

# RASSEGNA TECNICA

*La "Rassegna tecnica", vuole essere una libera tribuna di idee e, se del caso, saranno graditi chiarimenti in contraddittorio; pertanto le opinioni ed i giudizi espressi negli articoli e nelle rubriche fisse non impegnano in alcun modo la Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino*

DA PAG. 261 A PAG. 328 SONO INSERITE LE RELAZIONI SUI LAVORI PRELIMINARI RELATIVI AL PIANO INTERCOMUNALE DI TORINO, A CURA DI MEMBRI DELL'APPOSITA COMMISSIONE GENERALE. TALE SERVIZIO DI INFORMAZIONI, GRAZIE ALLA PREZIOSA COLLABORAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE, COSTITUISCE SEGUITO ALLA PUBBLICAZIONE DEL P. R. G. DEL CAPOLUOGO (FASCICOLI DI MARZO E APRILE 1960).

## La politica urbanistica di Torino nei confronti della pianificazione intercomunale

*SILVIO GEUNA, Assessore al Coordinamento Urbanistico della Città di Torino e Presidente della Commissione Generale per il Piano Intercomunale, trae spunto dall'Enciclica «Mater et Magistra» di Papa Giovanni XXIII, per esporre i principi fondamentali che caratterizzano l'attuale fase programmatica dell'Amministrazione Comunale della Città nei confronti del piano intercomunale in corso di ultimazione.*

Il presente scritto intende chiarire alcuni dei molti aspetti insiti nel processo di pianificazione urbanistica da attuarsi negli anni che seguiranno nell'ambito intercomunale: con ciò non pretendo affatto svolgere in così breve spazio la complessa tematica del piano intercomunale. Intendo peraltro tratteggiare un quadro panoramico dei principi fondamentali che caratterizzano l'attuale fase programmatica dell'Amministrazione maggiormente responsabile dello sviluppo urbanistico del territorio del Piano Regolatore Intercomunale.

A queste indicazioni di carattere generale si lega necessariamente una politica urbanistica, che è strettamente attinente ai problemi che andrò trattando e che concerne le linee programmatiche sulle quali ritengo debba fondarsi qualsiasi sano operare, politicamente e socialmente responsabile.

Ma, a questo punto, mi si permetta una premessa di carattere fondamentale.

Parlando di politica urbanistica, cioè di un indirizzo di una programmazione specifica, — e se politica vuol dire — come vuole — sia pure in una accezione contratta e schematica — la regolamentazione della convivenza umana civile — ne consegue che una politica — quale essa sia — deve

attingere ad una concezione, ad una filosofia, ad un programma almeno: diversamente non è più una politica.

La conoscenza e la coscienza poi dei fatti umani e delle loro implicazioni morali e sociali esigono una impostazione culturale precisa, che non può prescindere da scelte specifiche, che sono appunto di ordine morale e, in definitiva, politiche.

In coerenza con la premessa, e non a caso pertanto, mi riferisco a un documento, ormai entrato nella Storia per le affermazioni di principio in esso contenute, affermazioni di carattere universale per la cattedra e l'autorità da cui promanano e che sostanziano la concezione di vita in sede filosofica, morale e sociale e quindi anche economica, ed il conseguente operare di quella parte politica legittimamente responsabile, oggi, della vita del Paese.

Questo documento è l'Enciclica «Mater et Magistra» di Giovanni XXIII.

Quale prima affermazione conseguente alla suddetta precisata impostazione culturale e, quindi, ad una scelta politica responsabile — in ordine sia pure alla trattazione specifica che in seguito esporrò — va richiamato il principio del rispetto della gerarchia dei valori che, sul piano umano, indica al primo posto « i valori

morali insopprimibili della persona umana ».

Afferma a questo riguardo il documento pontificio che: « i progressi scientifico-tecnici, lo sviluppo economico, i miglioramenti nelle condizioni di vita, sono certamente elementi positivi di una civiltà. Però non sono né possono essere considerati valori supremi, nei confronti dei quali rivestono carattere essenzialmente strumentale ».

A questo punto, quindi, una prima precisazione, per una esigenza di chiarezza.

Desidero precisare che ogni qual volta ritornerà nelle mie parole il termine « pianificazione » espresso anche nel titolo della presente mia conversazione — io intenderò indicare esattamente e solamente l'accezione tecnica, data al termine « pianificazione » rispetto all'ordinamento del territorio intercomunale; e cioè intenderò parlare di quella organizzazione razionale relativa a insediamenti residenziali e industriali, ad azionamenti quindi, a programmi coordinati di viabilità, di servizi, ecc., liberamente convenuti fra libere e autonome amministrazioni. Nessuna illazione pertanto che possa far pensare al termine di « pianificazione », quale concezione di un interventismo statale o pubblico in genere, esclusivo e d'autorità, sopra legittimi

e insopprimibili valori indipendenti e autonomi di libertà, di proprietà, di organizzazione dei singoli cittadini e di libere comunità.

Altri due aspetti fondamentali della filosofia sociale richiamata dall'Enciclica e che riguardano una politica urbanistica sono:

a) i rapporti tra pubblici poteri e iniziativa privata;

b) la funzione sociale della proprietà privata.

Esaminiamo il punto a).

« Anzitutto va affermato che il mondo economico è creazione dell'iniziativa personale dei singoli cittadini operanti individualmente e variamente associati per il perseguimento di interessi comuni ».

Però in esso devono altresì essere attivamente presenti i poteri pubblici allo scopo di promuovere, nei debiti modi, lo sviluppo produttivo in funzione del progresso sociale a beneficio di tutti i cittadini.

La loro azione, che ha carattere di orientamento, di stimolo, di supplitiva, di integrazione, deve ispirarsi al principio di sussidiarietà formulato da Pio XI nella « quadragesimo anno ».

« Deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare.

« Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della Società: perchè l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle ».

Precisa però anche Giovanni XXIII che se il benessere non può essere considerato l'obiettivo supremo della società, non è neppure concepibile una società ba-

sata su pubblici poteri i quali, operando esclusivamente a vantaggio di interessi di gruppo, dimentichino di tutelare i diritti di tutti i cittadini, di promuovere la produzione di una sufficiente copia di beni materiali e di contribuire — quindi — attivamente, al miglioramento delle condizioni di vita dell'uomo.

Dall'apporto simultaneo, concordemente realizzato, dei singoli cittadini e dei poteri pubblici; dall'iniziativa personale dei primi e dall'opera attivizzante dei secondi, ne trarrà vantaggio l'intera comunità degli uomini e saranno sicuramente evitati il disordine, la tirannide, lo sfruttamento dei deboli da parte dei forti.

A queste affermazioni di principio, che hanno singolare rilevanza sotto un profilo generale, Giovanni XXIII fa seguire un enunciato che nel caso nostro è di conforto nell'azione intrapresa e di cui sono qui a riferire.

« Nello sviluppo delle organizzazioni della società contemporanea l'ordine si realizza sempre più con l'equilibrio rinnovato tra un'esigenza di autonomia ed operante collaborazione di tutti, individui e gruppi, ed un'azione tempestiva di coordinamento e di indirizzo da parte del potere pubblico ».

È qui evidente il richiamo ai responsabili della cosa pubblica che non è più tempo, il nostro, del « laissez faire » che ha caratterizzato tutta un'epoca.

L'Ente pubblico non può estraniarsi dalla vita di ogni giorno, ritraendosi nella dorata torre della burocrazia classica. L'azione dell'Ente pubblico dev'essere attivizzante nei riguardi della privata iniziativa, ma anche coordinata: la sua presenza costante deve dare forma e sostanza e indirizzo alle azioni di quanti operano responsabilmente nell'ambito della comunità. L'attuazione del bene comune, che è in definitiva il bene del singolo, rientra tra i compiti fondamentali del pubblico potere, che la deve intendere come elemento di responsabilità per se stesso nei riguardi dei cittadini, al pari di esso responsabili del suo raggiungimento.

« Allo sviluppo economico deve accompagnarsi e adeguarsi il progresso sociale, sicchè si attenuino in sempre maggior misura gli squilibri esistenti ». E tra le esigenze che più debbono sentirsi, Giovanni XXIII elenca le seguenti:

— l'accessibilità dei beni e servizi al maggior numero di cittadini;

— l'eliminazione degli squilibri tra i settori dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi;

— la preparazione di un avvenire migliore alle generazioni future.

Questi punti programmatici ritengo possano essere sottoscritti da chicchessia abbia a cuore l'interesse ed il bene comuni. Orbene essi rientrano, appunto, tra gli obiettivi che le amministrazioni comunali del territorio interessato dal P.R.I., prime fra tutte la Città di Torino, si propongono di raggiungere con gli strumenti di cui dispongono oggi e di cui potranno, si spera con maggior efficienza e incisività, disporre domani. Tra questi strumenti è appunto il P.R.I. L'importanza che ha assunto la Città nel dopoguerra, lo sviluppo eccezionale della sua economia e dei fenomeni alla stessa legati, specie di quelli urbanistici, hanno da tempo determinato la necessità di ordinare ed equilibrare gli sviluppi in atto. Questa necessità è tanto più sentita nei momenti di favorevole congiuntura come quelli che stiamo attraversando, quando lo sviluppo, cui ho accennato, dilaga e tende a spostarsi ubicazionalmente fuori dei tradizionali limiti territoriali, nell'intorno della Città ed oltre, nei centri marginali della Regione, fino a ieri totalmente trascurati dai privati operatori economici.

Sarebbe per lo meno insana politica ignorare, ad esempio, che Torino è al centro di una regione dove gli squilibri cui accenna la Enciclica del S. Padre sono particolarmente rilevanti. Come sarebbe insano ritenere che l'interesse della Città debba rimanere in perpetuo costretto nell'ambito dei suoi confini, al di là dei quali

si deve presumere esista il vuoto, o un territorio popolato da cittadini appartenenti a un mondo diverso.

Torino vive e prospera anche in virtù dei cittadini dell'Astigiano, del Cuneese, del Vercellese, e così via: ma vive e prospera, soprattutto, anche perchè attorno ad essa vi è tutta una serie di piccole comunità dove ferisce la vita, dove si lavora e si produce, dove si dà spesso più di quanto si riceve; comunità che ogni giorno si spostano, con quanta fatica Dio sa, per recarsi alla fabbrica, all'ufficio, al negozio, alla scuola. Gente che lavora, che presta la sua opera preziosa nella Città, da mane a sera, ricevendo un compenso che può anche non corrispondere al reale vantaggio arrecato all'economia cittadina. Questo fenomeno, è noto, si ripete puntualmente in tutte le grandi città italiane. Le quali hanno compreso, seppure con qualche ritardo rispetto alle esperienze piuttosto dolorose compiute altrove in passato, che la loro fortuna e il loro avvenire è riposto in una sfera assai più ampia di quella tradizionale.

Una grande città, tanto più quando in continuo sviluppo, quale è appunto il caso di Torino, non può essere considerata chiusa nella cerchia amministrativa che i secoli e gli uomini del passato hanno definito, quasi si trattasse di cristallizzare nel futuro l'antico schema delle mura o quello più recente delle cinte daziarie. Una comunità in espansione non conosce limiti nella civiltà odierna, in cui gli uomini si muovono sempre più e si spostano sempre più rapidamente, in cui le idee e le immagini circolano e raggiungono spazi sempre più lontani, come gli uomini, come tutti gli altri mezzi creati dall'uomo.

Queste le ragioni per cui ritengo che Torino e il Piemonte siano tutt'uno. Sicchè gli interessi della prima e del secondo concordano.

A maggior ragione ritengo non vi sia contrasto tra le aspirazioni di Torino e quelle delle 23 comunità della « cintura », che più di-

rettamente dividono le sorti della grande città.

Personalmente sono dell'opinione che tutti i problemi siano risolvibili sul piano della leale e aperta discussione fra uomini retti e in buona fede, premessa indispensabile per un altrettanto leale apporto collaborativo sul piano delle opere concrete.

Sono pure dell'avviso che ogni comunità debba essere rispettata « in toto » nelle proprie aspirazioni. Circa l'autonomia, è fuori discussione. E la ragione è molto semplice. Le grosse comunità perdono, via via che ingigantiscono, il carattere vivo della comunità per assumere l'aspetto di mostruose congerie di uomini, solitamente scontrosi, staccati nei rapporti sociali, organizzati magari fino all'inverosimile ma sempre anonimi artefici di una vita che è di tutti e di nessuno. L'inserimento degli immigrati nelle grosse comunità urbane avviene con difficoltà, dovute sovente alla mancanza di quel calore umano che è invece caratteristico delle comunità minori, dove magari l'immigrato è inizialmente guardato con diffidenza ma, appena conosciuto ed apprezzato, riesce ad adeguarsi all'ambiente, da cui è durevolmente assorbito. Ritorna in termini moderni l'antico « Graecia capta ferum victorem coepit ».

Queste ragioni sociali, che ho appena tratteggiato, mi inducono a credere fondata la mia convinzione circa la necessità di conservare intatte le autonomie dei Comuni vicini.

Viceversa occorre adoprarsi per favorire determinati insediamenti in essi, sì da rendere più economiche le strutture su cui si reggono e socialmente più aperte, compiute e integrate la vita della Comunità. Circa il modo di favorire questi insediamenti dirò successivamente degli studi che sono in corso, ai quali attribuisco fondamentale importanza per le scelte politiche cui daranno sicuramente origine.

E veniamo al secondo punto enunciato nella Enciclica: « la funzione sociale della proprietà privata ».

Anche sotto questo aspetto — sempre strettamente in ordine al tema della mia esposizione, se una politica è razionale regolamentazione dei rapporti fra gli uomini — conseguente a una data concezione etico-filosofica — proprio in rapporto a quella impostazione culturale e a « quella » scelta morale, affermata all'inizio quale premessa, ne consegue che la politica urbanistica della Amministrazione non può astrarre dall'aderenza al principio autorevolmente riaffermato nell'Enciclica come uno dei cardini della dottrina sociale nella stessa richiamata: « il diritto di proprietà privata sui beni anche produttivi ha valore permanente appunto perchè diritto naturale fondato sulla priorità ontologica e finalistica dei singoli esseri umani nei confronti della società ».

L'affermazione di principio si traduce sul piano pratico in:

a) garanzia dell'essenziale libertà della persona;

b) elemento non sostituibile dell'ordine della società;

c) mezzo idoneo all'affermazione della persona umana;

d) mezzo idoneo all'esercizio della responsabilità.

« Al diritto di proprietà privata è però intrinsecamente inerente una funzione sociale ». Nel piano della creazione infatti — ribadisce l'Enciclica — i beni della terra sono anzitutto preordinati al dignitoso sostentamento di tutti gli esseri umani.

Inoltre, nonostante che oggi, Stato ed Enti di diritto pubblico continuino ad estendere il campo della loro presenza ed iniziativa, non per questo è venuta meno la ragione d'essere della « funzione sociale » della proprietà privata poichè essa scaturisce dalla stessa natura del diritto di proprietà. Occorre pertanto che si comprenda, specie da parte di coloro che più influiscono sullo sviluppo urbanistico delle Comunità, che sempre più queste Comunità dovranno fare appello ad essi perchè dimostrino concretamente fin dove e come intendono contribuire alla risoluzione dei problemi che le

assillano maggiormente. Quando questa cooperazione sarà resa garante e convinta per volontà concorde, e le une e gli altri ne trarranno sicuri vantaggi reciproci e un notevole passo innanzi si sarà fatto sulla via di quel progresso sociale cui accennavo poc'anzi.

Ne consegue che anche in rapporto a programmazioni specifiche, strutturazioni e previsioni di organizzazione territoriale concrete, una politica urbanistica ordinata e responsabile, perseguita da uomini investiti di pubbliche responsabilità al servizio del bene comune, non possa ignorare i rapporti inscindibili fra morale ed economia, non possa uniformare la propria azione al concetto che motivo unico dell'operare economico sia il tornaconto individuale.

Indicati così, sia pure sommariamente i principi generali, o meglio, l'*animus* motore di una politica urbanistica relativa alla organizzazione del territorio intercomunale, penso sia opportuno scendere dai concetti informativi, brevemente, a qualche aspetto più concreto. Intendo accennare al materiale, ai lavori, agli studi perfezionati, in corso di attuazione o programmati per poter arrivare finalmente all'esaurimento del mandato istitutivo del nostro compito (il Decreto Ministeriale del '54) e cioè al varo, meglio alla adozione del P.R.I. da parte dei 24 Comuni interessati: e cioè alla ufficiale concretizzazione di una politica urbanistica per il territorio.

È acquisito, salvo possibili ritocchi, il progetto di P.R.I. elaborato in numerosissime, lunghe laboriose sedute da parte della Commissione di Studio.

A cura della città di Torino sono state promosse, fra le altre, le seguenti iniziative:

a) lo studio per gli acquedotti e la distribuzione dell'acqua potabile ai Comuni della Cintura;

b) lo studio per il Coordinamento delle Aziende di trasporto pubblico (ATM - SATTI - Consorzio TO-RIVOLI);

c) lo studio per il problema della metropolitana e delle sottovie della Città ma con particolare riguardo ai collegamenti con i paesi della Cintura;

d) lo studio delle grandi tangenziali interne (proposte concrete presentate all'ANAS);

e) impostazione del problema viario in ordine alle strade di penetrazione che interessano sostanzialmente anche i centri limitrofi.

Credo poter ricordare anche la costituzione delle Commissioni che già lavorano alacremente per:

a) l'unificazione dei Regolamenti Edilizi e delle norme di attuazione dei P.R.G. dei 23 Comuni;

b) per il perfezionamento e il completamento dello studio di rete viaria intercomunale.

Va aggiunto il completamento di studio — in corso ormai da mesi — sui « Consorzi » quale strumento e mezzo per la successiva concreta attuazione del P.R.I. Contemporaneamente l'Ufficio Studi e l'IRES si occupano, in stretta collaborazione, di altri studi sui costi di urbanizzazione, sui ricavi sociali e sulle complesse questioni inerenti la riorganizzazione delle finanze locali e il finanziamento delle opere del P.R.I.

Come si vede ci si sta preparando attivamente e con serietà ai compiti nuovi e grandiosi che la città di oggi e, più ancora, quella di domani verrà a prospettare. Ai programmi e ai progetti faranno seguito le attuazioni, che saranno basate su valutazioni obiettive e per quanto possibile rigorose.

A questo punto potrei ritenere conclusa la mia esposizione.

Mi si consenta, tuttavia, un'unica, ultima considerazione.

Dopo quanto esposto, credo onestà ed obiettività richiedano che io affermi con altrettanta chiarezza quanto (nonostante intenzioni, volontà, studio e fatica e l'indubbio processo di miglioramento economico e sociale) sia ancora lontano il raggiungimento completo dell'obbiettivo che impegna la nostra responsabilità e la nostra opera.

Anche per insufficienza nostra e insufficienza di strutture e ordinamenti adeguati.

Purtroppo molti gravi problemi attendono a tutt'oggi una soluzione.

E si chiamano scuole, ospedali, verde pubblico, viabilità, ecc.

Come risolvere contemporaneamente i problemi della città e quelli delle comunità vicine, aumentati a dismisura in numero ed intensità, in una crescita abnorme e incessante e con esigenze nuove (legate allo stesso progresso tecnico e, conseguentemente, ad un miglioramento delle condizioni economiche e sociali, ma che pongono sempre nuovi problemi: basti pensare ai problemi dei parcheggi, del traffico, dello smog, ecc.)?!

Certo il compito è grande: e chiunque avrebbe di che preoccuparsene, anche e specialmente in rapporto ai mezzi, ai bilanci, alle organizzazioni assolutamente inadeguate ai nuovi impegni degli Enti pubblici, da cui però tutti, tutto pretendono.

Occorre anche però che le Comunità minori si preparino allo sviluppo cui, sotto la spinta inarrestabile dei fenomeni in atto e nel quadro della organizzazione urbanistica del P.R.I., dovranno sottostare nei prossimi anni. Oggi siamo ai prodromi. Ed è premonitore — in specie — il decentramento massiccio delle industrie, che potrebbe trascinare fatalmente dietro di sé gli insediamenti residenziali, in assenza di una previdente organizzazione.

Sarà necessario programmare con urgenza tutta una serie vastissima di interventi, cui non può restare assente la pubblica autorità rappresentata dalla città di Torino e dalle Amministrazioni dei Comuni contermini.

In caso contrario, il Piano rimarrà tale, allo stadio delle intenzioni.

Ma chi scrive crede — e concludo finalmente — che se retta è l'intenzione, ferma la nostra volontà, legittimo il nostro operare e, *più ancora, se aperti il cuore e l'anima* di quanti siamo corresponsabili in potenza — in tutti i settori — di questo domani migliore, a *tutte le ansie, a tutte le ingiustizie da riparare, a tutte le attese buone e giuste*, che costituiscono il nostro quotidiano dovere verso il nostro prossimo, anche sul piano umano, Iddio benedirà la nostra fatica.

Silvio Geuna

# Prospettive di sviluppo territoriale del Piano Intercomunale di Torino

GIAMPIERO VIGLIANO espone i criteri che sono alla base del Piano Regolatore Intercomunale di Torino e le ipotesi che sono state formulate per addivenire alla proposta del relativo progetto.

Scopo principale della presente memoria è di esporre in sintesi i criteri che sono all'origine del tipo di organizzazione urbanistica assunta per il Piano Intercomunale di Torino (1).

Prima di addentrarmi nel vivo dell'argomento ritengo opportuno soffermarmi brevemente su tre punti basilari. Il primo riguarda l'accezione della Pianificazione Intercomunale, quale risulta dalla vigente legislazione. Ad esso sono concatenati la struttura e l'impianto del « Piano ».

Dopo molte discussioni sulla portata e sui limiti dell'art. 12 della vigente Legge Urbanistica, si è tratta la conclusione che il piano intercomunale sia strumento intermedio tra quello territoriale e quello generale. Questa proposizione implica che il « Piano » debba fornire poche indicazioni essenziali demandando ogni successiva esatta determinazione ai piani regolatori generali dei singoli Comuni.

Poichè i Comuni compresi nel P.R.I. sono tenuti ad adottare

(1) Credo infatti secondario riferire circa le vicende passate del « Piano », argomento che ho trattato diffusamente in una memoria pubblicata sul numero di marzo 1961 di « Atti e Rassegna Tecnica ». Merita invece segnalare lo sforzo compiuto nell'anno trascorso da tutti gli organi preposti allo studio del « Piano ».

Commissione di Studio, Commissione Generale, Ufficio Studi, IRES, Sottocommissione per lo studio delle norme di attuazione dei Piani Regolatori Generali e dei Regolamenti Edilizi, Sottocommissione per la rete viaria, hanno lavorato intensamente e con continuità, contribuendo in maniera decisiva ad avviare l'ormai annoso problema del P.R.I. a soluzione. Tanto da poter considerare come possibile l'adozione del « Piano » entro il corrente anno.

il proprio Piano Regolatore entro il giugno 1962 (2), a maggior ragione parrebbe indispensabile concludere il P.R.I. e i P.R.G.C. entro questa data; l'adozione contemporanea e dell'uno e degli altri da parte dei Consigli Comunali consentirebbe di far scattare la legge di salvaguardia, altrimenti non applicabile nel caso del Piano Intercomunale (3).

Il secondo punto concerne i limiti territoriali del P.R.I. È noto

(2) Con Decreto Ministeriale 24 marzo 1960, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 151 del 22 giugno 1960, si rende noto l'elenco (il quinto in ordine cronologico) dei Comuni che sono tenuti alla compilazione e adozione del Piano Regolatore Generale entro i due anni che decorrono dalla pubblicazione del decreto sulla Gazzetta Ufficiale. Tra questi Comuni sono i seguenti, compresi nel territorio del Piano Intercomunale: *Alpignano, Baldissero, Beinasco, Borgaro, Cambiano, Caselle, Druento, Grugliasco, Leynì, Nichelino, Orbassano, Pecetto, Pianezza, Pino, Rivalta, Rivoli, San Mauro, Settimo, Trofarello, Venaria.*

I Comuni con Piano Regolatore Generale approvato sono: *Torino* (decreto del 21-10-1959); *Collegno* (decreto del 16-2-1956), che ha però adottato un nuovo P.R.G.C. il 27-8-1959, attualmente all'esame del Ministero; *Moncalieri* (decreto del 10-3-1960).

Il Comune di *Chieri* ha adottato un proprio P.R.G.C. il 29-9-1955, rinviato dal Ministero con parere negativo lo scorso anno 1961.

Può essere interessante ricordare che attualmente soltanto 7 Comuni su 24 hanno un regolamento Edilizio compilato in conformità della Legge Urbanistica numero 1150 del 1942. Essi sono: *Druento, Nichelino, Pino, San Mauro, Orbassano, Collegno e Moncalieri.*

(3) La legge 3 novembre 1952, n. 1902 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori) e successiva legge 30 luglio 1959, n. 615, riguardano infatti unicamente i piani regolatori generali e particolareggiati.

che i ventiquattro Comuni interessati, comprendono una superficie territoriale di circa 64.000 ettari (dei quali 13.000 appartenenti a Torino) e una popolazione di circa 1.246.000 abitanti al censimento del 1961 (dei quali 1.016.000 in Torino).

Se l'estensione del territorio può sembrare notevole da un punto di vista meramente spaziale, essa è del tutto insufficiente sotto l'aspetto della pianificazione urbanistica.

Motivi principali di questa insufficienza sono:

1) non rispondenza dei limiti territoriali con la zona d'influenza diretta della Città, zona il cui raggio è di gran lunga maggiore dei 16 Km. entro i quali è compreso il territorio del P.R.I. rispetto al centro di Torino;

2) il decentramento industriale ha superato ormai i limiti del Piano Intercomunale; almeno una quindicina sono i Comuni sinora maggiormente interessati al fenomeno, alcuni dei quali a ridosso dei confini del territorio in questione (4);

(4) I Comuni esterni alla « cintura » maggiormente interessati dal fenomeno del decentramento e dello sviluppo industriale in funzione della grande città sono:

a nord-est, *Volpiano, Brandizzo e Chivasso* in sinistra Po; *Castiglione e Gassino* in destra Po;

ad ovest, *Caselle, Avigliana, Sant'Ambrogio;*

a sud-ovest, *Bruino e Trana;*  
a sud, *None, Airasca, Villastellone, La Loggia, Carmagnola;*  
ad est, *Andezeno.*

Si noti che tutti i Comuni elencati si trovano nel raggio di 25 Km. dal centro di Torino.

3) le grandi strade e autostrade esistenti o in programma rappresentano altrettanti cordoni di attuale o potenziale sviluppo, da osservare con attenzione e disciplinare in tempo, per evitare che il caos urbanistico, posto che si riesca ad eliminarlo nell'interno del territorio del P.R.I., abbia ad estendersi indefinitamente fuori di esso, in aree prive di qualsiasi disciplina per assenza di strumenti urbanistici;

4) alcuni tratti delle arterie di raccordo lontano tra le grandi strade che confluiscono nella Città interessano il territorio di Comuni esterni al « Piano », dondella difficoltà, se non addirittura l'impossibilità, di salvaguardare i tracciati (5).

In certo senso il Piano Intercomunale costituisce l'ampliamento del Piano Regolatore Generale di Torino; con terminologia più attuale, a mio avviso impropria, si potrebbe anche definirlo strumento di transizione tra il piano della grande città e il piano della città-regione.

Il terzo punto riguarda la *modalità dello sviluppo* ed è legato ai due precedenti.

È noto come tutte le grandi città abbiano tendenza ad ingigantire. Questo fenomeno di ingrandimento si è accentuato in Italia specialmente negli ultimi quindici anni, creando una quantità di problemi che è superfluo ricordare in questa sede: li abbiamo sott'occhi ogni giorno, li viviamo,

(5) Si verifica in certa misura ciò che ebbe a succedere nel caso del Piano Regolatore di Torino, dove le cosiddette « tangenziali » erano previste solo in parte nel territorio della città. Queste « tangenziali », che nel progetto di P.R.I. vengono chiamate « tangenziali interne », dovranno assolvere la duplice funzione di strade di collegamento veloce tra centri abitati e, per alcuni tratti, di assi di penetrazione nella città. La funzione di collettori esterni veloci verrà invece assolta dai « raccordi lontani », ossia da apposite strade attrezzate che uniscono tra loro i punti terminali delle autostrade e delle grandi strade internazionali.

molti li soffrono o ne traggono motivo di sofferenza. Che vi sia un gran disordine è sensazione comune. Sulla necessità di porre ordine presumo tutti concordi. È sul modo di porre ordine, invece, che è più difficile trovare l'accordo. Qui il problema si trasforma da tecnico in politico, e le opinioni possono anche divergere profondamente l'una dall'altra.

È necessario dunque, prima di proseguire il discorso, dare una risposta per quanto possibile esauriente al quesito:

« Come ordinare lo sviluppo urbanistico del territorio? ».

Evidentemente la questione va esaminata in via pregiudiziale entro una prospettiva molto generale. Dopo questo esame farò seguire l'applicazione al caso concreto, vale a dire al Piano Intercomunale di Torino.

I modi per pianificare tradizionali si sono dimostrati, alla luce dei fatti, sostanzialmente difettosi (6). Essi contrastano:

— con le effettive limitate possibilità economiche dei Comuni,

(6) In che cosa consistano i « piani tradizionali », quali sono stati intesi fino a pochi anni or sono e quali certuni ancora intendono, si dirà più innanzi. Il contributo di studio e di opinioni dei giuristi sulla dibattuta questione dei piani urbanistici e le contraddittorie sentenze del Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sempre più frequentemente sulla materia, sono valse, invero, a confondere maggiormente le idee circa i limiti, il contenuto e la portata degli strumenti di pianificazione delle leggi vigenti. Occorre tuttavia riconoscere che molte riviste, anche non specializzate, si sono occupate e si occupano dell'argomento. Tra di esse si segnala la « Rivista Giuridica dell'Edilizia ». Gli scritti di Sandulli, Testa, d'Angelo, Predieri, Barile, Benvenuti, Delli Santi e di molti altri studiosi del diritto amministrativo, sono serviti, magari attraverso il contrasto delle opinioni, a dare un tono elevato alle discussioni e a porre in luce i punti dubbi e i difetti e i pregi insiti nella legge Urbanistica n. 1150 del 1942. Purtroppo le divergenze esistenti, specie in linea di diritto, non consentono ancora quella comunione di linguaggio tra gli studiosi della materia che sarebbe invece auspicabile.

cui spetta per legge l'attuazione dei Piani Regolatori;

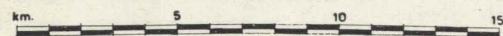
— con la realtà dei fatti, che denunciano giorno per giorno l'operosa presenza della speculazione, in lotta aperta contro i Piani e i Comuni, che dei primi sono custodi ma anche parte soccombente;

— con i criteri di giustizia, che dovrebbero presiedere invece al concretarsi di qualsiasi atto pianificante, specie in una società dove la democrazia, giovane d'anni e di esperienze, attende ancora piena conferma e convalida;

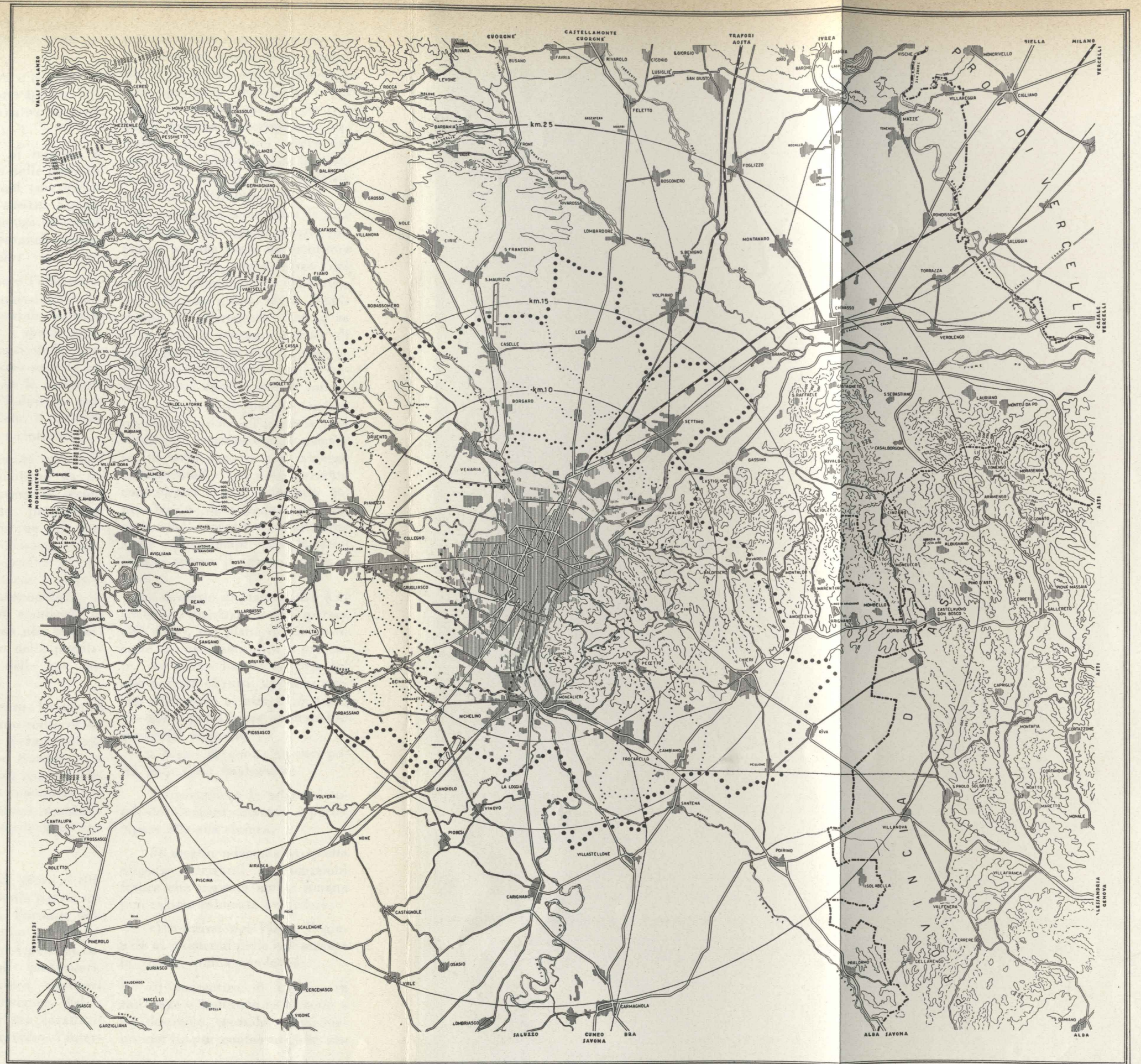
— sovente con le stesse disposizioni contenute nelle leggi vigenti.

In un *piano tradizionale*, dove tutto è calcolato e valutato per ottenere il perfetto equilibrio e il perfetto sviluppo; dove le zone residenziali debbono avere una dimensione esatta rapportata alla popolazione prevista dalle ipotesi fatte; dove le aree per le attrezzature sono rigorosamente calcolate e definite; dove gli indici di fabbricabilità, graduati in modo precisissimo, possono variare in maniera anche rilevante da zona a zona, talvolta confinanti, sicché certi proprietari di aree — più fortunati (e magari già lo erano prima del Piano) — vengono a disporre di alte cubature e certi altri — meno fortunati perché lontani dal centro abitato o per differenti ragioni — dispongono invece delle briciole o di nulla; dove le zone industriali sono indicate con molta cura e calcolate in proporzione alla popolazione attiva addetta all'industria; dove si dice che solo il Piano Particolareggiato può consentire l'edificazione, che è il modo ordinario per il singolo individuo e per la collettività di manifestare la loro volontà di fare: un piano di questo tipo, è d'uopo riconoscerlo, ha fatto il suo tempo. A meno che intervenga quell'evento politico che consenta ai Comuni di disporre del suolo e del suo uso senza inutili infingimenti, quali taluni prospettano, destinati unicamente ad originare deprecabili compro-

**torino**  
**piano regolatore**  
**intercomunale**



(riduzione da tavola in scala 1 : 100.000)



27 IV 1962

Fig. 1 - Stato attuale del territorio del Piano Intercomunale.

messi di nessuna rilevanza pratica (7).

Un piano siffatto può essere anche tecnicamente ineccepibile, può rappresentare un esempio di perfetta pianificazione urbanistica, meritevole di citazione in un trattato sulla tecnica urbanistica. Tutto questo ed altro può essere, ma se gli manca, come in effetti manca, la strumentazione per poterlo attuare, e i mezzi legali ed economici soprattutto, sortirà un fallimento completo. E tanto più clamoroso sarà questo fallimento quanto maggiore e vivo e intenso lo sviluppo del centro cui è destinato.

Se questo vale per qualsiasi tipo di *piano urbanistico*, vale a maggior ragione nel caso nostro in cui si tratta:

a) di accordare tra loro comuni tutti o quasi tutti direttamente interessati dall'attuale processo di sviluppo, ma amministrati da correnti politiche diverse, divise da contrasti ideologici, spesso inclini all'azione singola, timorosi di soffrire danni o comunque di non avere i vantaggi che in assenza del

(7) Si debbono ragionevolmente considerare « infingimenti » le proposte modificate alle leggi esistenti o le leggi riguardanti in tutto o in parte le espropriazioni per pubblico interesse, basate sul presupposto della validità assiomatica della legge n. 2359 del 1865. Mi riferisco, in particolare, alla legge urbanistica *in fieri*, sostitutiva della legge n. 1150 del 1942, e alla legge per le aree destinate all'edilizia popolare ed economica.

Qualsiasi intervento pubblico (come acquisto di aree per l'espansione dei centri abitati, per la formazione di zone industriali, di parchi pubblici, di grandi arterie, ecc.), subordinato a operazioni di esproprio, incontra puntualmente l'ostacolo dei privati proprietari, ben decisi a opporsi alle determinazioni della P.A. ogni qualvolta vi scorgono una lesione dei propri interessi o un mancato utile, anche solo ipotizzato. Specialmente nel caso della destinazione d'uso del suolo sorge il contrasto tra la volontà del pianificatore e quella dei proprietari di terreni, detentori di un bene di cui dispongono illimitatamente senza che la Pubblica Amministrazione abbia autorità di alleviare questo diritto oltre una generica azione di controllo, risolvendosi in vincoli puramente passivi.

« Piano » presumono di poter godere;

b) di soddisfare a esigenze di sviluppo che, se pure ipotizzabili, non è possibile garantire in modo certo per il futuro;

c) di ridurre al minimo le possibilità di errori nelle previsioni e nelle indicazioni (ma questo è un elemento che sussiste comunque in qualsiasi analoga circostanza) anche in temporanea assenza del Piano Regionale;

d) di disciplinare l'edificazione ed indirizzare convenientemente lo sviluppo industriale, tenendo conto che gli alti e spesso altissimi prezzi raggiunti dalle aree nel territorio rendono sovente eccessivamente onerosa la razionale localizzazione dell'industria, contribuendo a favorirne il trasferimento fuori della « cintura »;

e) di programmare un'ampia serie di opere pubbliche da attuarsi per fasi pluriennali secondo un predefinito programma prioritario, in funzione del prevedibile futuro sviluppo economico-sociale, demografico ed urbanistico del territorio e avendo presenti le scarse disponibilità finanziarie degli Enti comunali, in costante aumento ma non proporzionale all'aumento della popolazione e, quindi, delle sue esigenze;

f) di configurare l'avvenire del territorio tenendo conto di alcuni dati di fatto (come ad es. il Mercato Comune Europeo e i trafori alpini) le cui conseguenze possono provocare modifiche sostanziali nella struttura economico-sociale della popolazione che ivi vive ed opera.

*Il secondo tipo di piano* si differenzia dal precedente per la sua notevole flessibilità. Formula delle ipotesi di sviluppo per il futuro senza pretendere però di conoscerne i singoli particolari. Piuttosto deve, invece, adattarsi alle esigenze in divenire. Ed è questa appunto la sua caratteristica: perchè, attraverso l'inter-

pretazione dei fatti che emergono dall'esistenza stessa degli uomini che si succedono nel territorio, si deve consentire l'adattamento del piano ai bisogni che via via con quelli mutano, determinando variazioni profonde nel vivere dei medesimi; nel loro modo di vivere cioè, e, quindi, nelle modalità stesse dello sviluppo.

È sin troppo noto come la vita dell'uomo sia soggetta giorno per giorno ad una lenta ma continua evoluzione in conseguenza del progresso tecnologico e del benessere che con questo si va acquistando ed affermando; ben si sa come cose e costumi mutino di pari passo con le idee: anche se è insopprimibile il valore dell'uomo e dello spirito che lo anima.

A questo deve perciò tendere un piano: a dare all'uomo la possibilità di manifestarsi pienamente, di soddisfare le sue esigenze fondamentali. Non deve pertanto configurarsi come strumento repressivo, nè deve tradursi in pura astrazione o accademica enunciazione di principî che lasciano troppo spesso il tempo che trovano.

Sul concetto di piano attivo e al contempo attivizzante dell'operare dell'uomo, del piano di idee concrete che spaziano oltre il presente, del piano basato su principî alla portata di tutti, appunto perchè aderiscono ai bisogni di tutti, ritengo si possa avere un consenso pressochè unanime.

Un piano di questo genere potrà molto più facilmente:

a) raccogliere le adesioni totali dei Comuni chiamati a partecipare alla sua stesura;

b) meglio adeguarsi a quelle esigenze derivanti da situazioni future che nessuna mente umana può ragionevolmente prevedere;

c) inserirsi nel Piano Regionale al momento della sua entrata in vigore, conformandovisi;

d) consentire di indirizzare residenze e industrie nelle zone a ciò destinate, secondo criteri meno rigidi, più confacenti alle ne-

cessità locali, e con possibilità di scelte notevolmente più vaste;

e) liberalizzare in misura idonea, seppure con il controllo della Pubblica Amministrazione, il mercato delle aree, non più monopolizzate da coloro che hanno conservato o acquisito, attraverso il « Piano », il privilegio di usufruire di un simbolo che fissa irrevocabilmente l'utilizzazione della loro proprietà;

f) permettere l'aggiornamento dei programmi delle opere pub-

bliche in rapporto alle esigenze via via emergenti dallo sviluppo;

g) adottare le necessità del territorio, quindi della popolazione, a quei fatti che potranno derivare dall'attuazione delle grandi opere internazionali e nazionali, le cui conseguenze sono oggi difficilmente prevedibili.

In altri termini si otterrebbe dal Piano flessibile ciò che il Piano tradizionale ha sinora mai consentito, talvolta per difetto di uomini, talaltra per carenza o ine-

satta interpretazione di leggi e, in ogni caso, per la struttura troppo statica del Piano stesso (8).

(8) Sulla flessibilità dei piani urbanistici discutono da tempo gli urbanisti. In che cosa consista e come si possa ottenere questa flessibilità è difficile dire. Se ne parla, ecco tutto, come di cosa ovvia. Molto semplicisticamente si domanda ai Comuni il compito di conformare i loro programmi al Piano, che però conserva il carattere di rigidità dei piani tradizionali, sia nella parte grafica sia in quella normativa.

Un tentativo di dare al piano più fles-

## SVILUPPO URBANISTICO DI DUE CENTRI ABITATI DELLA "CINTURA" TORINESE: COLLEGNO E GRUGLIASCO

(Commento alle figure 2, 3, 4)

Lo sviluppo urbanistico di Collegno e Grugliasco è tipico di altri Comuni della parte piana dell'area metropolitana di Torino.

L'antica strada di Francia, fatta costruire da Vittorio Amedeo II nel 1712 per unire Rivoli alla Capitale Sabauda, costituisce il tradizionale collettore del traffico proveniente da occidente; attraverso da ovest ad est il territorio di Collegno ed è l'asse generatore dello sviluppo dei centri di Rivoli, Cascine Vica, Collegno e Grugliasco.

Il territorio di Collegno è soletto a metà dalla Dora Riparia che corre serpeggiante tra prati e pioppeti in un paesaggio che il tempo e l'uomo non hanno sostanzialmente mutato. Il nucleo originario di Collegno sorge sul terrazzamento a sud del fiume, in posizione dominante.

Il territorio di Grugliasco, pianeggiante, non presenta caratteristiche di rilievo.

Dall'epoca della costruzione delle strade di Francia fin quasi alla fine dell'ottocento, ossia per circa due secoli, gli abitati di Collegno e Grugliasco restano conclusi nel loro antico perimetro, nettamente isolati rispetto alla grande arteria su cui si svolgono i traffici tra la Francia e Torino. Circondati dalla campagna, questi due borghi conservano i caratteri dei centri rurali.

La costruzione della ferrovia economica Torino-Rivoli, avvenuta nel 1871, influisce notevolmente sullo sviluppo di Collegno. Le prime moderne industrie di Collegno e Grugliasco si localizzano nelle aree che fiancheggiano la strada per Torino. Nelle vicinanze degli stabilimenti sorgono, ben presto, le case per gli operai: raggruppate secondo uno schema urbanistico nel caso del villaggio Leumann o spontaneamente enucleate nell'intorno degli incroci tra la strada principale e le sue diramazioni laterali.

Le borgate di Regina Margherita e di Leumann sono il prodotto, in certa misura, del nuovo mezzo di comunicazione.

Le figure 2, 3, 4, illustrano in forma schematica le fasi principali dello svi-

luppo urbanistico dei due Comuni negli anni 1923, 1951 e 1959. Per ognuna di queste fasi si espongono dati e indici e poche note di sintesi atte a illustrare le principali modalità dello sviluppo.

Fig. 2. - Collegno e Grugliasco nel 1923.

L'area edificata è nel complesso di poca consistenza: 54 ettari in Collegno e 51 ettari in Grugliasco. Lo sviluppo della popolazione ha un diverso andamento nei due Comuni. Essa passa, infatti, da 3.168 abitanti nel 1881 a 7714 nel 1921 in Collegno (+143,5%) e da 2832 abitanti nel 1881 a 4461 nel 1921 in Grugliasco (+57,5%). Questo fatto è un indice significativo circa il differente grado di sviluppo dei Comuni, notevolmente più elevato a Collegno nei confronti di Grugliasco. La migliore ubicazione del primo rispetto a Torino, il maggior numero e la più alta efficienza delle infrastrutture (strada statale, tranvia, ferrovia e stazione ferroviaria), la facilità degli scarichi industriali (vicinanza alla Dora Riparia), contribuiscono a favorire gli insediamenti industriali e residenziali in Collegno.

Dal censimento del 1921 la popolazione nei centri risulta la seguente:

COLLEGNO	
Collegno centro	ab. 4186
Regina Margherita	» 642
Leumann	» 1274
	= ab. 6102

GRUGLIASCO	
Grugliasco centro	= ab. 3598

Se si considerano i minori centri di Savonera (Collegno) e Gerbido (Grugliasco) la popolazione nei centri è in totale di 6188 ab. in Collegno e di 3837 ab. in Grugliasco; il che significa che la densità media in ab/ha. sulla superficie edificata è rispettivamente di 115 per Collegno e di 75 per Grugliasco.

Può essere interessante osservare che

in Collegno la popolazione dei tre centri sopra considerati (Collegno centro, Regina Margherita e Leumann) rappresenta il 79% della popolazione del Comune mentre in Grugliasco la popolazione del concentrico è l'82,5% di quella totale.

In Collegno la maggior parte delle aree edificate sono a nord della ferrovia Torino-Modane, comprese tra questa e il vecchio nucleo in asse alla strada di collegamento con la Statale e con la stazione ferroviaria; Regina Margherita e Leumann sono i due nuclei di più recente formazione: l'uno all'incrocio della strada statale con l'asse d'unione di questa con Grugliasco e l'altro all'estremo ovest del Comune verso Rivoli, nei pressi dello stabilimento Leumann.

A Grugliasco il centro è contenuto nelle dimensioni e nella struttura urbanistica originarie. Comincia peraltro a manifestarsi la tendenza ad espandersi a nord, lungo la strada per Collegno, ossia in direzione della S.S. 25, elemento catalizzatore dello sviluppo dell'intera zona. Alcuni piccoli nuclei di casette economiche appaiono a nord-est, su ambo i lati delle strade campestri che adducono alle industrie di Grugliasco e alla tessitura Leumann.

Le principali attrezzature d'interesse comunale e le attività commerciali sono situate nei concentrici dove, come si è detto, vive la massima parte della popolazione.

Collegno, fin dal 1856, è sede del manicomio provinciale che occupa un'ampia area tra il vecchio nucleo e la ferrovia ed un'area di minor superficie in regione Savonera. Si osserva come i ricoverati negli ospedali in questione influiscano sul computo della popolazione in quanto compresi tra i residenti e nella popolazione dei centri.

Merita infine ricordare che le attività industriali esistenti nei due Comuni occupano in prevalenza mano d'opera femminile mentre la mano d'opera maschile è essenzialmente impiegata nelle industrie di Torino.

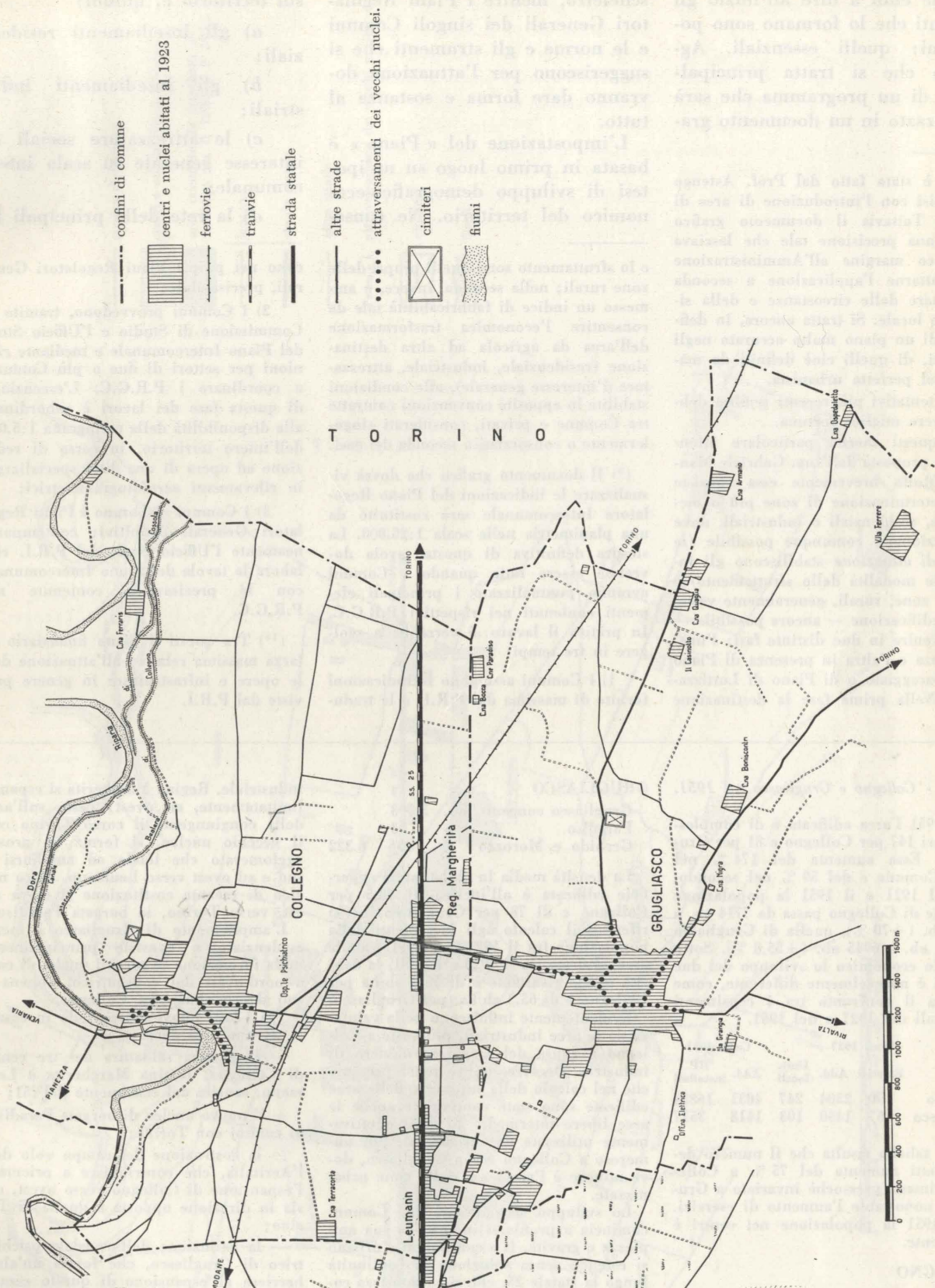


Fig. 2 - Schema dello sviluppo storico-urbanistico dei centri di Collegno e Grugliasco - al 1923.

Questo secondo tipo di piano è quello che verrà ad illustrare con riferimento al caso di Torino.

Come ebbi a dire all'inizio gli elementi che lo formano sono pochissimi: quelli essenziali. Aggiungo che si tratta principalmente di un programma che sarà visualizzato in un documento gra-

sibilità è stato fatto dal Prof. Astengo per Assisi con l'introduzione di aree di riserva. Tuttavia il documento grafico era di una precisione tale che lasciava ben poco margine all'Amministrazione per adattarne l'applicazione a seconda del mutare delle circostanze e della situazione locale. Si tratta ancora, in definitiva, di un piano molto accurato negli elaborati, di quelli cioè definiti da manuale del perfetto urbanista.

Altri tentativi più recenti sembra debbano avere miglior fortuna.

Fra questi merita particolare attenzione la proposta dell'Ing. Gabriele Manfredi. Molto brevemente essa consiste nella determinazione di zone più o meno vaste, residenziali o industriali, dove l'edificazione è comunque possibile (le norme di attuazione stabiliscono gli indici e le modalità dello sfruttamento) e di altre zone, rurali, generalmente vaste, dove l'edificazione — ancora possibile — può avvenire in due distinte fasi: l'una, in assenza e l'altra in presenza di Piano Particolareggiato o di Piano di Lottizzazione. Nella prima fase la destinazione

fico<sup>(9)</sup> e in uno normativo; altri documenti<sup>(10)</sup>, non meno importanti, dovranno completarne lo scheletro, mentre i Piani Regolatori Generali dei singoli Comuni e le norme e gli strumenti che si suggeriscono per l'attuazione dovranno dare forma e sostanza al tutto.

L'impostazione del « Piano » è basata in primo luogo su un'ipotesi di sviluppo demografico-economico del territorio. Ne conse-

e lo sfruttamento sono quelli propri delle zone rurali; nella seconda, invece, è ammesso un indice di fabbricabilità tale da consentire l'economica trasformazione dell'area da agricola ad altra destinazione (residenziale, industriale, attrezzature d'interesse generale), alle condizioni stabilite in apposite convenzioni contratte tra Comune e privati, considerati singolarmente o consorziati a seconda dei casi.

<sup>(9)</sup> Il documento grafico che dovrà visualizzare le indicazioni del Piano Regolatore Intercomunale sarà costituito da una planimetria nella scala 1:25.000. La stesura definitiva di questa tavola dovrebbe essere fatta quando i Comuni avranno puntualizzato i principali elementi contenuti nei rispettivi P.R.G.C. In pratica il lavoro si verrebbe a svolgere in tre tempi:

1) i Comuni assumono le indicazioni fornite di massima dal P.R.I. e le tradu-

guono successive ipotesi di sviluppo urbanistico che riguardano la distribuzione della popolazione sul territorio e, quindi:

a) gli insediamenti residenziali;

b) gli insediamenti industriali;

c) le attrezzature sociali di interesse generale su scala intercomunale;

d) la rete delle principali li-

cono nei propri Piani Regolatori Generali, precisandole;

2) i Comuni provvedono, tramite la Commissione di Studio e l'Ufficio Studi del Piano Intercomunale e mediante riunioni per settori di due o più Comuni, a coordinare i P.R.G.C. L'esecuzione di questa fase dei lavori è subordinata alla disponibilità della cartografia 1:5.000 dell'intero territorio, in corso di redazione ad opera di una ditta specializzata in rilevamenti aerofotogrammetrici;

3) i Comuni elaborano i Piani Regolatori Generali definitivi; contemporaneamente l'Ufficio Studi del P.R.I. rielabora la tavola del Piano Intercomunale con le precisazioni contenute nei P.R.G.C.

<sup>(10)</sup> Tra questi il piano finanziario di larga massima relativo all'attuazione delle opere e infrastrutture in genere previste dal P.R.I.

Fig. 3. - Collegno e Grugliasco nel 1951.

Nel 1951 l'area edificata è di complessivi ettari 147 per Collegno e 81 per Grugliasco. Essa aumenta del 174 % nel primo Comune e del 59 % nel secondo.

Tra il 1921 e il 1951 la popolazione residente di Collegno passa da 7714 ab. a 13123 ab. (+70 %), quella di Grugliasco da 4461 ab. a 6945 ab. (+55,8 %). Sotto il profilo economico lo sviluppo dei due Comuni è notevolmente differente, come dimostra il confronto tra i censimenti industriali del 1927 e del 1951.

	Cens. 1927		Cens. 1951	
	Esercizi	Add. locali	Unit. locali	HP installati
Collegno	90	2304	247	4031
Grugliasco	67	1430	103	1418

Dalla tabella risulta che il numero degli addetti aumenta del 75 % a Collegno e rimane pressoché invariato a Grugliasco nonostante l'aumento di esercizi. Nel 1951 la popolazione nei centri è la seguente.

COLLEGNO	
Collegno concentrico ab.	10.523
Paradiso »	805
Savonera »	218
	11.546

#### GRUGLIASCO

Grugliasco concentr. ab.	5.793
Paradiso »	93
Gerbido e Morozzo »	436
	6.322

La densità media in ab/ha. sulla superficie edificata è all'incirca di 78,5 per Collegno e di 78 per Grugliasco. Se si riferisce il calcolo agli incrementi della popolazione fra il 1921 e il 1951 e delle aree edificate tra il 1923 e il 1951, la densità media risultante è di 55,3 ab/ha per Collegno e di 65,3 ab/ha. per Grugliasco.

Evidentemente influiscono nella valutazione le aree industriali, più vaste a Collegno a causa del maggiore numero di industrie. Occorre inoltre tener presente che nel calcolo della superficie delle aree edificate sono state conteggiate anche le aree libere intermedie ad altre effettivamente utilizzate da costruzioni, più numerose a Collegno che a Grugliasco, dove minore è l'ampiezza delle zone urbanizzate.

Lo sviluppo spaziale dei due Comuni comincia a profilarsi in tutta la sua ampiezza e gravità. Il « continuum » urbano si estende senza soluzione di continuità lungo la statale 25, che si caratterizza come asse interno, premuto sui lati dal massiccio dilagare dell'edilizia più indifferenziata: residenziale, commerciale,

industriale. Regina Margherita si espande limitatamente, ad ovest; però, sull'asse della congiungente il corso Torino con il vecchio nucleo, si forma un grosso agglomerato che tende ad ampliarsi a sud e ad ovest verso Leumann. Altro nucleo di recente costituzione si trova ad est, verso Torino, in borgata Paradiso.

L'ampliamento di Grugliasco è meno evidenziato e consiste principalmente nella formazione di piccoli nuclei di case a nord-ovest del concentrico, appena a sud del confine con Collegno.

Tra i fatti nuovi del periodo in esame si devono ricordare:

— la pratica saldatura dei tre centri di Collegno, Regina Margherita e Leumann, sancita dal censimento del '51;

— il nuovo nucleo di borgata Paradiso, ai confini con Torino;

— la costruzione del campo volo dell'Aeritalia, che contribuisce a orientare l'espansione di Collegno verso ovest, ossia in direzione opposta a quella di Torino;

— la istituzione dell'ospedale psichiatrico di Grugliasco, che forma un'altra barriera all'espansione di questo centro verso oriente e contribuisce in certa misura a falsare la reale entità della popolazione del Comune.

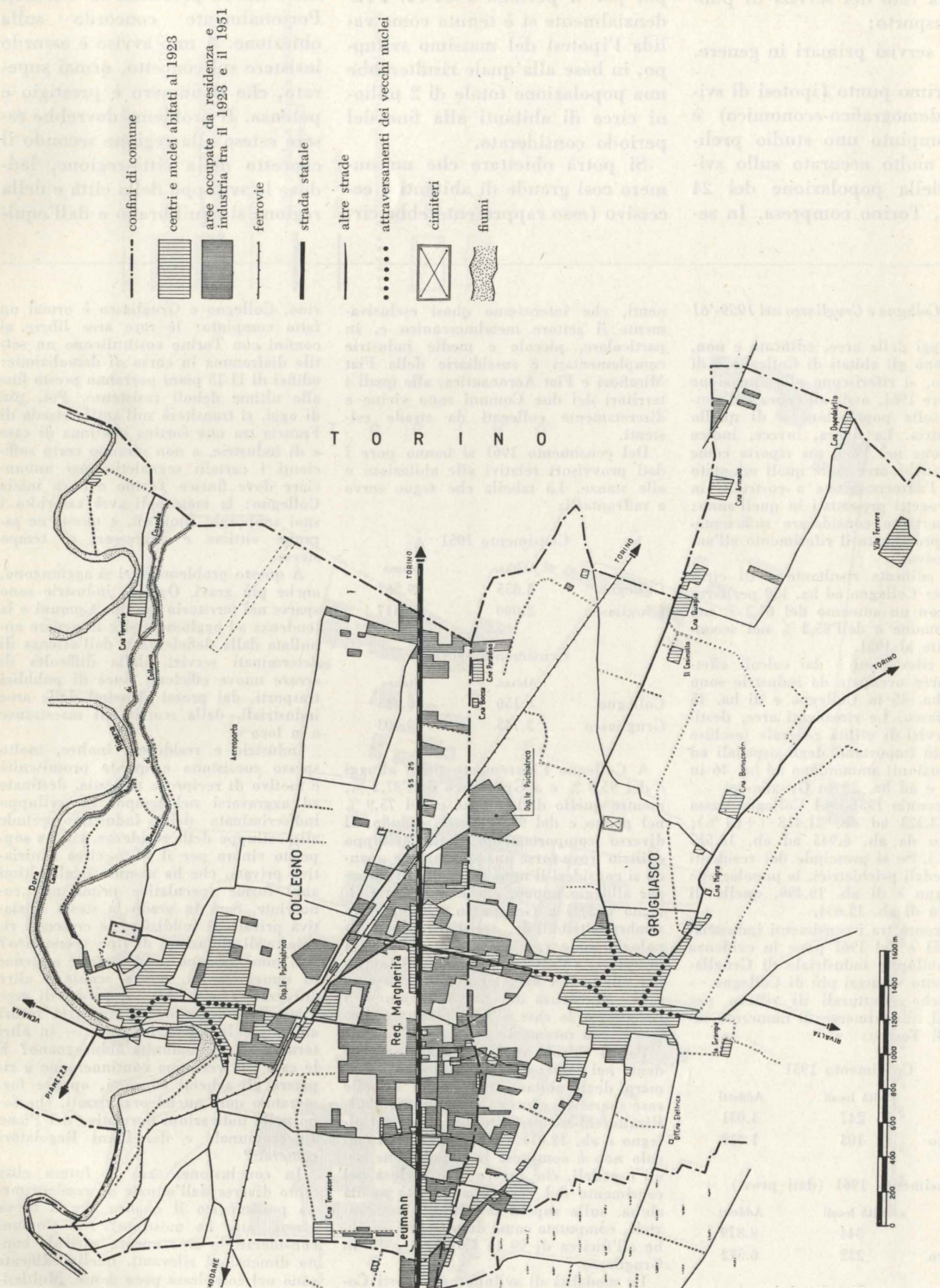


Fig. 3 - Schema dello sviluppo storico-urbanistico dei centri di Collegno e Grugliasco - al 1951



nee di comunicazione stradali e ferroviarie e, legati ai punti precedenti,

e) la rete dei servizi di pubblico trasporto;

f) i servizi primari in genere.

Sul primo punto (ipotesi di sviluppo demografico-economico) è stato compiuto uno studio preliminare molto accurato sullo sviluppo della popolazione dei 24 Comuni, Torino compresa. In se-

guito si sono formulate tre ipotesi, cosiddette del massimo, del minimo e della stazionarietà dello sviluppo, per il periodo 1961-71. Prudenzialmente si è tenuta come valida l'ipotesi del massimo sviluppo, in base alla quale risulterebbe una popolazione totale di 2 milioni circa di abitanti alla fine del periodo considerato.

Si potrà obiettare che un numero così grande di abitanti è eccessivo (esso rappresenterebbe cir-

ca il 50 % della popolazione attuale del Piemonte e sarebbe superiore a quello, ancora attuale, della intera provincia di Torino). Personalmente concordo sulla obiezione. A mio avviso è assurdo insistere sul concetto, ormai superato, che il numero è prestigio e potenza. Il problema dovrebbe essere esteso alla regione secondo il concetto della città-regione, laddove lo sviluppo della città e della regione si equilibrano e dall'equi-

Fig. 4. - Collegno e Grugliasco nel 1959-'61

I conteggi delle aree, edificate e non, che formano gli abitati di Collegno e di Grugliasco, si riferiscono alla situazione dell'ottobre 1961, ossia all'epoca del censimento sulla popolazione e di quello sull'industria. La figura, invece, indica la situazione nel 1959, ma riporta come edificate anche aree sulle quali era stata concessa l'autorizzazione a costruire in base a progetti presentati in quell'anno; si può pertanto considerare sufficientemente approssimato il riferimento all'anno successivo.

L'area edificata risultante è di circa ha. 240 per Collegno ed ha. 150 per Grugliasco, con un aumento del 64,3 % nel primo Comune e dell'85,2 % nel secondo, rispetto al 1951.

Dalle rilevazioni e dai calcoli effettuati le aree occupate da industrie sono circa di ha. 45 in Collegno e di ha. 15 in Grugliasco. Le rimanenti aree, destinate a servizi di utilità generale (escluse le aree più importanti degli ospedali ed altre istituzioni) ammontano ad ha. 46 in Collegno e ad ha. 20 in Grugliasco.

Nel decennio 1951-1961 Collegno passa da ab. 13.123 ad ab. 21.418 (+63 %); Grugliasco da ab. 6.945 ad ab. 13.517 (+94,8 %). Se si prescinde dai residenti nei 3 ospedali psichiatrici, la popolazione di Collegno è di ab. 18.490, quella di Grugliasco di ab. 12.634.

Il confronto tra i censimenti industriali del 1951 e del 1961 pone in evidenza il forte sviluppo industriale di Grugliasco, soggetto — assai più di Collegno — a modifiche strutturali di rilievo per effetto del trasferimento di numerose industrie di Torino:

Censimento 1951		
	Unità locali	Addetti
Collegno	247	4.031
Grugliasco	103	1.418
Censimento 1961 (dati prov.)		
	Unità locali	Addetti
Collegno	344	8.879
Grugliasco	232	6.512

Il numero degli addetti occupati « in loco » aumenta del 120 % a Collegno e del 360 % a Grugliasco. Aumenti impo-

nenti, che interessano quasi esclusivamente il settore metalmeccanico e, in particolare, piccole e medie industrie complementari e sussidiarie della Fiat Mirafiori e Fiat Aeronautica, alle quali i territori dei due Comuni sono vicine e discretamente collegati da strade esistenti.

Del censimento 1961 si hanno pure i dati provvisori relativi alle abitazioni e alle stanze. La tabella che segue serve a raffrontarli:

Censimento 1951		
	Abitaz.	Stanze
Collegno	3.655	9.563
Grugliasco	2.000	5.317
Censimento 1961		
	Abitaz.	Stanze
Collegno	6.156	16.815
Grugliasco	3.745	10.403

A Collegno l'incremento degli alloggi è del 95,8 % e a Grugliasco dell'87,2 %, mentre quello delle stanze è del 75,9 % nel primo e del 95,5 % nel secondo. Il diverso comportamento dello sviluppo edilizio trova forse una spiegazione quando si consideri il numero medio di stanze per alloggio nuovo, che è di 2,1 a Collegno e 2,95 a Grugliasco. Questo fatto sembra attribuibile, tra l'altro, alla tipologia delle case costruite; tendono a prevalere, a Collegno i condomini (anche per effetto del maggior costo delle aree e per l'esistenza del Corso Torino) e a Grugliasco le case a 1÷2 piani f.t. isolate e, più raramente a 3-4 piani f.t.

Per il calcolo della popolazione residente nei centri si è supposto che il numero degli abitanti nei nuclei e nelle case sparse sia rimasto costante nel 1961. Risulterebbero pertanto ab. 17.543 a Collegno e ab. 12.014 a Grugliasco (nel calcolo non è compresa la popolazione negli ospedali, che invece vi è inclusa nel censimento del 1951). La densità media ab/ha. sulla superficie edificata residenziale, computata come detto sopra, sarebbe all'incirca di 90 in Collegno e 83 in Grugliasco.

Le modalità di sviluppo di questi Comuni appaiono in tutta la loro drammaticità anche da un sommario esame della figura. La saldatura totale tra To-

rino, Collegno e Grugliasco è ormai un fatto compiuto: le rare aree libere ai confini con Torino costituiscono un sottile diaframma in corso di demolizione: edifici di 11-13 piani porranno presto fine alle ultime deboli resistenze. Poi, più di oggi, si transiterà sull'antica strada di Francia tra una cortina continua di case e di industrie, e non saranno certo sufficienti i cartelli segnaletici per annunciare dove finisce Torino e dove inizia Collegno: la metropoli avrà assorbito i suoi sobborghi limitrofi, e questi ne saranno vittime e aggressori al tempo stesso.

A questo problema altri si aggiungono, anche più gravi. Oggi le industrie sono sparse nel territorio dei due Comuni e la tendenza ad agglomerarsi è in genere annullata dalla deficienza o dall'assenza di determinati servizi, dalla difficoltà di creare nuove efficienti linee di pubblici trasporti, dai prezzi altissimi delle aree industriali, dalla scarsità di maestranze « in loco ».

Industrie e residenze, inoltre, molto spesso coesistono e questa promiscuità è motivo di reciproca molestia, destinata ad aggravarsi nel tempo. Lo sviluppo indiscriminato delle industrie prelude allo sviluppo delle residenze, cui ha superato sinora per il 97 % circa l'iniziativa privata, che ha assunto negli ultimi anni forme speculative prima mai conosciute. Sarà in grado la stessa iniziativa privata di soddisfare le crescenti richieste di abitazioni di tipo economico?

E come saranno soddisfatte le esigenze di nuovi servizi, nuove scuole e altre attrezzature collettive, di verde, di aree a strade e a parcheggi, di cui i futuri abitanti e le industrie, ossia — in altri termini — le comunità abbisognano? E le case che verranno continueranno a ripetere gli schemi consueti, oppure formeranno quei nuclei organizzati, che sono nelle indicazioni normative del Piano Intercomunale e dei Piani Regolatori Generali?

In conclusione, sarà la futura città tanto diversa dall'attuale da rendere meno pessimistico il quadro che il breve esame fatto ha mostrato? Nei Comuni considerati le aree ancora agricole hanno dimensioni rilevanti, quelle edificate sono nel complesso poco dense. Moltissimo può essere fatto per salvare la situazione, sebbene difficile. Ma cosa e quanto si saprà fare per salvarla realmente?

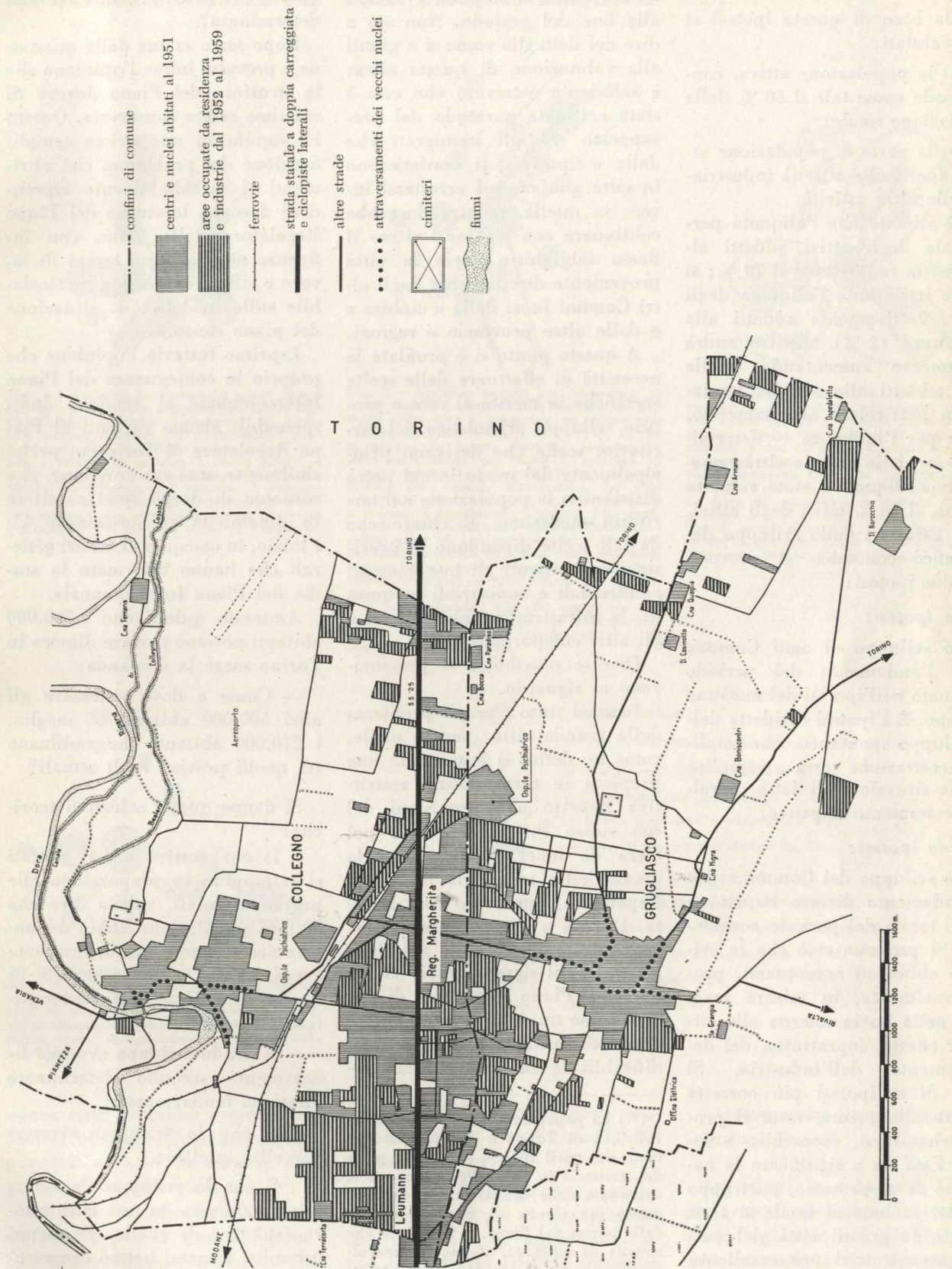


Fig. 4 - Schema dello sviluppo storico-urbanistico dei centri di Collegno e Grugliasco al 1959.

librio nasce quell'armonia di cui l'urbanistica è tuttora alla ricerca. Ricerca sostanziale e non solo formale.

Sulla base di questa ipotesi si sono valutati:

a) la popolazione attiva, considerando come tale il 50 % della popolazione totale;

b) la parte di popolazione attiva addetta alle attività industriali e alle altre attività.

Si è stimato che l'aliquota percentuale degli attivi addetti all'industria rappresenti il 70 %; si ritiene irrilevante l'aliquota degli attivi effettivamente addetti alla agricoltura (2 %), mentre andrà sicuramente aumentando quella degli addetti alle attività terziarie, in particolare al commercio, specie per l'influenza — determinante — della grande città; quest'ultima aliquota è stata valutata intorno al 28 % circa degli attivi.

Sui caratteri dello sviluppo demografico-economico si prospettano due ipotesi:

#### Prima ipotesi:

lo sviluppo di ogni Comune segue l'andamento del periodo esaminato nell'ipotesi del massimo sviluppo. È l'ipotesi cosiddetta dello sviluppo spontaneo, che implica l'accettazione pura e semplice di una situazione di fatto, peraltro decisamente negativa;

#### Seconda ipotesi:

lo sviluppo dei Comuni segue un andamento diverso rispetto a quello totale del periodo considerato. Si presume cioè che lo sviluppo abbia ad accentuarsi, proporzionalmente, in misura maggiore nella fascia esterna alla città per effetto, soprattutto, del decentramento dell'industria. Si tratta di un'ipotesi più corretta rispetto alla prima, sotto il profilo urbanistico, economico e sociale. Essa sta a significare la negazione di un processo, purtroppo in atto, in base al quale si sono formate le grandi città del passato, accentratrici per eccellenza e per eccellenza distruttrici dei valori più elevati dell'uomo.

Questa seconda ipotesi ha comportato la necessaria contrazione della popolazione in Torino, contenuta entro il milione e mezzo alla fine del periodo. Non sto a dire nel dettaglio come si è giunti alla valutazione di questa cifra; è sufficiente osservare che essa è stata calcolata partendo dal presupposto che gli immigrati che dalla « cintura » si trasferiscono in città abbiano ad arrestarsi invece in quella, mentre dovrebbe continuare con lo stesso ritmo il flusso migratorio verso la città proveniente direttamente dagli altri Comuni fuori della « cintura » e dalle altre provincie e regioni.

A questo punto si è profilata la necessità di effettuare delle scelte specifiche in merito al vero e proprio sviluppo urbanistico del territorio, scelte che derivano principalmente dal modo in cui potrà distribuirsi la popolazione nel territorio medesimo. È chiaro che da tali scelte dipendono le previsioni concernenti gli insediamenti residenziali e industriali e, quindi, le infrastrutture che gli uni e gli altri comportano.

Diverse possibilità si presentavano al riguardo.

Innanzi tutto c'era il problema della grande città, per la quale, come ho detto, si è avanzata una proposta in certa misura restrittiva rispetto alle previsioni del suo stesso P.R.G.C. (11). E poi c'era da tener presente che la grande città aveva già un Piano Regolatore, approvato con decreto. Doveva o meno essere conservato questo Piano nelle sue linee generali? Si doveva, cioè, considerare il Piano Regolatore di Torino come un dato di fatto, sicché erano da assumersi come immutabili le sue indicazioni, oppure

(11) La popolazione finale prevista dal P.R.G.C. di Torino è di 1.500.000 abitanti, dei quali 100.000 circa nella parte del territorio in destra Po. Invero, se si tien conto delle densità attuali, notevolmente più elevate di quelle prescritte dalle norme del Piano, e delle aree che restano da edificare, si può ragionevolmente ritenere che la popolazione effettivamente insediabile si avvicini intorno ai 2.000.000 di abitanti.

pure poteva prendersi in esame la possibilità di consigliare varianti profonde nella sua struttura, quindi nei principi che l'avevano determinato?

Dopo serio esame della questione è prevalsa infine l'opinione che la struttura del Piano doveva di massima essere conservata. Questo ha significato una prima semplificazione del problema, che altrimenti si sarebbe dovuto riprendere daccapo lo studio del Piano Regolatore della Città, con influenze non lievi sui tempi di lavoro e riflessi di portata incalcolabile sulle modalità di attuazione del piano stesso.

Esprimo tuttavia l'opinione che proprio in conseguenza del Piano Intercomunale si rendano indispensabili alcune varianti al Piano Regolatore di Torino o, preferibilmente, una sua revisione, che consenta di dargli quel carattere di dinamicità cui accennavo all'inizio, in ossequio ai criteri generali che hanno informato lo studio del Piano Intercomunale.

Ammezzo quindi che 1.500.000 abitanti possano trovare dimora in Torino sorge la domanda:

— Come e dove sistemare gli altri 500.000 abitanti o, meglio, i 270.000 abitanti che residuano tra quelli previsti e gli attuali?

Si danno queste soluzioni teoriche:

1) che tutti i centri abitati si sviluppino in proporzione alle previsioni totali, vale a dire che la loro popolazione abbia ad aumentare secondo una determinata curva, peraltro più accentuata di quella desumibile dagli andamenti del passato;

2) che lo sviluppo avvenga linearmente secondo determinate direttrici fondamentali;

3) che lo sviluppo avvenga per città satelliti;

4) che lo sviluppo sia assorbito totalmente da una città nuova (sul tipo di quella che alcuni urbanisti francesi hanno congegnato per Parigi) da ubicarsi in località anche abbastanza lontana

dal grande centro, a 30-40 Km. da Torino. In questo caso la popolazione di Torino potrebbe essere ulteriormente contenuta e la

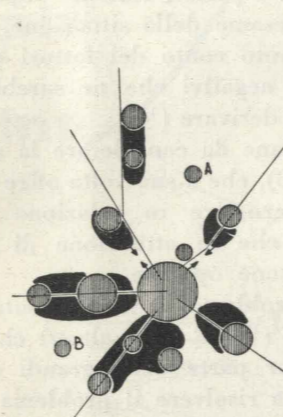


Fig. 5 - Sviluppo spontaneo dei centri abitati esistenti. L'attrazione reciproca dei centri abitati esistenti determina l'espansione dei medesimi secondo direttrici che corrispondono principalmente alle linee delle comunicazioni stradali e ferroviarie esistenti. I centri abitati A e B, estranei a queste linee, hanno scarse probabilità di partecipare al processo di sviluppo del territorio, a meno che si formino nuove infrastrutture che contribuiscano ad allacciarli rapidamente con gli altri centri e, soprattutto, con la grande città.

residenziali ed industriali, specie in rapporto alle modificazioni che prevedibilmente possono derivare alla struttura del territorio dall'at-

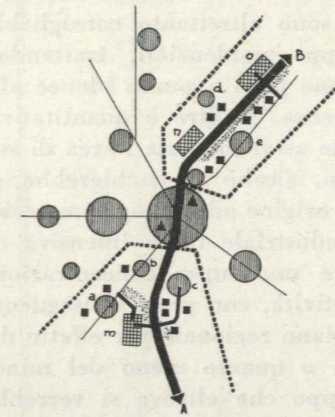


Fig. 6 - Sviluppo lineare, per formazione di nuovi centri residenziali e industriali. Lo sviluppo della città è imperniato su alcune predefinite direttrici. I centri a, b, c, d, e, che si trovano su queste direttrici, assumeranno nello stato finale del Piano il carattere di « centri satelliti » della città. Il loro sviluppo avverrà per « nuclei organizzati ». Le zone industriali attrezzate m, n, o, contribuiranno a renderli autosufficienti. L'arteria AB, qualificabile come autostrada urbana, faciliterà i collegamenti tra i « centri satelliti » e i centri direzionali e commerciali della città; essa dovrà preferibilmente essere affiancata da una linea ferroviaria veloce in sede propria per i collegamenti tra centro e centro e tra le residenze e le zone industriali. Gli altri centri, che non fanno parte dei comprensori di sviluppo, dovranno formare oggetto principalmente di ristrutturazione urbanistica.

tati troppo spesso negativi desunti dalle recenti e meno recenti esperienze fatte all'estero in proposito;

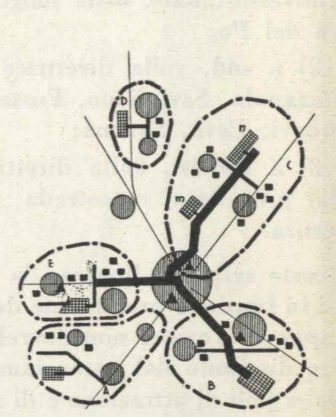


Fig. 7 - Sviluppo per « città satelliti ». I comprensori A, B, C, D, E, individuano, ciascuno, una « città satellite », formata dall'ampliamento per « nuclei organizzati » di centri abitati esistenti e con la riorganizzazione urbanistica di questi ultimi e delle zone compromesse. Nel comprensorio C le zone industriali m ed n servono, in parte, le zone residenziali della città. Le linee di comunicazione stradale dei comprensori B, C, E, sono collegate tra loro e con i centri direzionali e commerciali mediante arterie attrezzate e un semianello, pure attrezzato, interno alla città.

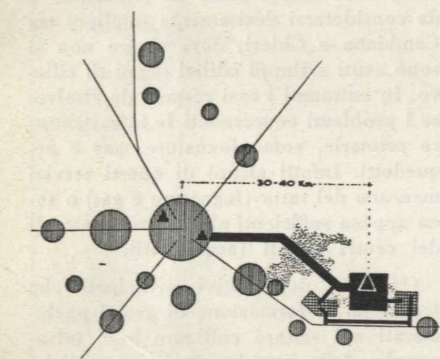


Fig. 8 - Sviluppo per « città nuova ». Lo sviluppo della grande città e dei centri limitrofi viene in massima parte assorbito da una nuova città, ubicata a 30-40 km da quella esistente, completamente organizzata e dotata di attrezzature capaci di soddisfare le esigenze della popolazione che dovrà insediarsi.

- Centri esistenti
- Vie di comunicazione esistenti
- Nuclei residenziali organizzati
- Zone industriali attrezzate
- ▲ Centri direzionali e commerciali
- Aree di espansione (riferim. fig. 5)
- Città nuove (riferim. fig. 8)
- Comprensori di sviluppo (riferim. fig. 6)
- Comprensori di « città satelliti » (riferim. fig. 7)
- Fascie a verde di separazione
- Assi attrezzati veloci
- Assi locali

nuova città potrebbe avere fino a 500.000 abitanti e, comunque, una popolazione tale da rendere economica la sua formazione.

Scartata la soluzione 1), che esclude di per sé qualsiasi possibilità di sviluppo organico che tenga conto dei fattori obiettivi delle localizzazioni « optimum »,

tuaione delle grandi opere progettate (ad es. grandi strade, metropolitane, ecc.);

scartata la soluzione 4), anche se allettante, per i gravi rischi che comporta la costruzione di una città nuova, per le immense difficoltà che ostanto alla sua creazione e, non ultimo, per i risul-

rimanevano da considerare le soluzioni 2) e 3).

In effetti la soluzione 2) non può essere disgiunta da una visione regionale del problema. A mio sommesso avviso presenta una molteplicità di vantaggi ed è di probabile, se non certa, attuazio-

ne. Essa potrebbe attuarsi, in alternativa, su tre direttrici, che sono fondamentali per lo sviluppo della nostra Regione:

1) a nord-est, sulla direttrice di Chivasso-Casale, ossia lungo la linea del Po;

2) a sud, sulla direttrice di Carmagnola, Savigliano, Fossano, Mondovì, Ceva, Savona;

3) a sud-est, sulla direttrice della progettata autostrada per Piacenza.

Questo sviluppo lineare, da vedersi in funzione preminente dello sviluppo di Torino, non dovrebbe essere disgiunto dal potenziamento dei « poli di attrazione e di sviluppo » regionali, individuabili sin d'ora nei capoluoghi di provincia e in altre città minori che già costituiscono « poli », come Pinerolo, Ivrea, Saluzzo, Alba, Acqui, ecc.

L'integrazione economica e urbanistica risulterebbe evidente, soprattutto per l'attrazione che verrebbe esercitata da questi « poli » sui centri minori, da svilupparsi secondo il principio più sopra enunciato.

È appena il caso di osservare che il maggior vantaggio derivante dallo sviluppo lineare sarebbe dato dalla possibilità di disporre, a lato degli insediamenti industriali futuri, quelli residenziali, gli uni e gli altri suscettibili di successivi sviluppi, ampliamenti e integrazioni a mano a mano che si presenta la necessità di effettuare quegli sviluppi, quegli ampliamenti, quelle integrazioni. Altro vantaggio sarebbe costituito dal sistema delle linee di comunicazione principali, concentrate entro fasce piuttosto ristrette ma di notevole influenza spaziale, con possibilità di raccordi laterali ai « poli di sviluppo » regionali. Per ultimo accennerò ai vantaggi dovuti al reperimento in luogo della mano d'opera (a causa del ridimensionamento del fattore agricolo), all'attuazione del principio « città-campagna », alla possibile integrazione industria-agricoltura.

La soluzione 2), nonostante i

pregi che presenta, non è confacente al ristretto ambito del territorio del P.R.I. Infatti, se sono ammissibili sviluppi industriali anche rilevanti in direzione nord-est, ossia verso Settimo-Chivasso, non sono altrettanto consigliabili sviluppi residenziali, trattandosi di zone poco o punto idonee alla residenza. Inoltre è quantitativamente assai modesta l'area di sviluppo, sicché si rischierebbe di dare origine ad una agglomerazione industriale tanto intensiva da creare una super concentrazione di attività, con gravi conseguenze sul piano regionale per effetto dei vuoti o quanto meno del minor sviluppo che altrove si verrebbe a produrre; resta infine da segnalare la difficoltà, attuale, di reperire aree a basso prezzo in conseguenza delle notevoli richieste e della presenza di opere importanti (autostrade, ferrovia, strada statale) nella zona indicata.

In direzione sud la questione assume aspetti più possibili in quanto più facile è reperire in questa parte del territorio aree per l'industria e per la residenza, le une individuabili nella pianura a margine del fiume Po, le altre nella fascia pedecollinare esposta a sud tra Moncalieri e Chieri.

Tuttavia, mentre di aree per l'industria si potrebbe disporre di quantità tali da soddisfare ampiamente le esigenze di insediamento previste <sup>(12)</sup>, per le aree residenziali si rileva una certa scarsità

<sup>(12)</sup> I vantaggi della zona pianeggiante in destra Po, in territorio di Moncalieri-Trofarello e fino alla ferrovia per Alessandria e Savona sono costituiti essenzialmente dalla presenza, in sede di progetto, di importanti arterie (tangenziale interna sud e asse attrezzato orientale nord-sud di scorrimento interno veloce). Inoltre assume particolare rilievo la prossimità ad essa della ferrovia, della prevista stazione di smistamento sud (Trofarello) e della prevista linea metropolitana Torino-Chieri; da segnalare, infine la relativa vicinanza ad altre zone industriali (Fiat Mirafiori e zone di Grugliasco-Rivoli). Per contro la zona dovrebbe essere bonificata mediante opere di drenaggio delle acque superficiali provenienti dalla collina; qualche difficoltà presentano gli scarichi dei rifiuti indu-

tà <sup>(13)</sup>, a meno di volervi destinare la collina, prevedendovi massicci insediamenti residenziali nel suo versante meridionale. Anche questa possibilità non è stata esclusa a priori, sebbene dopo attento esame della situazione, che ha tenuto conto dei fattori positivi e negativi che ne sarebbero potuti derivare <sup>(14)</sup>.

Rimane da considerare la soluzione 3), che a sua volta offre delle alternative in relazione alle scelte che in attuazione di essa si possono operare.

Il problema delle città satelliti è noto <sup>(15)</sup>. È noto altresì che la maggior parte delle grandi città tende a risolvere il problema del

triali, trattandosi di terreni di poco sopraelevati rispetto al fiume Po, nel quale dovrebbero confluire gli scarichi medesimi.

<sup>(13)</sup> La scarsità di aree residenziali è più evidente nella faccia pedecollinare Moncalieri - Testona - Moriondo - Trofarello, soprattutto perchè la proprietà vi è piuttosto frazionata e il grado di compromissione edilizia rilevante. Riesce pertanto più difficile disporre di aree sufficientemente ampie per ospitarvi quartieri organici o anche solo nuclei edilizi di qualche importanza. La situazione è da considerarsi decisamente migliore tra Cambiano e Chieri, dove sinora non si sono avuti sviluppi edilizi degni di rilievo. In entrambi i casi restano da risolvere i problemi concernenti le infrastrutture primarie, come fognature, gas e acquedotti. Infatti alcuni di questi servizi mancano del tutto (fognature e gas) o sono appena sufficienti alle necessità attuali dei centri abitati (acquedotti).

<sup>(14)</sup> Uno dei motivi principali che sconsiglia la formazione di grossi agglomerati nel settore collinare è la salvaguardia delle preesistenze paesaggistiche della zona. Ci sarebbe inoltre da considerare la incoerenza e la varietà notevole del suolo, fattori che rendono l'edificazione molto difficile e comunque assai costosa rispetto alle zone di pianura o pedecollinari.

Una soluzione di questo tipo potrebbe ammettersi, eccezionalmente, quando nel territorio non vi fossero altre zone parimenti idonee alla residenza, il che è da escludere nel caso in questione.

<sup>(15)</sup> Sulle « città satelliti » la letteratura è molto vasta, ma non risulta sia stata sinora raccolta sistematicamente. Si citano alcuni testi, articoli e memorie tra i principali conosciuti sull'argomento:

— R. D. MC KENZIE, « The Metropolitan


















# torino

## piano regolatore

### Intercomunale

km. 5 10 15

(riduzione da tavola in scala 1 : 100.000)

-  AUTOSTRADE E STRADE DI GRANDE COMUNICAZIONE INTERNAZIONALE E NAZIONALE
-  AUTOSTRADE IN PROGETTO
-  STRADE ATTREZZATE DI RACCORDO LONTANO
-  STRADE ATTREZZATE TANGENZIALI INTERNE
-  STRADE ATTREZZATE DI PENETRAZIONE E DI ATTRAVERGIMENTO VELOCE
-  ASSE DI COLLEGAMENTO FRA ZONE INDUSTRIALI
-  STRADA PEDEMONTANA
-  STRADE DI CARATTERE INTERCOMUNALE
-  STRADE DI PENETRAZIONE E DI SCORRIMENTO AI CENTRI ABITATI
-  FERROVIE
-  FORMA URBIS DEI COMUNI
-  ZONE INDUSTRIALI ATTREZZATE PROPOSTE
-  ZONE A VERDE PUBBLICO ATTREZZATE
-  ZONE RURALI
-  CENTRI DIREZIONALI IN TORINO
-  AEROPORTO "CITTA' DI TORINO"
-  LIMITI TERRITORIALI DEL COMUNE DI TORINO

27 IV 1962

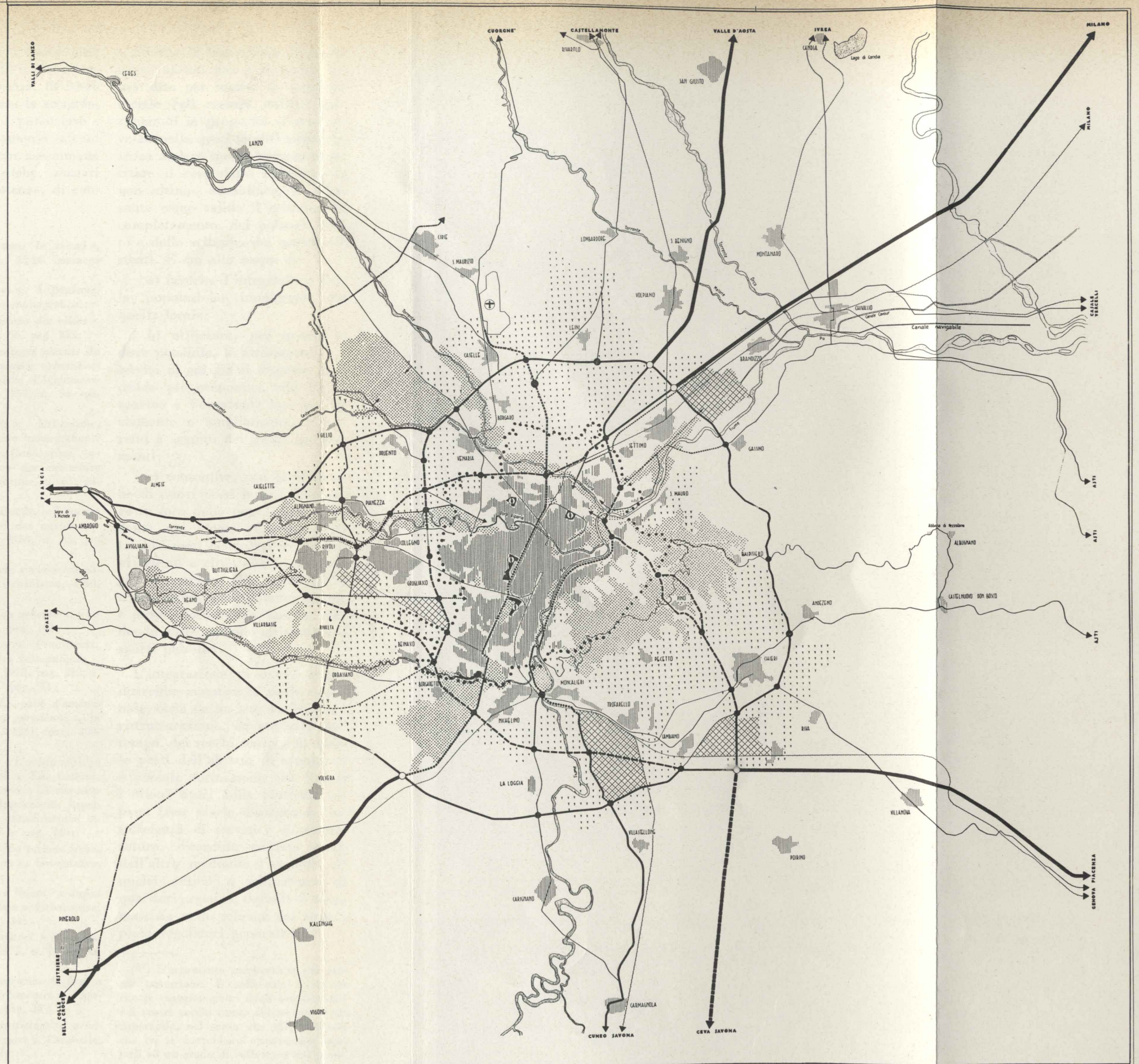


Fig. 9 - Lo schema del Piano Intercomunale di Torino presentato alla Commissione Generale del PRI nella seduta del 27 aprile 1962.

decentramento promuovendo la formazione di città, siano esse nuove od ottenute con l'ampliamento di centri esistenti, dislocate nell'intorno delle metropoli: intorno che può variare in ampiezza col variare della loro sfera d'influenza.

Attualmente si hanno due tendenze: la prima, sull'esempio di

Londra, è orientata a creare città nuove autonome, più o meno lontane dalla città vecchia, di 20-80 mila abitanti caduna; la seconda, invece, è orientata a potenziare e sviluppare organicamente alcuni centri già esistenti che assommano in sé le caratteristiche, magari primordiali o in potenza, di centri satelliti.

Esclusa la formazione di nuovi centri abitati fine a se stessi, soprattutto per motivi di carattere sociale (gli esempi italiani sperimentati in proposito si sono rivelati nella quasi totalità negativi: senza andare molto lontano basta citare il caso della Falchera) e, non ultimo, economico, si è assunto come valido il criterio del completamento, del potenziamento e dello sviluppo dei centri esistenti. E ciò allo scopo di:

a) favorire l'integrazione della popolazione immigrata con quella locale;

b) utilizzare, per quanto e dove possibile, le attrezzature e i servizi di cui già si dispone, rendendo più economica tale utilizzazione e l'eventuale loro potenziamento o ampliamento, occorrenti a seguito dei nuovi insediamenti;

c) consentire, con la creazione di nuovi posti lavoro, l'impiego *in loco* della popolazione residente nei singoli Comuni, evitando i moti pendolari tra Comuni esterni e città, che tanto disagio procurano alle maestranze, trasformando quei Comuni in veri e propri dormitori e, spesso, rendendo antieconomici gli stessi trasporti pubblici.

L'integrazione di questi centri dovrebbe avvenire in modo razionale, ossia da un lato mediante la ristrutturazione, da graduarsi nel tempo, dei vecchi centri e di quelle parti dell'abitato di spontanea e recente formazione che hanno i difetti tipici della periferia urbana (rete viaria disorganica, insufficienza di servizi e di attrezzature, disordine edilizio ecc.), dall'altro mediante l'aggiunta di nuclei edilizi o addirittura di quartieri organici, definiti di larga massima nello schema dei singoli piani regolatori generali <sup>(16)</sup>.

<sup>(16)</sup> L'argomento meriterebbe più ampia trattazione. È sufficiente osservare che la maggior parte degli ampliamenti dei nostri vecchi centri abitati non è recuperabile, nel senso che gli interventi che ivi si dovrebbero attuare, per portarli ad un grado di sufficienza dal punto

*Community* », Mc Graw-Hill, New York, 1933;

— LEWIS MUMFORD, « *The culture of cities* » (1938), trad. it. Comunità, Milano 1953; vedi soprattutto i capp. V (la struttura regionale della città), VI (la politica dello sviluppo regionale), VII (basi sociali del nuovo ordine urbano);

— LEWIS MUMFORD, « *City Development* », Harcourt, Brance and Co., New York, 1945;

— C. B. PURDOM, « *The Building of Satellite Towns* », J. M. Dent & Sons Ltd., nuova ed. 1949;

— W. ISARD, R. A. KAVESH, « *Economic Structural Interrelations of Metropolitan Regions* », « *American Journal of Sociology* », vol. LX, n. 2, settembre 1954;

— R. M. FISHER (a cura di), « *The Metropolis in Modern Life* », Doubleday & Co., Inc., Garden City, New York, 1955;

— LOUIS WIRTH, « *The Metropolitan Region as a Planning Unit* », in « *Community Life and social Policy* », The University of Chicago Press, Chicago, 1956;

— LLOYD RODRVIN, « *The British New Towns Policy* », Harvard University Press, Cambridge, 1956;

— R. E. DICKINSON, « *The Regional Relations of the City* », in « *Cities and Society* », a cura di P. K. Hatt e A. J. Reiss jr., The Free Press, Glencoe, Illinois, 1957;

— *Seminario sulla Pianificazione Regionale*, Tokyo 28 luglio - 8 agosto 1958, gli atti sono contenuti in « *Regional Planning* », pubblicazione delle Nazioni Unite, Sezione degli Affari Economici e Sociali, New York 1959; vedasi in particolare:

L. GULICK, « *Reactions to metropolitan expansion in the United States of America* »;

I. P. THIJSSSE, « *Metropolitan planning in the Netherlands: Conurbation Holland* »;

F. J. ADAMS, « *Techniques of regional planning as applied to metropolitan areas* »;

— PAUL BRENKOV, « *The conurbations - The major problem areas* », in « *Town and country planning* », 1961, pagine 25-77.

— « *Villes nouvelles dans le mond* », *Urbanisme*, 1953, n. 25-26 (numero monografico);

— « *Créations Urbaines* », *Urbanisme*, 1957, n. 54 (numero monografico);

— JEAN ROYER, « *Extensions des villes* », *Urbanisme*, 1957, n. 56, pag. 222;

— JEAN MEYER, « *Les aspects récents du phénomène de croissance urbaine et la notion de périmètre d'agglomération* », *Urbanisme*, 1957, n. 56, pagina 225;

— « *Grands ensembles* », *Urbanisme*, 1959, n. 62-63 (numero monografico);

— FRANÇOIS PARFAIT, « *Conception, organisation, réalisation des ensembles d'habitation* », *Urbanisme*, n. 65, pagina 18;

— MAURICE FRANÇOIS ROUGE, « *L'humanité devant le péril des agglomérations* », *Urbanisme*, 1959, n. 65, pagina 41;

— JEAN DAYRE, « *L'étude socio-économique de la cité* », *Urbanisme*, 1959, n. 65, pag. 56;

— S. CHABOT, « *L'évasion urbaine* », « *La vie Urbaine* », 1957, pag. 108;

— GENEVIÈVE e PHILIPPE PINCHEMEL, « *Les villes nouvelles britanniques* », « *La vie Urbaine* », 1958, pag. 252, e, stessa rivista, 1959, pag. 11;

— PIERRE LAVEDAN, « *Le plan d'aménagement de la région parisienne* », in « *La vie Urbaine* », 1961, pag. 290-296;

— GIUSEPPE SAMONÀ, « *L'urbanistica e l'avvenire delle città* », Ed. Laterza, Bari, 1959, nel capitolo « *La ricostruzione europea del dopoguerra. Aspetti e problemi della pianificazione inglese* » da pag. 105 a pag. 144;

— GIOVANNI ASTENGO, « *La lezione Urbanistica di Amsterdam* », *Urbanistica*, 1949, n. 2, pag. 27;

— MARKELIUS-SELEM, « *Nuovi sviluppi urbanistici a Stoccolma* », *Urbanistica*, 1952, n. 10-11, pag. 34;

— G. ASTENGO, « *Dormitori o Comunità?* », *Urbanistica*, 1952, n. 10-11, pagina 3;

— ALDO ROSSI, « *L'esperienza inglese e i nuovi problemi urbanistici* », Casabella, 1961, n. 250, pag. 13;

— DAVID LEWIS, « *Architettura e urbanistica in Gran Bretagna* », Casabella, 1961, n. 250, pag. 29.

Le indicazioni del Piano Intercomunale riguardano l'optimum di popolazione di ciascun Comune e le zone, molto vaste, nelle quali questi potranno precisare le aree occorrenti per l'espansione dei rispettivi centri abitati, siano esse residenziali o industriali.

Considerate le premesse sopra accennate si è ritenuto conveniente che i centri abitati della parte piana del territorio dispongano in futuro di una popolazione non inferiore ai 6-8.000 abitanti. Alcuni, che godono di particolari fattori positivi di insediamento residenziale, o dove questi possono divenire preminenti in tempo successivo, sono previsti strutturati come centri più complessi e completi, anche al fine di rendere maggiormente economici determinati servizi e attrezzature di utilità generale (ospedali, scuole professionali, centri sportivi e assistenziali, centri commerciali). Si tratta cioè di vere e proprie città satelliti, la cui popolazione potrà variare tra 30.000 e 60.000 abitanti, ordinate e organizzate intorno ai nuclei e ai centri esistenti. Giova rilevare che talune di esse posseggono già i requisiti di città satelliti, sebbene risentano della irrazionalità dell'espansione cui sono state soggette nei quindici anni trascorsi (si vedano Rivoli, Chieri e Moncalieri in particolare); altre potranno diventare

di vista urbanistico, non compenserebbero i risultati. In altri termini non vale la spesa insistere nel completamento ad ogni costo dei centri esistenti quando tutt'attorno ad essi vi sono vaste aree libere che consentono nuovi più razionali insediamenti. È qui che dovrebbe svilupparsi la città del domani, con l'esclusione di compromessi con il passato. Nei piani regolatori si indicheranno le zone dove potranno e dovranno sorgere i nuclei e, con l'unione di più nuclei, i quartieri organici residenziali. In queste zone sarà consentita una certa fabbricabilità, peraltro notevolmente inferiore in assenza di un piano esecutivo. Si tratta di zone da alcuni denominate « rurali di trasformazione », in quanto possono trasformarsi da rurali in residenziali ogni qualvolta vi sarà l'interesse a farlo da parte sia dei privati sia degli Enti pubblici che si occupano dello sviluppo edilizio.

lo in seguito agli interventi del Piano (Venaria); altre ancora dovranno essere formate ex novo (Rivalta, Cambiano).

Non sto ad elencare uno ad uno i motivi delle scelte che sono state fatte, anche perchè esulerebbe dagli scopi della presente trattazione.

Può essere invece meritevole di un cenno riferire sulle modalità che dovranno e potranno presiedere allo sviluppo urbanistico del territorio. A questo proposito osservo come in molti casi ci si trovi di fronte a uno stato di fatto difficilmente modificabile, se non a lunghissima scadenza. La continuità urbana, infatti, è il fenomeno che ha caratterizzato sinora la espansione di Torino e dei Comuni contermini, determinando quello sviluppo tentacolare che rappresenta il presupposto principale alla formazione della macchia d'olio. Lungo tutte le strade che adducono radialmente alla città si sono via via addensate e si addensano, spesso alternandosi, residenze e industrie. Le maggiori direttrici di questa anarcoidica espansione si hanno:

— verso ovest, sull'asse di corso Francia e della Statale 25, da Torino a Rivoli, nei territori di Torino, Collegno, Grugliasco e Rivoli;

— verso sud-ovest, sull'asse della strada provinciale Torino-Beinasco e, recentemente, in territorio di Orbassano-Rivalta fino ad Orbassano e oltre, verso Bruino;

— sull'asse della via Nizza in Torino, via Sestriere in Moncalieri e della strada provinciale per Candiolo-None fin oltre il vecchio centro di Nichelino in direzione sud;

— verso sud-est, sull'asse della statale 29 da Moncalieri a Trofarello;

— a nord-est, lungo la strada provinciale di San Mauro fino a San Mauro e oltre;

— a nord, lungo la strada provinciale di Leini e a nord-est lungo quella per Venaria fino ad Alessano-Venaria.

Il « continuo urbano », che non

conosce limiti amministrativi, pone dei problemi assai gravi che contrastano, almeno come tendenza, con quelle razionali strutture urbanistiche che si vorrebbe attuare.

Rompere con un tradizionale, antiquato criterio di espansione, fondato esclusivamente sullo sviluppo in linea più o meno continua lungo le uniche strade (per la verità in origine ad altro destinate) esistenti, è un impegno doveroso che si deve chiedere ai Comuni: impegno che può trovare soddisfazione solo a patto che si creino altri sbocchi idonei all'edificazione e che esista la precisa e ferma volontà di porre in essere una politica urbanistica su piano intercomunale e comunale chiara e onesta, diretta a favorire uno sviluppo edilizio più ordinato, per nuclei abitativi organici, e a sfavorire per contro il sorgere episodico della casa singola, sia essa la casa unifamiliare o il condominio, che è all'origine, principalmente, del farraginoso sviluppo e dei guai di tutti i nostri centri abitati, dal più piccolo al più grande. Solo procedendo all'ampliamento degli agglomerati urbani per « nuclei » si otterranno quei risultati di cui alle premesse e saranno attuabili, in uno con lo sfruttamento più economico (anche se meno intensivo) e razionale del suolo, quei servizi, quelle attrezzature, quelle aree a verde che sono nell'aspirazione — troppo spesso delusa — di quanti, politici e tecnici, tendono al miglioramento delle condizioni di vita dell'uomo.

Mi auguro che la discussione possa sin d'ora creare intorno al problema, che per brevità di tempo ho dovuto tratteggiare entro linee molto schematiche, l'interesse che merita e che è nel voto di tutti coloro i quali sperano di trovare nel Piano Intercomunale lo strumento idoneo a preparare per le generazioni future la città che noi stessi vorremmo, che molti di noi, anzi, sinceramente vogliono.

Giampiero Vigliano

Torino, giugno 1962.

# Decentramento industriale e localizzazione delle industrie

FRANCESCO MARTINY tratteggia nelle sue linee generali il fenomeno del decentramento industriale ed i motivi che ordinariamente guidano la localizzazione delle industrie. In particolare fa riferimento alla situazione e alle previsioni risultanti dagli studi del P.R.I. di Torino.

## I. PREMESSA

Lo sviluppo industriale di questi ultimi anni ha richiamato l'attenzione di molti su di un fenomeno che è in atto nei maggiori centri industriali: il decentramento delle industrie.

Sulla opportunità o meno di decentrare o di concentrare le industrie vengono espressi pareri talvolta contrastanti.

Ritengo opportuno cercare di chiarire preliminarmente il significato da attribuire alle espressioni « decentramento » o, corrispondentemente, « concentramento » delle industrie.

Ogni formazione di più insediamenti industriali in una determinata zona o località configura un concentramento in quella zona o località rispetto ad altre. Ma il significato può assumere aspetti diversi a seconda dei confini entro i quali viene esaminato il fenomeno. Se si considera la Lombardia nel suo insieme, ad esempio, osservando che una elevata percentuale della produzione industriale in Italia è concentrata in questa regione si può parlare di un concentramento industriale nella Lombardia rispetto al resto dell'Italia. A sua volta nell'ambito della stessa Lombardia la provincia di Milano rappresenta un concentramento industriale rispetto alle altre provincie e così il Comune di Milano rispetto agli altri Comuni.

Ne consegue che il problema del decentramento industriale assume aspetti diversi a seconda del raggio di azione entro il quale viene esaminato.

Nel caso specifico della presente trattazione mi sembra che non si

possa parlare di decentramento delle industrie torinesi nell'area del P.R.I., sebbene di una loro redistribuzione in un'area più vasta qual'è quella del Comune di Torino e dei 23 comuni limitrofi compresi nel « piano ». E ciò essenzialmente per quanto riguarda i riflessi economici che possono derivare dal trasferimento di parte delle industrie torinesi dal territorio cittadino alla fascia limitrofa.

Per parlare di un vero decentramento bisognerebbe estendere il fenomeno ad un campo più vasto, provinciale, regionale o addirittura nazionale.

Poichè esistono principi informativi del decentramento e della localizzazione delle industrie aventi carattere generale, comincerò a trattare il tema analizzando quei fattori che intervengono più frequentemente nel determinare la ubicazione degli insediamenti industriali.

## 2. CONSIDERAZIONI SULLA ORIGINE DELLA LOCALIZZAZIONE DELLE INDUSTRIE

Da un punto di vista storico si può notare che le prime industrie sono sorte nelle zone di reperimento della materia prima, dando origine ai presupposti per l'impiego dei primi macchinari a vero carattere industriale.

Contemporaneamente la necessità di trasportare grandi quantitativi di merci interviene a vincolare lo sviluppo dell'industria ai mezzi di trasporto disponibili. Grande importanza assume così la via d'acqua (unica via alla fine

del secolo scorso per trasporti economici di grandi tonnellaggi) nel determinare zone di sviluppo industriale lungo i fiumi o canali navigabili o presso i porti marittimi.

L'evoluzione dei mezzi di trasporto aumenta l'importanza della ferrovia favorendo i concentramenti industriali attorno ai principali nodi ferroviari. L'avvento della strada attrae su nuovi e più liberi itinerari l'insediamento di altre industrie.

I poli di attrazione attorno alle miniere di carbone e di ferro danno origine in Europa ai più imponenti concentramenti industriali che si conoscano: in Inghilterra, ad esempio, presso i giacimenti carboniferi, concomitanti con la presenza di ferro (Birmingham e Sheffield) o presso bacini carboniferi costieri dove giunge facilmente anche il minerale di importazione (Newport nel Galles, Glasgow, Middlesbrough); nell'Europa continentale nella Saar, nella Ruhr, in Alta Slesia e nella Lorena in Francia.

In Italia la localizzazione iniziale di industrie nelle valli prealpine (ad esempio nel Biellese e in molte altre valli del Piemonte e della Lombardia) trova spiegazione, tra l'altro, nella presenza di salti d'acqua che consentivano di trarre forza motrice diretta in un primo tempo e, successivamente, energia elettrica. Tale motivo di localizzazione, a carattere sostanzialmente decentrato, ha perso importanza con l'avvento delle grandi centrali idroelettriche e termoelettriche e relativi elettrodotti, che consentono di trasferire facilmente l'energia prodotta.

Se i fatti sovrapposti (presenza

di materie prime, possibilità di trasporti e disponibilità di energia motrice) hanno rappresentato forse i fattori principali per i primitivi insediamenti di industrie, origine di successivi concentramenti, lo sviluppo dell'industrializzazione di tutti i settori produttivi ha portato in causa numerosi altri fattori concorrenti alla localizzazione delle nuove industrie. Si può però affermare che progressivamente la città è divenuta sempre più il centro principale di attrazione.

Le nuove industrie, specialmente la meccanica in tutte le sue manifestazioni, hanno necessità di molti tecnici e di molta mano d'opera, specializzata e qualificata; solo la città ha potuto sinora garantire il reperimento ed il mantenimento di queste maestranze.

La città rappresenta nel contempo la naturale sede per lo sviluppo dei centri amministrativi e la naturale sede per le attività commerciali, sociali e di svago. Avviene così un fenomeno a catena tra lo sviluppo di tutte le branche dell'industria e l'afflusso delle categorie professionali ed intellettuali e della mano d'opera.

Se si escludono taluni insediamenti avvenuti durante i periodi bellici, tendenti a localizzare determinate industrie in zone decentrate per limitare i pericoli di offese aeree o di invasioni militari, si può osservare che in tutti i paesi ad elevato sviluppo l'evoluzione industriale è avvenuta principalmente:

a) nei grandi poli di attrazione rappresentati dalle zone di estrazione e facile ricevimento delle materie prime, origine a loro volta di nuove città e raggruppamenti urbani;

b) nelle grandi città.

Sono sorti enormi agglomerati in funzione prettamente industriale attorno alle localizzazioni originarie di nuclei industriali o si sono ingigantite le vecchie città, gradualmente sopraffatte in quan-

to vi era in loro di tradizionale, artistico e culturale. La produzione industriale si è ovunque concentrata in determinate zone, creando grandi squilibri fra città e campagna, fra città industrializzate e non, fra regioni e regioni.

Tale situazione ha da tempo richiamato l'attenzione degli studiosi, dei politici, dell'opinione pubblica, sensibili ai problemi della vita e preoccupati del crescente congestionamento nelle grandi città industriali e delle sperequazioni economico-sociali esistenti nell'ambito della Nazione.

### 3. DECENTRAMENTO DELLE INDUSTRIE: MOTIVI

Da alcuni anni, soprattutto dopo l'ultima guerra ed in tutti i paesi ad elevato sviluppo industriale, si sta assistendo ad una tendenza nelle nuove localizzazioni industriali inversa a quella avutasi in passato, cioè una tendenza all'insediamento al di fuori dei centri di tradizionale concentramento industriale. È così diventata di attualità l'espressione « decentramento delle industrie ».

Questa nuova tendenza, conseguenza diretta dell'espansione industriale e dell'evoluzione dei sistemi produttivi e dei mezzi di trasporto, è nei presupposti delle più recenti concezioni urbanistiche e trae conforto, spesso, dalle stesse impostazioni economico-sociali delle Pubbliche Autorità.

#### 3.1. Motivi geografico-economici

Lo sviluppo economico e sociale delle regioni e dei centri urbani è preminentemente collegato allo sviluppo industriale. D'altra parte, le sperequazioni fra zone industrializzate e zone che ancora non lo sono continuano ad accentuarsi, anziché ridursi. Sorge così un concetto di equilibrio ed armonia nella collettività, che tende a far acquisire o ridare a regioni o città sottosviluppate ed economicamente arretrate possibilità di sviluppo industriale.

Tale situazione compare nell'ambito nazionale, regionale o addirittura provinciale. Sono a tutti note le condizioni di alcune località sottosviluppate del Piemonte ed anche della Provincia di Torino.

#### 3.2. Motivi umani

Uno degli inconvenienti dei grandi centri industriali è la spogliazione che essi determinano, a danno dei piccoli centri, delle « élites » intellettuali e professionali. Non solo professori, finanziari, uomini di cultura, ma i migliori tecnici, ingegneri ed operai specializzati tendono a trasferirsi nelle grandi città industriali.

Occorre pertanto creare le condizioni ambientali ed economiche affinché gli abitanti delle regioni più povere possano trovare sul luogo, o nelle immediate prossimità, le indispensabili possibilità di lavoro e di progresso sociale ed economico, onde impedire, tra l'altro, l'impovertimento umano delle zone non industrializzate.

#### 3.3. Motivi urbanistici

In tutti i Paesi vengono studiati piani per nuove strutturazioni urbane intese a dare alle città dimensioni e articolazione più razionali, decentrando e decongestionando i nuclei urbani e riorganizzando le periferie.

Questi piani prevedono generalmente la separazione delle zone industriali da quelle residenziali ed indirizzano i nuovi insediamenti industriali fuori della tradizionale cerchia urbana, spesso verso centri vicinissimi o « città satelliti ».

Nell'ambito del decentramento industriale (1) ritengo che non si

(1) Fino a qual punto può essere accettata dalle industrie private questa spinta al decentramento?

Ho avuto occasione di leggere una conferenza del Sig. M. I. Faucheux, vice direttore degli affari industriali del Ministero francese per le Costruzioni, tenuta un paio di anni addietro, proprio sull'argomento del decentramento delle industrie, e mi sembra appropriato rapor-

possa pensare di imporre ad un'industria di scegliere questa o quell'altra località. Dovranno invece essere le pubbliche Amministrazioni a creare i presupposti perché la scelta dell'industria possa avvenire nelle zone e località in cui si intende portare i nuovi insediamenti.

In questo senso sono determinanti gli interventi delle Autorità Centrali e di quelle locali per promuovere e coordinare l'iniziativa privata: interventi a carattere finanziario come esonero dai tributi diretti sul reddito e per l'acquisto di terreni, finanziamenti a basso interesse o bonifico di interessi su prestiti già concessi per costruzione di nuovi impianti, acquisto terreni, macchinari e attrezzature; oppure altri tipi di interventi, come sistemazioni viarie, di acquedotti e fognature, collegamenti elettrici, telefonici e telegrafici, bonifiche di terreni, provvedimenti atti ad assicurare aree disponibili con servitù ben

tare quanto egli disse nella prefazione alla sua esposizione:

« Fra le centinaia di capi d'impresa che ho avuto il privilegio di intrattenere, salvo qualche eccezione, non ne ho incontrato alcuno che non sia stato o sia favorevole al decentramento con la D maiuscola; le convinzioni sono molto più divise quando passando dal generale al particolare noi solleviamo l'eventualità di un decentramento della loro impresa, così evidentemente meno adatta di quella del vicino per una tale avventura ».

Queste osservazioni sembrano adattarsi perfettamente alla nostra situazione, anche se per proprie necessità molte industrie hanno già effettuato o stanno per compiere operazioni di decentramento.

Infatti il capo di un'industria è il solo responsabile della funzionalità della propria impresa e nella scelta che egli fa per l'ubicazione di un nuovo stabilimento, sia che si tratti di nuove lavorazioni, di ampliamento o sdoppiamento di lavorazioni in atto, tien conto di tutti i fattori che possono intervenire nel futuro esercizio, il cui obiettivo è sempre quello di realizzare la più alta produzione ai minimi costi.

In tale valutazione non può che rivolgere la propria attenzione alle soluzioni che rappresentano il suo interesse, scegliendo fra le possibilità che gli si presentano, che non sono necessariamente soluzioni di decentramento.

definite ed a prezzi non soggetti ad eccessive azioni speculative. Importantissimi in ogni caso i provvedimenti per l'organizzazione dei servizi pubblici di trasporto tra zone industriali e residenziali e per la costruzione di abitazioni ed attrezzature sociali, onde assicurare la ricettività del personale che si trasferirà con l'industria.

### 4. L'INDUSTRIA NEL PIANO INTERCOMUNALE DI TORINO

#### 4.1. Considerazioni di carattere generale

Vorrei a questo punto entrare più direttamente nell'esame dei problemi di localizzazione delle industrie nell'ambito del piano regolatore intercomunale di Torino.

Per quanto riguarda il decentramento delle industrie, il P.R.I. si presenta come un necessario complemento di uno stato di fatto dovuto all'espansione delle industrie torinesi. L'espansione industriale in atto determina lo spostamento degli insediamenti industriali verso la periferia cittadina ed i comuni limitrofi a Torino. Numerosi sono i comuni interessati dai nuovi insediamenti, anche in zone nettamente lontane da Torino ed anche in altre provincie piemontesi.

Il fenomeno del decentramento già avviene per fattori dipendenti direttamente dalle esigenze dell'industria e presumibilmente indipendenti da quei motivi geografico-economici ed umani, a carattere più specificatamente sociale, ed urbanistici più sopra accennati.

La localizzazione dei nuovi stabilimenti è dovuta esclusivamente all'iniziativa dei singoli operatori, che prendono decisioni in base a proprie valutazioni soggettive. Da molti però si avverte la mancanza, specialmente per le piccole e medie industrie, di un coordinamento di tutte queste iniziative e di un organismo a cui i privati possano rivolgersi per avere indirizzi nella loro scelta.

Tale situazione potrebbe però rappresentare l'elemento favorevole per realizzare quella convergenza di interessi dell'industria privata con gli scopi dei pianificatori di cui si è detto, che determini, come conseguenza del decentramento industriale, un reale e duraturo rinnovamento della struttura urbanistica e dello sviluppo del territorio piemontese.

Il Piano Regolatore Intercomunale può inserirsi in questo processo di espansione e modernizzazione delle aziende con buona probabilità di successo assumendo la necessaria funzione di coordinamento delle attività in atto a salvaguardia dei futuri auspicabili sviluppi del territorio.

In questa prospettiva cercherò di analizzare alcuni dei principali problemi che intervengono nella localizzazione di nuovi stabilimenti industriali sotto due punti di vista:

— come esame di quanto sta avvenendo nel territorio in rapporto alle esigenze dei nuovi insediamenti;

— in relazione ad alcuni criteri per l'inserimento delle industrie nei piani regolatori.

#### 4.2. Moventi del decentramento delle industrie torinesi ed esigenze per i nuovi insediamenti

##### 4.2.1. Grandi industrie.

L'aumento della richiesta di mercato in questo periodo di congiuntura eccezionalmente favorevole, ripropone continuamente alla grande industria la necessità di ampliare la produzione.

Fino ad un certo limite ciò si può ottenere con sistemazioni o arrangiamenti nell'ambito degli stabilimenti esistenti. Sorge però a un dato momento la necessità di costruire nuovi stabilimenti destinati ad accogliere installazioni totalmente nuove o trasferimenti delle installazioni esistenti nelle vecchie sedi.

In questi casi i programmi di

espansione sono imponenti perchè le unità produttive sono sempre di grande importanza e nella progettazione degli impianti si prevedono ampi margini per i futuri e possibili ulteriori sviluppi. Il reperimento di aree adatte e di vasta superficie è quindi un elemento di primaria importanza nel programma di nuove costruzioni. Il costo del terreno verrebbe ad incidere fortemente sul costo totale degli impianti se non reperito a bassi costi. Per contro la organizzazione ed i mezzi finanziari di cui dispone la grande industria sono tali, per cui attrezzamenti del terreno per l'approvvigionamento dell'acqua, scarichi di fognature, allacciamenti a linee elettriche, ecc. possono essere eseguiti direttamente dall'industria stessa e non è necessario in modo assoluto trovare zone industriali già attrezzate.

Altri fattori che influiscono sulla localizzazione sono la vicinanza a importanti vie di comunicazione, spesso il raccordo ferroviario, e il reperimento della « mano d'opera », sia che si trovi sul posto o che vi si possa stabilire, sia che riesca a giungervi da altri luoghi facilmente e con sufficiente rapidità.

Queste esigenze hanno fatto sì che fin quando è stato possibile l'espansione della grande industria è avvenuta entro i confini della città, nelle aree periferiche ancora libere. Tendenzialmente essa graviterebbe sempre sulla città. Siamo però ormai giunti alla saturazione delle aree ed i costi dei terreni hanno assunto valori così alti per cui non è pensabile che nuovi grandi complessi possano trovar posto entro l'area urbana.

Nello stesso ambito del P.R.I., oltre agli insediamenti già avvenuti in zona di Settimo e pochi altri, non sono facilmente individuabili aree aventi le caratteristiche richieste (2).

(2) Vediamo perciò recenti esempi di decentramento al di fuori dei limiti del P.R.I.: Lancia a Chivasso; Fiat Fonderie a Carmagnola; Michelin a Cuneo.

Potranno forse assumerle, quando si realizzi il programma di grandi collegamenti stradali, le zone industriali previste dal piano nei territori di Chieri-Cambiano, Moncalieri-Trofarello e Grugliasco-Rivoli, semprechè sia sufficientemente contenuto il costo dei terreni.

#### 4.2.2. Medie industrie.

Molte di queste industrie sono sorte in forma artigianale con mezzi modesti; negli ultimi anni si sono sviluppate per le condizioni favorevoli del mercato ed anche per merito di uomini altamente capaci che hanno saputo condurle al successo.

Lo sviluppo spontaneo è però avvenuto spesso in modo caotico, senza seguire un piano prestabilito, dando luogo a notevoli inconvenienti, soprattutto nella disposizione planimetrica degli impianti.

Quasi tutte soffrono di due necessità: *aumentare la produzione e modernizzare gli impianti*. Pertanto non appena hanno le possibilità finanziarie o le prospettive di mercato danno garanzie per la continuità della produzione, decidono il trasferimento e la costruzione di nuovo stabilimento.

Sono le decine di fabbricati che abbiamo visto sorgere in questi ultimi anni e che ogni giorno compaiono lungo le strade di accesso alla città e nei comuni limitrofi. Numerosi sono pure gli insediamenti fuori provincia, come a Crescentino, a Trino Vercellese ed altre località, che stanno diventando vere zone di nuovo sviluppo industriale.

Queste industrie sono quelle che maggiormente possono essere interessate al P.R.I., e per contro è a queste che il P.R.I. può dedicare maggiore interesse.

I loro problemi sono abbastanza simili a quelli delle grandi industrie, ma in scala più ridotta e con rapporti di importanza diversi.

Più facile può essere il reperimento delle aree occorrenti e mi-

nore l'incidenza del loro costo. Si tratta in genere di alcune migliaia di metri quadri, raramente qualche decina. Ma occorrono aree attrezzate con reti di acqua potabile, fognature, collegamenti telefonici, facili e poco costosi allacciamenti alle linee elettriche, illuminazione pubblica.

Inoltre queste industrie non prevedono generalmente nell'interno delle loro proprietà aree libere per movimenti e sosta di autoveicoli, per parcheggi ed anche per zone verdi, elementi che invece la grande industria tende a considerare secondo un principio di autosufficienza.

Pertanto le zone ad esse destinate dovrebbero essere dotate di strade e spazi pubblici di sufficiente larghezza per il transito e la manovra di autoveicoli pesanti nonché di aree per il parcheggio di autovetture.

Dovranno essere prescritte distanze minime dei fabbricati dai limiti delle proprietà, per evitare eccessivi addensamenti di fabbricati, dare respiro agli accessi e non diminuire la visibilità all'uscita dallo stabilimento.

Pure importante l'esistenza di linee di trasporto pubblico per gli spostamenti delle maestranze da e per il luogo di lavoro (3).

Le « zone industriali attrezzate » dovrebbero rappresentare un obiettivo per la media industria, specialmente per la più evoluta e più ricca di mezzi. Quelle con minori esigenze potranno anche orientarsi verso le « zone industriali » in atto o da formarsi nei comuni dove non si prevedono le zone attrezzate e dove presumibilmente i costi dei terreni saranno meno soggetti alla speculazione e ad eccessivi aumenti.

(3) Mentre oltre un certo numero di operai vi è la possibilità di concordare direttamente fra imprese e aziende di autotrasporti, servizi ad orario fisso per il trasporto degli operai allo stabilimento all'inizio del lavoro ed ai centri di residenza al termine dell'orario, ben difficile sarà per le industrie minori poter pensare a questa soluzione.

#### 4.2.3. Piccole industrie a carattere artigiano.

Sono in genere officine attrezzate per forniture di piccoli particolari in serie o di manutenzione e riparazione alle industrie più grandi. Esse gravitano attorno ai loro principali clienti e tendono a localizzarsi in zone vicine o almeno raggiungibili in breve tempo.

Se l'industria alla quale sono legate si sposta, tendenzialmente cercano di seguirla. Non hanno grandi esigenze, ma dispongono in genere di pochi mezzi e sono totalmente legate all'esistenza di servizi ed attrezzature.

Pertanto la loro localizzazione tenderà a svilupparsi in forma di satelliti della grande e media industria, restandone più o meno vicine in relazione alle situazioni locali che si potranno presentare.

Sarà opportuno cautelarsi che la costruzione di queste nuove piccole officine avvenga con una certa razionalità ed estetica e non con il solo scopo di avere il minimo necessario per il riparo dei pochi macchinari di cui abbisognano.

#### 4.3. Criteri di massima per l'inserimento delle industrie nell'ambiente previsto dai piani regolatori

Può essere interessante considerare i problemi di localizzazione delle industrie sotto il punto di vista dell'inserimento dei vari tipi di attività industriali nell'ambiente previsto dai piani regolatori.

Sostanzialmente si tratta di individuare quali possano essere i danni che una determinata industria può determinare nell'ambiente od alle proprietà circostanti e quindi classificare le industrie in categorie secondo le loro attitudini ad un determinato tipo di localizzazione piuttosto che ad un altro.

Per questa analisi mi riferirò di massima ad una suddivisione che il Ministero Inglese per la piani-

ficazione (Ministry of Town and Country Planning) ha adottato:

- Industrie leggere
- Industrie speciali
- Industrie in genere.

#### 4.3.1. Industrie leggere.

cioè a ciclo produttivo realizzato con macchinari leggeri, azionati esclusivamente da motori elettrici a limitata potenza, senza impiego di combustibili fluidi o solidi per la lavorazione.

Si tratta di industrie che non pongono particolari problemi non creando danni alle proprietà adiacenti (4).

#### 4.3.2. Industrie speciali.

comprendenti:

- a) industrie nocive (concerie, chimiche, ecc.);
- b) industrie estrattive (fornaci, calce e cemento, ecc.);
- e) industrie pesanti (acciaierie, fonderie, ferriere).

Tutte queste industrie non dovrebbero trovare posto nelle città e nemmeno nelle zone industriali normali perchè tutte, in misura maggiore o minore, determinano condizioni ambientali ed atmosferiche intollerabili. La loro ubicazione dovrebbe essere consentita solo in speciali zone industriali lontane dai centri abitati.

(4) Se sono di dimensioni non eccessive non dipendono da fonti di energia di speciale importanza, non hanno problemi di scarichi industriali e le necessità di mezzi di trasporto non determinano problemi di circolazione al di fuori di quelli già normalmente esistenti.

Può sorgere così il concetto che non tutta l'industria debba necessariamente essere bandita dai centri residenziali. Taluni urbanisti sostengono anzi che le forme architettoniche degli stabilimenti industriali possono assumere aspetti di estremo interesse e l'inserimento nell'ambiente urbano non solo può non essere nocivo ma anzi diventare elemento di miglioramento.

Le stesse industrie sono però anche idonee ad essere inserite nelle zone industriali attrezzate, dove possono contribuire alla creazione di nuclei industriali confortevoli ed evoluti.

Non è il caso di soffermarsi sulle *industrie nocive* (già normalmente escluse nei piani regolatori urbani) e su quelle *estrattive*, che sono irrilevanti nel territorio del P.R.I.

Maggior interesse presentano invece le *industrie pesanti*, quali ferriere, acciaierie e fonderie, per le quali il problema dell'ubicazione assume aspetti complessi. Se si escludono alcune piccole o medie fonderie, si tratta in genere di grandi complessi, composti da gruppi di fabbricati disposti in modo vario, tra i quali non è possibile inserire elementi di verde per esigenze di movimenti e circolazione di mezzi pesanti ed anche perchè le piante non potrebbero sopravvivere per le condizioni ambientali ed atmosferiche proibitive.

Parrebbe quindi auspicabile che queste industrie sorgano isolatamente, fuori dei centri abitati, possibilmente circondati da vaste aree rurali che « umanizzino » l'ambiente troppo opprimente del solo complesso industriale.

#### 4.3.3. Industrie in genere.

che non sono nè leggere nè speciali, ma che presentano problemi particolari per la loro localizzazione a causa della dimensione o della potenza richiesta sia elettrica che termica.

In questa categoria possono essere comprese le industrie meccaniche, tra cui quelle automobilistiche, per la produzione di elettrodomestici, tessili, per la produzione di beni di consumo e per lavorazioni in serie in genere.

Si potrebbero caratterizzare, rispetto alle industrie pesanti od estrattive, per la presenza di processi produttivi più meccanizzati, con macchinari più delicati e complessi a disposizione più compatta.

Il flusso di materiali alle linee di produzione è più celere e più ritmico che non negli impianti che trattano prodotti pesanti e di malagevole maneggio. I processi



sono anche più puliti e l'atmosfera meno inquinata e vi sono raramente grandi quantità di cascami e rifiuti.

Ne consegue che la planimetria di questi stabilimenti può essere più accurata, possono essere introdotti spazi verdi a giardini ed alberate, e l'insieme architettonico può presentarsi in forme molto attraenti.

Tutti questi stabilimenti possono essere localizzati in stretta associazione con le zone residenziali.

Si dividono, in due principali categorie:

a) *medie industrie*, occupanti superfici coperte fino a circa 10.000-20.000 mq.

b) *grandi complessi*, con aree coperte superiori.

a) *Le medie industrie* si presentano in genere come complessi unitari composti di uno o due capannoni di lavorazione e, direttamente collegato ad essi, un fabbricato uffici e servizi, a cui si tende dare un aspetto estetico di notevole importanza. Come già esposto in precedenza, difficilmente possono essere autosufficienti e quindi hanno necessità di utilizzare servizi esistenti (acquedotto, fognature, linee elettriche, ecc., nonché servizi di trasporto delle maestranze).

La loro localizzazione dovrebbe quindi essere nelle zone industriali attrezzate, dove hanno la possibilità di utilizzare i servizi comuni.

b) *Le maggiori industrie*, pur avendo analoghe caratteristiche si presentano sotto un profilo alquanto diverso.

Con la tendenza moderna dei progettisti industriali a realizzare fabbricati ad un solo piano (restando quelli a più piani a poche industrie specifiche dove esistono lavorazioni in cascata come nei molini da grano), si sta creando un tipo quasi standard di disposizione planimetrica. In genere l'industria è formata da più capan-

noni di produzione, ad un piano e con strutture leggere, con fabbricati accessori per centrale termica e servizi vari e fabbricato per uffici, spesso a più piani, situato nella posizione più appariscente e progettato con criteri di larghezza e con funzioni reclamistiche. Appare il tutto come un complesso unitario, costituito da vari elementi inseriti in ampi spazi per la circolazione dei mezzi, per i posteggi, per i depositi all'aperto e sempre dotati di aree verdi. Le sue caratteristiche sono tali da poter essere inserito nell'ambiente circostante come unità singola.

Peraltro, vi sono motivi già ricordati per cui le nuove grandi industrie, pur conservando la tendenza a rappresentare nuclei autonomi, orientano la loro ubicazione al limitare dei centri abitati di una certa importanza.

In questa loro posizione determineranno una attrazione per gli insediamenti residenziali, che tenderanno ad avvicinarsi allo stabilimento creando una saldatura fra zone residenziali ed industriali, se non addirittura un accerchiamento degli stabilimenti con fabbricati di tutti i tipi.

Se pertanto si vorranno mantenere le caratteristiche di unità singola sopra menzionate, dovranno i pianificatori combattere la tendenza all'eccessiva espansione residenziale verso i grandi complessi industriali.

\*\*\*

Per concludere, mentre ritengo ed auspico che il P.R.I. possa essere accolto nel modo più favorevole per la funzione coordinatrice che potrà apportare al processo di espansione e modernizzazione delle industrie torinesi, ritengo anche opportuno richiamare l'attenzione su tre presupposti fondamentali, che a mio giudizio le competenti autorità dovranno tener presenti affinché il piano diventi in concreto efficace ed operante:

1) *Realizzazione di program-*

*mi di costruzione e sistemazione di strade di grande viabilità* che facilitino il collegamento tra le zone industriali, la città di Torino e gli imbocchi delle autostrade e delle strade statali irradiatisi da Torino ed allo stesso tempo creino per le nuove aree condizioni favorevoli all'insediamento industriale;

2) *Politica dei trasporti* con la creazione di servizi pubblici di rapido collegamento tra i quartieri residenziali e le zone industriali<sup>(5)</sup>;

3) *Politica delle aree*, tendente ad evitare che i costi delle aree destinate agli insediamenti industriali siano soggette ad eccessive azioni di speculazione ed assumano valori proibitivi.

L'origine di taluni recenti insediamenti industriali oltre i limiti del P.R.I. può farsi risalire a questo motivo e questa tendenza potrà anche aumentare. Sebbene il decentramento a più largo raggio possa essere auspicabile per ragioni di equilibrio nello sviluppo economico-sociale di tutta la regione, nondimeno la limitazione delle scelte all'industria per causa dell'eccessivo costo dei terreni risulterebbe in contrasto con gli intendimenti del piano regolatore intercomunale.

Francesco Martiny

<sup>(5)</sup> È infatti impossibile che in breve tempo la mano d'opera occupata nei nuovi insediamenti possa essere dislocata totalmente in loco, pur prevedendosi un graduale processo di trasferimento delle residenze dei lavoratori verso i luoghi di lavoro.

È pure ancora lontano il giorno in cui tutti i dipendenti dell'industria possano disporre di mezzo proprio di trasporto, anche se il continuo sviluppo della motorizzazione individuale, specie nel campo delle motorette, ma pure delle auto utilitarie, favorito anche da talune industrie che concedono ai dipendenti finanziamenti a condizioni di particolare favore, lasci intravedere questa possibilità futura.

Per ora gli spostamenti delle maestranze sono problemi di fondamentale importanza e difficile soluzione e possono notevolmente influenzare le scelte di nuove localizzazioni.

## Le comunicazioni di Torino nel Piano Intercomunale

ALBERTO RUSSO-FRATTASI, dopo aver premesso alcune considerazioni sullo sviluppo industriale di Torino e della sua « cintura », illustra i problemi concernenti le comunicazioni nel territorio del Piano Intercomunale di Torino con riferimenti al più vasto quadro delle comunicazioni internazionali e interregionali.

L'incremento industriale e demografico che ha caratterizzato lo sviluppo della città negli ultimi dieci anni, ha mutato completamente il volto del complesso cittadino ed in particolare di tutti quei quartieri e rioni che, estendendosi verso l'esterno del Comune, tendono a staccarsi dalla gravitazione verso il centro storico ed a formare degli agglomerati satelliti sempre più autonomi<sup>(1)</sup>.

Questo fenomeno di policentrismo pone in maggior rilievo, col modificarsi della struttura cittadina, tutta una serie di nuovi problemi inerenti alla viabilità ed al traffico urbano ed extra-urbano, ai mezzi pubblici e privati che, su strada o su rotaia, confluiscono e si dipartono dal centro, problemi la cui entità e le cui modalità di soluzione sono esclusiva funzione della caratterizzazione sempre più spinta che ha assunto la nostra città: Torino centro industriale.

Infatti la suddivisione della popolazione tra le grandi classi di attività, secondo il censimento del 1951 era la seguente:

addetti all'agricoltura  
0,33 % della popolazione totale  
addetti all'industria  
29,00 % della popolazione totale  
addetti ai trasporti e comunicaz.  
2,95 % della popolazione totale  
addetti al commercio  
6,2 % della popolazione totale  
addetti al credito ed assic.  
0,87 % della popolazione totale  
addetti all'amministr. pubbl.  
5,6 % della popolazione totale

Si precisa che in genere la popolazione attiva rappresenta circa il 50 % di quella totale.

<sup>(1)</sup> Ricordiamo a tal proposito gli studi del W. S. Reilly sulla gravitazione e sul potere di attrazione degli agglomerati urbani, quelli del S. D. Carrel e del P. D. Converse.

È da notare che l'industria meccanica, per oltre metà degli addetti è concentrata in moltissimi stabilimenti grandi e piccoli, che creano agglomerazioni potenti di lavoratori e vivacissimi flussi di traffico specie nelle ore di punta. La modesta importanza del commercio che potrebbe dar vita ad un flusso di traffici durante le ore intermedie tra quelle di punta, spiega le notevoli difficoltà che si incontrano nella razionalizzazione di tutti i servizi di trasporto pubblici e nella regolazione di una circolazione che ha carattere sussultorio.

La concentrazione degli uffici nella zona del vecchio centro, già di per sé soprappopolato, in una superficie di poco più di 4 Km.<sup>2</sup>, è all'origine dell'intasamento delle vie centrali e giustifica la necessità di alleggerirne il traffico sia spostando il centro direzione sia separando la viabilità pubblica da quella privata.

Per inciso si ricorda che, nei maggiori centri italiani, la circolazione effettiva si può considerare pari al 60-65 % del totale delle unità immatricolate nel capoluogo e che la differenza di velocità dei veicoli che si susseguono diminuisce linearmente col crescere del volume del traffico sino a quando quest'ultimo non abbia raggiunto la capacità possibile.

Esperienze americane hanno dimostrato che la differenza di velocità dei veicoli che si susseguono si aggira in media sui 10-11 Km/h e diminuisce col crescere del traffico molto lentamente, fino a quando i veicoli non si susseguono ad intervalli di tempo minori di 9 secondi<sup>(2)</sup>: al disotto

<sup>(2)</sup> Infatti l'intervallo medio fra i veicoli in una corrente di traffico, può essere calcolato con la formula  $Im=3600/Vo$  dove  $Im$  = intervallo medio (in secondi)

di tale valore la velocità del veicolo che segue si avvicina rapidamente a quella del veicolo che lo precede.

Ammettendo quindi che una strada sia congestionata quando il 75 % dei conducenti è costretto a regolare la propria velocità su quella del veicolo che lo precede, si ricava come la capacità pratica di una via a due carreggiate scenda rapidamente al disotto di 800 veicoli orari. Se a ciò si aggiunge la riduzione di capacità portata dal parcheggio<sup>(3)</sup> e la influenza dei mezzi di trasporto pubblico e dei veicoli industriali<sup>(4)</sup>, ci si rende conto facilmente della complessità del fenomeno e come i diversi provvedimenti, presi dalle Autorità comunali, alle volte non possano rappresentare che dei palliativi di temporanea efficienza.

*c* Vo = volume orario, e pertanto l'intervallo considerato è relativo ad una corrente unidirezionale di traffico di 400 veic/h.

<sup>(3)</sup> Da una indagine effettuata nella città di Vienna è risultato che il 91 % dei veicoli rilevati durante le sedici ore diurne nella cerchia dei Ring ed il Kai era costituito da veicoli in sosta ed il 9 % da veicoli in movimento, mentre altra indagine svolta a Chicago precisa che almeno il 7 % delle vetture che percorrevano una determinata strada si muoveva molto lentamente in cerca di posteggio; a ciò si aggiunge il fatto che la durata delle soste varia, nei diversi centri europei ed americani, da 34' a 3h e 30'.

<sup>(4)</sup> La capacità pratica di una strada urbana a due sensi risulta ridotta dell'1 % per ogni per cento di veicoli industriali superiore al 10 % del numero totale dei veicoli; di un 1/2 % per ogni per cento di veicoli che girano a destra oltre il 10 % del numero totale dei veicoli; di un 1 % per quelli, come sopra, che girano a sinistra, tenendo però conto che la massima riduzione della capacità di una strada per veicoli che girano a sinistra o a destra non può superare il 20 %. Inoltre le fermate di autobus in prossimità di incroci, in strade con divieto di parcheggio, riducono la capacità della strada del 10 %.

L'impossibilità di espansione delle vecchie industrie già soffocate dalle costruzioni confinanti, la necessità di provvedere a nuovi edifici industriali più adatti alla moderna organizzazione del lavoro, la possibilità di vendere il terreno su cui gravano a prezzi elevati e tali da permettere la sostituzione di quelle, ormai superate, con costruzioni nuove e di più largo respiro, spingono molte industrie a trasportare tutte, od in parte, le loro lavorazioni nei centri contermini.

Solo nei 23 Comuni della cintura di Torino si hanno, per le aziende ivi impiantate o trasferite, i seguenti dati relativi al periodo 1952-1959:

aziende nuove o distaccate	circa	70
lavoratori interessati	circa	2200
aziende trasferite	circa	130
lavoratori interessati	circa	8000;

ed oggi non saremo lontani dalla realtà indicando in circa 500 le aziende trasferite od in via di trasferimento con oltre 20.000 lavoratori interessati. E ciò senza considerare quelle aziende che si sono trasferite in paesi all'esterno della così detta « cintura », costituita dai Comuni legati dal piano intercomunale, superando la distanza di 30-35 Km., che era considerata il limite della zona di influenza della città di Torino e dell'attrezzatura industriale che costituisce la base della sua struttura economico-sociale.

Le preferenze per la scelta della località di trasferimento variano e sono diverse a seconda del settore produttivo, del ridimensionamento, della ubicazione del vecchio stabilimento, dei collegamenti esistenti, ecc., ma si è notato, in questo fenomeno di decentramento, una specifica tendenza a spostarsi verso una direttrice di uscita costituita dalla via più breve per raggiungere la periferia: così avviene che per gli

stabilimenti della zona Francia lo spostamento si incanali verso la zona di Grugliasco e Rivoli, quelli della barriera di Milano si indirizzano verso Settimo e Chivasso<sup>(5)</sup>, quelli della barriera di Orbassano verso la zona di Beinascio, tra il concentrico di Beinascio e l'attuale confine di Rivalta con Orbassano sulla direttrice della strada provinciale, e così via. Tutte queste direttrici di sviluppo seguono naturalmente gli schemi e gli indirizzi della viabilità esistente e le strade di grande comunicazione verso Milano e Genova sono la naturale calamita direzionale per un agevole concorso dei collegamenti necessari già esistenti.

Ne consegue che i limiti del piano intercomunale, definiti in funzione dell'ampiezza minima necessaria per lo sviluppo urbanistico della città capoluogo, della posizione assegnata dal Piano Regolatore di Torino alle grandi strade di arroccamento e tangenziali alla città ed in relazione alle autostrade ed alle strade statali e provinciali esistenti, alle previsioni di ragionevoli ampliamenti residenziali e di insediamenti industriali ed al contemporaneo incremento dei servizi locali e dei servizi di trasporto collettivi per il collegamento casa-lavoro (che va assumendo sempre più imponenti proporzioni), hanno interessato una superficie di circa 63.500 ettari (e quindi quasi 5 volte l'area del capoluogo) con una popolazione che — grosso modo — si può calcolare di oltre un milione nel capoluogo ed oltre 200.000 persone nei comuni contermini.

Ora, poichè ogni razionale sistemazione urbanistica si integra con

(5) In questa zona si ha un intensificarsi di iniziative in uno spazio relativamente limitato, ambientalmente preparato all'industria, per cui l'ulteriore addensamento non pone nuovi problemi, ma si tratta di adeguare l'attuale struttura all'aumentato sviluppo industriale. Infatti la maggioranza della popolazione attiva in tali paesi è costituita da addetti all'industria (45,08 % a Chivasso, 71,12 per cento a Brandizzo, 72,87 % a Settimo).

l'organica visione dei problemi logistici e funzionali e si articola su di un dettagliato piano di comunicazioni e di trasporti, il piano intercomunale ha posto — come cardini della sua strutturazione — una rete viaria che, prendendo spunto dalle grandi direttrici di traffico europeo, è posta al servizio dello sviluppo industriale della Città e dei centri contermini.

Infatti su Torino gravitano:

— due grandi strade europee: le E 13 che, attraverso il passo del Moncenisio<sup>(6)</sup>, collega Venezia con Lione e la E 21 che, nella variante A mette in comunicazione, attraverso il passo (2460 m.) o la prossima galleria del Gran San Bernardo<sup>(7)</sup> la SS 27 con la strada svizzera n. 8 e che nella variante B mette in comunicazione la SS 26 con la 506 francese attraverso il traforo del Monte Bianco<sup>(8)</sup>;

— tre autostrade e precisamente: la Torino-Milano, la Torino-Ivrea, la Torino-Savona (finora costruita parzialmente) ed altre due in progetto: la Torino-Piacenza<sup>(9)</sup> e la Torino-Fréjus;

— inoltre: la SS n. 10 Padana Inferiore, per Asti-Alessandria-Piacenza, che è talmente trafficata da superare in qualche tratto il volume di traffico della stessa via Emilia; la SS n. 11 Padana Superiore, la SS n. 20 del Colle di Tenda e Valle Roia, la SS n. 23 del Colle del Sestriere, la SS n. 25 del Moncenisio, la SS n. 29 del Colle di Cadibona.

Altro asse di gravitazione è quello — per il momento progettato — del Colle della Croce, che metterebbe in contatto Bobbio

(6) Attraverso tale passo (2.083 m), la cui transitabilità è in genere limitata al periodo 15/5 - 15/11, si congiungono la SS 25 e la 6 francese.

(7) Galleria lunga km 5,78 e con quota di imbocco a 1.918 m s.l.m.

(8) Galleria lunga km 11,8 e con quota di imbocco a 1.380 m s.l.m.

(9) Che in pratica dovrebbe costituire il transito della E 53.

Pellice con Echalp e quindi la SS 23 con la 94 francese e quello del Fréjus che, sulla direttrice Bardonecchia-Modane, collegerebbe agevolmente la SS 24 con la 6 francese migliorando notevolmente il tracciato della E 13.

Dai rilievi effettuati nei primi mesi del corrente anno sui volumi di traffico in entrata ed in uscita dal territorio di Torino, attraverso le su indicate arterie stradali ed attraverso le più importanti strade provinciali e comunali, il numero medio dei veicoli entrato nell'agglomerato urbano in 24 ore è risultato di circa 124.000 veicoli, quello dei veicoli in uscita di circa 124.500. Complessivamente sono stati rilevati circa 250.000 veicoli in entrata ed in uscita i cui flussi più importanti sono quelli convogliati dalla SS 25 e dalle autostrade Torino-Milano e Torino-Ivrea<sup>(10)</sup>.

Le previsioni sul traffico futuro, considerate naturalmente realizzate le nuove grandi direttrici interregionali ed internazionali, portano ad un flusso più o meno egualmente ripartito nelle diverse direzioni senza l'individuazione di un asse preferito.

Nasce quindi la necessità di impostare la grande viabilità di transito su linee di scorrimento tangenziali al complesso principale del concentrico.

Ne consegue che, per collegare tra di loro le autostrade, le strade di importanza internazionale, le strade statali, l'attuale rete viaria, e nel contempo non porre remore a quello che può essere lo sviluppo futuro delle comunicazioni in una vasta area

di influenza del concentrico di Torino, la viabilità del piano intercomunale è stata articolata su:

- alcuni raccordi lontani
- le strade tangenziali
- gli assi attrezzati interni alla città
- le strade di penetrazione e di scorrimento ai centri abitati
- le strade con carattere intercomunale.

I raccordi lontani — Sud, Nord ed Est — sono destinati a recingere Torino in una trama viaria tale da convogliare: le provenienze da Occidente (ossia dal Monginevro e dal Moncenisio) verso Sud e Sud-Est (cioè verso le future autostrade TO-SV e TO-PC) a mezzo del raccordo lontano Sud; le provenienze da Ovest verso Nord e Nord-Est ovvero verso l'autostrada per Ivrea-Aosta ed i trafori del Bianco e del San Bernardo, nonchè verso l'autostrada di Milano, a mezzo del raccordo lontano Nord; il tronco orientale — raccordo lontano Est — avrà invece lo scopo di chiudere l'anello e di collegare tra di loro, senza attraversare Torino, le autostrade per Ivrea, Milano, Piacenza e Savona.

È ovvia l'importanza di un tale sistema di smistamento del traffico la cui funzionalità appare più evidente se la si considera dal punto di vista del traffico pesante e lento, sia in transito con provenienza o destinazione oltre frontiera, sia per il collegamento ed il rifornimento dei centri industriali satelliti.

Infatti l'esperienza insegna che

sul totale degli autoveicoli in arrivo in una città, la percentuale di quelli che penetrano nell'agglomerato urbano e si fermano cresce con l'aumento della forza di attrazione che può essere rappresentata — in una prima approssimazione — dal numero degli abitanti o dal tonnellaggio spedito per strada.

Lo sviluppo di questi collegamenti, tutti attrezzati e con carattere autostradale, si aggirerà sul centinaio di Km. con un costo che potrà oscillare tra i 20 ed i 25 miliardi, il cui onere dovrebbe ricadere sullo Stato per due motivi:

— non essere costretti a realizzare delle strade a pedaggio;

— non essere costretti a rinunciare alle caratteristiche autostradali dei tracciati e delle sezioni.

Naturalmente in un primo tempo tale funzione di raccordo fra le autostrade potrà essere assolta dalle tre tangenziali interne che si articolano in un incrocio a Nord selezionato a quadrifoglio nelle immediate vicinanze del confine comunale ma in territorio di Settimo, e in due nodi, Ovest e Sud-Est, pure selezionati, situati molto più lontano, rispettivamente in territorio di Rivoli e di Poirino.

La tangenziale Est permetterà il rapido collegamento della zona situata sulla sponda destra del Po e della SS n. 10 Padana Inferiore, con l'incrocio delle autostrade Torino-Milano e Torino-Ivrea, nonchè con la Padana Superiore.

Ad Ovest della Città la tangenziale interna Ovest collega trasversalmente tra loro le tangenziali Nord e Sud e, nel prolungamento del tratto settentrionale, la strada di raccordo Nord con le anzidette tangenziali e con le principali arterie di penetrazioni nella città da Ovest. Questa tangenziale e i tratti orientali delle due tangenziali Nord e Sud, formano il sistema di assi attrezzati che dovranno collegare le grandi zone industriali attrezzate previste dal P.R.I. tra di loro e con i centri residenziali su quelle gravitanti.

(10) Le società concessionarie delle autostrade Torino Milano e Torino-Ivrea hanno pubblicato i seguenti dati sul traffico nel 1960:

	Autostrada To-Mi		Autostrada To-Ivrea	
	Passeggeri	Merci	Passeggeri	Merci
Veicoli effettivi . . . . .	4.252.254	915.930	410.964	24.808
Veicoli Km. . . . .	309.729.923	67.989.495	14.986.554	916.320
Veicoli tipo . . . . .	2.438.818	535.350	371.414	22.700
Media giornaliera (veic. tipo) . . . . .	6.682	1.467	2.297	136
Indice di percorrenza (%) . . . . .	57	58	90	91

La realizzazione del sistema indicato consentirà di smaltire tutto il traffico pesante all'esterno del centro urbano, decongestionandolo almeno in parte di quella massa di veicoli che oggi lo investe senza esserne peraltro direttamente interessata.

È comunque indispensabile, specie nelle zone Nord ed Ovest, potenziare alcune importanti arterie esistenti, per alleggerire quelle già sature di traffico nelle ore di punta, in modo da cercare di separare le correnti di traffico in percorsi autonomi evitando, per quanto possibile, le interruzioni a livello. Infatti la variazione di ogni singola corrente di traffico è strettamente collegata alle sue caratteristiche: le correnti radiali differenziano dalle tangenziali e di attraversamento, le correnti che servono le zone industriali hanno caratteristiche ben diverse da quelle che servono zone residenziali od agricole, ma a ciascun elemento di traffico corrisponde una particolare variazione ciclica nel tempo: lo studio quindi degli indici giornalieri di traffico in una determinata corrente, per un lungo periodo, permette di rilevare un volume di traffico omogeneo sensibilmente costante. Si noti che in genere il volume massimo orario è di circa 6 volte maggiore della media annua; ne consegue che teoricamente una strada dovrebbe avere una capacità sufficiente per un traffico 6 volte più intenso del volume medio orario.

Anche queste tangenziali saranno attrezzate e presenteranno incroci a diverso livello in media ad ogni chilometro di percorso. Pertanto esse potranno consentire il rapido scorrimento dei veicoli ed, in attesa di raccordi lontani, fungere da congiungimento tra le autostrade.

Al compito di strade di penetrazione nella città dovranno al più presto essere chiamati i due previsti assi attrezzati, ai quali sono affidate le funzioni della grande viabilità cittadina in senso Nord-

Sud: uno nel cuore dell'agglomerato urbano e destinato a vitalizzare i centri direzionali previsti nel quadrante occidentale della città e l'altro ai piedi della collina per distribuire il traffico proveniente da Est.

Le strade di penetrazione e di scorrimento nel centro abitato, si identificano per la maggior parte con le grandi arterie urbane già realizzate: alcune di queste, però, hanno bisogno di ammodernamenti notevoli per renderle adatte a smaltire maggiori volumi di traffico con maggiore sicurezza. In linea generale sulle direttrici delle strade di grande comunicazione sopra accennate si trovano, nel tessuto stradale urbano, arterie di notevole importanza atte a smaltire i volumi di traffico che dalla zona urbana si dirigono verso l'esterno o che dall'esterno penetrano nel centro urbano. È da notare però l'insufficienza attuale della principale strada di penetrazione dal Nord e Nord-Est e precisamente il Corso Giulio Cesare che, benchè attrezzato a quattro corsie, in alcune ore del giorno è completamente saturo di traffico. Nel 1960 su detta strada nell'ora di punta (ore 17-18) si sono contati 881 veicoli per corsia, 892 se ne sono contati in Via Cibrario sull'angolo di Piazza Statuto. Molte sono inoltre le vie nelle quali il volume di traffico riscontrato nelle ore di punta è compreso tra i 600 e gli 800 veicoli.

Per quel che riguarda la viabilità intercomunale i dati di rilevamento del traffico radunati ed elaborati dall'Ufficio Studi del Piano Intercomunale hanno denunciato chiaramente l'insufficienza di molte delle strade di collegamento di Torino con i diversi centri contermini. Infatti dall'analisi di volume di traffico della trentesima ora si ricava che, ad esempio, nel bacino Nord, lungo la direttrice Torino Cuornè per Rivarolo e collettori, in 6 posti di rilevamento su 14 (circa il 43 per cento) il rapporto fra detto volume di traffico e la capacità

delle strade è superiore all'unità; lungo la direttrice delle SS 11 - 26 - 31 bis e collettori su 13 posti di rilevamento 6 presentano un rapporto superiore all'unità e così via.

E dopo aver esaminato il complesso problema stradale che si pone per la realizzazione del piano intercomunale, occorre fare anche il punto — sia pure sommario — sulle comunicazioni ferroviarie che interessano il comprensorio e che, specie nei lunghi mesi invernali, rappresentano il collettore principale attraverso il quale una grande massa di lavoratori raggiunge alternativamente il posto di lavoro ed il proprio domicilio. Circa 40 treni-operai in arrivo prima delle otto del mattino e circa 70 in arrivo in tutta la giornata portano dai centri limitrofi oltre trentamila lavoratori ogni giorno a Torino: se ad essi aggiungiamo quelli trasportati dalla Satti, dalla Filovia Torino-Rivoli, dall'ATM, dalla Ferrovia Torino Nord, dalla Satip, dall'Autoindustriale, da ditte varie e quelli che arrivano con mezzi propri, si può calcolare che oltre 80.000 persone confluiscono dai paesi limitrofi — parecchi dei quali compresi nel piano intercomunale — verso il capoluogo.

TABELLA I - FLUSSO GIORNALIERO DI LAVORATORI

Provenienza	Quantità
Carignano, Carmagnola, ecc.	15.000
Pinerolo, Susa, Orbassano, ecc.	10.000
Aosta, Chivasso, Casale . . .	10.000
Asti, Alessandria . . . . .	5.000
Rivoli, Grugliasco . . . . .	15.000
Pianezza, Venaria . . . . .	7.000
Settimo, San Mauro, Gassino . .	5.000
Chieri e collina . . . . .	3.000
Lanzo, Canavese, e varie . . .	10.000

La sistemazione ferroviaria della nostra città purtroppo non è delle più felici e gli ingenti lavori recentemente effettuati dall'amministrazione ferroviaria rendono utopistico il pensare ad un rivoluzionamento — sia pure di

TABELLA II - ELENCO DEI COMUNI DEL PIANO INTERCOMUNALE DI TORINO

Comune	Superficie in ha. 1961	Popolazione negli anni						
		1931 (*)	1936 (*)	1951 (*)	1956	1958	1961 (**)	1970 (***)
Torino . . . . .	13.013	590.733	629.115	719.300	846.055	916.662	1.015.700	1.500.000
Baldissero . . . . .	1.546	1.552	1.500	1.431	1.542	1.428	1.250	2.000
Pino . . . . .	2.190	2.267	2.218	2.598	2.986	3.063	3.150	5.000
Pecetto . . . . .	916	1.320	1.334	1.476	1.472	1.418	1.400	4.000
Chieri . . . . .	5.430	14.447	13.736	14.804	16.771	17.770	19.750	40.000
Cambiano . . . . .	1.422	2.474	2.383	2.695	2.812	2.817	3.000	20.000
Trofarello . . . . .	1.232	3.608	3.553	4.453	4.780	5.136	5.400	10.000
Moncalieri . . . . .	4.764	21.018	21.181	26.039	30.258	32.404	36.350	60.000
Nichelino . . . . .	2.062	5.460	5.840	7.257	10.775	12.376	14.900	30.000
Beinasco . . . . .	676	1.887	2.057	2.567	3.861	4.375	5.450	12.000
Orbassano . . . . .	2.205	3.889	3.750	4.890	6.375	7.018	8.450	12.000
Rivalta . . . . .	2.525	1.991	1.915	2.174	2.240	2.185	2.500	30.000
Grugliasco . . . . .	1.312	5.012	5.583	6.945	8.940	10.760	13.500	30.000
Collegno . . . . .	1.812	11.522	12.535	13.129	15.608	16.635	21.400	30.000
Rivoli . . . . .	2.952	11.126	10.939	13.833	16.102	17.448	20.050	60.000
Alpignano . . . . .	1.195	3.109	3.912	4.278	5.547	5.833	6.650	12.000
Pianezza . . . . .	1.650	2.977	2.994	3.583	3.716	3.906	4.550	8.000
Druento . . . . .	2.767	2.540	2.503	2.715	2.816	2.973	3.500	8.000
Venaria . . . . .	2.029	13.333	11.744	15.796	15.659	16.264	18.050	50.000
Borgaro . . . . .	1.436	1.504	1.629	1.869	1.956	2.066	2.300	8.000
Caselle . . . . .	2.874	5.708	5.783	6.792	6.970	7.098	7.850	12.000
Leyni . . . . .	3.245	3.274	3.301	3.696	3.745	3.935	4.050	8.000
Settimo . . . . .	3.197	8.780	8.523	10.886	13.548	15.655	18.400	35.000
San Mauro . . . . .	1.255	4.357	4.437	5.282	5.906	6.519	8.500	18.000
<b>Totale</b>	<b>63.705</b>			<b>878.482</b>		<b>1.115.734</b>	<b>1.246.100</b>	<b>2.004.000</b>

(\*) Dati di censimento, popolazione residente.  
 (\*\*) Popolazione residente, dati provvisori del censimento 1961 arrotondati a ± 50 unità.  
 (\*\*\*) Previsioni dell'Ufficio Studi del P.R.I.

fondamentale importanza — come quello previsto dal Piano Regolatore (11). Peraltro vi è da sperare che proprio il decentramento industriale e le nuove esigenze che queste nuove sistemazioni richiederanno consentano una radicale trasformazione del servizio sul modello di quanto avviene nei grandi centri urbani esteri.

E prima di concludere vorrei

(11) Si ricorda che il P. R. di Torino definiva la zona di Porta Nuova del tipo Z.U. o zona unitaria, tale cioè da rimanere allo stato e con la destinazione attuale salvo eventuali future trasformazioni preventivamente studiate in piano unitario ed organico (vi si comprendeva anche la stazione di smistamento, i docks, i mercati etc.); per la zona di Porta Susa è previsto l'abbassamento del piano del ferro e lo spostamento un po' a Sud dell'attuale Fabbricato Viaggiatori. Inoltre sono previsti ammodernamenti e potenziamenti delle stazioni Dora e Stura, e due nuovi scali merci a Stura ed in San Paolo.

precisare come nelle zone esterne ai limiti del piano intercomunale di Torino siano individuabili gruppi di Comuni che potrebbero essere oggetto di piani intercomunali complementari a quello del capoluogo. Ad esempio, a Sud di Torino diversi comuni, posti sulla direttrice della Val Chisone ed interessati quindi alle future grandi comunicazioni, meriterebbero un piano unitario che li tuteli e li accordi armonicamente con quello del capoluogo, del quale rappresentano già una zona di influenza industriale diretta. Parlo di None, Candiolo, Volvera, Piovesi, ecc. Analogamente questo si auspica per i Comuni lungo la direttrice dell'autostrada di Savona; il nucleo di Comuni che fa capo a Carmagnola (La Loggia, Santena, Villastellone, Carignano e così via), nell'interesse di creare un armonico quadro produttivo

(12). D'altronde proprio in relazione alle disposizioni di legge relative al passaggio di gran parte della viabilità comunale all'amministrazione provinciale, si verrà a costituire una rete viaria che si sovrapporrà ai territori comunali costituendo, per quel che riguarda le comunicazioni stradali, la base del piano intercomunale viario.

Alberto Russo-Frattasi

(12) In tutta la fascia agricola, che va da None a Carmagnola il sorgere di aziende in ordine sparso, isolate l'una dall'altra, in un ambiente assolutamente impreparato, presenta la necessità di affrontare tutti i problemi collegati alla trasformazione dell'attuale fisionomia. Infatti nei centri più importanti di tale fascia (None, Airasca, Villastellone, Carmagnola) la maggioranza della popolazione è dedita all'agricoltura mentre gran parte di quella dedita all'industria (39,36 per cento - 22,74 % - 44,85 % - 38,36 per cento) è in genere occupata fuori di detti centri e principalmente a Torino.

# Tutela del paesaggio nel territorio d'influenza d'una grande città

GIAMPIERO VIGLIANO esamina criticamente le influenze dello sviluppo del territorio del Piano Intercomunale di Torino sul paesaggio per trarne delle conclusioni di carattere generale in ordine alle modalità che dovranno in futuro orientare lo sviluppo urbanistico del territorio medesimo (1).

## 1) La città e il paesaggio.

Le caratteristiche fisico-ambientali dell'area che gravita direttamente su Torino e che risente prepotentemente degli effetti dovuti allo sviluppo della grande città, sono molto varie. Pianura, collina, montagna, si trovano nell'intorno di venticinque chilometri da Torino. Fiumi e torrenti solcano la parte piana del territorio provenienti dalle vicine montagne o colline; laghetti morrenici in amene conche verdigianti di vegetazione completano il quadro che la natura offre a godimento dei cittadini della metropoli. Poche grandi città si trovano in situazione tanto fortunata, specie quando si consideri la notevole mutevolezza del paesaggio, in gran parte ancora salvo da quelle intrusioni irraguardose che altrove hanno deturpato il volto di plaghe bellissime della nostra penisola.

Proprio per la varietà di que-

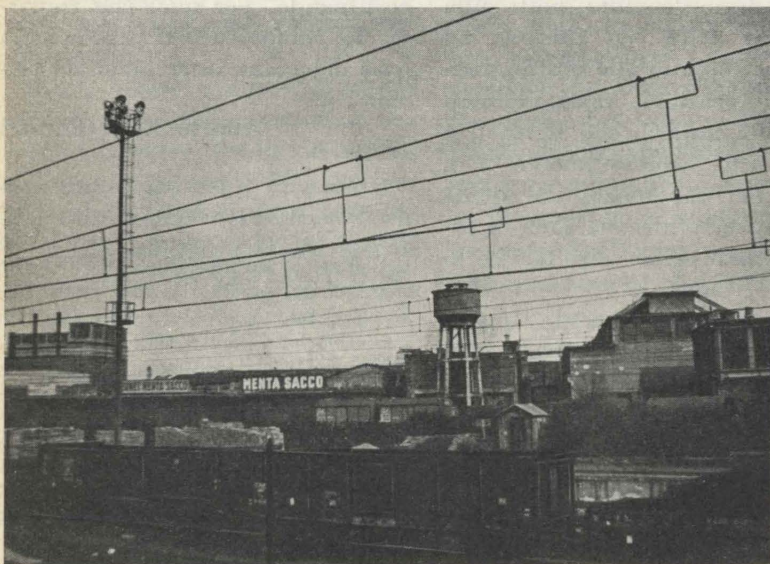
sto paesaggio appare impellente la necessità di indagarlo a fondo, di individuarne i caratteri e gli elementi che lo compongono, di disciplinarne le trasformazioni eventuali. La questione presenta ovviamente maggiore delicatezza nel caso di Torino e dei comuni limitrofi, in quanto:

— si tratta di zona soggetta alle pressioni continue e fortissime della speculazione, tendente a dilatare i propri interventi in aree via via più ampie e lontane dal capoluogo;

— lo sviluppo edilizio dilaga a macchia d'olio oltre i limiti della città dando origine a insediamenti industriali e residenziali pluridirezionali;

— nel territorio in esame i tracciati stradali esistenti o progettati implicano vedute dal basso o dall'alto a seconda delle zone che si attraversano, accentuando in misura rilevante l'importanza del fatto visivo.

Fig. 1 - Paesaggio industriale delle fasce limitrofe alle sedi ferroviarie nei pressi della grande città. Strutture d'ogni genere, pali, linee elettriche, muri sbrecciati, insegne pubblicitarie, vetrate perennemente sporche, sterpaglie, contribuiscono a creare il disordine e lo squallore. E dietro quei muri e quelle strutture è un'umanità chiusa nella sua sofferenza, che tutti pretendono di elevare nutrendola di un cibo che conosce troppo spesso soltanto la desolazione e la volgarità dell'ambiente in cui vive ed opera.



Poichè certi fenomeni, esaltati fino al parossismo nelle zone dove gli insediamenti umani hanno un peso preponderante, vengono qui più che altrove drammaticamente sofferti dalle comunità che di essi sono causa ed effetto, è da tali zone — spesso trascurate perchè ritenute meno interessanti sotto il profilo paesaggistico — che inizierà il nostro esame, sintetico per brevità di spazio e, quindi, forzatamente non completo.

## 2) La pianura.

La pianura torinese si presenta al forestiero che giunge da ovest, da nord e da sud, con delle caratteristiche singolari. Innanzi tutto costituisce quasi una scoperta, dopo lo stretto fondo valle della Val Susa o le dolci ondulazioni del Canavese o dell'Astigiano. Una distesa uniforme contornata da montagne e da colline, dove i grandi cascinali dominano il panorama con i loro tetti a due spioventi, gli alti pioppi piramidali a custodia, la cappella padronale a protezione.

Altre volte è una torre o un rudere isolato, o un parco fitto di alberi spesso secolari, oppure un gruppo di casolari rustici, sui quali campeggia il piccolo campanile d'una chiesuola. Il verde ha una notevole prevalenza nel paesaggio, che risulta straordinariamente ravvivato dalla varietà delle colture. Frequenti le mandrie, che pascolano numerose alle porte della città, che muovono

(1) Qualsiasi città in espansione propone agli studiosi, agli operatori economici, agli amministratori della cosa pubblica, ai cittadini tutti, una quantità di complessi problemi. Tra i più discussi è quello della tutela del paesaggio, che ha assunto recentemente un'importanza particolare nel vasto quadro della pianificazione urbana, anche per l'estensione che la cultura più illuminata ha inteso dargli.

per le vie di molti borghi, insieme alle più moderne macchine agricole. Altra sorpresa riservano i boschi e la « Palazzina » di Stupinigi, l'incantevole campagna in cui scorre la Dora Riparia tra

sono sovente trascurati o addirittura abbandonati appena si presenta l'opportunità di destinarli — a breve scadenza — all'edificazione. Oppure si preferisce effettuare la trasformazione in va-

poi le case, poco più oltre o magari sul confine della fabbrica, a tre metri dalla strada. Stabilimento, casetta isolata, casa alta: questi i passaggi della trasformazione, quali si verificano puntual-



Fig. 2 - Esempio di lottizzazione industriale a Cascina Paracca in Rivoli.

Alpignano e Torino, la massa boschiva che si intravede dietro il lunghissimo muro della tenuta « La Mandria » tra Venaria e Fiano.

Nè è raro incontrare la villa nobiliare sei-settecentesca, il Castello, la chiesa o la cappella votiva all'incrocio di strade. Esempi illustri sono la già citata « Palazzina » di Stupinigi, i castelli di Villastellone, La Loggia, Venaria, oltre a numerosi altri nelle piane di Poirino, di Moncalieri, di Chieri.

Questo paesaggio, a tratti stupendo, tende attualmente a modificarsi, con una rapidità che lascia sgomenti.

Sotto il profilo agricolo si nota uno scadimento graduale delle colture, nel senso che i poderi

sti pioppeti, specie nei luoghi più umidi, lungo le sponde dei fiumi, dei torrenti, dei canali irrigui, o in prati od orti ovunque lo consentano la natura del terreno e una quantità sufficiente di acque d'irrigazione.

Sotto il profilo urbanistico le mutazioni sono ben maggiori e profonde. Il paesaggio umanizzato prevale decisamente, dentro e fuori i confini amministrativi della grande città, soprattutto lungo le principali direttrici di traffico. Laddove dieci — quindici anni fa era campagna pullulano case e industrie, fervono attività nuove. In genere la trasformazione è cominciata il giorno in cui si è insediato il primo stabilimento industriale. È stato sufficiente quell'episodio per originarne altri. E

mente da parecchi anni ormai. E si è appena all'inizio di una alterazione più vasta, perchè il paesaggio industriale di oggi costituisce il preludio del paesaggio residenziale di domani. Ma quale paesaggio?

È purtroppo penoso dover constatare gli effetti negativi che lo sviluppo recente ha avuto sul paesaggio. La sua distruzione è sovente un dato di fatto che denuncia l'assoluta insensibilità dell'uomo d'oggi di fronte alla natura e all'opera di coloro che l'hanno preceduto. In carenza di un minimo di organizzazione urbanistica persino i rari esempi positivi sono destinati a confondersi con la congerie di quelli negativi.

Se il moderno paesaggio uma-

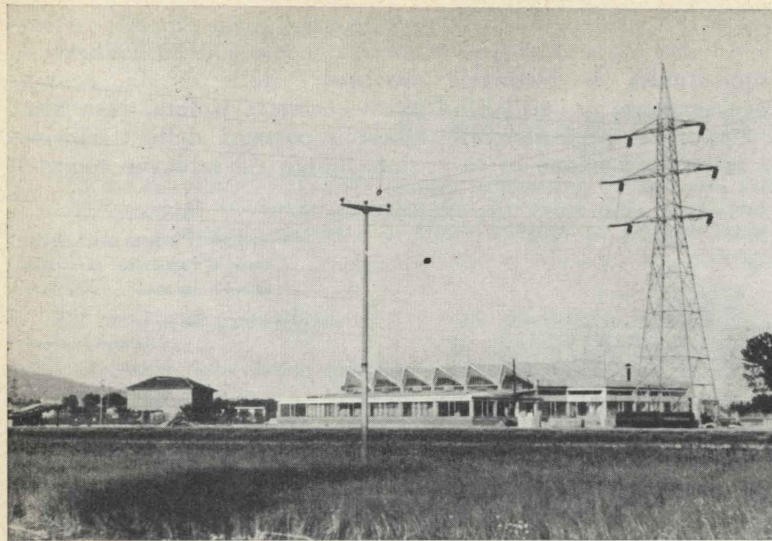
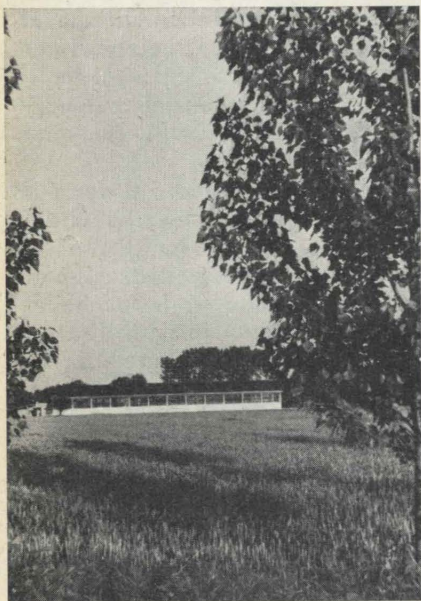


Fig. 3 - Sotto il palo dell'alta tensione un nuovissimo stabilimento. Un tempo le servitù di elettrodotto erano rigorosamente rispettate. Oggi sono utilizzate per costruirsi fabbriche e qualcuno suggerisce addirittura di farci passare le strade. Troppa fantasia o incosciente speculazione? Il paesaggio, certo, non appare migliorato da questo straordinario connubio.

nizzato è il simbolo del progresso economico è anche simbolo di decadenza morale, di cattivo gusto, di mortificante assenza di inventiva sul piano della rappresentazione formale ed estetica. E questo vale per il singolo edificio come per l'insieme di edifici e il loro reciproco accostamento. Il modo banale con il quale si formano le zone di espansione delle città e dei villaggi comprova largamente l'assunto.

Fig. 4 - Stabilimento isolato in aperta campagna. Discreto esempio di paesaggio industriale. Ci si chiede, tuttavia, cosa succederà quando tutt'attorno sorgeranno le case degli operai, ora lontani alcuni km. dalle abitazioni.



Il geometra compie opera nefasta ogni qual volta, nel lottizzare un'area, l'affetta come un tipo di frazionamento qualsiasi senza minimamente preoccuparsi delle costruzioni che sorgeranno sui singoli appezzamenti; l'architetto o l'ingegnere sono parimenti complici dei « guastatori » del paesaggio quando, nel prestarsi alle ben note ricerche di massimo sfruttamento di un'area, relegano al fondo dei loro pensieri quei criteri di organicità e di composizione che dovrebbero all'opposto costituire la base di qualsiasi studio serio sull'argomento.

In altri momenti, allorché lo sviluppo dei centri abitati non era soggetto alle improvvise e violente spinte odierne e nonostante le esigenze del vivere fossero minori, raramente si procedeva con imperizia e indifferenza. C'era il gusto abbastanza diffuso delle cose fatte bene, pensate; quelle fatte male formavano episodi riprovevoli, da non ripetere. Negli stessi regolamenti edilizi dei centri minori, che ricalcavano norme prese a prestito dai maggiori, le disposizioni sulle altezze, sulle dimensioni dei cortili, sulle confrontanze, erano massimi che solo eccezionalmente si raggiungevano. Oggi quei massimi sono diventati la regola, e ad essi ambiscono proprietari, costruttori, professionisti. Così le

vecchie e sorpassate Commissioni d'ornato avevano cura di denunciare le brutture, di evitare gli sconci estetici. Oggi si pone addirittura in dubbio, da taluni, la possibilità di bocciare un progetto per motivi estetici, sicché le brutture e gli sconci sono fatti d'ogni giorno, a dispetto di quel « pubblico decoro » cui dovrebbe comunque ispirarsi chiunque abbia a cuore il bene comune.

Con gli esempi che seguono ci si propone di puntualizzare le precedenti considerazioni. Si osserva però che non si intende nemmeno affermare, come alcuni sostengono, che il paesaggio va conservato così com'è ad ogni costo. Eccezion fatta per alcuni casi veramente irripetibili, sarebbe ridicolo e fuori del tempo.

Piuttosto parrebbe auspicabile una maggior cautela da parte dei responsabili, una più diffusa cultura e un diverso costume: ad evitare gli errori madornali che si continuano a commettere, ad alimentare il desiderio di molti che sull'ignoranza abbia presto a prevalere l'intelligenza, e sulla sfrenata sete di danaro e di potenza quei fondamentali valori dello spirito che debbono sostanziare la vita dell'uomo.

Le figure 2 e 5 illustrano una lottizzazione industriale e una enucleazione di lottizzazioni residenziali.

La prima lottizzazione comprende una porzione di circa 50 ettari del territorio di Rivoli ed è dovuta all'inventiva affaristica di una persona, intenzionata — com'era suo diritto — a trarre il massimo profitto dall'operazione col minimo sforzo e la minima spesa. In pratica l'operatore è riuscito nel suo intento. Il vincolo contrattuale di destinazione a industria posto sulle aree lottizzate, pur senza l'intervento del Comune, è stato rispettato e i terreni risultano tutti venduti.

Tuttavia la lottizzazione appare sin da oggi inadeguata alle sue finalità. Gli stabilimenti sorti sono episodi singolarmente più o meno corretti, però slegati tra loro e privi di quella coralità di linguaggio architettonico e urbanistico che sembrava logico attendersi dall'attuazione d'una zona industriale. Ad avvenuta satura-

zione della zona emergeranno ancor più i difetti, dovuti principalmente all'accostamento non disciplinato di volumetrie non coordinate, alla continuità edilizia nel reticolo a scacchiera, al-

lati in una specie di disordine da fiera paesana. Il contrasto con i tetti della antica Rivoli è di tutta evidenza e, manco a dirlo, chi ne ha la peggio è la Rivoli industriale.

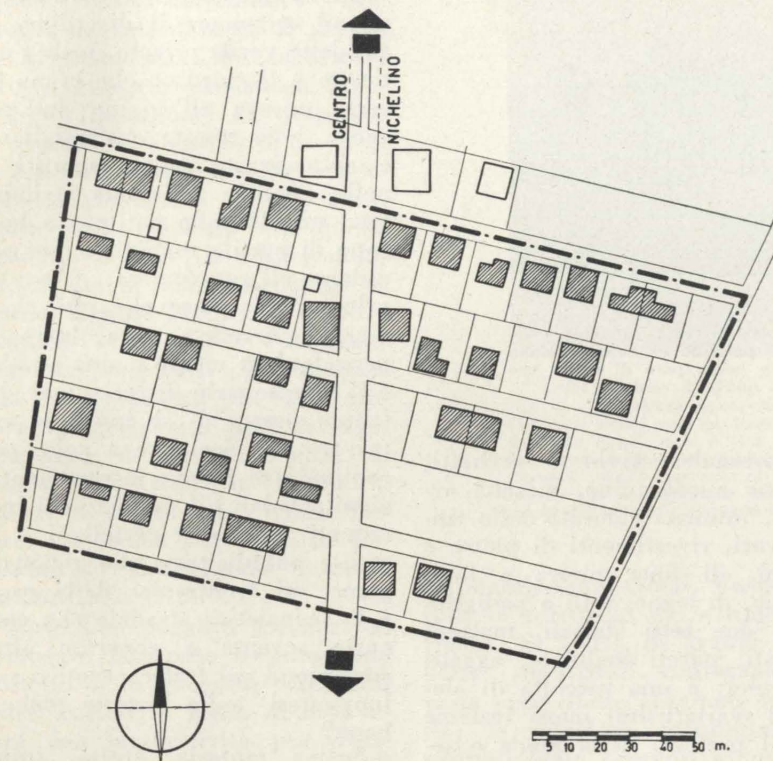


Fig. 5 - Esempio di lottizzazione residenziale. Sup. della lottizzazione S=mq. 23.400 - Sup. dei lotti fabbricati mq. 15.000 - Sup. media dei lotti fabbricati mq. 350 - Dimensione media dei lotti m. 16 x 22 - Sup. totale strade mq 4350 pari al 18,5 % di S.

l'insufficienza di aree libere, alla mancanza del verde, alla povertà delle soluzioni architettoniche, in altri termini alla non creazione di un ambiente.

Ai difetti estetici si debbono sommare quelli funzionali:

- insufficienza di servizi primari e delle fognature in particolare;

- reticolo viario non differenziato ed eccessiva ristrettezza delle sezioni stradali;

- assenza di attrezzature di interesse comune alle varie industrie.

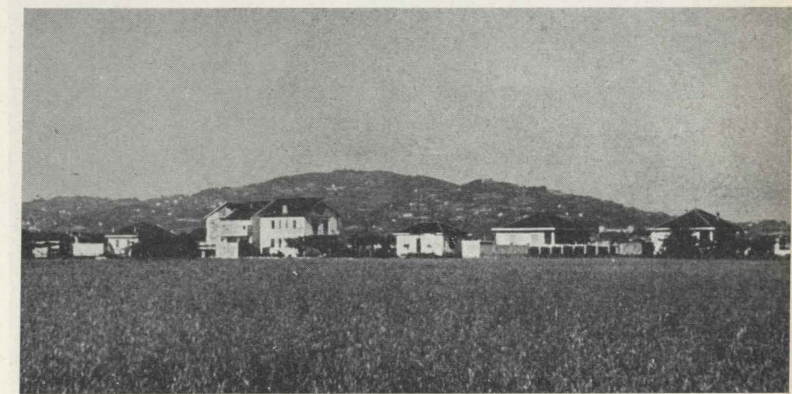
Il paesaggio originario è radicalmente cambiato. L'antica cascina è l'ultimo resto d'un paesaggio arcaico, contadino. Dal piazzale del Castello di Rivoli gli scheds, le volte a botte, i tetti a capanna o a terrazzo, appaiono come mostruosi cappelli mal formati, confusi l'un l'altro, affastel-

Le lottizzazioni residenziali realizzate dal 1920 circa ad oggi non si discostano, nella tipologia, dagli schemi tradizionali. Si tratta « sempre » di frazionare in piccoli appezzamenti un lotto di terreno ubicato entro l'intorno di un centro abitato principale ed

avente almeno un lato coincidente con il ciglio d'una strada. Raramente i due lati che si spiccano dal lato strada sono normali a quest'ultima: in genere sono obliqui e formano angoli molto acuti o molto ottusi. Le lottizzazioni seguono fedelmente le linee di proprietà e constano di una strada mediana o collocata su un lato del lotto, dalla quale si dipartono le linee normali che delimitano gli appezzamenti. La superficie di questi varia a seconda della domanda, mentre la dimensione è funzione dell'utile che si vuol ricavare e della larghezza o profondità del lotto originario. Non esistendo norme sulle lottizzazioni si hanno misure variabili, solitamente, da un minimo di m. 15 x 20 ÷ 30 fino a m. 25 x 40 nei casi migliori. Per le distanze degli edifici dai confini valgono le disposizioni del Codice Civile, mentre verso le vie pubbliche si rispettano quelle del Codice Stradale. Può succedere che qualcuno edifici sulle linee di confine lasciando naturalmente i frontespizi nudi. Attenersi alle disposizioni dei regolamenti edilizi vigenti significa poter costruire indifferentemente una casa di 6 piani fuori terra a fianco di altra di 1 ÷ 2 piani fuori terra, significa anche dotare la lottizzazione di una strada che, quando tutto va bene, è larga 6 ÷ 8 metri, assai di rado 10 ÷ 12 metri e oltre, fino a un massimo di quindici.

Il tipo di lottizzazione più frequente è a scacchiera con lotti regolari, ad eccezione di quelli verso via. Le case vengono allineate lungo la strada di servizio,

Fig. 6 - Un nucleo di casette in una lottizzazione recente: un campionario di tipi edilizi all'insegna del disordine. E tuttavia già molto che si riesca ad apprezzare il secondo piano, ossia la collina: una fortuna che capita di rado, e per puro caso.



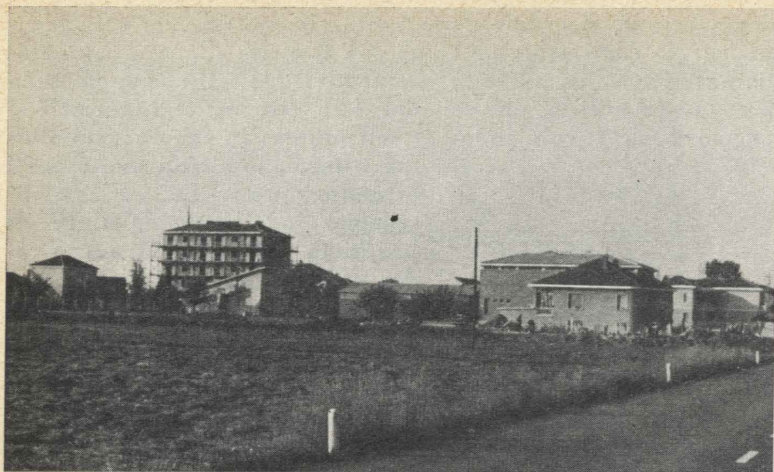


Fig. 7 - In questo nucleo le prime case erano ad un piano fuori terra; più tardi sono seguite quelle a due piani ed ora si è al condominio. Domani si vedrà! Indubbiamente, però, la casetta ad un piano diverrà un lusso che pochi potranno permettersi. Molto più probabilmente prevarranno le case di sei piani, con buona pace di coloro che speravano, in principio, di trovare nella campagna la quiete, il verde, il sole.

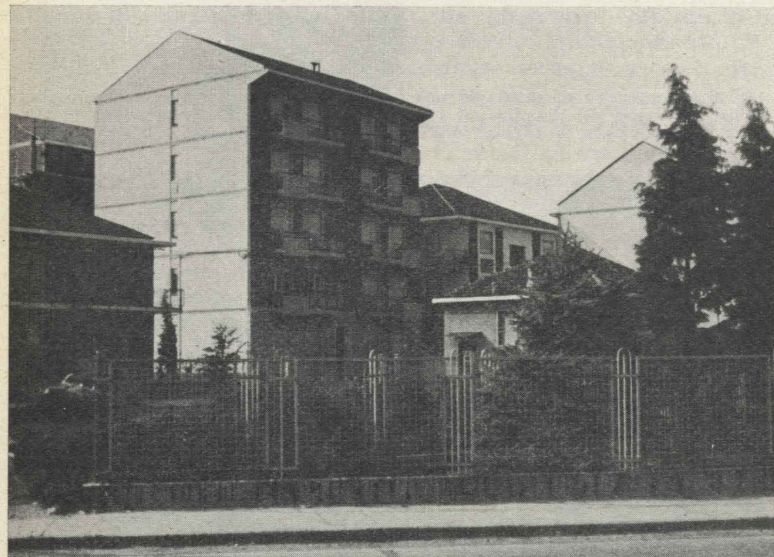
da cui distano — salvo poche eccezioni — non oltre 3 metri dal ciglio.

Queste lottizzazioni, che solitamente riguardano aree di modesta superficie, sono una delle modalità peculiari dello sviluppo edilizio più recente. La mancanza di disciplina urbanistica e l'insufficienza di quella edilizia hanno reso possibile una proliferazione di episodi riprovevoli sotto tutti i punti di vista.

Ne risulta un paesaggio urbano tra i più squallidi, ulteriormente peggiorato dagli edifici, tutti egualmente brutti, frutto di improvvisazione e di degenerazione

professionale. Archi e archetti, colonne e colonnine, mosaici orrendi, intonaci colorati dalle tinte vivaci, rivestimenti di pietra e marmi, di finta pietra e finto marmo, di legno, tetti a padiglione o due tetti sfalsati, mattoni colorati, pareti inclinate, aggetti e cornici: è una raccolta di elementi svariati messi insieme con il pretesto della moda e secondo i dettami, malamente interpretati, delle riviste femminili. Il quadro acquista toni di maggiore drammaticità quando si consideri che ognuno interpreta la bellezza a modo suo e pretende di fare sul suo lotto quanto

Fig. 8 - Settimo Torinese. Esempio di paesaggio urbano. L'altezza delle case precisa la gradualità, nel tempo, della loro costruzione. Si osserva che i colori sono peggiori dell'architettura, ammesso che di architettura si possa parlare!



può senza curarsi minimamente del vicino: le case alte si alternano alle case basse e isolate, i corpi interni impingono le aree libere annullandole di funzione e significato; tettoie, pollai, autorimesse, laboratori contribuiscono ad accrescere il disordine. Il cosiddetto verde privato, ossia l'orticello o il giardino che erano in certa misura all'origine dell'esigenza della casetta unifamiliare, è ridicolizzato nella quantità e nella qualità: un'aiuola striminzita, un alberello patito, un boccone di cortile inghiaiato per accedere all'autorimessa. L'arredo urbano? Ma forse che può chiamarsi « arredo » una lampada penzoloni in mezzo a una strada, o il campionario di recinzioni che fanno mostra di sé lungo le vie private per decine e a volte per centinaia di metri; le pavimentazioni stradali o i marciapiedi inesistenti, oppure i cartelloni o le scritte pubblicitarie che giganteggiano sui frontespizi delle case, o la segnaletica stradale che concorre sovente a generare altra confusione nel traffico caotico sviluppantesi sulle arterie suburbane?

Scarsa fantasia, fretta, frammentarietà o mancanza di informazioni, incultura, giocano brutti scherzi alle comunità, purtroppo impreparate ad affrontare con prontezza ed energica volontà le molte responsabilità che loro incombono.

Gli esempi citati non sono casi limiti sebbene l'ordinarietà. Ad essi se ne debbono aggiungere altri, riguardanti gli edifici costruiti lungo le strade. Quante volte accade di veder iniziare uno scavo su un terreno prospettante verso una strada, in aperta campagna, lontano dai centri abitati, magari in una posizione da cui si osserva uno stupendo panorama. Spontanea vien la domanda: sarà uno stabilimento, una casa d'abitazione, un albergo o un ristorante? Si ripassa dopo qualche settimana ed ecco le strutture che denunciano chiaramente la destinazione di quell'edificio e danno la risposta alla domanda. Dopo qualche mese l'opera è compiuta e novanta volte su cento a tutto danno del paesaggio, che risulta turbato o deturpato nel suo equilibrio.

Un edificio isolato, piccolo o grande che sia, rompe l'armonia dell'ambiente o del paesaggio ogni qual volta non è inserito in essi, o gli è estraneo del tutto. Una casetta di due piani sulla strada Chieri-Castelnuovo Don Bosco, ha squinternato il profilo di Arignano alta; un fabbricato ad uso industria sulla strada Moncalieri-Villastellone ha impedito la veduta del Castello di La Rotta e falsato totalmente le caratteristiche ambientali di una zona, tipica della pianura tra quella strada e il Po. Gli edifici industriali che si allineano lungo la strada Bruino-Trana poco oltre Sangano e la strada Nichelino-Stupinigi sono valsi ad annientare uno degli ambienti più tipici ancora integralmente puri esistenti alle porte della grande città. Il grosso edificio che in Torino fa mostra di sé tra corso Giulio Cesare e la strada per Lejñi ha letteralmente saccheggiato l'accesso da nord alla città.

Sorte ben peggiori toccherà al paesaggio latitante le autostrade esistenti o in progetto confluenti verso Torino: a meno di intervenire con tempestività per disciplinare l'edificazione, con quegli strumenti che la legge consente e che sono allo studio (2).

Fortunatamente esistono alcuni esempi positivi di inserimento di edifici nel paesaggio che vanno segnalati. Pregevoli, tra gli altri,

(2) Purtroppo il paesaggio non si rispetta semplicemente con quegli strumenti che le leggi consentono: piani regolatori, piani paesistici, regolamenti edilizi. Si tratta di strumenti indubbiamente molto utili, che forniscono alle pubbliche Amministrazioni il mezzo per disciplinare lo sviluppo edilizio dei loro territori, ma non riescono — da soli — a impedire tante, troppe malefatte.

Nel quadro del Piano Intercomunale si cercherà di supplire in qualche misura ai mali peggiori: impedendo — si spera — la deturpazione delle zone paesaggisticamente più interessanti, conservandole allo stato agricolo attuale; organizzando lo sviluppo dei centri abitati per successive aggregazioni di nuclei organici residenziali o industriali; favorendo iniziative che mirano a ristrutturare i centri esistenti secondo piani che curino il dettaglio della sistemazione urbanistica ed edilizia dei medesimi.

Sono orientamenti affatto originali per quanti da anni si occupano dell'argomento, ma sostanzialmente innovativi per i Comuni e per la grande maggioranza della pubblica opinione.

E d'altronde noto come siffatti siste-



Fig. 9 - La chiesa parrocchiale della « frazione » di un Comune della « cintura ». Costruita alcuni anni or sono, per una popolazione di un migliaio di abitanti, è già del tutto insufficiente. A lato sono sorte le case, che la soffocano poco a poco con le loro masse incombenti. Qualsiasi ricerca compositiva è bandita in questo paesaggio che denuncia aridità e povertà di linguaggio. Eppure ci fu un tempo nemmeno troppo lontano in cui la costruzione del tempio di Dio aveva valore eterno, e significava inserimento dell'edificio nell'ambiente o preconfigurazione dell'ambiente in funzione del primo.

gli stabilimenti Oreal, Facis, Pirelli in territorio di Settimo Torinese. Si tratta di grandi complessi industriali contornati da vaste aree libere sistemate a verde; le soluzioni architettoniche adottate sono aderenti al paesaggio circostante, in prevalenza an-

mi non rappresentino che l'inizio di un'operazione più vasta, sviluppata nel tempo, sul duplice piano del costume, della cultura, del gusto. Problemi ardui, ai quali bisogna pur metter mano se si vuole, come si vuole, modificare una situazione di giorno in giorno più insostenibile.

cora rurale. Le notevoli distanze dalla strada evidenziano l'architettura e il suo inserimento nell'ambiente. Sussiste tuttavia l'eventualità che altre costruzioni sorgano nei pressi di quelle esistenti, affatto in armonia con le medesime, con effetti negativi per l'insieme e, quindi, con uno scadimento ambientale rilevante.

Il paesaggio lungo le autostrade e le grandi strade, specie nei pressi della grande città, è comunque problema da valutarsi nelle diverse implicazioni derivanti da una sua probabile tra-

Fig. 10 - Moncalieri. Il Castelvecchio.



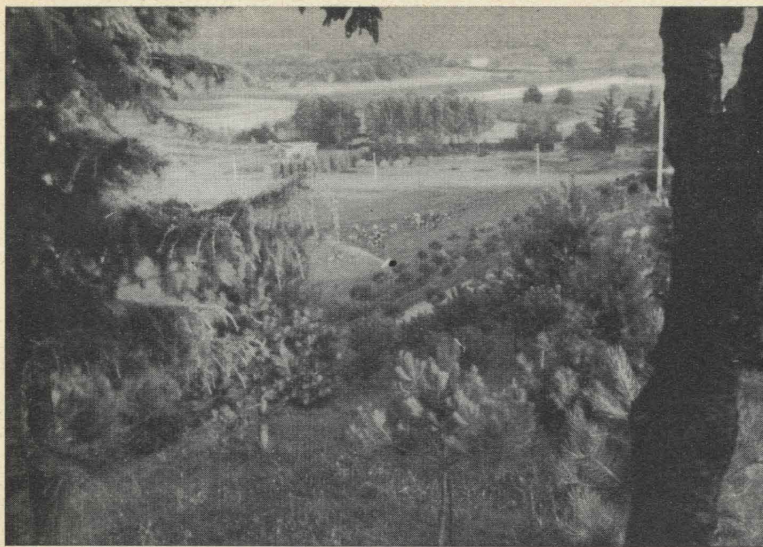


Fig. 11 - Rivoli. Paesaggio rurale umanizzato; sullo sfondo i boschi delle colline moreniche verso Rosta. Zone ancora bellissime, nell'intercalarsi di ampie distese boschive, selvagge, e di prati e campi splendidi di colori e di silenzi sempre più rari.

sformazione. Oggi si sta correndo un grosso pericolo: di veder ripetersi cioè gli errori di partenza che presiedettero a suo tempo all'urbanizzazione delle aree lungo le linee ferroviarie. Non si deve dimenticare che gli accessi per ferrovia a tutte le nostre città rappresentano un biglietto da visita listato a lutto. Roma, Milano, Genova, Bologna, come Asti, Vercelli, Alessandria, offrono al viaggiatore in arrivo il peggio di se stesse. A distanza di anni saremo tanto bravi da ripeterci, nonostante la lezione del passato? In alcuni casi è ormai tardi, ma laddove le strade sono da farsi perché non si provvede ad espropriare le aree latitanti, come la legge prevede? <sup>(3)</sup>. Quanto meno nel ricederle ai privati si potrebbe pretendere di più ed evitare le brutture peggiori!

Sempre in tema di pianura si considerano come casi a sè, in quanto eccezionali, Stupinigi e La Mandria. Un discorso particolare meriterebbero le zone attraversate

te dalle strade di raccordo lontano nord e sud previste dal Piano Intercomunale, per le peculiari caratteristiche paesaggistiche che presentano; nonché le sponde dei fiumi e dei torrenti principali, in gran parte ancora allo stato agricolo primitivo. Per brevità di esposizione si limita l'esame a Stupinigi e alla Mandria.

Stupinigi è una grande tenuta agricola che, al pari della Mandria, era un tempo un immenso bosco, riserva di caccia della Corte Sabauda. L'impianto unitario della vasta area su cui si estende (circa 2.000 ettari) è un dato storico che si rileva, tra l'altro, dal fitto reticolo di strade trasversali e radiali alla Palazzina di Caccia, centro ideale dell'intera tenuta.

Orbene, qualsiasi smembramento di questo comprensorio significherebbe una seria perdita per la collettività. La costruzione di nuovi nuclei residenziali o, peggio, di industrie nell'intorno anche lontano del complesso monumentale della « Palazzina », sarebbe una menomazione deprecabile del sito, da cui il Juvarra ha « attinto alimento durante la creazione » del suo capolavoro, noto in tutto il mondo <sup>(4)</sup>. Qui opera d'arte e paesaggio formano una unità irripetibile e, in quan-

<sup>(4)</sup> M. PASSANTI, *La Palazzina di Stupinigi*, in « L'Architettura », III, 266-75.

to tali, vanno conservati nella loro assoluta integrità. Dovrà semmai completarsi il paesaggio riformando quei boschi vastissimi attorno alla « Palazzina », che nelle mappe settecentesche sono chiaramente indicati. Qualsiasi accostamento o intrusione estranei al conseguimento di queste finalità risulterebbero dannosi, come si può constatare osservando l'espansione di Borgaretto a nord-ovest di Stupinigi e le costruzioni sorte ai lati del viale alberato da Stupinigi a Torino.

La situazione della « Mandria » è pressapoco analoga a Stupinigi, con l'avvertenza che nel caso particolare il paesaggio naturale fa largo spicco su quello umanizzato. Il monumento, nella fattispecie, è la natura, che si presenta in tutta la sua bellezza come un organismo unico, unitario nella sua complessità e varietà, irripetibile anch'esso. Un ambiente siffatto, che il tempo ha valorizzato e l'uomo sapientemente rispettato anche nei modesti inserimenti realizzati, andrebbe distrutto quando una parte soltanto fosse toccata. Ogni innovazione significherebbe il crollo di tutta l'impalcatura su cui si regge la bellezza inconfondibile di questa plaga caratteristica dell'intorno torinese.

Eppure, nonostante l'unanime riconoscimento dei valori paesaggistici su scala nazionale delle due entità ora accennate, sembra che vi siano tentativi per addivenire alla loro trasformazione, almeno parziale. Il Piano Intercomunale ne propone la conservazione, premessa indispensabile per il passaggio alla collettività. Ma come e fino a quando potrà la collettività resistere agli sforzi che si vanno compiendo per frustrare le sue pur giuste aspirazioni?

### 3) La collina.

Nell'intorno di Torino si possono distinguere due tipi di paesaggio collinare:

— la « collina di Torino », da Chieri a Moncalieri a San Mauro e oltre;

— le colline di origine morenica a ovest e a nord di Rivoli,

tra il Sangone e la Dora Riparia.

Il problema della salvaguardia del paesaggio collinare è notoriamente di scottante attualità, specie per quanto concerne la collina di Torino. Continuando la odierna favorevole fase di congiuntura economica non è improbabile che abbia ad estendersi ad altre plaghe, relativamente lontane dalla grande città, come ad esempio il Pinerolese ed il Canavese.

L'analisi che si espone è riferita alla Collina di Torino, oggetto di recenti appassionati dibattiti e di opinioni contrastanti. Essa muove da considerazioni generali e si conclude con alcune proposte, frutto delle esperienze maturate in questi anni di studio e di sofferte meditazioni.

Le due grandi risorse naturali della collina sono il paesaggio e la salubrità del clima <sup>(5)</sup>. È noto che le attrezzature residenziali e le attività turistiche consentono sin d'ora, dove esistono, di trarre notevoli redditi aggiuntivi ad integrazione di quelli, assai modesti, che la popolazione collinare trae dall'agricoltura, dall'artigianato e dal lavoro dipendente nell'industria.

Ne consegue la necessità di inquadrare il problema del paesaggio nella più ampia e totale problematica della collina torinese, comprensiva delle questioni economiche e sociali che più la interessano per effetto della sua vicinanza alla grande città.

Questo perchè la risoluzione del primo problema non può coerentemente essere disgiunta dalla risoluzione dei secondi, per quei rapporti dialettici che esistono tra fattori che, nella loro diversità, si integrano e si completano vicendevolmente.

D'altra parte, la semplice imposizione di vincoli, per loro natura negativi, in una zona già sot-

<sup>(5)</sup> Non è senza ragione che un problema così squisitamente culturale, come quello della difesa e della valorizzazione del paesaggio collinare viene pregiudizialmente visto ed affrontato sotto il profilo economico; ciò è dovuto soprattutto alla costituzionale incapacità del mondo moderno di concepire il valore spirituale del paesaggio come immagine figurativa e di apprezzare pienamente i valori espressivi culturali che esso rappresenta.

tosviluppata, quale è oggi la collina torinese, sarebbe illogica, oltre che inutile, se non fosse accompagnata da una tempestiva ed oculata opera di valorizzazione di ciò che forma l'oggetto stesso dell'imposizione. Si aggiunga che il mancato inquadramento del problema paesistico e, quindi, della salvaguardia, in quello più vasto del riassetto dell'economia del comprensorio, non farebbe che porre le premesse per una fatale e più rapida distruzione di quanto invece si vuole difendere <sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> La legislazione italiana che può essere utilizzata per la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, comprende due Leggi: la L. 1° giugno 1939, n. 1089, sulla « tutela delle cose di interesse artistico e storico » e la Legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla « protezione delle bellezze naturali ». La prima tutela « le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico ed etnografico » comprese « le ville, i parchi e i giardini » di interesse artistico e storico, le quali « non possono essere demolite, rimosse, modificate e restaurate » senza l'autorizzazione del Ministero della P.I.

La seconda vincola « le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale », le ville e i parchi non contemplati nella precedente Legge, « le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali... e i punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico », dai quali si godano, nonché « i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico o tradizionale »; sotto quest'ultima dizione, incompleta ed impropria, occorre ritrovare ed includere l'ambiente antico ed il paesaggio urbano e rurale.

Peraltro, se può apparire indilazionabile, anche ad un primo sommario esame della questione, la necessità della salvaguardia degli aspetti tipici e tradizionali del paesaggio collinare, è giustificata la preoccupazione di coloro

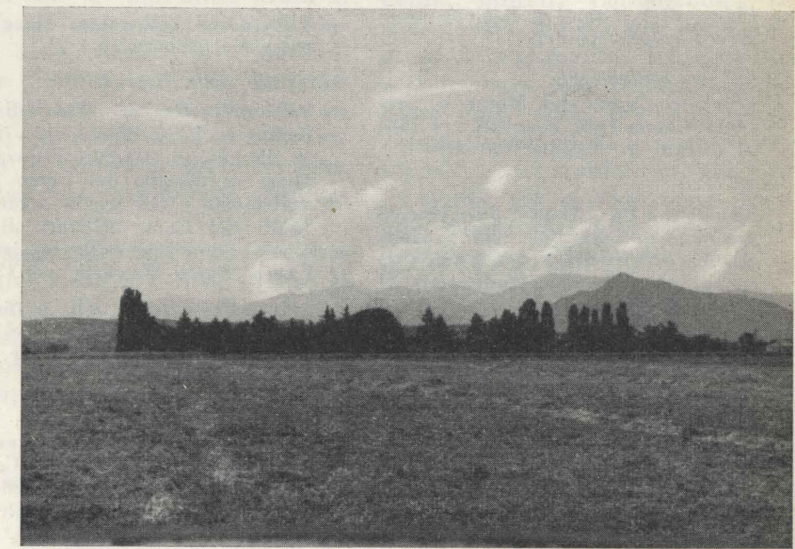
Queste due leggi presentano notevoli difetti e rilevanti manchevolezze. La materia vi è trattata senza chiarezza concettuale e risulta disordinata e confusa, priva di netta distinzione e di precisi limiti, specialmente per ciò che riguarda il « paesaggio », che è inteso soltanto come panorama localizzato in « quadri naturali ».

In cambio esse conferiscono al Ministero poteri amplissimi, che debbono considerarsi persino troppo grandi, poiché il legislatore, allo scopo di rendere possibile in qualsiasi caso un intervento immediato, li ha volutamente resi indeterminati ed imprecisi; e ciò provoca sovente, da parte degli organi preposti, la tendenza a limitare questo intervento, riducendo l'ampiezza e l'efficacia della propria azione ed originando un pericoloso regime di assenza e di tolleranza.

A queste due leggi può aggiungersi il R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267 che « sottopone a vincolo per scopi idrogeologici i terreni che possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque ». Per i terreni vincolati, la Legge stabilisce infatti che la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione siano subordinate ad autorizzazione del comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso.

Pur non avendo tale legge il precipuo scopo di difendere il paesaggio essa potrebbe, se applicata, fornire un valido strumento per la difesa delle zone boschive che formano l'essenza stessa dell'ambiente collinare piemontese.

Fig. 12 - Rivoli. Questo grande parco introduce una nota di riposante serenità nella pianura di Tetti Neirotti. E tra le immagini più significative di un paesaggio in trasformazione e sembra resistere al dilagare delle industrie e delle case. Fino a quando?



che paventano l'eccessiva limitatezza della tutela (derivante dalla concezione puramente naturalistica assunta dalla legislazione vigente), che prescindano da un'interpretazione del paesaggio fatta in correlazione ai fenomeni che hanno determinato il problema (7).

(7) Sulla base della Legge n. 1089, sono stati dichiarati « Monumenti di notevole interesse artistico » numerosi edifici sul versante nord della collina, in territorio di Torino:

*Via Borgofranco:*

— Villa « Il Pollone » - Regione Sassi, Via Borgofranco: Proprietà Nicolis di Robilant.

*Corso Casale:*

— Chiesa Madonna del Pilone: eretta da Madama Reale (Cristina di Francia) 1645.

*Cavoretto:*

— Chiesa parrocchiale di S. Pietro in Vincoli.

*Piazza Crimea:*

— Monumento per la spedizione di Crimea: opera di Luigi Belli, 1892.

*Via Gioanetti:*

— Palazzo Istituto Vedove e Nubili - Via Gioanetti n. 29.

*Piazza Gran Madre di Dio:*

— Vincolato tutto il complesso della piazza: prima metà del secolo XIX.  
— Chiesa della Gran Madre di Dio: Innalzata dalla Città - Iniziata nel 1818 e terminata nel 1831 su disegni dell'Arch. Ferdinando Bonsignore.  
— Monumento a Vittorio Emanuele I: opera dello scultore Gaggini.

*Via Lanfranchi Francesco:*

— Casa al n. 2 di Via Lanfranchi Francesco angolo Piazza Gran Madre di Dio: Prima metà del secolo XIX.

*Strada di Mongreno (Sassi):*

— Villa « Il Capriglio » - Regione Sassi: Secolo XVIII.  
— Chiesa di S. Grato in Regione Mongreno: consacrata nel 1777.

*Monte dei Cappuccini:*

— Chiesa S. Maria del Monte e Convento Cappuccini: costruiti nel 1583 su disegni di Ascanio Vittozzi.

*Fiume Po:*

— Sponde del Po - Ambo i lati: vincolo panoramico dalla Foce del Sangone alla Foce della Sturà su entrambe le sponde (con decreto Ministeriale 11 giugno 1949).

*Strada Santa Margherita:*

— Cappella Cinquecentesca.  
— Chiesa di Santa Margherita: eretta nel 1825.

*Valle San Martino:*

— Villa « Rey » - Strada Val S. Martino 27: costruzione Barocca con parco annesso.

In questo dualismo di tendenze si individuano due tesi:

— l'una, che ritiene la collina di Torino nè migliore nè peggiore di altre zone della regione piemontese, di quelle più tipiche e significative (8). Secondo i sostenitori di questa tesi l'imposizione di un vincolo sulla collina di Torino creerebbe unicamente delle complicazioni senza risolvere nulla in concreto, come parrebbe dimostrare il vincolo esistente nella parte collinare dell'oltre Po, in territorio di Torino, prima dell'approvazione del nuovo Piano Regolatore Generale. Sussiste inoltre il dubbio, convalidato da

— Villa « Paradiso » - Strada Val San Martino (con annessa Cappella secolo XVII).

— Villa « Carmagnola » - Strada Val San Martino.

— Villa « Olivieri » (degli) - Strada Val San Martino Superiore n. 60.

*Strada San Vito:*

— Villa « Nigra » (ora Villa Abegg) - Strada San Vito 45: già Vigna di Cristina di Francia. Eretta nel 1648-1653 su disegni del padre Andrea Costaguta.

— Chiesa Parrocchiale di S. Vito - sul Colle di San Vito: transenne in marmo del secolo X - Lapidari romani.

*Regione Sassi:*

— Chiesa di S. Giovanni Battista - Borgata Sassi: già esistente nel 1822.

*Colle di Superga:*

— Basilica di Superga: Tempio votivo progettato e costruito dal Juvarra nel 1717-1731; con annessi Sepolcri Reali (secolo XVIII).

*Val Salice:*

— Chiesa di San Francesco di Sales: costruita nel 1900 dall'Arch. Vespi gnani.

— Villa Cozzi: alberatura rigogliosa - posizione panoramica.

*Via Villa della Regina:*

— Villa della Regina - Via Villa della Regina n. 37: edificata verso il 1616 su disegno di Ascanio Vittozzi, ampliata su disegno del Conte di Castellamonte e nel secolo seguente su quelli del Conte Alliaudi di Tavigliano; rinnovata nella facciata dall'Arch. Paolo Massazza nel 1733.

Nella restante parte della collina Torinese compresa nel territorio del P.R.I. sono altresì dichiarati « Edifici Monumentali »:

*a Pecetto:*

— la Chiesa Parrocchiale e quella di San Sebastiano, la Torre del Comune, i resti dell'Eremo dei Camaldolesi e alcune case decorate con fregi in terracotta;

esperienze abbastanza recenti, circa la proponibilità stessa del vincolo e il suo accoglimento in sede ministeriale (9).

Si deve infine tener presente che, come si è detto, vi sono in Piemonte plaghe collinari vastissime, di valore paesistico e panoramico di gran lunga superiore alla collina di Torino e, tuttavia, non soggette ad alcuna tutela. La imposizione del vincolo per la collina di Torino parrebbe quindi anacronistica se non fosse accompagnata, per lo meno, da eguali provvedimenti per altre zone collinari.

Ma di questo passo si potrebbe,

*a Pino Torinese:*

— la Torre di Montosolo;

*a Moncalieri:*

— il Castelvecchio, la Villa « il Cardinale », la Villa Fontana ed il Castello di Revigliasco;

*a Chieri:*

— la Villa « il Passatempo » e la Villa Moglia.

Si tratta di un patrimonio imponente, talvolta in pessimo stato di conservazione, e la cui manutenzione è del tutto insufficiente; una vera ricchezza trascurata che potrebbe trovare adeguata valorizzazione soltanto da un oculato restauro, dal miglioramento delle reti di comunicazione e dall'incremento, qualitativo e quantitativo del turismo.

(8) Si citano, ad esempio, le colline delle Langhe, del Monferrato, dell'Albese, del Canavese. Il paesaggio, naturale o umanizzato che sia, costituisce in questi casi la nota dominante di zone assai vaste, ha una sua particolare omogeneità strutturale e assume valori rilevanti, corali, quali si ritrovano nella Toscana, nell'Umbria, nel Lazio.

(9) La Commissione Provinciale di Torino per la tutela delle bellezze naturali, si riunì il 12 febbraio 1951 per esaminare la possibilità di imporre il vincolo sulle zone collinari dei Comuni limitrofi a Torino, ai sensi della Legge 29 giugno 1939, n. 1497.

Nel corso di quella, e di altre cinque sedute successive, si pervenne a definire il territorio da vincolare, sulla cui delimitazione si dichiararono d'accordo, nella seduta del 9 maggio 1952, i Comuni di San Mauro, Baldissero e Pino. Avanzò delle riserve Moncalieri, si dichiarò contrario Chieri, mentre Pecetto non partecipò alle riunioni.

Il verbale di questa seduta fu affisso per tre mesi nell'albo pretorio dei Comuni interessati, a mente di quanto disposto dalla precitata Legge 29 giugno 1939, e il progetto di vincolo fu quindi inoltrato a Roma per l'approvazione ministeriale.

Tale approvazione, però, non venne mai, e il Ministero oppose un costante silenzio rifiuto.

per estensione, vincolare più della metà del territorio nazionale!

Il discorso pecca di superficialità per diverse ragioni, che in congressi e convegni sull'argomento sono state riferite e discusse con molta ampiezza. È sufficiente, qui, rilevare la sostanziale differenza che trascorre tra la collina di Torino, considerata nel suo complesso, e — ad esempio — le colline delle Langhe o del Monferrato. In queste ultime ogni fatto edilizio costituisce di norma, almeno sino ad oggi, un avvenimento eccezionale, a causa degli scarsi interessi che si hanno a costruire. Pur senza sottovalutare l'importanza del fatto in se stesso, sempre appariscente per i caratteri dimensionali spaziali che lo contraddistinguono, nel produrre un'alterazione delle preesistenze ambientali e paesaggistiche, si osserva che ben diversa è la situazione nella collina di Torino: dove la spinta economica a costruire, quindi a modificare il paesaggio, è enormemente maggiore proprio per la sua vicinanza alla grande città. Sembrairebbe sufficiente questa osservazione per controbattere gli animatori della tesi accennata, tanto più che le zone suscettibili delle maggiori trasformazioni e chiaramente esposte alla vista, sia dalla città sia dalle strade che interessano il traffico turistico, non sono soggette a tutela di alcun genere;

— la seconda tesi assume in blocco la collina come un tutt'uno da proteggere contro qualsiasi ulteriore intrusione nel paesaggio. Si avvale di quanto è stato fatto sin qui in campo edilizio per negare la capacità dell'uomo moderno a introdurre elementi nuovi nell'ambiente preesistente armonizzandoli con questo. Unico rimedio è lasciar le cose come sono ponendo un vincolo totale e assoluto su tutto il territorio collinare. Tale vincolo implicherebbe l'esclusione di ogni intervento pubblico per il miglioramento della viabilità e dei servizi in genere, allo scopo di scoraggiare eventuali iniziative di nuove costruzioni, ed una indiscriminata servitù « non aedificandi » su una parte vastissima della collina. Per non compromettere la situazione si vorrebbe, con questo mezzo,

ridare alla collina la funzione che aveva duecento-trecento anni fa, quando costituiva un'oasi arcadica per le evasioni « extra muros » della nobiltà torinese, di cui le « vigne » erano la rappresentazione tangibile più mirabile e significativa.

La tesi esposta ha un suo aspetto romantico, che offre indubbe attrattive ai cultori del passato come ai sognatori di una pace che sembra definitivamente tramontata. Essa contrasta, peraltro, con le tendenze naturali di strati sociali sempre più vasti, in parte con le stesse norme legislative vigenti e con la odierna coltura più illuminata.

Nell'uno e nell'altro caso il problema paesistico rimane concluso entro limiti solo parzialmente definiti, tali da far ritenere giustamente insufficienti gli attuali provvedimenti per la tutela e la valorizzazione, che hanno carattere puramente cautelativo.

Si aggiunga inoltre che lo stesso patrimonio artistico, di cui la collina è riccamente dotata, ha subito, nel corso dei secoli e soprattutto nei decenni passati, un depauperamento continuo e, in molti casi, mutamenti di tale entità da renderne estremamente difficile l'identificazione.

Soltanto in occasione dell'adozione del P.R.G.C. di Torino, os-

sia tra l'aprile 1956 e l'aprile 1958, si è aperto un ampio dibattito sulla questione collinare, durante il quale si sono manifestate tre tendenze:

— la collina non dev'essere toccata. Ogni ulteriore sviluppo dell'edificazione comporterebbe la distruzione del verde e del paesaggio;

— la collina è la naturale residenza dei torinesi, che vi possono trovare ottimo clima e una tranquillità ormai sconosciuta agli abitanti della città;

— la collina è paesaggio ma è anche residenza, l'uno non potendo escludere l'altra. È evidente, quindi, l'opportunità di conservarla integra nei punti migliori a godimento dei cittadini e di formare zone residenziali defilate dalla città, preferibilmente riunite in modo da costituire dei piccoli centri residenziali sul tipo di quelli già esistenti (es. Rea glie, Santa Margherita, Revigliasco, Pecetto, Moriondo, ecc.).

Il problema paesistico, considerato nell'ambito del territorio del Piano Intercomunale, è stato limitato ad una piccola porzione della collina. Le soluzioni proposte dal Piano Regolatore di Torino risentono di questa impostazione, parziale e incerta, che elude in certo qual modo le que-



Fig. 13 - Moncalieri. Nella collina, su una radura pressochè pianeggiante sorge questa stupenda villa, tra alberi secolari. È la villa « il Cardinale », compiuta nella sua architettura e nell'ambiente circostante. Per la grande massa che la forma sarebbe oggi dichiarata contraria ai vigenti regolamenti edilizi: eppure con quanta signorile compostezza entra nel paesaggio, è anzi paesaggio per se stessa!



stioni di fondo. Si è trattato, in altri termini, di un tentativo, lo devolissimo, per risolvere il problema collinare per quanto riguarda Torino, pur essendo viva, nei proponenti, l'esigenza di integrare lo studio, « appena possibile, con le previsioni che saranno concepite e dettate dal P.R.I. »<sup>(10)</sup>.

Esaminando ciò che è stato fatto sinora per la collina, si osserva che le modalità che hanno solitamente orientato lo sfruttamento di questa parte del territorio del Piano Intercomunale dal punto di vista edilizio, agricolo, viario, sono suscettibili di alcune critiche fondamentali:

a) è sempre mancata una netta presa di posizione culturale da parte degli organi e delle autorità responsabili, che chiarisse una volta per tutte il valore della collina nei suoi rapporti con la città;

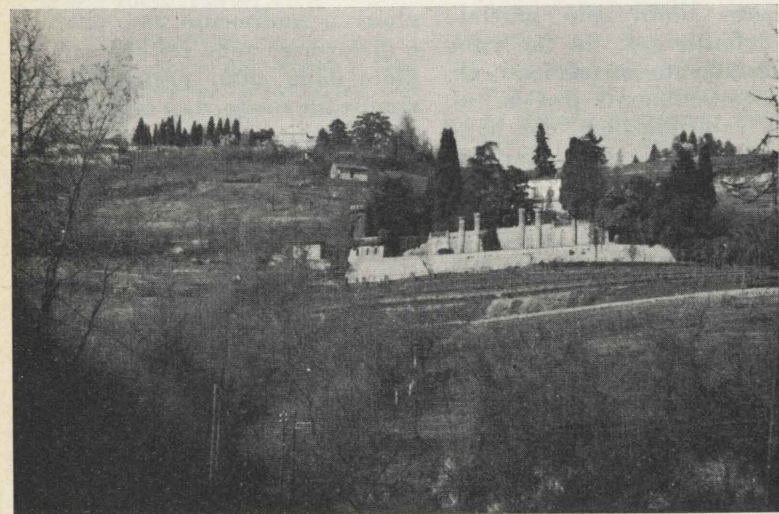
b) non ci si è mai premurati di conoscere a fondo la situazione della collina, definendo tra l'altro — cosa importantissima — la effettiva consistenza del patrimonio artistico ed arboreo in essa contenuto<sup>(11)</sup>;

c) i vincoli imposti dal Decreto 11 novembre 1952 sulla par-

<sup>(10)</sup> Da « Atti e Rassegna Tecnica », 1956, n. 7, pag. 271.

<sup>(11)</sup> Questo è successo per Torino e ancor più per i Comuni vicini. Ricerche precedenti non hanno approdato a conclusioni operative.

Fig. 14 - Moncalieri. Altri esempi di ville padronali con parco. Si noti l'incoerenza del piccolo « casotto » delle vigne ubicato tra le due ville. Si tratta di un volume modesto rispetto all'area che gli è attorno; tuttavia costituisce una intrusione fastidiosa, appariscente, che altera il profilo dell'intera composizione.



te collinare del territorio di Torino, in base alla Legge n. 1497 sulle « Bellezze naturali », si sono rivelati insufficienti alla salvaguardia. Il carattere episodico degli interventi ha determinato, poco a poco, il sovvertimento generale del panorama, soprattutto in quelle zone che più erano vicine alle strade esistenti (es. Cavoretto, Pino, Monte Calvo in Moncalieri);

d) l'abbandono graduale della terra da parte della popolazione agricola ha avuto per effetto il

Tipo della zona	m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>	ha.	mc.	Vani (*)	Abitanti
Agricola	0,10	700	705.000	7.050	6.345
»	0,20	890	1.780.000	17.800	16.800
Residenziale	0,50	335	1.675.000	16.750	15.095
»	0,70	70	490.000	4.900	4.410
»	1,70	160	2.720.000	27.200	24.380
»	2,80	125	3.500.000	35.000	35.000
Verde pubblico	—	475	—	—	—
				108.700	102.030

(\*) Nella traduzione dei vani in abitanti si è adottato un indice di affollamento di 1 ab/vano per le zone pianeggianti a cubatura 1,70 e 2,80 e di 0,80 ab/vano per tutte le altre zone.

profondo mutamento delle colture, specialmente nelle zone alte della collina, dove il bosco ceduo alligna ormai incontrastato; altrove, in seguito alle lottizzazioni effettuate, le colture sono state sostituite dall'edilizia;

e) il nuovo piano regolatore

di Torino si propone di dare una migliore regolamentazione alla parte collinare. La questione è stata risolta a metà, nel senso che si afferma l'importanza della collina in quanto paesaggio, ma al tempo stesso l'edificazione è consentita, sia pure in proporzioni modeste e con prudenziale scelta delle aree all'uopo destinate.

Si osserva, a questo proposito, che in destra Po sono previsti insediamenti per 100.000 abitanti circa, così suddivisi a seconda dell'indice di fabbricabilità:

Se si tiene conto che al 1° gennaio 1960 i vani esistenti nella parte collinare di Torino erano circa 54.900, dei quali circa 28.700 nella zona pianeggiante, risultano ancora costruibili circa 53.800 vani: una cifra irrilevante rispetto alla totale superficie disponibile (circa ha. 2.760), ma grandissima rispetto al luogo in cui questi vani potranno essere costruiti. Tanto più grande se si pensa che la maggior parte delle nuove costruzioni, solitamente formate da case singole ad uno o due piani fuori terra, sono previste in zone ancora libere, verso le quali si aprono ampie visuali dalla città e dalle strade collinari esistenti e previste. Cosicché ne risulterebbe una disseminazione di ville e casette sui fianchi tuttora spogli o addirittura quasi selvaggi del versante collinare che volge verso la Città, con pregiudizio sostanziale per le bellezze paesistiche ivi esistenti.

Questo fatto, di per sé negativo in quanto è noto che mancano gli organi atti a tutelare convenientemente il paesaggio, appare ac-

centuato nella sua gravità per i riflessi di natura estetica che ne possono derivare. Infatti, nella parte collinare i tecnici minori operano spesso più che altrove, con quelle implicazioni, solitamente negative, che ne derivano dal punto di vista estetico e spaziale. In altri termini, se è possibile predeterminare le volumetrie di massima degli edifici attraverso l'istituto del Piano Particolareggiato, non si hanno sufficienti garanzie — nelle presenti condizioni — circa la traduzione di quelle volumetrie in edifici che siano rispettosi dei caratteri sostanziali del paesaggio in cui debbono sorgere. Tale considerazione è maggiormente valida per le zone a densità fabbricativa di 0,10 e 0,20 mc/mq. non soggette a P.P.

Il P.R.G.C. di Torino, come



Fig. 15 - Moncalieri. Capella di villa padronale, visibile dalla strada campestre a servizio della zona in cui si trova. L'architettura è in tal caso una delle componenti fondamentali dell'ambiente, lo integra e completa le masse verdi del parco.

appare dalla relazione che gli è allegata, pone inoltre alcuni quesiti in premessa, laddove dice: « Varie sono le destinazioni che i cittadini esigono che si attribuiscono alla collina:

- zona agricola-boschiva;
- fondale all'immediato pri-

mo piano costituito dal nucleo urbano;

— parco pubblico per eccellenza di tutta la città;

— luogo di svago e ricreazione;

— sede di istituzioni culturali, religiose, assistenziali, ospedaliere;

— soprattutto zona di edilizia residenziale familiare ».

Queste destinazioni sono state tutte contemplate dal Piano. All'interrogativo si è risposto regolando le cose in modo che le esigenze dei cittadini fossero soddisfatte per quanto possibile.

In assenza del piano intercomunale le previsioni sono state riversate nel territorio della Città, pur rilevando che sarebbero state possibili, proprio in sede di P.R.I., soluzioni più appropriate al vero grande valore della collina nei rispetti della Città stessa: senza con ciò venir meno ai giusti desideri della cittadinanza, variamente espressi, come si è detto, attraverso i dibattiti che sono seguiti all'adozione del Piano Regolatore.

Presentemente si prospetta l'occasione per dare in concreto alla collina di Torino quell'assetto unitario ed organico che è nei voti di tutti. I motivi principali

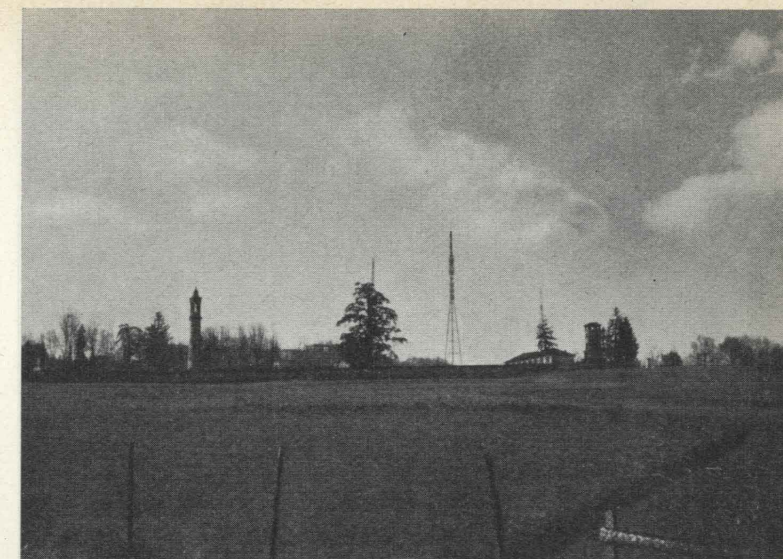


Fig. 16 - Pecetto, l'Eremo. Corretta interpretazione del paesaggio collinare. Nel profilo orizzontale delle superstiti masse dell'antico Eremo, alterate di recente con un'architettura pseudo moderna, vi spiccano la torre campanaria e le antenne della RAI-TV. Ben dosata la distribuzione degli spazi verdi, che introducono un discorso armonico nell'intercalarsi dei vuoti creati dall'atmosfera chiara del cielo.

che denunciano l'urgenza di una simile operazione possono così sintetizzarsi:

1) gli Enti provinciali e comunali hanno da tempo assunto l'iniziativa di creare i presupposti programmatici e pratici per inserire Torino nella rete delle grandi comunicazioni internazionali. L'attuazione dei trafori stradali Alpini, di nuove autostrade e di grandi strade, potrà determinare un afflusso rilevante verso Torino del traffico turistico, sia in sosta sia in transito, sulle direttrici Francia-Valle Padana, Svizzera-Mare ed Europa Nord Orientale-Fran-

Fig. 17 - Pino Torinese. Villa con rustico e parco lungo la strada da Pino a Chieri. In primo piano il terreno smosso indica l'inizio di una grande costruzione. Forse tra pochissimi mesi la vista del parco sarà nascosta da uno stabilimento industriale. Per intanto è scomparso il prato che dava risalto al parco, e la collina è lacerata da una grossa ferita, che mette a nudo la terra. Si osservi la pretenziosa villetta dinanzi al parco e la si confronti con gli edifici a destra, equilibrati ed egregiamente inseriti nel paesaggio.





Fig. 18 - Torino. La collina dall'ospedale Molinette. Le case dilagano in tutte le direzioni, dal basso verso l'alto, accavallandosi e arrecandosi reciproco fastidio. Cavoretto è tra gli esempi notoriamente negativi di sviluppo edilizio in collina.

cia per il Colle della Croce, che lambiscono o attraversano la collina; la quale, pertanto, verrà da un lato a far parte integrante del quadro visivo delle correnti turistiche in transito e potrà pure costituire, dall'altro, luogo di attrezzature alberghiere per i turisti in sosta. Infatti, le caratteristiche della zona (tranquillità, molto verde, ampi panorami aperti dalle strade alte verso la città, i monti, i colli del Monferrato, la piana del Piemonte Sud Orientale), indicano quanto meno come possibile questo tipo di destinazione;

2) a iniziare dal 1951 è in atto un ritorno dei cittadini torinesi alla collina. Il confronto dei dati statistici relativi al periodo 1951-1959, sullo sviluppo della popolazione e dell'edilizia nella parte collinare del territorio di Torino e nel Comune di Pino Torinese<sup>(12)</sup>, pone in evi-

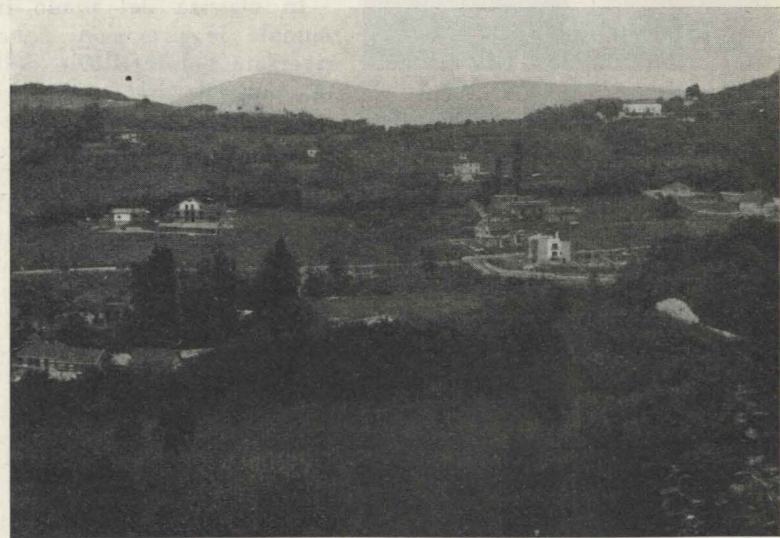
<sup>(12)</sup> In data 4 novembre 1951 le stanze censite nell'intero territorio comunale di Pino Torinese erano 4.277, di cui 3.119 (72,9 %) occupate e 1.158 (27,1 %) non occupate. Tra il 4 novembre 1951 e il 31 dicembre 1959 risultano costruite altre 1.350 stanze circa mentre la popolazione è aumentata, nello stesso periodo, di 520 unità: rimane quindi un'eccedenza di circa 800 vani rispetto all'aumento della popolazione. Inoltre, nella

mettendo tale mezzo di trasporto rapidi trasferimenti dall'abitazione al luogo di lavoro. Si osserva inoltre che il livello medio di vita della popolazione è in costante aumento: anche questo fatto contribuirà sicuramente ad elevare il numero delle famiglie che potenzialmente potranno abitare in collina. Giova infine ricordare, sulla base dell'esperienza di altre grandi città, che non è affatto improbabile il graduale abbandono del centro urbano da parte di un numero crescente di cittadini, desiderosi di condurre una vita meno esagitata nelle ore non lavorative. La riduzione degli orari di lavoro verrà a favorire questo costume, oggi ancora allo stato di tendenza o di semplice desiderio.

Sebbene sembri da escludere, nel quadro generale della pianificazione intercomunale, che la collina possa o debba diventare la sede più idonea della popolazione della città che intende trasferire la propria residenza fuori dei suoi confini amministrativi, si ritiene che un'aliquota di essa — peraltro difficilmente valutabile

rebbe quindi presumibile che la maggior parte dei nuovi vani nel periodo considerato, a Pino Torinese e nella parte collinare del territorio del Comune di Torino, siano stati costruiti prevalentemente per famiglie che hanno in collina solo una dimora temporanea o stagionale.

Fig. 19 - Lottizzazione collinare di fondo valle = distruzione a freddo della collina e dei suoi valori paesaggistici. Disposizione errata degli edifici, lotti troppo piccoli per case isolate, brutture estetiche.



— possa far cadere la sua scelta sulla collina<sup>(13)</sup>.

Le considerazioni esposte propongono alcuni quesiti fondamentali:

a) se la collina presenta rilevante importanza dal punto di vista paesaggistico, come è possibile conciliare l'esigenza della sua salvaguardia con quella del suo sfruttamento turistico e residenziale?

b) ammesso, in via di ipotesi, il criterio di assegnare alla collina una funzione anche residenziale e turistica, quali sono le modalità di destinazione e di sviluppo che meno contrastano con la salvaguardia del paesaggio? Non è forse possibile che lo sviluppo della collina abbia a creare modificazioni tali nell'oggetto della salvaguardia da annullare, in pratica, qualsiasi efficacia della medesima?

Occorre innanzi tutto rilevare che i pareri sulla questione di fondo contenuta nel primo interrogativo sono piuttosto discordi: almeno in linea di principio.

<sup>(13)</sup> La valutazione è difficile perché il problema non è afferrabile in tutte le sue implicazioni, trattandosi di delicate argomentazioni basate su valori umani che sfuggono ai dati statistici, a meno che si faccia una indagine « ad hoc » sulle preferenze che ciascuno ha circa il luogo dove vorrebbe dimorare.

Fig. 20, 21, 22 - Esempi di case isolate in collina. Può esserci di peggio? Forse! Piuttosto di permettere simili sgorbi è però meglio salvare la collina con un vincolo generale per tutta la sua estensione: nell'attesa che il buon gusto e il buon senso abbiano a prevalere sul cattivo gusto, sull'incultura, sull'ignoranza.

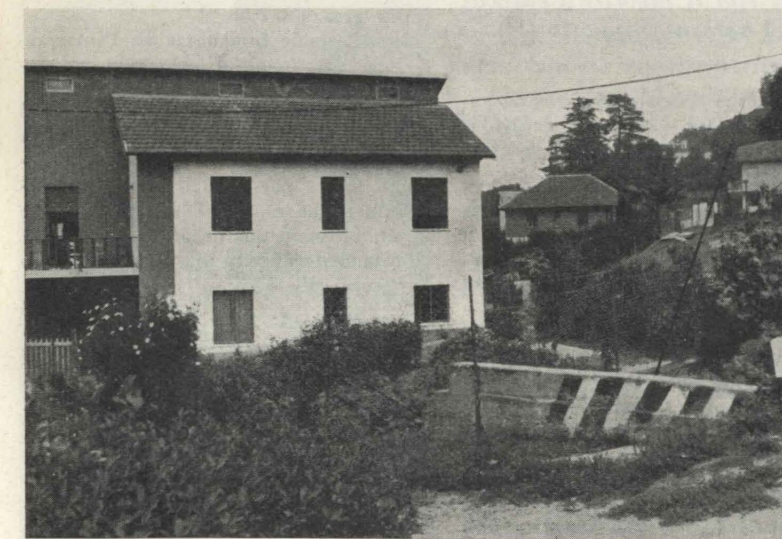


Fig. 21

L'opportunità di fare nulla, ossia di lasciar le cose indefinitamente immutate, è una tesi dichiaratamente ottimistica, velata di colto romanticismo e di uno spirito cautelativo, che rasenta per lo meno l'ingenuità quando si tratta di zone vicinissime a una città in rilevante sviluppo.

Altri, con maggior realismo, sostengono che il paesaggio può essere umanizzato attraverso l'opera dell'uomo; riferiscono — a documentazione della loro tesi — le realizzazioni attuate in epoche passate, più dell'attuale spontanee, coraggiose e spesso meno im-

pregnate di artificiosa cultura, ed altre recenti, sperimentate in Italia (Pineta di Donoratico, Corte di Cadore, ecc.) e all'estero (Svezia, Svizzera, ecc.).

Nel caso specifico si ritengono conciliabili le due esigenze, purché si operi con discernimento e cautela, come si verrà a precisare più oltre.

Nel secondo interrogativo è già implicita una prima risposta: la collina può ammettere « anche » una destinazione residenziale e turistica.

È quindi evidente che questa destinazione non è esclusiva e neppure prevalente rispetto ad altre possibili. Trattandosi di piano intercomunale non si è più costretti entro limiti di previsioni eccessivamente compresse. La collina è parte di un tutto, in quanto appartenente al territorio del « piano », ma è a sè stante e ben individuata nella sua omogeneità strutturale e funzionale. Essa assume però una diversa importanza, come elemento paesaggistico, a seconda che la si veda dalla città o viceversa, oppure volga verso la parte opposta.

Esistono quindi due modi di tutela della collina, che non significano affatto rinuncia alla tutela. Ed è prevalente, a nostro avviso, la necessità di salvaguardare il paesaggio collinare verso la città, poichè costituisce un fat-



Fig. 22

tore naturale tradizionale che non può subire ulteriori alterazioni, pena la sua totale distruzione. Ma a questo proposito è interessante soffermarsi brevemente sulle proposte che sono state formulate dal piano regolatore della Città.

Esso ammette l'edificazione nella parte collinare per una superficie di ha. 2.285, ossia sull'82,8 % della sua estensione.

Circa 1.595 ettari, pari al 57,5 per cento della superficie totale, sono destinati a zone agricole, con indici di fabbricabilità di  $m^3/m^2$  0,10 e 0,20.

Teoricamente, dunque, si potrebbero costruire in queste aree 2.385 casette di  $1.000 m^3$  ciascuna (14).

(14) Nei territori di Pino e di Chieri, dotati l'uno di un programma di fabbricazione e l'altro di un regolamento edilizio del 1926, la situazione è ancora peggiore.

A Baldissero ed a Pecetto non esiste piano regolatore nè programma di fabbricazione; i pessimi collegamenti con la città hanno sinora impedito uno sfruttamento indiscriminato di queste zone, peraltro in posizione molto felice. A Moncalieri vige, per la parte collinare, la regola del sesto, dodicesimo e diciottesimo dell'area fabbricabile per uno, due e tre piani, rispettivamente, fuori terra; inoltre il piano regolatore di quel Comune prevede la destinazione residenziale a mc/mq. 2 per alcune zone a Revigliasco ed a Monte Calvo.

Un recente esempio di lottizzazione a Monte Calvo ha sortito esito decisamente negativo; la bruttura dell'edilizia e

Basterebbe molto meno per provocare un disastro irrimediabile. Di fronte alla situazione prospettata c'è da restare estremamente perplessi. L'alterazione del paesaggio è in pratica resa possibile. Nè vale la scusante che nessuno mai andrà a costruire su aree di superficie così vasta quale è richiesta dalla bassa densità fabbricativa (lotti di  $10.000 m^2$  per  $m^3/m^2$  0,10 e di  $5.000 m^2$  per  $m^3/m^2$  0,20), in terreni male esposti e sovente in notevole pendenza.

Occorre affrontare perciò il problema in duplice direzione: impedire o quanto meno limitare la costruzione nel versante verso Torino e, qualora si accentuasse la tendenza a risiedere in collina, supplirvi con il favorire l'edificazione nel versante opposto (15).

il suo disordine spaziale confermano ancora l'insufficienza dei piani planivolumetrici in ordine alle questioni paesaggistiche proposte.

(15) L'ambiente urbano è opera dell'uomo, che nel plasmare la materia a sua volontà asseconda la propria aspirazione ad elevarsi, a darsi un ordine, ad esprimersi in forme concrete. Ma l'ambiente urbano è opera dell'uomo in quanto individuo sociale, quindi collettivo. La coraltà degli ambienti dei vecchi centri dimostra questo fatto e attesta come il tempo abbia saputo trasfigurare armonicamente i vari elementi costitutivi generando quell'ordine che, forse, poteva in origine apparire in contrasto con la natura circostante e con

Un programma di questo genere non dev'essere però inteso come atto puramente vincolante, quindi passivo. Si propone pertanto:

1) di ridurre l'indice di fabbricabilità nel versante nord della collina, in territorio di Torino, a  $m^3/m^2$  0,01 laddove ora sono previsti gli indici di 0,10 e 0,20, lasciando immutata la superficie a verde pubblico di P.R.G.C.;

2) di definire, attraverso lo studio dei Piani Regolatori Generali dei Comuni collinari e di quelli che hanno una parte del loro territorio in collina:

— i settori collinari aventi ca-

l'ambiente preesistente. Affidare a delle norme la creazione a priori di un ambiente è un mezzo per garantirsi da intrusioni fastidiose, che in ogni epoca possono aver danneggiato, or più or meno, i valori ambientali preesistenti. È comunque innegabile che queste norme — perchè siano realmente valide — non possono riguardare la generalità del territorio, sebbene debbono riferirsi a porzioni definite del territorio stesso. Questo compito può essere ottimamente assolto dal P.R.G.C. o da un eventuale piano territoriale paesaggistico, ma non dal P.R.I. che riveste carattere programmatico, come si è detto in varie occasioni.

Esiste inoltre un altro dubbio di qualche gravità: è possibile dettare norme che interpretino nella sua essenzialità i caratteri positivi del paesaggio? Poiché ogni « interpretazione » è un fatto soggettivo, quali effetti avrebbe la norma nell'esprimere quel determinato ambiente? E se fosse una remora alla creazione, una coartazione di quei principi di libera espressione che sostanziano la stessa creazione?

Infine, quale fondatezza ha l'interpretazione data oggi al paesaggio nel futuro?

Questi interrogativi ripropongono il problema inizialmente enunciato; circa l'opportunità di indicare norme che abbiano valore per tutto il territorio interessato e che non scendano al dettaglio di un ordinamento urbanistico più specificatamente oggetto di studio del Piano Particolareggiato.

In differente caso si rischierebbe di veder annullare la stessa efficacia della norma attraverso espressioni monocordi di un medesimo fatto, stancamente ripetuto, infedele riproduzione del più banale e qualunque modo di vivere. Ciò che si vorrebbe evitare diverrebbe una fredda e sconcertante regola, meccanica traduzione di interpretazioni molto discutibili e difficilmente convincenti.

rattere di omogeneità geofisica e ambientale;

— le zone da tutelare in modo specifico ai fini della salvaguardia del paesaggio, ossia zone da considerarsi intangibili, quindi escluse da una qualsiasi destinazione diversa da quella attuale, oppure da attribuire a speciali destinazioni di uso collettivo (parchi, impianti sportivi, colonie ecc.) o di interesse pubblico (attrezzature turistiche in genere);

— le zone dove l'edificazione è praticamente impossibile per frane o smottamenti, per cattiva esposizione o eccessiva pendenza del terreno;

— le zone che presentano particolari attitudini all'edificazione;

3) di limitare l'edificazione nelle parti alte (da circa quota +400 al culmine) del territorio dei comuni collinari assegnando indici di fabbricabilità bassissimi estesi ai settori individuati in sede di P.R.G.C., con la possibilità di concentrare la cubatura totale risultante su quella parte del settore che risponde ai seguenti requisiti di attitudine residenziale:

— buona esposizione e assenza di venti molesti;

— minima pendenza del terreno (inferiore al 25 ÷ 30 %);

Fig. 23 - L'insensibilità per il bello e per la natura appaiono evidenti in questo edificio, che pure risponde alle norme del regolamento edilizio.

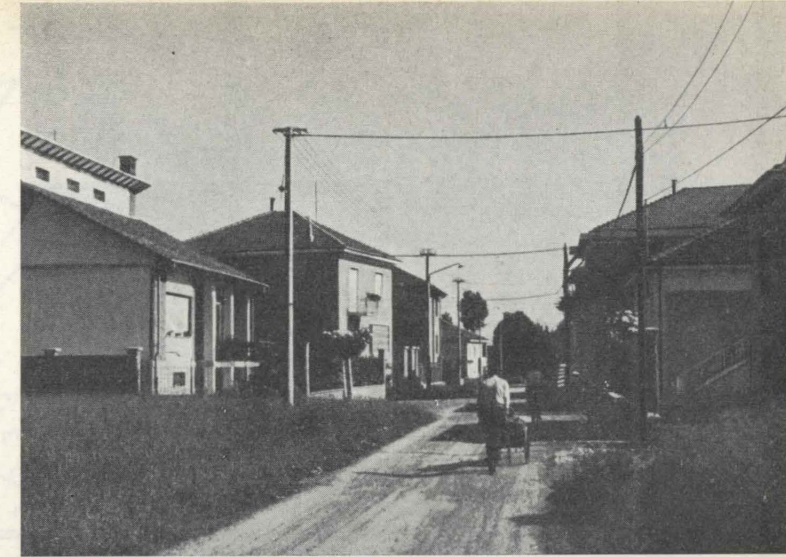
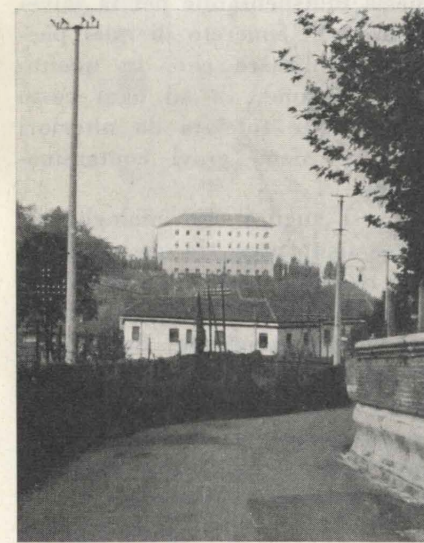


Fig. 24 - Si torna alla pianura, nella babele delle piccole case, tra strade appena tracciate in mezzo a prati e campi.

— buone caratteristiche del suolo dal punto di vista geomorfologico;

— non sia compresa nei con visuali stabiliti dal P.R.G.C di Torino, limitatamente al territorio collinare rivolto verso la Città.

L'indice di fabbricabilità esteso al settore dovrà consentire una fabbricabilità concentrata che non superi in ogni caso  $m^3/m^2$  0,75, ossia circa 75 ab/Ha. per insediamenti di tipo residenziale e  $m^3/m^2$  0,20 per eventuali attrezzature alberghiere e turistiche;

4) di rendere obbligatoria, per tutti i settori nei quali siano previste zone edificabili e in assenza di Piano Particolareggiato, la formazione dei Piani di Lottizzazione, estesi ad aree di superficie tale da consentire la formazione di unità abitative di almeno 30.000 e di non oltre 50.000 metri cubi costruiti, di densità media sul comparto fabbricabile minore o uguale a  $0,75 m^3/m^2$ ;

5) di rendere obbligatoria la progettazione unitaria urbanistica ed architettonica dei singoli « nuclei », da affidarsi ad unico progettista o gruppo di progettisti;

6) di porre come condizione dell'edificazione la corretta interpretazione del paesaggio sulla base dei caratteri individuali dei

diversi settori in cui risulterà suddiviso il territorio;

7) di predisporre, tra « nuclei » abitativi adiacenti, aree a verde di ampiezza minima di metri 100, da sistemarsi a prato erboso e/o a bosco;

8) di lasciare totalmente libero da costruzioni non meno del 50 % della superficie di ogni « unità abitativa » distribuendo l'area risultante sul perimetro dell'unità abitativa stessa; questa area potrà essere destinata alle attrezzature collettive di servizio anche a più « unità »;

9) di assegnare, di regola, come limite massimo di altezza i 3 piani f. t., salvo maggiori altezze da precisare nelle caratteristiche di settore di cui al punto 6. Nel caso di costruzioni singole si dovrebbe fissare la dimensione minima del lotto e un'altezza massima contenuta nei 3 piani f. t. o in metri 12,00;

10) di isolare gli antichi nuclei di Revigliasco e Pecetto mediante fasce rurali di sufficiente ampiezza, atte a garantire la salvaguardia paesaggistica esterna, e di favorirne la loro ristrutturazione in base a Piani Particolareggiati che tengano conto delle preesistenze ambientali;

11) di istituire, nel quadro

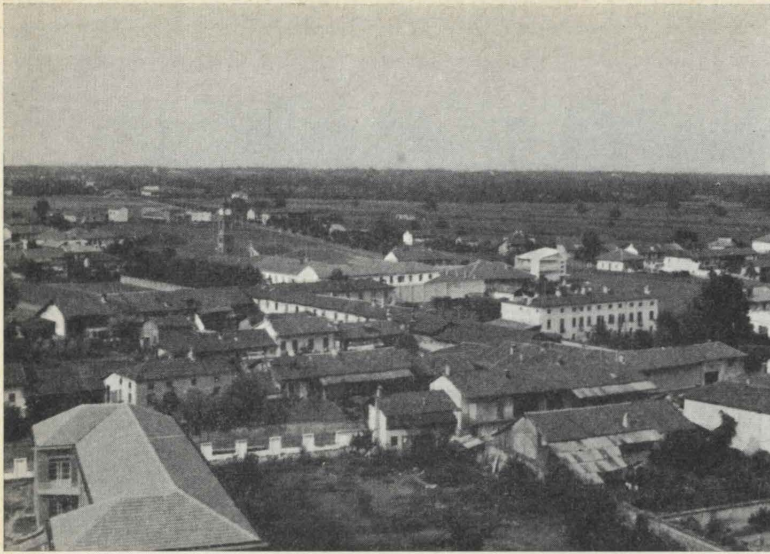


Fig. 25 - Lejli. Paesaggio della pianura verso il Canavese: casette sparse o raggruppate in piccoli nuclei nella campagna circostante il centro abitato, tra ampie aree a prati e sparute masse d'alberi.

degli interventi di P.R.I., una speciale commissione di esperti per l'esame e il parere preventivo dei progetti di lottizzazione e delle costruzioni da erigersi in collina. Questa Commissione, con voto consultivo, dovrebbe operare per l'intero territorio collinare. Il suo parere dovrebbe essere preso in considerazione dalle Commissioni Edilizie Comunali e dai Sindaci, prima delle decisioni sulle autorizzazioni a costruire. Potrebbe essere composta dai membri « esperti » delle commissioni Edilizie dei Comuni di Torino, San Mauro, Moncalieri, Trofarello, Cambiano, Chieri, Baldissero, Pino, Pecetto e presieduta a turno dai Sindaci dei Comuni o loro delegato;

12) di favorire la graduale sostituzione del bosco ceduo, con essenze di alto fusto, ad opera dei proprietari dei terreni, mediante sovvenzioni o forniture di alberi da parte della Città di Torino e della Provincia, in accordo con gli Enti Statali preposti alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio arboreo e forestale;

— di estendere l'impianto di vivai comunali o provinciali nel territorio collinare, onde soddisfare le richieste di cui sopra;

— di favorire la sostituzione

delle colture a seminativo ed a prato con colture altamente specializzate (fiori e frutteti) laddove tali colture risultano particolarmente adatte;

13) di creare vasti parchi e boschi nella parte alta della collina completando il sistema del verde mediante fasce pure a parchi e boschi, normali al crinale, allo scopo di evidenziare la separazione tra i diversi settori collinari.

Il programma enunciato riguarda il territorio collinare compreso nel Piano Intercomunale; non contempla la costruzione di nuove strade o di nuovi servizi, da effettuarsi a cura e spese dei privati proprietari; è cautelativo e al tempo stesso attivo, sebbene in misura limitata. Esso si basa sulla premessa che l'edificazione in collina è tutt'ora un fatto eccezionale, una possibilità che hanno poche persone; ma non esclude nemmeno l'eventualità di tendenze diverse nel prossimo o lontano futuro. Con le cautele e le avvertenze suggerite avrebbe comunque una parte preminente il verde, da conservarsi nel patrimonio arboreo esistente, semmai integrato e migliorato nel tempo come qualità e quantità.

La trasformazione del paesag-

gio collinare è in atto e, com'è dato di constatare dalle illustrazioni, avviene spessissimo nel modo più volgare. Potrebbe peraltro acquistare rilevanza maggiore quando i fattori posizionali e la spinta economica consigliassero una destinazione differente dall'attuale per quella parte della collina, molto vasta, ancora decisamente agricola e particolarmente idonea ad accogliere nuovi insediamenti umani. Come si è detto, ignorare tale eventualità sarebbe per lo meno peccare di ingenuità: potrebbe magari significare, presto o tardi, il tracollo delle speranze più ambiziose.

È quindi necessario affrontare il problema con spirito realistico, seppure nel rispetto delle preesistenze, ad evitare il peggio di domani, com'è sin qui puntualmente accaduto. Per questo motivo i Comuni interessati si sono accordati in linea di principio sulla formazione di un unico piano regolatore generale della parte collinare, da attuarsi mediante lo studio unitario della stessa ad opera di una Commissione formata dai tecnici incaricati della progettazione dei singoli P.R.G. e dai Sindaci o loro delegati. L'accordo raggiunto è un notevole passo avanti verso forme di collaborazione su scala oltrecomunale che prelude, si spera, all'adozione di un Piano Regolatore Generale concordato e volontariamente accettato da tutti, premessa indispensabile per la salvaguardia in concreto di quel paesaggio collinare che, in quanto bene comune, va ad ogni costo rispettato e tutelato da ulteriori gravi e meno gravi contaminazioni.

Ci si augura che analoghi accordi siano presi tra quei Comuni che ricadono nella zona delle colline di Rivoli: Rivoli, Villarbasce, Reano, Avigliana, Buttigliera, Rosta. In differente caso si assisterà assai presto alla rovina di questa plaga, per molti aspetti di una bellezza superiore a quella della Collina di Torino.








Giampiero Vigliano

# torino

## piano regolatore intercomunale

km. 5 10 15

(riduzione da tavola in scala 1 : 100.000)

-  ZONE DI ALTO INTERESSE PAESAGGISTICO
-  ZONE DI INTERESSE PAESAGGISTICO
-  CENTRI AVENTI UN NUCLEO STORICO ARTISTICO
-  CENTRI CHE POSSEGGONO UN VECCHIO NUCLEO CON PARTI INTERESSANTI DAL PUNTO DI VISTA AMBIENTALE
-  EDIFICI ISOLATI DI ALTO INTERESSE ARCHITETTONICO STORICO E-O AMBIENTALE
-  EDIFICI ISOLATI DI INTERESSE ARCHITETTONICO STORICO E-O AMBIENTALE
-  PRINCIPALI PUNTI PANORAMICI

27 IV 1962

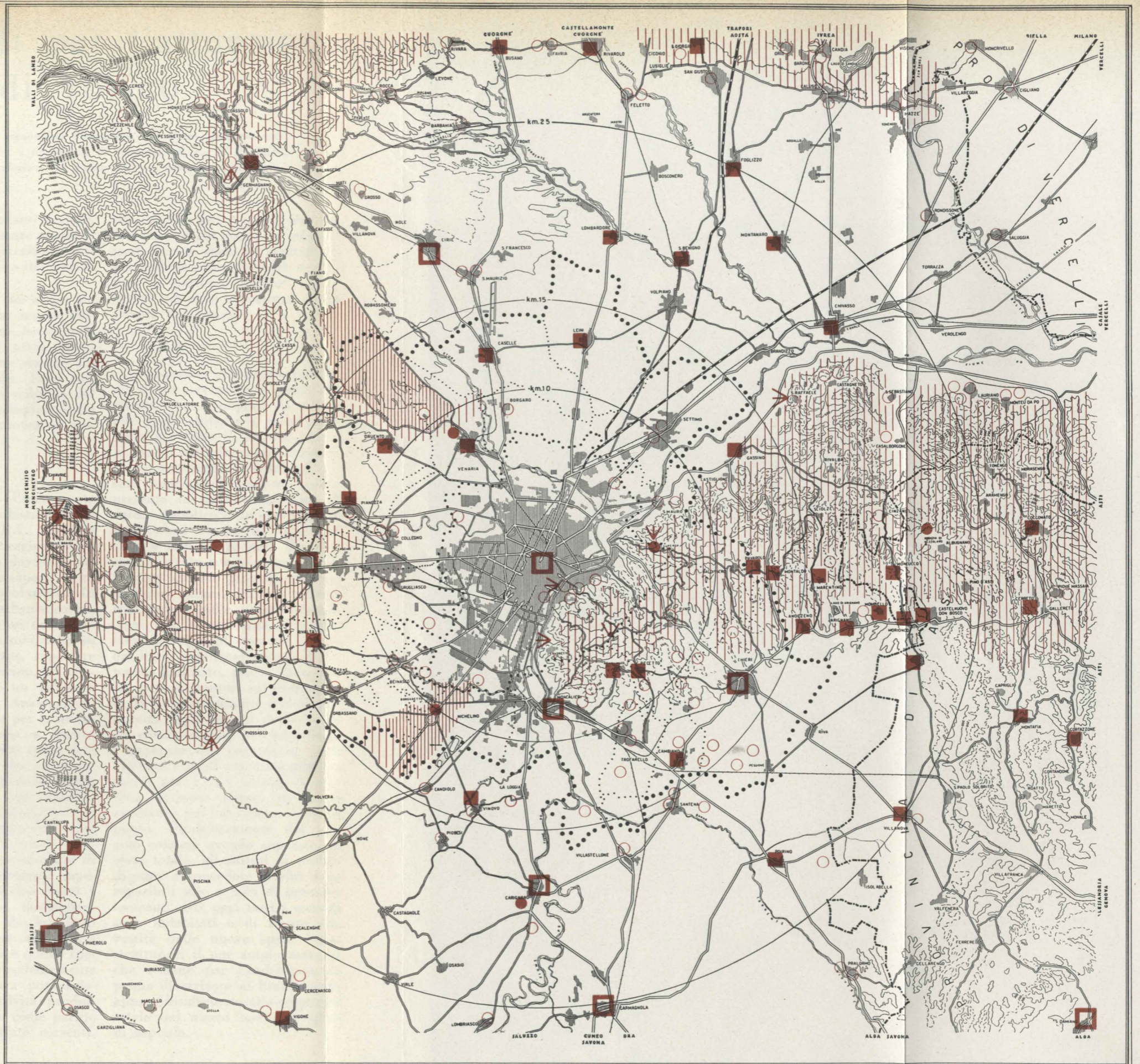


Fig. 26 - Principali zone, centri ed edifici di interesse paesaggistico, ambientale, storico o architettonico.

# Politiche e strumenti per l'attuazione del P. R. I. di Torino

FRANCESCO FORTE, nella disamina delle questioni riguardanti l'attuazione del Piano Intercomunale di Torino, considera partitamente gli strumenti (legislativi e finanziari) di intervento di cui le Pubbliche Amministrazioni possono disporre per passare dalla formulazione del Piano alla sua concreta realizzazione.

## 1.1. Gli squilibri e la pianificazione intercomunale.

### 1.1.0.

L'attuazione del piano intercomunale presuppone due ordini di interventi, le cui aree di competenza tendono spesso a sovrapporsi e a completarsi a vicenda: interventi nei vari campi della spesa pubblica, della tassazione e dell'attività di regolamentazione urbanistica. Giova anche chiarire che fra gli interventi nel campo della spesa pubblica vi sono quelli riguardanti la politica patrimoniale.

Così, in una maggior specificazione, possiamo suddividere gli interventi finanziari in interventi di carattere patrimoniale, interventi nel campo delle entrate e delle spese diversi da quelli di carattere patrimoniale e infine interventi, sopra già indicati, nel campo delle regolamentazioni.

### 1.1.1.

I bilanci ordinari comunali presentano in Italia delicate situazioni, soprattutto nei comuni a meno alto reddito o dimensioni più modeste, nei quali vi sono spese per abitante notevolmente superiori alle entrate per abitante a cagione del livello particolarmente basso della popolazione (comuni poveri) oppure perchè si tratta di piccoli comuni con elevati costi fissi da ripartire fra pochi abitanti, su una vasta superficie.

### 1.1.2.

Ma gli squilibri nelle finanze comunali tendono a manifestarsi anche nei comuni in espansione, ove, accanto alle spese correnti di esercizio, si profilano ingenti spe-

se di capitale, riguardanti l'espansione delle infrastrutture connesse con le nuove urbanizzazioni residenziali e industriali e del settore terziario.

Infatti ogni volta che arriva un nuovo addetto o un nuovo abitante, in un comune bene ordinato, occorre fare certe infrastrutture che possono durare 30-40 anni e anche più. Ecco così che negli anni dello sviluppo del comune si devono compiere delle spese che si proiettano su un ampio periodo futuro.

### 1.1.3.

Nell'ipotesi che l'incremento demografico ed industriale nei vari comuni del P.R.I., continui con il ritmo che si è registrato nel decennio passato, si dovrebbe arrivare nel 1971 pressapoco a un raddoppio della popolazione. In una progettazione urbanistica razionale, nei 23 comuni della cintura, la popolazione subirebbe un aumento notevolmente superiore al 100 %, mentre Torino, già congestionata, avrebbe un aumento percentuale minore. Analogamente dovrebbe accadere per la nuova occupazione, connessa a questo sviluppo. Per rendersi conto dell'onere di capitale che ciò comporterebbe per le finanze locali, basti pensare che — nel complesso — si tratta di raddoppiare nel decennio le infrastrutture e che, per i comuni della cintura, di media si tratta di un aumento di infrastrutture notevolmente superiore al 100 %. In due lustri i comuni, in materia, dovrebbero fare di più di quel che han fatto in lunghi decenni passati. Non è pensabile di addossare queste spese — destinate prevalentemente a giovare alla nuova popolazione e alle nuove attività produttive — tutte quante, come partite da coprire con entrate correnti,

sui bilanci dei vari esercizi del decennio in cui siamo appena entrati. Queste spese di capitale ripercuotono i loro benefici nel futuro e pertanto appare conveniente ed equo ripartirne anche l'onere nel tempo.

### 1.1.4.

L'espansione del debito pubblico, il cui servizio può essere alimentato con le imposte da riscuotere sugli abitanti e sulle industrie, per tutto il periodo in cui le nuove urbanizzazioni dureranno — costituisce dunque una misura appropriata, che va tenuta presente in primissima linea. Il debito pubblico è un onere per le generazioni future ed è quindi equo e non imprudente che esso sia impiegato per le spese per infrastrutture che giovano alle generazioni future. Occorre tuttavia considerare, nelle presenti condizioni, che le possibilità di indebitamento di ogni comune hanno dei limiti legali nel divieto di superare il quarto, per la spesa per interessi su mutui, sul complesso delle entrate ordinarie e nella tassatività degli elenchi delle imposte che il comune può presentare a garanzia del pagamento degli interessi e degli ammortamenti su mutui per i vari istituti di credito. Trovano altresì un limite spontaneo nel fatto che a un certo punto, l'indebitamento del singolo comune avendo superato un certo totale, gli istituti di credito disposti a concedere crediti sono reperibili solo a tassi di interesse crescenti. Già oggi tutti i comuni sono indebitati e di fronte alla vastità delle nuove spese infrastrutturali, il pur ampio margine che rimane per l'indebitamento prima di arrivare ai limiti legali, appare insufficiente alla copertura totale del nuovo onere di spese di capitale.

### 1.1.5.

Nei comuni con forte sviluppo, le entrate tributarie subiranno prevedibilmente nel futuro un forte aumento. Dato ciò, qualcuno potrebbe essere indotto a sostenere che in una auspicabile riforma legislativa si dovrebbe prescrivere che in luogo di badare alle entrate tributarie attuali, per calcolare i limiti dell'indebitamento, sia anche possibile badare alle prevedibili maggiori entrate tributarie future. Questo è vero generalmente. Ma è anche vero che le finanze comunali non poggiano, nel campo della tassazione, su basi ampie e diversificate come le finanze statali e che le amministrazioni comunali, soprattutto nei comuni minori un tempo statici e ora in rapida crescita, non sempre possono adeguare con facilità i congegni fiscali alle possibilità offerte dalla nuova ricchezza. Dato ciò, delle previsioni di lungo andare sulla espansione delle entrate fiscali dei comuni, per quanto ben fatte, sono soggette a variare entro un ampio intervallo.

Il porre delle pure previsioni alla base del calcolo del limite dell'indebitamento — in tali condizioni — non appare perciò prudente. Nell'incertezza, i comuni spesso potrebbero essere indotti a previsioni a cui non sarebbero poi capaci di tenere fede. La previsione di sviluppo delle entrate può invece essere opportunamente considerata in sede di garanzia dei mutui, attraverso l'istituto della delega del provento di imposte specifiche. Il comune, invece, subisce qui il controllo critico dell'istituto con cui accende il mutuo. Poichè spetta a questo vagliare la garanzia offerta dalle singole voci di introito che il comune si offre di impegnare, sarà interesse di quest'ultimo illustrare e documentare le prospettive di espansione connesse allo sviluppo economico ed alla serietà della sua politica fiscale.

### 1.1.6.

I limiti all'aumento dell'indebitamento, nella presente situazione, pongono una barriera effettiva alla politica dei mutui. Ma la via giusta per superarla non

consiste tanto nell'abrogare i vincoli che la legislazione vigente, prudentemente, pone all'indebitamento degli enti locali, quanto nello sforzarsi di rimuovere gli ostacoli alla dilatazione delle entrate fiscali connesse alla nuova ricchezza e alla dinamica dello sviluppo urbanizzativo. Questa politica, aumentando i gettiti su cui si applicano le percentuali del 25 % e le garanzie, automaticamente fornisce una base non effimera per dilatare il debito pubblico.

### 1.1.7.

Accanto allo squilibrio che abbiamo appena delineato e che riguarda, in generale, i Comuni in sviluppo, si prospetta un altro grave tipo di squilibrio, che tende a manifestarsi « fra » Comuni in sviluppo e, precisamente, per semplificare, fra i comuni che, nello sviluppo assumono in prevalenza la funzione di *comuni-officina*; quelli che assumono invece prevalentemente la funzione di *comuni-dormitorio* e, infine, i comuni (e nel caso del nostro piano intercomunale solo Torino è in queste condizioni) che assumono il carattere di *comuni terziarizzati* <sup>(1)</sup>.

### 1.1.8.

I comuni che, nella fase di intenso sviluppo, si trovano in migliori condizioni (o nelle meno brutte) — fra i tre tipi-limite appena indicati, in Italia sono quelli che abbiamo denominato come *comuni-officina*. Sul lato delle spese, infatti, essi trovano un onere minore, per le urbanizzazioni nuove, che gli altri tipi di comuni. L'insediamento industriale di solito richiede all'ente locale minore costo specifico e generico di capitale per la urbanizzazione nonché minore spesa d'esercizio per metro quadrato urbanizzato e per persona (per questi comuni, il riferimento è agli « addetti »).

<sup>(1)</sup> Ci riferiremo a questi tre tipi-limite di comuni per semplicità di analisi anche se, ovviamente, i casi concreti, spesso, si pongono in situazioni intermedie con differenze di squilibrio di varia intensità e variamente combinate, rispetto ai casi-limite.

D'altro canto, data la presente struttura della nostra finanza locale sul lato delle entrate, essi si trovano in migliore posizione che non i comuni-dormitorio, in quanto possono contare sui proventi dell'imposta comunale sulle industrie, relativa ai redditi delle nuove imprese industriali.

### 1.1.9.

In seconda posizione — per così dire — si trovano i comuni terziarizzati, che possono giovare dei proventi dell'imposta comunale sulle industrie per tutte le attività del settore terziario e danno luogo a redditi di ricchezza mobile di categoria B e C/1. Essi si avvantaggiano del gettito di certe aliquote sui consumi (certe voci delle imposte di consumo e sugli spettacoli) anche per consumi effettuati nel loro territorio da residenti di altri comuni. Non possono però avvalersi, se non in misura limitata, dei proventi per quei contributi obbligatori che i comuni talvolta addossano alle imprese per le urbanizzazioni che a queste interessano. Questa politica — in pratica — ha successo oggi con le imprese industriali di una certa consistenza, ma non riesce nei confronti degli esercizi del settore terziario, se non in casi del tutto particolari.

Nello stesso tempo, questi comuni hanno spese urbanizzative per ogni nuovo addetto molto più ampie che non i comuni-officina, dal momento che debbono preoccuparsi di una serie di servizi pubblici e di attrezzature collettive che giovano non solo agli abitanti ed alle industrie del comune ma anche a quelli di altri comuni, che dipendono dai suoi servizi terziari. Il traffico misto e le particolari esigenze del settore terziario, d'altro canto, comportano che le spese stradali siano assai più elevate per i comuni terziarizzati. Infine, le aree che l'autorità pubblica deve acquisire per realizzare le infrastrutture — inevitabilmente — costano di più nei comuni nei quali la domanda privata è connessa soprattutto a usi ricchi, come sono quelli del settore terziario, che valorizzano verticalmente e intensamente ogni metro quadrato, in confronto agli

usi del settore industriale, più estensivi e in genere più poveri.

### 1.1.10.

Nella condizione peggiore, in Italia troviamo, nella fase di crescita, i comuni-dormitorio (proprio l'opposto vale per altri Paesi, con diverso ordinamento fiscale). Questi comuni sono costretti a sopportare, — se ben ordinati — elevati costi di urbanizzazione ed elevate spese correnti, in considerazione dei numerosi servizi pubblici e delle varie attrezzature collettive che occorrono per una vita civile della popolazione (dall'istruzione, all'assistenza sanitaria e sociale, al verde pubblico attrezzato, all'illuminazione). A queste maggiori spese si aggiungono quelle per il settore terziario, che — inevitabilmente — anche in un comune-dormitorio sono sempre più sviluppate che non in un comune-officina.

Nei comuni-dormitorio, fra i compiti dell'autorità locale vi è anche l'edilizia economica popolare, che comporta una spesa netta rilevante, soprattutto nella situazione di costosa acquisizione delle aree sino ad ora vigente a questo riguardo (la recente legge Ripamonti, se tempestivamente e coraggiosamente applicata, potrebbe migliorare molto la situazione futura, come vedremo).

Sul lato delle entrate i comuni-dormitorio stanno peggio dei comuni-officina e dei comuni terziarizzati, perchè non possono contare sull'imposta comunale sulle industrie se non per quel che riguarda il limitato (e in genere non molto ricco) settore terziario, che si sviluppa sussidiariamente alle residenze.

Le aree per le infrastrutture, in essi, sono — infine — piuttosto costose, poichè competono con gli usi residenziali.

### 1.1.11.

Restano da menzionare gli squilibri che si determinano in certi servizi pubblici fra comuni che sono centro di attrazione e comuni satelliti. Nella cintura torinese un caso tipico è quello di Chieri a cui fan capo gli abitanti di parecchi comuni che esorbitano non

solo dal P.R.I. ma dalla stessa provincia di Torino.

A volte l'attrezzatura ospedaliera di un comune serve ad un intero circondario mentre certi tipi di scuole servono — o potrebbero servire — anche a comuni vicini. I comuni che forniscono l'infrastruttura o il servizio, così hanno — o potrebbero avere — una spesa che va a beneficio non solo dei propri abitanti o delle imprese in essi insediate ma anche di altri. Ne nascono quindi difficoltà finanziarie ed ostacoli allo sviluppo di certe infrastrutture e servizi <sup>(2)</sup>. L'incongruenza di queste situazioni è parzialmente temperata quando il comune d'attrazione è anche (spesso proprio in connessione alle sue caratteristiche attrattive) comune « terziarizzato » <sup>(3)</sup>.

Resta però il fatto che anche quando ciò accada, per il comune attrattivo l'incentivo a sviluppare infrastrutture e servizi che giovano a tutto un comprensorio rimane scarso: esso, generalmente, non presume, nè ha ragione di presumere che l'espansione di infrastrutture come ospedali e scuole che avvantaggiano i non residenti, gli procuri a carico di questi, automaticamente, maggiori entrate in misura corrispondente. Il rapporto fra i due fenomeni è ben lungi dall'essere stretto e immediato, anche se può darsi che l'uno e l'altro, in certi casi, si bilancino.

### 1.1.12.

Che cosa si può fare in vista di questi gruppi di squilibri fra i vari tipi di comuni? Le modifiche di carattere istituzionale possibili e convenienti sono molto rilevanti. Innanzi tutto sembra consigliabile una forma consortile generale per consorzicare le principali nuove spese urbanizzative del settore residenziale e

<sup>(2)</sup> Si tratta di un ordine di fattori che gli economisti hanno da tempo catalogato fra le « economie esterne ».

<sup>(3)</sup> In tal caso le imprese in esso ubicate vendono beni e servizi anche a cittadini e imprese di altri comuni e quindi l'imposta di consumo e le imposte dirette sul settore terziario riescono a colpire anche persone e imprese che godono dei servizi locali pur non facendo parte dei residenti o domiciliati nella comunità.

del settore terziario, che interessano tutto il comprensorio del piano intercomunale, ed alcuni servizi e infrastrutture essenziali connesse alla crescita. Si consiglia inoltre un consorzio per l'edilizia economica e popolare per tutto il comprensorio.

Inoltre, con una politica finanziaria più immaginosa e più energica, alcuni degli squilibri appena visti potrebbero essere ridimensionati. Innanzitutto i comuni residenziali dovrebbero considerare la possibilità di finanziarsi, di più che non ora, con imposte di famiglia sugli imprenditori e sugli addetti di imprese che hanno lo stabilimento in altro comune.

Inoltre bisognerebbe che, anche a parte ciò, l'imposta di famiglia fosse applicata dovunque assai più severamente che ora. I dati disponibili sui gettiti dell'imposta di famiglia per abitante mostrano che questa fornisce apporti molto modesti, non solo e non tanto nel comune di Torino, quanto e specialmente nel resto dei comuni della cintura.

Naturalmente per il rafforzamento dell'imposta occorre assicurarsi una collaborazione fra i vari comuni, tendente ad evitare che l'emigrazione dei contribuenti più facoltosi dai comuni che applicano sul serio l'imposta di famiglia sia favorita dai comuni vicini.

Questo, purtroppo, è un problema che non può essere risolto solo in sede di comprensorio della pianificazione intercomunale, ma che va prospettato anche in una sede più ampia nei confronti di altri comuni che esorbitano dalla cintura del P.R.I. pur essendo vicini quelli della cintura.

Un'espansione del gettito dell'imposta di famiglia, come di ogni altra entrata — vogliamo ricordarlo — ha un effetto finanziario che va oltre l'ammontare del nuovo provento fiscale. Infatti con interessi del 7 % annuo essa può fornire la base per mutui per quasi 15 volte tanto.

### 1.1.13.

In secondo luogo una previdente politica patrimoniale, collegata ad una appropriata politica dei trasporti, può alleggerire di molto i problemi finanziari comu-

nali. Ma su questi temi ci soffermeremo più avanti in dettaglio.

## 1.2. La tassazione generale.

### 1.2.0.

Quali sono gli strumenti finanziari disponibili per la risoluzione dei problemi connessi alla attuazione del piano intercomunale? Prima di riprendere la rassegna nel campo della tassazione che avevamo iniziata accennando alla imposta di famiglia, converrà fare alcune precisazioni di carattere generale circa gli scopi possibili degli strumenti fiscali nel quadro della politica di attuazione del piano. Essi si possono classificare in due gruppi: *scopi fiscali*, ossia di procurare entrate (nella specie entrate per pagare le nuove urbanizzazioni) e *scopi extrafiscali*, ossia di influenzare, di indirizzare con remore e incentivi fiscali l'attività economica (nella specie, l'attività urbanistica) nel comprensorio del piano. Noi passeremo in rassegna gli strumenti tributari, dapprima sotto il profilo della funzione fiscale e poi sotto il profilo di quella extra fiscale. La seconda, in una materia come quella della pianificazione intercomunale, in linea di principio è almeno tanto importante quanto la prima: ma oggi in Italia l'armamentario extrafiscale per scopi di programmazione urbanistica, è assai povero e poco flessibile.

Un ultimo chiarimento preliminare: i prelievi tributari con funzione fiscale possono essere ispirati al principio del beneficio, ossia al criterio di colpire i beneficiari delle spese pubbliche (nella specie, quelle urbanizzative), in relazione al beneficio goduto; oppure possono essere ispirati a criteri generali di capacità contributiva, cioè a principi distributivi diversi da quello del beneficio. Vi sono naturalmente anche casi intermedi. Cominceremo la rassegna dai prelievi ispirati a criteri di capacità contributiva.

### 1.2.1.

Nel campo della *tassazione immobiliare* un'imposta per la quale i comuni possono fare molto è quella sui fabbricati. Qui i mar-

gini di azione non sfruttati sono notevolissimi data la larga evasione. Sfortunatamente l'accertamento di questa imposta spetta al fisco erariale, che è quello che ne trae la quota di gettito minore e che, dunque, vi ha minore interesse.

I comuni e le province, che traggono la quota maggiore del gettito di questa imposta e per i quali inoltre essa ha in termini percentuali un'importanza maggiore nel bilancio complessivo delle entrate, dovrebbero stimolare gli uffici fiscali ed erariali coadiuvandoli nel reperire l'esatto ammontare imponibile.

Una generale correzione dei valori imponibili dell'edilizia, dovrebbe consentire di acquisire anche all'imposta personale (di famiglia) quei redditi dei fabbricati nuovi che oggi sfuggono. Vi è — è vero — il grosso problema delle società immobiliari di comodo: ma la presunzione che esse distribuiscano ai propri soci gli utili conseguiti, potrebbe ben essere sostenuta dai comuni, per l'acquisizione di questi redditi alla imposta di famiglia.

### 1.2.2.

Volgiamo ora l'attenzione al più vasto settore delle imposte locali: quello della *tassazione comunale dei consumi*. Questo — così come oggi si presenta in Italia — non è un tipo di imposizione che possa meritare un alto posto in graduatoria, sotto il profilo dell'equità fiscale, dell'efficienza economica e di quella amministrativa<sup>(4)</sup>.

Comunque sia di ciò, sembra molto difficile poter fare a meno di questa forma di entrata nei bilanci comunali, in circostanze ordinarie; ed è impossibile trascurarla in sede di attuazione degli ingenti programmi di spese che il piano intercomunale comporta, data la rigidità del quadro delle finanze locali in cui i comuni sono costretti a muoversi.

<sup>(4)</sup> È anche per questo che sono in corso presso il Ministero delle Finanze degli Studi per una riforma integrale del tributo: studi che, per altro, sino ad ora, sono sfociati in un progetto che da tutti e tre i punti di vista sopra indicati: equità, efficienza economica e amministrativa, lascia fortemente perplessi.

Bisogna anzi prospettarsi, anche a proposito di questo tributo, quali misure possano portare ad una sua ulteriore espansione, oltre a quella naturale che vi sarà, in conseguenza dell'aumento generale della popolazione e del reddito nel territorio del piano.

### 1.2.3.

Una prima misura che si raccomanda è quella del rafforzamento e della razionalizzazione dell'apparato di accertamento del tributo.

Converrebbe — sul terreno dell'equità e su quello dell'efficienza — ridurre le aliquote o aumentare la lista dei generi esentati, recuperando il provento in tal modo perduto, mediante accertamenti migliori e meno costosi<sup>(5)</sup>.

Attualmente ciascun comune della «cintura», grande o piccolo, riscuote le imposte di consumo per conto proprio, o con gestione in economia oppure mediante una delle varie forme di appalto consentite. Questa autonomia di ciascun comune, nella riscossione del tributo, soddisfa il suo senso di indipendenza ma ha anche grossi inconvenienti sotto il profilo dell'equità e dell'efficienza economica. Infatti, la gestione diretta, quando un comune è piccolo, comporta spese di riscossione molto elevate e un grande margine di evasione, mentre la gestione in appalto, se è a canone fisso finisce col togliere al comune elasticità di espansione del gettito e, negli altri casi, comporta notevoli costi di riscossione e lascia sussistere larghe evasioni.

### 1.2.4.

Appare dunque consigliabile che tutti i Comuni del Piano Intercomunale si consorzino con quello di Torino, per la gestione delle imposte comunali di consumo. Una gestione diretta uni-

<sup>(5)</sup> Quanto più elevate sono le aliquote, tanto più alto è lo stimolo alla evasione e tanto più grande l'inequità e l'assieme di distorsioni economiche che esse comportano. D'altra parte, sarebbe assurdo aumentare la pressione sul contribuente prima di avere fatto ogni sforzo per minimizzare la differenza fra l'ammontare da lui sborsato e quello incassato dall'erario, al netto di spese di esazione.

ficata per tutto il territorio del piano avrebbe verosimilmente i seguenti vantaggi: uniformità di accertamento su tutto il territorio e conseguente eliminazione di distorsioni artificiali nella concorrenza dei vari operatori localizzati nelle varie parti del comprensorio, riduzione delle evasioni, riduzione della possibilità di favoritismo a vantaggio di singoli o di gruppi ristretti, riduzione delle spese di riscossione in percentuale sul gettito prelevato. Un secondo passo, connesso a quello appena visto, potrebbe essere la unificazione delle aliquote e della lista dei beni colpiti in tutta l'area del P.R.I.

Se poi si stabilisse anche una unica linea daziaria comunale, al confine dei comuni della cintura del piano verso l'esterno, eliminando le linee daziarie fra i vari comuni del piano, si ridurrebbero anche gli intralci per il contribuente e l'accertamento del tributo potrebbe essere ulteriormente snellito e rafforzato.

Ovviamente le scelte politiche che stanno alla base di questa soluzione, sono molto rilevanti. È comprensibile che essa possa suscitare diffidenza e ostilità nei comuni minori, poichè essi potrebbero temere di essere, per questa via, «assorbiti» a poco a poco da quello della metropoli. La risposta definitiva può essere data solo in una valutazione politica generale.

### 1.2.5.

Un esame delle norme attuali sui consorzi e del resto della legislazione comunale, potrà indicare sino a che punto l'unificazione può arrivare. Certo essa è ammessa per l'apparato di riscossione; probabilmente è possibile anche unificare alcuni servizi di accertamento nei vari comuni, evitando la dispersione dei caselli daziari su tutti i punti attuali.

Qualora l'unificazione (più o meno ampia) delle disposizioni e dell'apparato d'accertamento di tutti i comuni per questa imposta appaia inaccettabile a quelli della cintura (in quanto troppo grande è il loro divario fra essi e Torino e in quanto non ritengono desiderabile una centralizzazione di così vaste dimensioni e

che comporta di fare capo alla metropoli), si potrebbero prendere in considerazione una serie di altri consorzi di minore vastità territoriale: ad esempio un consorzio di tutti i comuni della cintura così da ridurre a due soli — Torino e Cintura — i centri del prelievo; oppure un consorzio fra Torino e alcuni comuni contermini ad esso più legati e che ormai sono penetrati nel tessuto urbano torinese e altri consorzi fra certi comuni di rilievo della cintura e quelli che ad essi sono più vicini.

### 1.2.6.

Ci preme ora sviluppare un punto che poco sopra abbiamo solamente accennato: quello di un maggiore avvicinamento delle altezze delle aliquote e della lista dei beni tassati nei vari comuni del P.R.I. Il traguardo dovrebbe essere dato dai livelli di Torino, che è il comune che ha dato maggior sviluppo, a questa forma di tassazione.

L'allineamento completo avrebbe una giustificazione esauriente solo se anche sul lato dei livelli dei servizi pubblici nei vari comuni, vi fosse allineamento e se — inoltre — le finanze di ciascuno fossero così integrate con quelle di ogni altro, da evitare gli effetti esterni fra le varie finanze comunali.

Nella misura in cui si attuerà il consorzio per le opere e per i servizi per la realizzazione del piano, ed in cui lo sviluppo economico tenderà ad attenuare i dislivelli di reddito all'interno del comprensorio del piano, l'avvicinamento delle aliquote e delle liste dei beni tassati apparirà sempre più consigliabile. Dunque questa unificazione, più che una premessa può essere una conseguenza, a cui accostarsi gradualmente (ma fermamente) nella realizzazione del P.R.I.

Sin che i redditi rimangono diversi, potrà essere opportuno stabilire, per i vari comuni che riguardano aree con diversa capacità contributiva, quale è lo sforzo che essi possono compiere nella direzione dell'avvicinamento della loro pressione fiscale sui consumi a quella di Torino. Anche questo suggerimento per una

politica graduale è probabilmente destinato a sollevare vivaci opposizioni nei comuni con aliquote e lista di beni tassati più miti. Si tenga però presente che l'attuazione del piano esige un cospicuo sforzo finanziario e che per ripartirlo equamente è indispensabile evitare divari ingiustificati nelle pressioni fiscali dei singoli comuni: a parità di servizi pubblici e di reddito medio unitario, la pressione fiscale dovrebbe tendere all'uniformità.

Si consideri d'altro canto che, con lo sviluppo crescente delle comunicazioni, gli abitanti dei vari comuni della cintura tendono sempre più ad effettuare una parte rilevante dei propri acquisti al di fuori del comune di residenza, così da rendere più discutibili i dislivelli di tassazione nei diversi comuni.

### 1.2.7.

Restano ancora da esaminare, fra gli introiti fiscali comunali di un certo rilievo, l'imposta sugli spettacoli, quella sulle industrie (ICAP), l'addizionale ECA, la quota dell'IGE e un gruppo di proventi di varia natura (imposta sulle insegue, sui cani, tassa sulle affissioni, tasse per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, tassa immondizie ecc.).

Per tutti questi tributi, le possibilità di manovra da parte dei comuni, per varie ragioni, attualmente sono molto ristrette ed i proventi relativi sono già adoperati al limite della massima pressione che sia ragionevole attribuire ad essi.

## 1.3. Contributi di miglioria e tassazione degli incrementi di valore delle aree.

### 1.3.0.

Passiamo dunque ai tributi basati sul criterio del beneficio. Nel novero di questi emergono i contributi di miglioria e in certa misura le imposte sull'incremento di valore nelle aree. Sino ad ora in Italia, le finanze comunali dispongono del contributo di miglioria specifica e di quello di miglioria generica. Entrambi hanno però fatto pessima prova, per varie ragioni, fra le quali campeggiano le



difficoltà e le lungaggini delle procedure e l'esiguità delle aliquote.

I difetti della vecchia legislazione sono ormai ampiamente riconosciuti. Il livello degli incrementi di valore delle aree connessi alle opere pubbliche e, in genere, allo sviluppo degli insediamenti industriali residenziali e terziari al crescere delle città, è a tutti evidente, da vari anni. La richiesta di nuovi strumenti di tassazione delle aree si è fatta via via più insistente da ogni parte. Gli stessi esponenti del mondo industriale, non possono non rendersi conto che essa potrebbe essere conveniente ed opportuna, non solo per agevolare i problemi della politica infrastrutturale dei comuni nei confronti delle nuove urbanizzazioni residenziali industriali e commerciali, ma anche per arricchire di strumenti e riequilibrare l'imposizione locale, che oggi tende a gravare prevalentemente sui consumi, sulla produzione industriale e — in minor misura — sui redditi personali. Spostare una parte della tassazione sulle rendite dell'edilizia e sui patrimoni immobiliari può dunque apparire opportuno, anche e proprio agli ambienti industriali. Naturalmente l'imprenditore industriale può essere al tempo stesso, personalmente, un proprietario immobiliare o un operatore su aree e questa circostanza può indurlo ad assumere, nei confronti delle nuove forme di imposizione degli incrementi di valore dell'edilizia, un atteggiamento cauto. Alcuni ondeggiamenti nella posizione dei vari gruppi economici di fronte a questi tributi si spiegano probabilmente in relazione a questi interessi confliggenti che essi hanno.

Comunque sia di ciò, i tentativi di introdurre una nuova efficace legislazione di questo tipo, a favore dei comuni, hanno subito tormentose vicende parlamentari, non solo per i contrasti sulla formulazione del provvedimento, ma anche perchè, di volta in volta, esso tendeva a passare in seconda linea di fronte a dibattiti su problemi e provvedimenti che apparivano di interesse sovrastante. Si è giunti, alla fine, a una soluzione di compromesso che, avendo rice-

vuto (come compromesso) il consenso della maggior parte dei parlamentari (cioè di tutti quelli compresi nell'arco fra il PSI e il PLI), dovrebbe entrare in vigore, senza altri cambiamenti, prima del termine della legislatura.

### 1.3.1.

Il disegno di legge contempla la revisione del contributo di miglioria specifica e di quello di miglioria generica a favore degli enti locali, secondo i seguenti indirizzi:

a) snellimento delle procedure d'accertamento e contenzioso (col passaggio al sistema della dichiarazione controllata per il primo e con la devoluzione delle controversie alle vie normali e secondo i criteri normali per i tributi locali, per il secondo);

b) accrescimento delle aliquote (con l'aumento dei massimi di queste e con la eliminazione del limite della commisurazione dell'introito del prelievo a una percentuale della spesa compiuta dall'ente locale);

c) ampliamenti nella base imponibile (sia per quel che concerne il concetto di miglioria e di incremento di valore tassabile, rispettivamente con il contributo di miglioria specifica e con l'imposta sulle aree inedificate) e più ampia e chiara definizione della possibilità di applicazione del tributo sotto il profilo temporale.

### 1.3.2.

Consideriamo il contributo di miglioria specifica, che — fra i due in esame — è lo strumento che si presenta come il più promettente, per il livello delle aliquote. Il contributo di miglioria specifica avrà un'aliquota assai notevole: il 33 % come limite massimo (al quale si potrà giungere a discrezione dell'ente impositore senza particolari limitazioni) del maggior valore acquisito dagli immobili che ad esso saranno assoggettabili.

Non ogni incremento di valore, però, potrà essere sottoposto alla tassazione col medesimo. Potranno essere tassati solo gli incrementi di valore di beni immobili, tanto rustici che urbani, che sono

conseguenza diretta o indiretta dell'esecuzione di singole opere pubbliche o dell'introduzione di pubblici servizi.

### 1.3.3.

Desideriamo attirare l'attenzione sull'espressione « conseguenza diretta o indiretta »: il nesso causale fra opera o servizio pubblico e incremento di valore non avrà bisogno di essere immediato, ancorchè debba essere specifico.

Sembra perciò di poter desumere — innanzitutto — dalla espressione impiegata nella nuova legge, che saranno tassabili non solo gli incrementi di valore degli immobili immediatamente confinanti col terreno su cui l'opera è stata eseguita o al quale il servizio è fornito, ma anche gli incrementi di valore di immobili un po' lontani. Ciò è assai importante, per una tassazione di tutto il comprensorio in cui il beneficio delle opere e dei servizi pubblici considerati si manifesta.

Inoltre potranno essere considerati come tassabili anche gli incrementi di valore, che non derivino dall'esecuzione del servizio o dell'opera, avulsa dalle valorizzazioni dei suoli che essa ha resi convenienti, ma che derivino dall'agire congiunto di tali valorizzazioni e di quelle opere o di quei servizi: naturalmente, in questo caso, nella misura in cui si possono ricondurre alle opere ed ai servizi pubblici, specificamente <sup>(6)</sup>.

### 1.3.4.

Si deve però fare attenzione a due importanti limitazioni: occorre che il nesso causale sia specificamente, analiticamente individuabile tra le varie opere singole o i singoli servizi e l'incremento di valore, e non globalmente fra un complesso di opere o servizi e l'incremento di valore. Questo complicherà il lavoro di

<sup>(6)</sup> Questa possibilità, che si ricava già dalla dizione « conseguenza diretta e indiretta » dell'art. 21 è riaffermata nel secondo comma dell'art. 27, che recita: « ove l'incremento di valore dipenda anche da cause concorrenti, diverse da quelle di cui al precedente articolo 21, il contributo si applica soltanto sulla parte di incremento attribuibile a queste ultime cause ».

accertamento, ma non toglierà nulla, nella sostanza, alla materia imponibile. Gli incrementi di valore che ogni ente potrà tassare dovranno riguardare solo beni compresi nelle rispettive circoscrizioni territoriali. Quindi, anche se l'opera che il comune A effettua provoca incrementi di valore diretti o indiretti per gli immobili situati nel comune B, questi incrementi di valore non potranno essere tassati.

L'ultimo punto considerato porta ulteriori argomenti circa l'utilità della costituzione di un consorzio fra gli enti pubblici territoriali del piano intercomunale. Infatti, un consorzio di tali enti, rivolto allo scopo di eseguire un singolo tipo di opere o diversi tipi di opere, diretto a gestire un servizio specifico o più servizi, o infine rivolto a fare un po' delle une e un po' delle altre cose, potrà applicare il contributo di miglioria specifica nell'ambito di tutta la circoscrizione territoriale dei comuni che ne fanno parte. Viceversa, il singolo comune, operante da solo, non potrebbe tassare gli incrementi di valore che si producono all'esterno del suo territorio. Il consorzio, dunque, consente di acquisire una vasta materia imponibile (che altrimenti andrebbe perduta per il contributo di miglioria specifica) e di tagliare corto a una serie di contestazioni, che potrebbero sorgere fra i comuni, sugli effetti di opere di ciascuno che agiscono congiuntamente sui territori compresi in più comuni <sup>(7)</sup>.

### 1.3.5.

La procedura contenziosa non è più così lunga come per i vecchi contributi di miglioria. Gli unici ricorsi ammessi (lo stesso vale per l'imposta sulle aree) sono quelli del contenzioso della finanza locale e sono ammessi una sola volta. D'altra parte, il contribuente che paga subito avrà una riduzione del 15 %: ciò che potrà diminuire l'incentivo e ricorsi dilatori. L'imposta, nei casi norma-

<sup>(7)</sup> La nuova legge stabilisce (art. 21) che il contributo di miglioria specifica può essere applicato « dalle regioni, province, comuni e consorzi di enti pubblici territoriali, nelle rispettive circoscrizioni ».

li, si riscuoterà in 10 annualità, comprensive degli interessi del 5 %. In caso di alienazione verranno invece riscosse immediatamente tutte le rate ancora dovute, senza decurtazione del totale, per gli interessi sulle rate a venire pagate subito.

### 1.3.6.

L'inserimento del contributo di miglioria specifica nei piani finanziari di un consorzio o di consorzi intercomunali e l'attuazione di questi è facilitato dalla norma dell'articolo 33, secondo cui il gettito di questa imposta va contabilizzato distintamente dal gettito degli altri tributi e non è assunto a far parte del bilancio di esercizio del comune. Secondo il disegno di legge, il 30 % del gettito del tributo in questione va devoluto a spese per acquisto ed espropriazione di aree e a spese per la sistemazione della rete stradale e dei pubblici servizi. Gli acquisti di aree oggi sono resi ardui dal fatto che gli esborsi relativi dai più non sono considerati, di massima, spese obbligatorie.

In relazione alla nuova imposta essi risultano notevolmente agevolati: questo è assai confortante per la realizzazione di una adeguata politica urbanistica. Il vincolo del 30 % agli scopi suaccennati — lo si noti — non darà il minimo fastidio nel caso che il consorzio, o consorzi per l'attuazione del piano intercomunale, abbiano ciascuno compiti nel campo delle aree, della viabilità e dei servizi pubblici. Potrebbe invece dare qualche fastidio nel caso di consorzi con scopi limitati. La costituzione di questi ultimi dunque, alla luce del nuovo disegno di legge, sembra meno conveniente della costituzione di consorzi a scopi molto ampi di carattere globale.

### 1.3.7.

Consideriamo ora, brevemente, alcuni aspetti che riguardano il contributo di miglioria generica, in base alla formulazione che ne dà il progetto di legge che dovrebbe essere approvato fra non molto dalle due Camere. In tale progetto il contributo di miglioria generica viene trasformato in

« imposta sull'incremento di valore delle aree inedificate ». Le caratteristiche salienti del nuovo tributo, comunque, sono abbastanza simili a quelle del vecchio contributo di miglioria generica, ivi inclusi alcuni dei difetti principali che impedirono a questo di funzionare in modo soddisfacente sino a oggi. Tutti i comuni potranno istituire questa imposta. Il suo oggetto sarà costituito dall'incremento di valore calcolato facendo la differenza fra il valore di mercato dell'area fabbricabile alla data di inizio di applicazioni dell'imposta ed il valore di mercato al momento della alienazione o della utilizzazione edificatoria.

Un inconveniente dell'imposta, che salta subito all'occhio, è quello che bisogna aspettare che l'area fabbricabile sia venduta o sia fabbricata per poter effettuare il prelievo del tributo. È ben vero che la legge stabilisce un temperamento alle possibilità dilatorie che questa configurazione del prelievo determina, disponendo che « nei confronti delle società di capitale, le cui attività patrimoniali sono investite prevalentemente in aree non edificate o che non svolgono attività imprenditoriali, si dà luogo all'accertamento della plusvalenza e all'applicazione dell'imposta, anche per il compimento di un decennio dalla data di riferimento all'inizio di applicazione del tributo, se non vi sia stato trasferimento ed edificazione e permanendo tale condizione al compimento di ogni successivo decennio ».

Purtroppo però la categoria delle società di capitale con attività patrimoniali in prevalenza investite in aree non edificate appare piuttosto ridotta, poichè le società immobiliari in genere posseggono sia aree fabbricate che aree fabbricabili e poichè dopo l'emanazione di questa legge sarà conveniente a molte società, che per avventura avessero solo aree inedificate, di fondersi con altre che hanno anche cespiti diversi. Quanto al caso di società che non svolgono attività imprenditoriali, anche questa è una possibilità che, in pratica, è destinata a risultare molto ridotta, essendo facile affiancare al posses-

so di aree qualche altra, sia pur modesta, attività imprenditoriale, allo scopo di evitare la norma in esame.

Si può dunque dire che il contributo di miglioria generica non potrà essere prelevato se non nel caso di vendite o di utilizzazione dell'area, salvo eccezioni del tutto particolari su cui non sembra ragionevole fare assegnamento per un gettito di una certa importanza.

### 1.3.8.

Invece, appare piuttosto interessante, ai fini del gettito (anche se potrebbe essere suscettibile di critiche sul terreno costituzionale) la disposizione che i comuni con oltre 70 mila abitanti, i quali deliberino la costituzione del contributo di miglioria generica di cui ci stiamo occupando, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, possono fissare, fino al 1° gennaio del sesto anno antecedente a quello nel quale la deliberazione è stata adottata, la data di inizio di applicazione del contributo; e che inoltre tali comuni possono applicare l'imposta non solo a chi abbia effettuato la vendita o l'utilizzo a scopo edificatorio, dopo la delibera o dopo l'entrata in vigore della legge, ma anche a coloro che abbiano effettuato tale operazione in precedenza. Per i comuni minori la retroattività è fissata in tre anni<sup>(8)</sup>.

### 1.3.9.

Nel caso specifico del comune di Torino (che nel comprensorio del piano intercomunale è l'unico con più di 70 mila abitanti ed è perciò l'unico interessato alle disposizioni sulla retroattività per gli anni), vi è una situazione particolarmente favorevole consisten-

<sup>(8)</sup> A ridurre un po' le speranze che si possono riporre in questo congegno, intervengono però talune difficoltà di applicazione pratica che è bene rammentare. Bisogna infatti tener presente che non sarà facile reperire i soggetti che abbiano effettuato, prima della delibera di istituzione dei tributi, trasferimenti o edificazioni, specialmente nel caso che si trattasse di quelle piccole società di comodo che si esauriscono quando l'operazione per cui sono state create ha termine.

te nel fatto che questo comune ha già provveduto all'applicazione di contributi di miglioria generica in base alla legge vigente. Questo atto coraggioso, che fino ad ora non ha portato i risultati di gettito che si erano sperati, potrà venire ripagato con la possibilità di utilizzare le notizie presumibili dagli accertamenti compiuti ai fini del vecchio tributo, per l'applicazione del nuovo. Il Comune di Torino potrà inoltre deliberare l'applicazione della nuova imposta su tutti gli incrementi di valore nelle aree inedificate verificatisi successivamente alla data iniziale stabilita nella delibera per l'applicazione del vecchio contributo di miglioria generica.

### 1.3.10.

Le possibilità di politica tributaria extra fiscale, per l'attuazione del P.R.I., allo stato attuale e prevedibile della legislazione sulla finanza locale, sono pressochè nulle. Da varie parti era stata caldeggiata una imposta annua patrimoniale sul possesso delle aree inedificate o sul loro incremento di valore — individuato indipendentemente dalla vendita o edificazione — che potesse essere manovrata allo scopo di stimolare l'immissione sul mercato di molte aree che ora vengono trattenute in situazione di monopolio od oligopolio collusivo; la imposta sarebbe potuta servire per aumentare l'offerta nei periodi e nei luoghi di maggior tensione e quindi per spingere al ribasso i prezzi delle aree. I progetti in questo senso però non sono stati accolti.

Non vi è che da sperare — per l'attuazione di questi obiettivi — nell'azione urbanistica diretta.

### 1.3.11.

L'unico strumento extra fiscale sembra essere costituito dall'obbligo, fatto ai comuni, di destinare, con priorità, un terzo del gettito del contributo di miglioria specifica e dell'imposta sulle aree, all'acquisto di aree; questa misura potrebbe spingere alla for-

mazione di patrimoni edilizi, anche i comuni meno preveggenti; e dovrebbe ampliare i mezzi per tali acquisti da parte dei comuni che li vorrebbero fare, ma che oggi non li possono fare o li possono fare solo in misura ridotta, a causa delle difficoltà e differenze che tale spesa, ritenuta per lo più come facoltativa, suscita.

Sfortunatamente l'efficacia della misura che s'è vista, è indebolita considerevolmente dal fatto che il gettito dei nuovi tributi di miglioria e sulle aree, nella gran parte dei comuni, sarà relativamente modesto e dal fatto che prima che questo gettito cominci ad affluire occorrerà, anche nella migliore delle ipotesi, che passi qualche anno.

## 1.4. La politica patrimoniale in generale.

### 1.4.0.

Dopo esaminata la strumentazione fiscale, ci tocca di considerare quella nel campo patrimoniale: politica di acquisti e di espropri. Queste politiche sembrano importanti sia sotto un profilo « fiscale » come sotto un profilo « extrafiscale » o di intervento.

### 1.4.1.

Sotto il primo profilo, ci preme sottolineare l'assurdità che per i terreni necessari alle nuove opere e servizi pubblici si ricorra ad acquisti od espropri compiuti all'ultimo minuto, quando oramai i prezzi delle aree sono divenuti altissimi, tali da incidere in misura cospicua sulle spese complessive per l'opera o il servizio considerato. È bene che gli enti locali del P.R.I. effettuino tempestivi acquisti di aree per questi scopi. Poichè le opere spesso interessano più comuni e poichè per l'attuazione del P.R.I. potrà rendersi interessante la costituzione di un consorzio globale incaricato delle opere e dei servizi di utilità comune per tutto il comprensorio del P.R.I., a tale consorzio si potrebbe devolvere l'incarico di acquistare o espropriare, al più presto, dove i va-

lori sono ancora ragionevoli, le aree che potranno servire per le opere e i servizi ad esso affidati. Per il perseguimento di questo obiettivo con la debita tempestività e con la necessaria chiarezza di idee, occorre naturalmente disporre di un inventario delle opere che, nei vari luoghi, occorrerà e converrà fare, nel decennio a venire, tenuto conto della dinamica della popolazione, dello sviluppo industriale e dell'aumento del reddito per abitante.

La previsione e programmazione economica pluriennale delle opere e dei servizi, dunque, non serve solo per scopi generali di informazione e di orientamento della politica delle entrate, delle spese e del debito pubblico e di orientamento della politica urbanistica, ma serve anche per scopi specifici come quello della formazione di una dotazione di aree per la realizzazione di dette opere e servizi.

### 1.4.2.

È opportuno anche aggiungere una precisazione: l'acquisto di aree a questo titolo, se fatto indicando via via, in bilancio, gli scopi specifici (ospedali, edilizia scolastica, verde pubblico attrezzato, ecc.) non solleva i problemi finanziari connessi alla effettuazione di « spese facoltative ». Se invero servono per opere o servizi considerati come spese obbligatorie, le spese per le aree in questione fanno parte delle spese obbligatorie. Anche il finanziamento mediante mutui può essere così consentito, sebbene non sia da escludere che l'autorità tutoria muova difficoltà, trattandosi di impegni per opere da realizzare a lunga scadenza.

### 1.4.3.

Passando all'espropriazione per pubblica utilità connessa all'attuazione di opere specifiche, ben individuate, ci preme di sottolineare un'altra direttiva che spesso gli amministratori locali tendono a ignorare, per imprevidenza o malintesa parsimonia e per una interpretazione restrittiva,

non giustificata dalla legge del 1865: la direttiva di espropriare non la sola limitata striscia che serve all'opera in quanto tale, ma tutto il terreno circostante, che serve direttamente a valorizzarla in prosieguo di tempo (nel quadro del piano regolatore, quando questo vi sia).

L'art. 22 della legge del 1865 stabilisce, infatti, che « possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera suddetta »<sup>(9)</sup>.

### 1.4.4.

Ma la politica delle aree ha anche aspetti più vasti che si connettono non alla provvista dei suoli per opere e servizi pubblici a condizioni convenienti — ma

<sup>(9)</sup> A illustrazione della bontà di questa direttiva (e nell'attuazione di piani regolatori) suonano sempre attuali le limpide parole che il Ministro Pisanelli, estensore della relazione alla legge del 1865, scrisse a proposito dell'art. 22 appena citato.

« La necessità di una disposizione, la quale consenta di estendere le espropriazioni ai terreni o edifici latitanti è evidente in particolar modo nei lavori stradali nella città. Si apre una nuova via per promuovere la costruzione di nuovi edifici, ovvero per considerazioni igieniche, per dar luce ed aria ad un'agglomerazione di edifici; l'apertura della via e la sola occupazione del suolo stradale non raggiungerebbero lo scopo. A qual pro la formazione della nuova strada se i proprietari latitanti rifiutano di costruire edifici ovvero domandano per le aree, su cui si può edificare, prezzi altissimi che allontanano la speculazione ed i capitali? L'ingente spesa per la formazione di una nuova strada sarebbe molte volte inutile, o almeno non produrrebbe quei risultamenti, che si desiderava ottenere, e forse si ammetterebbe la deformità della città con una strada ornata di ben pochi edifici o con molte aree latitanti senza alcuna costruzione ».

« Pongasi che si apra una nuova via per considerazioni igieniche e gli scopi saranno maggiori, poichè non verranno meno i miseri tuguri e i luridi casolari, ed anzi si vorranno utilizzare gli avanzi degli edifici in parte distrutti, molte volte tagliati a sghembo, ed alle abitazioni insalubri altre se ne sostituiranno, le quali non saranno punto migliori ».

« Uno scrittore assai perito in questa

alla politica urbanistica in generale, per la risoluzione di una serie di problemi connessi all'attuazione del piano.

*Zonizzare non basta* (e spesso è addirittura controproducente) *per attuare un piano urbanistico. Occorre creare gli stimoli, ed i fattori che inducono gli insediamenti a svilupparsi con i criteri desiderati.* Non solo: lo scopo della politica urbanistica non è unicamente quello di realizzare certe organizzazioni delle opere e dei servizi, considerati soddisfacenti; ma è anche quello di togliere di mezzo certi ostacoli, certi inconvenienti che frenano l'utilizzo del suolo da parte di attività residenziali e produttive o che lo ripartiscono in modo socialmente iniquo.

Assicurare case a buon mercato e terreni industriali a basso prezzo, per lo sviluppo economico e sociale, è fra i compiti essenziali della politica urbanistica.

materia (DE LEVALEYE, *Moniteur des intérêts matériels*, Bruxelles, 1863), facendo il paragone fra la legislazione francese e la belga in fatto di espropriazione, notò come in Francia siansi ottenute opere pubbliche che colpiscono l'immaginazione per la loro magnificenza, mentre nel Belgio con quasi identica legge si riuscì ad avere costruzioni meschine e talvolta prossime all'assurdo. La differenza di questi risultamenti egli in gran parte l'attribuisce alla facoltà data in Francia di estendere l'espropriazione ai beni latitanti ».

« Nelle scienze esatte, nelle lettere, nelle belle arti, nella legislazione e in ogni altro ramo delle conoscenze umane, il cammino dello spirito è costantemente lo stesso; egli ha bisogno di tempo e di perfezione; egli trova dapprima delle risoluzioni intralciate, che di mano in mano si semplificano come una formula algebrica, finchè si riesce ad una soluzione di una estrema semplicità e di una chiarezza assoluta ».

« La risposta al problema in fatto di espropriazione, soggiunge lo stesso scrittore, sta principalmente in questo consiglio: *espropriate per zone* ».

« La necessità di consimile disposizione in Italia è incontrastabile, poichè, vivificata essa dal soffio di libertà, sente il bisogno di dare man mano e di por termine a grandi lavori che aumentino il commercio e le industrie, crescano in decoro delle monumentali sue città e rendano facile il risanamento e l'ampliamento dell'abitato dei comuni, divenuti in gran parte ormai angusti per la crescente popolazione ».

Come proseguire, sulla base della presente legislazione, questo assieme di compiti di configurazione urbanistica e di calmieramento ed equa distribuzione dei suoli? In attesa di una nuova legge urbanistica, che arricchisca l'arsenale degli strumenti disponibili con innovazioni radicali, non resta che cercare di potenziare al massimo le possibilità offerte dall'attuale assetto istituzionale. Esse non sono grandissime; ma sono maggiori — se opportunamente fatte valere — di quel che molti pensano.

Non è nostro intendimento qui dilungarci nella descrizione di questi strumenti. Ci basterà ricordare che essi sono, principalmente — oltre al ricordato esproprio di zone ai sensi dell'art. 22 della legge del '65 — la facoltà di esproprio nelle zone di espansione dell'aggregato urbano, ai sensi dell'articolo 18 della legge urbanistica per fini residenziali o industriali o terziari; e l'esproprio di zone e la formazione di piani di zone per edilizia economica e popolare, ai sensi della legge Ripamonti.

#### 1.4.5.

La legge Ripamonti esplicitamente prevede, per la sua attuazione, la possibilità di consorzi fra più enti locali.

Il punto debole di questi strumenti sta nel fatto che l'indennità di esproprio va stimata ai sensi della legge del 1865, secondo il prezzo di mercato. Ma l'inconveniente, sebbene grave, non è tale da indurre a considerarli privi di interessi. Infatti con una adatta, coraggiosa politica di trasporti, è possibile collegare con i centri maggiori del P.R.I. vaste zone — i cui prezzi sono ancora ragionevoli — adatte per insediamenti industriali e residenziali. L'espansione dell'offerta, sul mercato delle aree come su tutti i mercati, tende a far scendere i

prezzi. I prezzi attuali delle aree nella metropoli e nei centri maggiori sono alti anche perchè le aree in zone diverse, a causa dei problemi delle comunicazioni e dei trasporti, non sono concorrenziali. Ma manovrando la politica delle reti di comunicazione e di trasporto le possibilità di decentramento delle residenze e delle imprese si accrescono. Naturalmente occorre prima espropriare le aree e poi valorizzarle con l'adatta politica dei trasporti anzichè fare l'inverso.

La creazione di grandi comprensori di edilizia economica e popolare in attuazione della legge Ripamonti da parte di un consorzio del P.R.I. può essere una tappa importante in questa azione, purchè — lo ripetiamo — accompagnate da una politica della rete di comunicazioni e di trasporti adatta.

Ed altri programmi — utilizzando l'articolo 18 — potrebbero essere realizzati, per la creazione di comprensori per l'insediamento industriale e per zone residenziali e terziarie: anche qui ricorrendo alla figura del consorzio, che avrebbe il compito di acquistare le aree, provvedere alla loro urbanizzazione e cederle ai privati, per gli scopi connessi all'attuazione del piano.

#### 1.4.6.

Va altresì notato un punto di importanza essenziale, per quel che concerne le indennità di esproprio ai sensi della Legge Ripamonti.

In base alla legge appena citata, il prezzo d'esproprio non va calcolato sul valore di mercato delle aree (determinato secondo le norme del 1865) al momento in cui l'esproprio stesso avviene, ma in base al valore di mercato che esse avevano due anni prima che il comprensorio di edilizia economica e popolare sia stato ap-

provato. Non è chi non veda come questa disposizione, nel presente momento, giunga ad ausilio prezioso, per il conseguimento di aree a prezzi agricoli o semi-agricoli in quelle zone che, oramai, sono interessanti sotto il profilo urbanizzativo, dal punto di vista dell'espansione metropolitana, ed a cui due anni fa ancora non si pensava.

#### 1.4.7.

Due direttive, dunque, si impongono, per trarre profitto dalla disposizione appena vista:

a) procedere subito alla costituzione dei comprensori della legge Ripamonti (per non perdere il beneficio dei due anni, riguardanti questa ultima epoca che segna veramente una svolta nei valori fondiari della zona attorno la metropoli);

b) agire mediante un Consorzio includente la metropoli e i Comuni della Cintura meno sviluppati per procacciarsi tutte le aree — anche quelle che servono al comune della metropoli — nei luoghi relativamente lontani dai comuni che hanno già avuto un forte sviluppo. Applicare la legge Ripamonti per l'acquisto di aree unicamente entro il territorio del comune metropoli o dei comuni della cintura più sviluppati significherebbe non vederne proprio l'aspetto innovatore principale, che è quello di costituire una disponibilità di aree edificabili « nuove », a prezzo concorrenziale, sin che si è ancora in tempo superando le ristrette e ormai spesso convenzionali demarcazioni amministrative dei vari comuni e dando respiro — un ampio e lungimirante respiro — alla espansione della metropoli, al fine di favorire lo svolgersi senza strozzature, dal punto di vista del suolo, del processo di sviluppo.

Francesco Forte