

COPIA

VISTO: Come da Decreto del  
Presidente della Repubblica  
in data odierna.

Roma, li - 2 FEB. 1966

IL MINISTRO PER I LL. RR.

*to Mancini*

COMUNE DI RAVENNA



PIANO REGOLATORE  
GENERALE

Adottato con deliberazione del Commissario Straordinario  
N. 21415/2147 del 15-6-1962 Approvato dalla G. P. A.  
di Ravenna nella seduta del 12-7-1962

RELAZIONE

PROGETTISTA: *Prof. Arch. Ludovico Quaroni*

COLLABORATORI: *Ing. Claudio Salmoni*  
*Ing. Pier Luigi Giordani*  
*Ing. Adolfo De Carlo*  
*Arch. Paola Salmoni*

*F.to Ludovico Quaroni*  
ALL'ORIGINALE

PER COPIA CONFORME

Il Segretario Generale Regg.  
(RUSSO)



IL COMMISSARIO STRAORDINARIO  
(Sanini)

*Sanini*

COMUNE DI RAVENNA

---

PIANO REGOLATORE  
GENERALE

---

Allegato N. 1

RELAZIONE

PROGETTISTA: *Prof. Arch. Ludovico Quaroni*  
COLLABORATORI: *Ing. Claudio Salmoni*  
*Ing. Pier Luigi Giordani*  
*Ing. Adolfo De Carlo*  
*Arch. Paola Salmoni*

RAVENNA  
TIPOGRAFIA MODERNA  
1963

*INTRODUZIONI*

L'incarico della redazione del progetto del Piano Regolatore Generale del Comune di Ravenna venne conferito al Prof. Arch. Ludovico Quaroni con deliberazione del Consiglio Comunale in data 15 dicembre 1956, n. 28166/964 approvata dalla Giunta Provinciale Amministrativa nella seduta del 28 gennaio 1957 con visto n. 165 Div. IV dell'11 febbraio 1957. La relativa convenzione di incarico venne stipulata in data 15 marzo 1957.

Il Prof. Quaroni, nell'adempimento dell'incarico come sopra conferitogli, si è avvalso della collaborazione del Dott. Ing. Claudio Salmoni, del Dott. Ing. Pier Luigi Giordani, del Dott. Ing. Adolfo De Carlo e della Dott.ssa Arch. Paola Salmoni.

Nel dicembre 1956 venivano frattanto tenute una pre-conferenza ed una conferenza dei servizi, la prima a Ravenna sotto la presidenza del Prefetto Dott. Giulio Scaramucci e la seconda a Roma presso il Ministero dei Lavori Pubblici, sotto la presidenza del Presidente di Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici Prof. Ing. Cesare Valle. A tali riunioni partecipavano il progettista incaricato ed i suoi collaboratori.

In applicazione della convinzione di incarico, il Consiglio Comunale di Ravenna procedeva con deliberazione in data 3 maggio 1957 n. 11789/379 alla nomina di una Commissione incaricata di seguire ed affiancare gli studi ed i lavori relativi al Piano Regolatore Generale; tale Commissione risultava formata dai Signori Dott. Celso Cicognani, Sindaco, Professor Angelo Serracchioli, As-

sessore ai Lavori Pubblici, Giovanni Amadei (successivamente sostituito dal M.o Giuseppe Gambi), Rag. Luciano Cavalcoli, Dott. Alvaro Raffoni, Vladimiro Rossi e Ing. Domenico Schiavina, Consiglieri Comunali.

Ai lavori della Commissione prendevano parte inoltre il Segretario Generale del Comune Dott. Bisconti; l'Ingegnere Capo Ing. Bega e il Dott. Rino Paganini con funzioni di segretario.

In base ad un calendario prestabilito e concordato con il professionista incaricato, la Commissione, dopo il suo insediamento avvenuto il 15 maggio 1957, teneva le seguenti riunioni relativamente ai rispettivi argomenti:

- 20 maggio 1957 - *Problemi dell'edilizia.*
- 31 maggio 1957 - *Aspetti finanziari della politica urbanistica.*
- 10 giugno 1957 - *Politica urbanistica.*
- 17 giugno 1957 - *Problemi economico-sociali.*
- 24 giugno 1957 - *Comunicazioni.*
- 1 luglio 1957 - *Problemi del centro storico.*

A ciascuna delle riunioni venivano invitati e partecipavano i rappresentanti delle categorie, enti ed amministrazioni rispettivamente interessati.

Altre riunioni venivano in diverse epoche tenute per l'esame di problemi particolari e segnatamente di opere pubbliche in progetto, per iniziativa ed alla presenza delle Amministrazioni competenti (inalveamento del Lamone, sistemazioni portuali, completamento della via Romea, ecc.).

Il progettista incaricato sottoponeva infine all'esame preventivo della Commissione prima e dei Consiglieri Comunali poi, convocati in seduta privata, lo schema preliminare del progetto di Piano Regolatore, illustrandone le caratteristiche fondamentali ed impostando i problemi relativi all'attuazione. L'esame venne completato con sopralluoghi nelle località giudicate di maggior interesse.

Agli studi per l'impostazione del progetto ha partecipato con particolare assiduità l'Assessore ai LL. PP. Angelo Serracchioli; contatti continuati sono stati inoltre tenuti con la Soprintendenza

ai Monumenti e con la Camera di Commercio.

A conclusione degli studi compiuti, il progettista incaricato consegnava il progetto del Piano Regolatore Generale di Ravenna, comprendente n. 14 allegati (compreso lo schema del Regolamento Edilizio Comunale), il 10 novembre 1958. Per l'esame di esso furono tenute diverse riunioni preliminari con la Commissione Consiliare ed i rappresentanti del Consiglio Comunale, in preparazione della discussione al Consiglio medesimo, discussione che si protrasse per diverse sedute e portò infine, in data 14 aprile 1959, alla formale adozione del Piano da parte del Comune, senza che contro la delibera fossero espressi voti contrari (vi furono quattro astensioni), e salvo alcune modifiche relative alle norme di attuazione (fu approvata in particolare una maggiorazione del 35% di tutte le densità fabbricative previste).

Il Piano adottato venne pubblicato, a norma di legge e nei termini vennero presentate n. 161 osservazioni da parte di Enti e privati. Fu nominata una Commissione Consiliare per l'esame di dette osservazioni, ma le vicende politico-amministrative conseguenti alle elezioni del novembre 1960 portarono allo scioglimento del Consiglio Comunale, e quindi alla decadenza della Commissione, prima che questa avesse potuto espletare il suo incarico.

A seguito di ciò, il Commissario Straordinario del Comune di Ravenna Comm. Dott. Giovanni Santini, coadiuvato dall'Ingegnere Capo del Comune, Dott. Ing. Lorenzo Sartorelli (succeduto all'Ing. Bega, frattanto deceduto), riprendevano l'espletamento delle incombenze in corso. Sulla base di relazioni dell'Ufficio Tecnico Comunale, vennero convocate diverse riunioni nella primavera del 1961 fra i componenti la Commissione Edilizia ed i rappresentanti delle categorie professionali ed economiche, alla presenza del progettista o dei suoi collaboratori. In tali riunioni fu constatato che erano intervenuti alcuni fatti nuovi che alteravano gravemente le previsioni del Piano adottato (costruzione dell'anulare ANAS, revisione del progetto del Porto e della zona industriale, edificazione diffusa in zone vincolate, concessione di lottizzazioni nella fascia costiera) ne rendevano problematica l'attuabilità.

I conseguenti problemi di carattere tecnico ed amministrativo furono esaminati nel periodo successivo in diverse riunioni tenute a Ravenna ed a Roma, cui parteciparono, oltre alle Autorità Comunali ed al progettista, l'allora Ministro dei Lavori Pubblici On.le Benigno Zaccagnini ed il Presidente della VI Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Prof. Ing. Cesare Valle.

Fu concordemente deciso, anche in vista dell'ormai incombenza scadenza del termine per l'applicabilità delle norme di salvaguardia di cui alla Legge 21 dicembre 1955 n. 1357, che si procedesse alla compilazione di un nuovo progetto di Piano Regolatore Generale, da adottarsi da parte del Commissario Straordinario previa revoca dell'adozione del Piano precedente.

Il relativo incarico venne conferito al Prof. Quaroni il 31 gennaio 1962, e lo studio venne condotto in continua collaborazione con l'Ufficio Tecnico del Comune di Ravenna. Furono indette riunioni con la Commissione Edilizia Comunale, e contatti opportuni vennero mantenuti con gli Enti pubblici operanti a Ravenna, segnatamente con quelli interessati alla sistemazione della zona portuale ed industriale.

Come risultato di tale studio, viene ora presentato dal progettista incaricato, il presente progetto di Piano Regolatore Generale per il Comune di Ravenna, che annulla e sostituisce in ogni sua parte e ad ogni effetto il precedente progetto.

\* \* \*

Il progetto di Piano Regolatore Generale di Ravenna, che viene presentato in adempimento all'incarico conferito e come sopra svoltosi si compone dei seguenti elaborati:

- 1) Relazione.
- 2) Stato attuale del territorio Comunale in scala 1:25.000 (4 tavole).
- 3) Stato attuale del centro urbano: rete viaria, in scala 1:5.000 (1 tavola).
- 4) Stato attuale del centro urbano: destinazione degli edifici e zone verdi, in scala 1:5.000 (1 tavola).

- 5) Stato attuale del centro urbano: consistenza edilizia, in scala 1:5.000 (1 tavola).
- 6) Stato attuale del centro urbano. Edifici di interesse artistico e ambientale, in scala 1:5.000 (1 tavola).
- 7) Piano Regolatore Generale del territorio Comunale, in scala 1:25.000 (3 tavole).
- 8) Piano Regolatore Generale della città e della fascia costiera: in scala 1:5.000 (13 tavole).
- 9) Norme tecniche di attuazione.

Tutte le tavole hanno bordi in alto ed a sinistra, in modo che gli elaborati, quando composti di più tavole, risultino agevolmente componibili per sovrapposizione dei bordi stessi. Ogni tavola reca in alto le indicazioni necessarie per la individuazione.

Tutti gli elaborati grafici sono orientati con il nord verticalmente in alto.

E' stata adottata per le tavole di Piano una grafia senza uso di colori, per la più agevole e rapida riproduzione del progetto.

Ancona, 10 aprile 1962.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE URBANISTICA  
DI RAVENNA

---



epoca della storia, in modo assolutamente inevitabile, appunto perchè dipendente da un suolo, per di più mutevole, che ha una sua storia, che si sovrappone e condiziona la storia degli uomini. Ed è un destino, può ben dirsi, senza mezze misure; o grande capitale o modesto centro agricolo.

Raramente, come a Ravenna, l'impostazione di un piano urbanistico capace di adeguarsi alle future esigenze della città esige che ci si elevi dalle usuali analisi economiche e sociologiche fino ad un livello di ampio respiro storico, e che si superino sul piano storico le indicazioni di una situazione attuale, se la si riconosce legata ad un passato superato più che ad un nuovo e diverso avvenire.

## 2) LA POSIZIONE GEOGRAFICA DI RAVENNA

Il primo fattore estrinseco che si impone all'attenzione, nel quadro dell'indagine dianzi delineata, è la posizione geografica di Ravenna. Con tutto che si trovi allo sbocco verso il mare di una pianura vasta ed economicamente importante come la Padana, Ravenna risulta praticamente isolata.

L'andamento delle fondamentali vie di comunicazione della penisola la ignorano: il movimento sud-nord, che fino a Rimini è strettamente aderente alla costa dell'Adriatico, volge qui verso l'interno per concentrarsi a Bologna, e da Bologna compie un ampio giro per giungere a Venezia, attraverso Ferrara e Padova. Ravenna viene quindi a trovarsi al centro di un vero e proprio triangolo morto, ed all'interno di esso le ferrovie e le strade hanno praticamente Ravenna come vertice, rivestendo, quale ne sia la classificazione, un carattere decisamente secondario rispetto alle comunicazioni sulla direttrice Rimini-Bologna-Ferrara-Padova-Venezia.

Analogamente, in corrispondenza di Ravenna, si spezza la continuità economica della costa, ininterrottamente animata, fino a Cervia e dopo Chioggia da insediamenti ed attività portuali, pescherecce, balneari, commerciali. Per molti chilometri a sud e molte decine di chilometri a nord di Ravenna la costa è abbandonata, malamente od affatto raggiungibile; la vista delle popolazioni arretra all'interno ed il mare cessa, tranne che in punti a

carattere chiaramente episodico, di costituire l'elemento base dell'economia dei luoghi.

Appare evidente come tutto ciò dipenda dalla presenza delle grandi valli di Comacchio immediatamente a nord di Ravenna, residuo di un più vasto sistema lagunare di cui si dirà appresso, nonchè dal complesso ed instabile sistema idrografico del Delta Padano, elementi che hanno determinato un vero e proprio sbarramento a settentrione, tale da divergere dalla città le comunicazioni ancor più lontane di quanto le dimensioni dello sbarramento medesimo non avrebbe reso strettamente necessario.

Ma oggi che le grandi opere in corso per la bonifica delle valli e per la sistemazione idrografica del Delta assumono una importanza eccezionale per la vita di Ravenna; è in atto in sostanza l'eliminazione dello sbarramento che ha isolato Ravenna, che vede di conseguenza trasformata radicalmente la sua posizione geografica.

Già la costruzione in corso della strada Romea, che metterà Ravenna in diretta e rapida comunicazione con Venezia, abbreviando di molte decine di chilometri l'itinerario adriatico e comportando il passaggio per Ravenna dei collegamenti fra l'Italia centro meridionale e quella nord-orientale, (costruzione resa possibile dagli interrimenti che hanno dato continuità alla costa), spezza l'isolamento della città e la inserisce nel grande tessuto della viabilità nazionale ed europea, specie nel quadro della riorganizzazione in corso della prima.

Ma opere ancor maggiori sono prevedibili per l'avvenire quando le bonifiche avranno reso economicamente produttive le zone oggi povere ed incolte che gravitano sulla Romea da Ravenna al Polesine: non avventatamente si parla di una Romea ferroviaria che, al di là di anguste visioni legate alla superata situazione attuale, non potrebbe non avere caratteristiche e funzioni analoghe a quelle della strada; non senza ragione uno dei principali argomenti che vennero addotti a sostegno della variante umbro-sabina dell'Autostrada del Sole rispetto al tracciato tirrenico è l'accostamento che tale variante consentirebbe ad un possibile collegamento con la Romea.

Ravenna è dunque sul punto di uscire dall'isolamento pluri-

secolare in cui ha vissuto: il triangolo morto di cui è stata il centro e l'espressione prende via e si inserisce in un sistema economico avanzato come quello della Valle Padana.

Muta, fino a capovolgersi, uno degli elementi fondamentali che hanno fatto la storia di Ravenna, e le conseguenze non potranno non avere carattere rivoluzionario nella vita della città.

### 3) IL MARE

Secondo elemento base della storia di Ravenna è il mare. Ma, fatto assolutamente singolare, non tanto per ciò che di attività economiche e di ricchezza l'affacciarsi di una città sul mare comporta, quanto il mutare nei secoli del rapporto città-mare, conseguenza delle profonde variazioni della linea costiera in corrispondenza della città.

Sorta come città di mare, e legata nel suo sviluppo primitivo alla presenza del porto romano di Classe, Ravenna ha subito tuttavia nel tempo una trasformazione tale, che il suo aspetto odierno è quello tipico di una città interna: la presenza attiva del mare non si avverte che a Porto Corsini, a più di 10 Km. dal centro urbano. La stessa darsena del Candiano, che pur è ad immediato contatto del cuore dell'abitato, ha assai più l'aspetto di un porto fluviale che marittimo, ed analoga impressione desta tutto il canale che la congiunge alla costa, lungo il quale le navi che lo percorrono sembrano emergere inaspettatamente dalla campagna, con un effetto di strano e sorprendente contrasto.

Basta del resto un semplice esame delle carte geografiche illustranti il territorio di Ravenna nei vari secoli per rendersi conto dell'importanza del fenomeno: gli interrimenti provocati da numerosi fiumi-torrenti sfocianti al mare nella zona, hanno provocato nel tempo un avanzamento continuo della costa, che ha raggiunto in corrispondenza della città la profondità di oltre Km. 7 ed in corrispondenza dell'antico Porto di classe di poco meno.

L'allontanamento del mare è stato tanto più completo per la città, in quanto la striscia di terra che la veniva separando da esso acquistava un carattere paludoso ed instabile, rendendo diffi-

cilissime attraverso di esso le comunicazioni e pressochè impossibile ogni insediamento sul mare e fra la città ed il mare. Con che Ravenna doveva necessariamente volgere ogni sua attività ed interesse verso le regioni interne, perdendo contatto con le vie marittime di traffico ed assumendo un nuovo ruolo in funzione dell'agricoltura del territorio.

Ma anche questo secondo elemento base della storia ravennate sta mutando: la deliberata costruzione del nuovo porto, che, anche a prescindere dalle sue capacità industriali, avrà importanza non secondaria rispetto agli altri porti dell'Adriatico, costituisce il coronamento di una poco avvertita, ma reale tendenza di ritorno al mare della città, in atto da circa due secoli, ossia dalla costruzione del canale Candiano e dal successivo insediamento di Porto Corsini

Il mare torna ad essere elemento primario delle economie ravennate: già oggi le principali industrie (ANIC-SAROM) traggono dal mare la ragione del loro dislocamento, ed hanno relazioni secondarie, quando ne hanno, col territorio agricolo.

Siamo quindi ancora una volta in presenza di una trasformazione rivoluzionaria della vita di Ravenna, capace di spostare radicalmente i suoi fondamentali interessi, che ritornano al mare come ai tempi splendidi dell'età imperiale.

### 4) IL TERRITORIO

Terza componente geografica della storia di Ravenna è infine la natura del suo territorio, da considerare certamente fra i più complicati e mutevoli d'Italia

Agli inizi della sua storia, Ravenna era circondata dalla laguna, in modo non dissimile da Venezia, salvo il collegamento di terraferma verso sud: quasi tutto il territorio comunale attuale — che, va notato, è dopo Roma il maggiore d'Italia per estensione — era coperto dalle acque, che si estendevano fino nei territori dei Comuni limitrofi. Oggi la laguna è del tutto scomparsa, ed il territorio si presenta con la caratteristica di una netta distinzione fra le zone a sud e ad ovest della città, fittamente appoderato ed inten-

samente produttivo, e le zone costiere ed a nord, in cui dominano paludi, valli e pialasse e, nelle parti emerse, coltivazioni «a larga».

Tale situazione attuale è il risultato insieme dei fenomeni naturali di interrimento dell'antica laguna e di una tenace opera di conquista di terreni coltivabili alle acque.

Un sintomo tipico della vocazione agricola di Ravenna nella seconda fase della sua storia, dopo la prima eminentemente marittima, è dato appunto dalla molteplicità e dall'entità delle opere che sono state eseguite, per preservare i terreni emersi, o determinare l'emersione di nuovi, regolando il regime idrico dei corsi d'acqua che la scomparsa della laguna veniva rendendo sempre più disordinato e pericoloso, mentre ben poco al confronto venne fatto per salvare dai fenomeni naturali gli accessi al mare. Si pensi a tal proposito all'opera compiuta nei secoli da Venezia per preservare la sua laguna, e non potrà emergere l'incuria della contemporanea e pur più potente Ravenna per salvare i suoi interessi marittimi.

La trasformazione in corso del territorio Ravenna non riveste quindi un carattere di mutamento rivoluzionario nella vita della città, almeno per ciò che attiene alla conquista di sempre nuovi terreni all'agricoltura, rappresentando in sostanza il proseguimento di un'opera plurisecolare: conta se mai la maggiore intensità che la tecnica moderna consente e la conseguente maggiore rapidità prevedibile nella eliminazione delle residue valli e paludi.

Ciò che incide invece rivoluzionariamente nell'avvenire della città è da una parte la trasformazione fondiaria in atto, dall'altra la scoperta e lo sfruttamento dei giacimenti di metano.

La trasformazione, o, come si usa chiamarla, la riforma fondiaria condotta da qualche anno dall'Ente Delta Padano muta sostanzialmente i rapporti città-campagna. Basta un semplice sguardo alle carte del vasto territorio comunale per rendersene conto; la popolazione agricola della zona appoderata è sparsa nei fondi, organizzata in colonie a mezzadria od a coltivazione diretta, con accentramenti modesti nelle ville, aventi funzioni evidenti di borghi rurali di servizio.

Nelle zone a larga mancano invece, o sono di entità irrilevante, le abitazioni sparse, e gli insediamenti di servizio rurale, il che comporta la gravitazione della popolazione bracciantile che vi è addetta direttamente sul capoluogo: alcune recenti espansioni urbane della città, di cui più diffusamente si dirà in seguito, hanno avuto origine proprio da tale gravitazione.

Ciò significa che una volta ridotta od eliminata la grande proprietà fondiaria, e conseguito l'obbiettivo dell'appoderamento di tutto il territorio — va notato che anche l'organizzazione di grandi aziende a coltivazione intensiva secondo i moderni criteri industriali non sortirebbe effetti diversi — Ravenna cesserà di avere una così grande parte della sua popolazione costituita da braccianti agricoli, e la sua funzione rispetto al territorio diverrà esclusivamente quella di centro di approvvigionamento e mercato principale di vendite. Si svilupperà in sostanza la sua funzione direzionale a largo raggio, mentre le più limitate funzioni di servizio e residenziali saranno assorbite nel territorio.

Quanto alla scoperta ed allo sfruttamento dei giacimenti di metano, è addirittura superfluo soffermarsi sull'importanza che rivestono nell'avvenire sociale di Ravenna.

Per la prima volta nella sua storia, da quando si esaurì con l'allontanamento del mare l'industria cantieristica legata alle pinete, Ravenna trova nel suo suolo l'origine di una ricchezza non agricola; affermare che le si aprì un avvenire industriale è non solo cosa ovvia, ma riduzione a fatto non eccezionale per il mondo d'oggi di un fenomeno che trasformerà radicalmente tutta la vita associata della città, spostandone i prevalenti interessi, mutando le aspirazioni della popolazione, imponendo un nuovo corso ed abitudini ed usanze ormai radicate da secoli.

## 5) LE COMPONENTI GEOFISICHE NEL PASSATO E NEL FUTURO DI RAVENNA

Si è detto della assoluta prevalenza, nella storia di Ravenna, dei fattori estrinseci rispetto a quelli umani: va aggiunto che i primi furono dapprima ragione di splendore e successivamente

essi stessi, per mutare di condizioni storiche od autonome trasformazioni fisiche, causa della decadenza della città.

Se la Ravenna romana e bizantina ebbe tanta importanza nel mondo mediterraneo da esserne per più secoli la capitale, lo si dovette al concorso, allora felicissimo, delle caratteristiche sopra descritte della sua posizione e del suo territorio. L'isolamento della città, specie rispetto alle provenienze da nord, la sua relativa lontananza dalle grandi linee di comunicazione dell'Italia romana, la ponevano al di fuori delle direttrici delle calate dei barbari; il suo affaccio sull'Adriatico, anche quando furono superate le ragioni militari che avevano fatto sorgere il porto di Classe, la poneva geograficamente al centro dell'impero romano-bizantino, offrendo ad un tempo possibilità di evasione di fronte agli invasori e facilità di collegamento con il secondo polo dell'Impero; la laguna circostante, infine, costituiva il miglior sistema difensivo, che in tempi tanto calamitosi si potesse trovare.

Ma proprio perchè la grandezza di Ravenna fu legata così direttamente a quei fattori, la sua decadenza non poteva non essere completa una volta mutate le condizioni storiche: stabilizzatasi la situazione politica italiana, l'isolamento della città diveniva fatto estremamente negativo, rendendola estranea ai movimenti economici ed ai traffici che si venivano sviluppando nella penisola; la progressiva separazione dal mare le faceva venire meno l'elemento base della sua precedente validità economica; le distese delle acque interne, lagunari o vallive, rendevano il territorio poverissimo, e la città incapace di conseguenza di ridimensionarsi in modo adeguato al passato, in vista di una nuova e fiorente economia agricola.

Contemporanee al decadere di Ravenna, è infatti il fiorire rigoglioso di tre prossime città: Bologna, come centro di traffici terrestri e conseguentemente di cultura, Venezia come potenza marittima e commerciale, Ferrara come ricco centro di produzione agraria. A Ravenna fu negato di assumere le funzioni di una di esse, nonostante il favore della maggior organizzazione urbana preesistente, proprio dalla presenza di quelle componenti geofisiche

che ne avevano determinato l'antico splendore.

Oggi la situazione mostra chiaramente di invertirsi nuovamente, ed ancora una volta in modo radicale: così come i fattori positivi della prima grandezza di Ravenna divennero negativi in modo determinante nella seconda fase della sua storia, allo stesso modo e con processo inverso oggi i fattori negativi che portarono alla decadenza, diventano fatti positivi per un nuovo diverso sviluppo.

Si è detto che il plurisecolare isolamento della città dalle grandi direttrici del traffico nazionale è sul punto di cessare: va aggiunto che, proprio per il fatto che si stabiliscono nuove vie di comunicazione, queste saranno di gran lunga più efficienti ed adeguate al traffico moderno di quanto non siano o possano diventare quelle antiche e tradizionali. Ravenna costituirà quindi un punto fondamentale nelle comunicazioni terrestri della penisola, contribuendo a quello adoppiamento nel nodo obbligato di Bologna di cui da gran tempo si sente la necessità, e sarà inserita nella grande direttrice degli scambi fra l'Europa centro-orientale e l'Italia.

Analogamente lo sviluppo agricolo del territorio, per tanta parte ancora vergine, ne consentirà un'organizzazione moderna, sempre che si sappia sfruttare la possibilità che esso offre di operare senza il peso delle situazioni economiche e sociali preesistenti, altrove quasi sempre impeditive di soluzioni aderenti alla tecnica ed all'economia d'oggi.

E ciò, per di più, in terreni la cui origine sedimentaria assicura un'elevatissima fertilità, le acque interne che per secoli hanno negato ricchezza a Ravenna, oggi la concedono in misura maggiore, per la più alta capacità produttiva che hanno reso possibile.

Ma l'elemento che più singolarmente si inserisce in questo capovolgimento del destino di Ravenna è il mare. Il suo allontanamento dalla città fu causa primaria, anche se non unica, della sua decadenza: oggi proprio questo allontanamento diviene fattore essenziale di sviluppo economico. Resa possibile dai mezzi moderni la protezione del porto dagli interrimenti propri di un litorale sabbioso, il canale del Candiano, che per la sua natura quasi

fluviale non aveva retto alla concorrenza degli altri porti adriatici, diviene appunto per ciò un porto di ineguagliabile valore; nessun altro infatti può offrire più di venti chilometri di banchine d'attracco con vasti spazi edificabili alle spalle.

Ciò che ad Ancona e perfino a Genova si conquista faticosamente e con elevatissimi costi dal mare — le aree industriali con attracco marittimo diretto — a Ravenna, è, si può dire, già pronto, e le opere portuali programmate, per quanto imponenti, appaiono modeste rispetto al risultato economico che conseguiranno.

Si aggiunga ancora a tale quadro l'importanza economica dei campi metaniferi, che offrono la produzione in sito di un elemento naturale prezioso per le possibilità di trasformazione chimico-industriale ed il cui limite d'impiego come fonte di energie è dato quasi esclusivamente dalla distanza fra l'origine ed i luoghi di consumo. Le possibilità di sviluppo industriale cui il metano darà luogo vanno misurate ben al di là della pur ragguardevole fase attuale: non si può trascurare il fatto che la tecnica degli idrocarburi gassosi ha non molti anni di vita e soprattutto che la gestione statale in monopolio, mentre è in corso la serrata lotta dell'industria privata per romperla, comporta inevitabilmente dei limiti continuenti di sfruttamento, che saranno ampiamente valicati una volta che si superi l'attuale situazione.

Ed infine, ultimo, ma non secondario aspetto del futuro ravennate, il turismo. Fino ad oggi esso ha avuto il carattere di turismo di transito e di élite, specialmente straniero e pressochè limitato alla visita ai monumenti della città, antica; solo recentemente ha cominciato ad organizzarsi per lo sfruttamento delle bellezze naturali e particolarmente delle spiagge. Ancora una volta, il lungo abbandono in cui è stata lasciata tanta parte del territorio, e praticamente tutta la costa, giuoca a favore del futuro della città, perchè offre la possibilità di organizzare, lungo un arco di qualche decina di chilometri da Milano Marittima a Casal Borsetti, un sistema di attrezzature balneari conformato secondo le moderne esigenze del turismo di soggiorno e di massa, che altre località nonostante la forte espansione recente, non sono atte a ricevere per essere organizzate in modo superato e caotico.

E le pinete tornano a costituire fonte di ricchezza, per il suggestivo richiamo che esse eserciteranno verso gli insediamenti turistici posti ai loro margini, richiamo che ben poche altre località europee potranno eguagliare.

Ma è quindi azzardato ritenere che si stia aprendo, sotto i nostri occhi, una terza, nuova fase della storia di Ravenna, non meno rivoluzionaria rispetto alla precedente, di quanto questa non sia stata rispetto alla prima: ed essa si presenta come capace di dar vita ad una nuova, grande città.

#### 6) LE PROSPETTIVE DELLA RAVENNA FUTURA RISPETTO ALLO STATO ATTUALE

Le considerazioni che precedono rendono conto della scarsa, o nulla, validità dei risultati cui potrebbero condurre le usuali indagini sulla città attuale nei suoi aspetti economici, sociali, demografici, per la determinazione, con un procedimento più o meno meccanico di estrapolazione nel tempo, delle caratteristiche della città futura.

Tali indagini sono state pur condotte, ma sta di fatto che esse sono utili quasi esclusivamente per rendere evidente le profonde contraddizioni nelle quali si esprime oggi la vita di Ravenna, contraddizioni fra un presente ancora conformato secondo una fase ormai superata della storia della città ed un futuro già ben delineato ma non ancora influente nel profondo della vita associata.

Un recente documentario televisivo su Ravenna ha sollevato forti proteste fra la popolazione perchè, fra sequenze che mostravano gli imponenti impianti industriali dell'ANIC e della SAROM o davano conto delle grandi opere programmate per il nuovo porto, in altre si coglievano alcuni aspetti della vita cittadina, centrati su momenti del settimanale mercato, che caratterizzavano Ravenna come uno dei tanti grossi paesi agricoli della pianura padana. Ma, a parte le esagerazioni folcloristiche, quel documentario coglieva con acume la contraddizione profonda della Ravenna di oggi, città

per la quale il problema fondamentale è forse quello di saper conoscere il proprio avvenire e di mutare secondo le nuove prospettive la propria vita.

Un simile problema non sembra ancora compiutamente maturato nella coscienza della popolazione. Non che fosse da attendersi un brusco mutamento in ogni aspetto della vita associata, che del resto va considerata ad alto livello, come mostra il fatto che Ravenna ha una vita culturale attiva, è una delle città più politicizzate d'Italia ed una di quelle in cui le norme associative del lavoro hanno raggiunto il massimo sviluppo: ciò che conta è il fatto che l'economia ravennate non mostra di voler cercare nuovi indirizzi, convogliando il risparmio verso investimenti industriali anziché verso quelli tradizionali dell'agricoltura. E non può essere trascurato il fatto che gli elementi base che sono all'inizio della nuova fase storica della città sono venuti quasi tutti dal di fuori, dall'alto: così l'impianto ANIC, così il Porto, finanziato in grandissima parte dallo Stato.

Una situazione tanto contraddittoria aggrava in modo fortissimo il problema già arduo di pianificare una città di cui si vede con sicurezza un futuro di profonda trasformazione, ma in cui, appunto perciò, è già difficile concretare materialmente, in dimensioni ed in fatti urbanistici, gli elementi di tale trasformazione. Il Piano Regolatore di Ravenna, perchè sia reale ed attuabile, non può tener conto in modo esclusivo od anche soltanto prevalente delle esigenze della città futura; deve necessariamente conformarsi ai dati di una situazione attuale che assai spesso sono estranei, se non divergenti, da quelle esigenze.

## 7) LA TRASFORMAZIONE DI RAVENNA NEI SUOI ASPETTI SOCIALI

Anche in una esposizione sintetica, quale vuol essere questa prima parte della relazione, la situazione sopra delineata merita un approfondimento specie relativamente agli aspetti sociali della trasformazione della vita ravennate: la problematica che essi

pongono non presenta forse facili ed immediati suggerimenti urbanistici, come avviene per i fenomeni di carattere più strettamente economico, ma costituisce il vero e sostanziale mezzo di comprensione del dinamico divenire della città nel tempo, se per città si intende come è ovvio e necessario, non una entità puramente fisica, ma l'espressione unitaria di una vita associata.

Quanto tale problematica sia complessa e grave, stanno a dimostrarlo le cifre secondo le quali si concretava ancora nel 1957, a Ravenna, il rapporto fra le diverse forze di lavoro; 60% per l'agricoltura, 19% per l'industria e 21% per i servizi. Se si tiene conto che contemporaneamente la media nazionale attribuiva non più del 41% delle forze di lavoro al settore dell'agricoltura ed ancor più all'accelerato processo, in corso in questi anni, che riduce drasticamente le forze di lavoro agricolo in tutto il Paese, si vede quanto profondo e radicale debba essere il mutamento dei rapporti sociali, specie tenendo conto della qualificazione industriale che i concomitanti fattori già illustrati stanno attribuendo alla città.

Il problema è reso più complesso dall'esistenza di una rilevante massa bracciantile, la cui situazione appare gravemente precaria, per la tendenza accennata all'appoderamento del territorio, e per l'incremento continuo che riceve dalle immigrazioni delle zone di collina e montagna: fenomeno quest'ultimo a carattere nazionale, che inciderà sempre maggiormente sui centri economicamente più vitali.

Il bracciantato agricolo tende ovviamente, costretto come è oggi ad un'occupazione periodica e relativamente mal retribuita, alla ricerca di una occupazione industriale; ma ciò, ostacola la mancanza di qualificazione tecnica, e, per la gran parte di esso in età non più giovanile, l'impossibilità di conseguirla. Questa tendenza trova quindi un settore di passaggio obbligato nell'edilizia, ed in genere nelle attività terziarie come primo passo verso il conseguimento di un lavoro industriale: tale passo resta tuttavia spesso anche l'ultimo, con che alle attività citate ed all'edilizia in particolare viene ad essere naturalmente attribuita un'importanza decisamente

te primaria nella vita economico-sociale della città, nel generale movimento montagna-pianura-città-industria che costituisce il settore univoco della dinamica sociale di Ravenna.

Si pone quindi il problema essenziale della creazione di una infrastruttura economica, tale da elevare la capacità di assorbimento delle forze del lavoro nelle attività terziarie oggi ridottissime e da offrire un vigore economico alla città in se stessa, adeguato ai richiami che esercita in aggiunta a quelli dell'economia industriale. Ma ancora i capitali ravennati sfuggono alla economia urbana, e tendono a dirigersi direttamente verso il territorio agricolo sotto forma di investimenti o verso altri centri più organizzati sotto forma di consumi; corrisponde a ciò una organizzazione sostanzialmente statica del credito, che appare assai capillarizzato, ma più in vista del rastrellamento del risparmio che per la determinazione di un efficiente sistema di movimenti finanziari e di impegno di capitali. Manca del tutto, il che per quanto detto è particolarmente grave, un'organizzazione di credito edilizio.

Tutto ciò comporta una ristrutturazione della vita di Ravenna, in ogni suo aspetto economico, finanziario, sociale e tecnico, il che non è ottenibile se non con l'adozione di una complessa, ma unitaria politica, che agisca in ogni settore — dal credito alla pubblica istruzione, dalla finanza comunale ai lavori pubblici — secondo direttrici precise che portino al superamento delle carenze attuali ed al fronteggiamento delle sfasature congiunturali.

L'importanza della pianificazione urbanistica nella formulazione e nell'attuazione di tale politica è di tutta evidenza: non soltanto, si noti, per alcune macroscopiche determinazioni — ad esempio la scelta delle zone industriali o l'organizzazione di un efficiente sistema viario — che debbono costituire la base dello sviluppo della vita economica e sociale, ma anche e non meno per la capacità di fornire ad ogni settore della vita associata gli ambienti adatti ad operare nel senso voluto.

Le contraddizioni che caratterizzano la Ravenna d'oggi pesano quindi non soltanto, come si è già accennato, per la necessità di tener conto di sistemazioni non eliminabili di imperio e per il dover

avviare la pianificazione urbanistica in un ambiente inevitabilmente ostile, perchè estraneo agli interessi che la pianificazione rappresenta. Pesano anche perchè complicano immensamente le vie per cui l'assetto futuro può essere raggiunto, imponendo di tener conto di tutta una dinamica di forze economiche e sociali, la cui stabilizzazione seguirà e non precederà l'attuazione del Piano, creando continue congiunture negative, che è necessario prevedere e fronteggiare se non si vuol rischiare il sostanziale naufragio di ogni sforzo dirigista.

#### 8) LA SITUAZIONE EDILIZIA DI RAVENNA

Dopo l'espansione della cerchia urbana dell'ultimo periodo gotico, Ravenna non ebbe per ben 14 secoli alcun apprezzabile ampliamento urbanistico, chè tali non possono essere considerati i borghi che sorsero al di fuori delle porte. La città antica era evidentemente più che bastevole alle esigenze della nuova e più modesta vita; nemmeno all'interno delle mura si ebbero infatti interventi urbanistici di rilievo, con la sola eccezione della eliminazione del Padenna e degli altri minori corsi d'acqua che attraversavano l'abitato, opere del resto inquadrare più nella sistemazione idrica del territorio che in un lungimirante programma di sistemazione urbana.

Nè i fenomeni di urbanesimo, che hanno inciso su quasi tutte le città italiane dopo l'Unità, hanno su Ravenna apprezzabili influenze: sola opera urbanisticamente importante del tempo è la costruzione della stazione ferroviaria, la cui dislocazione è tipicamente indicativa — per la separazione fra la città ed il mare che veniva a costituire — della scarsissima importanza che aveva allora il porto del Candiano, almeno come polo economico di attrazione della vita urbana.

Analogamente, il periodo fra le due guerre vide soltanto qualche trasformazione edilizia nel vecchio centro e modesti ampliamenti fuori della cinta urbana; si parlò di un Piano Regolatore, ma senza che alcun progetto andasse a compimento, il che mostra che i problemi urbanistici non erano in fondo rilevanti.

Una rigogliosissima espansione ha avuto invece l'abitato dopo la fine della seconda guerra mondiale: le direttrici di ampliamento, che precedentemente si erano appena delineate, costituirono i centri di diramazione di nuovi nuclei abitativi in continuo accrescimento, accrescimento che è divenuto addirittura tumultuoso negli ultimi anni. Tutto l'arco a sud ovest della città si è venuto riempiendo di edifici, avendo a base dei nuclei che si costituivano le tre strade principali per Cesena, Forlì e Ferrara-Bologna: segno evidente della persistenza di un prevalente richiamo del territorio agricolo. Minore sviluppo in proporzione aveva invece la zona del Candiano, ove la principale dislocazione edilizia ha avuto carattere pubblico (Istituto Case Popolari, Ina-Casa).

Le caratteristiche principali dello sviluppo sopra cennato è il tono estremamente depresso dell'edilizia, insieme all'assenza pressochè totale delle forme altrove tipiche delle costruzioni recenti palazzine condominiali e grandi edifici da locale. L'assoluta prevalenza dell'edilizia ravennate moderna è delle costruzioni uni o bifamiliari, ad uno o due piani al massimo: e trattandosi in genere di edifici modestissimi, costruiti nella massima economia, ne è derivata la formazione di una periferia estremamente squalida, resa ancor più sgradevole dall'andamento rigidamente geometrico delle strade, quale è risultato dalla continua giustapposizione, senza un piano urbanistico d'insieme, di lottizzazioni di aree miranti esclusivamente al massimo sfruttamento del suolo.

Il mantenimento degli edifici ed un basso numero di piani sarebbe stato di per sè fatto positivo, in una città il cui nucleo storico ha mantenuto nel tempo un aspetto tipicamente orizzontale, se ciò non avesse portato a conseguenze assai gravi; la disordinata espansione a macchia d'olio ha elevato rapidamente il valore commerciale dei terreni di periferia determinando la formazione di nuclei satelliti separati dalla città, ma abbastanza prossimi ad essa da costituire una specie di suburbio, e favorendo l'aggressione speculativa al vecchio centro, ove negli ultimi anni si è accentuata la tendenza ad una trasformazione edilizia, condotta con criteri tali da mettere in serio pericolo il suo impareggiabile valore ambientale.

La spiegazione del descritto fenomeno non può essere cercata, come taluno vuole fare, nell'individualismo tipico del carattere romagnolo, questo individualismo non ha impedito ai lavoratori di Ravenna, come si è già citato, di raggiungere elevate ed efficienti forme associative nei fondamentali settori delle loro attività. Si tratta piuttosto di una ulteriore, caratteristica dimostrazione della locazione agreste della cittadinanza; la casa tipo della periferia o del suburbio di Ravenna è l'abitazione di un bracciante agricolo inurbato, che ha acquistato con i suoi primi risparmi un lotto di terreno della minor estensione consentita e possibile, e vi è venuto edificando, si può dire, stanza per stanza, con un procedimento proprio dei centri rurali, ove manca l'organizzazione edilizia che solo una città può offrire.

Si tratta quindi di un fenomeno, per tale ragione, almeno per lungo tempo difficilmente correggibile: anche se una tenace azione, specie nel settore del credito, può portare alla razionalizzazione dell'edilizia, è evidente che ciò potrà mutare il costume esistente solo dopo reiterate esperienze e soprattutto solo dopo che la trasformazione della vita economica della città avrà raggiunto, con tangibili effetti, gli strati meno abbienti della popolazione.

L'edilizia di Ravenna è quindi un dato di fatto assai importante ed estremamente negativo, di cui occorre tener conto nello impostare la regolamentazione urbanistica della città: quali che risultano essere i problemi del futuro, quali le forme razionali della nuova organizzazione urbana che lo studio porta a prevedere, l'edilizia della città, che costituisce ad un tempo il mezzo ed il fine della pianificazione urbanistica, ha una vitalità infrenabile che muove secondo forme e modi radicalmente dissonanti da ciò che dovrà essere la città di domani.

## 9) I PROBLEMI DELLA CITTA' STORICA

Si è accennato alla spinta, relativamente recente e comunque fortemente intensificatasi negli ultimi anni, verso una indiscrimi-

nata trasformazione della città storica. Il fenomeno era inevitabile: la formazione di una squallida periferia tutto intorno alle mura ha preso impossibile il sorgere di nuovi quartieri a tono più elevato, verso cui potesse essere richiamata l'edilizia di speculazione.

Questa dunque non può rivolgersi che all'interno delle mura, dove peraltro le aree libere sono in misura limitatissima e dove invece sono assai numerosi gli edifici che il tempo ha deteriorate al punto da rendere il valore edilizio inferiore a quello della corrispondente area d'impianto. Tali edifici sono sparsi per tutta la città storica, ed infatti la trasformazione l'ha investita sporadicamente, con costruzioni più o meno isolate, per tutta la sua estensione, raggiungendo le vicinanze dei centri tradizionali od artistici di maggior valore (Piazza del Popolo, San Vitale, Battistero degli Ariani) e turbando, magari con una sola costruzione, ambienti armonici di vecchie vie ravennate, come Via Diaz, Via d'Azeglio, Via Cairoli e Via Costa.

Non va trascurato il fatto che questo fenomeno, che può essere considerato come caratteristico degli ultimi anni almeno relativamente alla sua intensità, rappresenta tuttavia la più rilevante manifestazione urbanistica, anche se non sempre consapevole, verso la formazione di una città adeguata alle funzioni direzionali che l'avvenire le riserba. Non senza ragione i ravennati più sensibili ai problemi della città futura, palesano una certa insofferenza e mostrano una forte incomprendenza verso le esigenze della conservazione ambientale del nucleo storico; la sua conformazione risponde evidentemente alle esigenze di passato e non si presta a quelle dell'avvenire.

Ma il problema urbanistico della Ravenna entro mura non può evidentemente prescindere dall'inestimabile valore ambientale, forse più che singolarmente artistico, che i suoi edifici hanno. Questo valore probabilmente non è avvertito dai più, la cui attenzione è attratta in modo esclusivo dallo splendore dei grandi monumenti, ma è addirittura superfluo porre in evidenza quanto scenderebbe la validità artistica di essi quando venissero ad essere so-

focati, più di quanto già purtroppo non siano, da costruzioni insensibili alla loro presenza.

Del resto, anche a prescindere dalle basiliche e dai battisteri, l'ambiente ravennate ha una sua permanente validità; la stasi che ha caratterizzato per 14 secoli l'edilizia della città, se ha impedito il sorgere di nuovi monumenti veramente cospicui in numero notevole (ma non mancano pregevoli costruzioni di ogni epoca), ha però fatto sì che la città antica si perpetuasse quasi inalterata; alcune strade hanno ancora l'aspetto che assunsero secoli or sono, ed in genere tutta la città è capace ancora di esercitare sul visitatore la suggestione, inavvertita forse, ma non meno reale, che è proprio degli ambienti rimasti immutati nel tempo.

E, come sempre avviene, la trasformazione speculativa dell'ambiente antico non può risolvere alcun problema urbanistico.

L'esame del centro di Ravenna, porta alla incontestabile conclusione che l'adeguarlo a nuove e maggiori funzioni direzionali, anche in scala minore di quanto le previsioni sul futuro non indichino, comporterebbe operazioni urbanistiche assolutamente inaffrontabili.

Il tessuto vario è infatti tale che, a meno di operare una totale distruzione che certo nessuno arriva a concepire, non potrebbe prestarsi ad alcun sovraccarico di traffico o di resistenze; le strade sono a sezione prevalentemente ristrette e mancano quasi sempre di marciapiedi, non esistono direttrici di attraversamento, le piazze pur vaste e numerose nel cuore dell'abitato sono già oggi insufficienti al parcheggio degli automezzi specie nei giorni di mercato o nei periodi di maggior flusso turistico. I tentativi compiuti nel passato di creare tronchi viari larghi e scorrevoli hanno dimostrato l'inermità di tali soluzioni parziali: Via Gessi proprio al centro della città storica e Via De Gasperi ai margini di essa risultano praticamente chiuse agli imbocchi, e quindi prive di qualsiasi efficacia per lo smaltimento del traffico interno.

Dato di fatto fondamentale nell'urbanistica di Ravenna è pertanto l'impossibilità, per ragioni storico-monumentali non me-

no che per ragioni tecnico-economiche, di intervenire nella città storica per adeguarla alle funzioni direzionali del futuro: la sua conservazione ed il rendere tale conservazione compatibile con le esigenze della nuova più intensa vita urbana deve anzi costituire un obiettivo primario di un ben inteso Piano Regolatore di Ravenna.

#### 10) I PROBLEMI DELLA VIABILITA'

La disordinata espansione della periferia ha fortemente aggravato a Ravenna i problemi della viabilità, creando l'interferenza di un intenso movimento residenziale sulle strade adibite al traffico foraneo, immediatamente ai margini delle mura, strade in genere già di per sé inadeguate ad un intenso movimento di veicoli.

Ancor oggi il traffico sulle strade nazionali e sulle arterie di collegamento fra queste si svolge per molti chilometri all'interno di un abitato caotico e denso, con percorsi tortuosi ed in alcuni punti assai ristretti, e non diversamente — se non addirittura più grave — si presenta la situazione relativamente al traffico di penetrazione nella città.

La presenza della Stazione ferroviaria fra la città e la darsena del Candiano determina poi il problema gravissimo del superamento della linea ferrata per l'interscambio fra la città e la zona orientale, in cui si sviluppano intensamente attività portuali, industriali e nuovi nuclei residenziali.

Quanto alla viabilità nel territorio, mentre si constata la esistenza di una rete viaria sufficientemente completa, anche se non ovunque regolare e razionale nelle zone a sud-ovest della città, sul territorio appoderato ed abitato, le comunicazioni sono del tutto carenti nella zona settentrionale ed in genere lungo la costa. Tutte le strade di maggior traffico, inoltre, attraversano gli abitati delle ville, determinando continui impedimenti al traffico, che altrimenti lungo di esse potrebbe svolgersi in modo scorrevole, per le caratteristiche lineari e pianeggianti dei tracciati.

Il quadro sopra sommariamente delineato, che attualmen-

te fa del superamento di Ravenna o della penetrazione in essa un'operazione fra le più difficoltose, pur nel grave quadro generale esistente in Italia, imponeva con urgenza soluzioni radicali, ed esse sono state recentemente adottate, con la formazione, parte già attuata, parte in corso, di un grande raccordo semianulare esterno all'abitato, costituente il collegamento fra le grandi vie di comunicazioni convergenti sulla città.

L'Azienda Autonoma per le Strade Statali ha assunto le proprie decisioni, insieme a quelle relative alle costruzioni del raccordo autostradale con l'autostrada Bologna Rimini nel 1960, quando cioè era già stato adottato e pubblicato il Piano Regolatore Generale del Comune di Ravenna, nonostante che esso indicasse per il raccordo semianulare una ben definita soluzione, del resto conforme a quella già da tempo studiata e proposta dall'Amministrazione Comunale, l'ANAS ha prescelto un tracciato diverso, assai più esterno rispetto alla città, sembra più per ragioni di carattere amministrativo (non compete allo Stato la costruzione delle circonvallazioni urbane), che in base a considerazioni di carattere tecnico.

Se ciò ha portato, come si vedrà, a ben gravi conseguenze in ordine al dimensionamento ed alla conformazione dell'ampliamento urbano, non ha sostanzialmente alterato la situazione, prevista dal precedente P.R.G., in ordine ai problemi di traffico foraneo; tutte le radicali adducenti a Ravenna si innestano nel nuovo tracciato, che parte dalla Romea immediatamente a nord della città, e termina, con il reinserimento sull'Adriatica in corrispondenza di Classe, raccogliendo via via le immissioni da Bologna-Ferrara, da Forlì, da Cesena, oltre che dal raccordo autostradale.

Il nuovo schema viario appare quindi, anche a prescindere dal suo carattere di fatto compiuto, sostanzialmente accettabile dal punto di vista viario, con la sola riserva relativa alla troppo forte distanza dalla città, che rende i percorsi più lunghi e l'abitato più estraneo al movimento stradale.

Ciò che invece va ritenuto urbanisticamente errato, e da mo-

dificare, è l'innesto sud del raccordo sull'Adriatica, che avviene con un tracciato perpendicolare alla strada attuale, addirittura centrato sulla Basilica di Sant'Apollinare in Classe. Quanti elementi di disturbo ed alterazione dell'ambiente cioè porti, e più ancora possa provocare in seguito di tempo, è fin inutile segnalare, e si rende quindi necessario una opportuna modifica del tracciato in costruzione, che declassi questo a strada di servizio per la zona turistica della basilica, e dislochi altrove il nodo di smistamento del traffico foraneo e di penetrazione.

Lo schema viario descritto non risolve, ovviamente, tutti i complessi problemi di viabilità relativi alla zona industriale-portuale, problemi che riguardano tanto il servizio interno della zona, quanto l'agevole collegamento di esso con la viabilità esterna. Questo resta quindi il compito fondamentale del Piano, insieme a quello delle migliorie da apportare alla viabilità territoriale ed al completamento della viabilità turistica, i cui problemi sono esaminati nel complesso della rispettiva tematica.

#### 11) I PROBLEMI DEL TURISMO

Non può mancare, in questo sintetico excursus sulla problematica della sistemazione urbanistica di Ravenna, un cenno particolare sul turismo, di cui si è già avuto modo di indicare le grandi prospettive di sviluppo ed accennare qualche attuale deficienza di organizzazione, relativa ai problemi di viabilità che esso comporta.

Il problema della valorizzazione balneare dei litorali costieri, che del resto le numerose iniziative in corso dimostra essere già sentito dalla città, non può esaurirsi evidentemente in se stesso, con la formazione di insediamenti o la costruzione di attrezzature a se stanti.

Il valore del litorale ravennate non sta nella particolare larghezza dell'arenile, spesso inferiore a quella delle spiagge del forlivese: è anzi da tener in conto il fatto che nei pressi delle foci dei fiumi si hanno forti apporti terrosi che deteriorano la qualità della sabbia.

Questo valore sta invece, come si è già notato, nella complementarità di tre diverse, ma notevolissime attrazioni turistiche: il mare, le pinete e la città storica con i suoi monumenti e tesori artistici.

Oggi questo non è avvertito: il turismo balneare è totalmente distinto da quello urbano e le pinete sono praticamente inaccessibili, restando estranee ai percorsi dei visitatori come alle residenze dei villeggianti.

Il turismo del futuro esige pertanto che si operi lo stretto collegamento fra i tre poli di richiamo, inserendo, le pinete nei percorsi di visita e negli insediamenti balneari e favorendo la gravitazione di questi sulla città storica.

Si esige inoltre, e ciò deve tradursi in precise indicazioni urbanistiche, il rigoroso rispetto delle alberature, non limitato, come di fatto oggi avviene, alle due pinete principali di Classe e di San Vitale, ma esteso a tutte le zone alberate, anche se non folte e suggestive come quelle: il pino ravennate ha un tempo di sviluppo circa trentennale ed un periodo di vita poco più che centenario, cosa che offre la possibilità di potenziare in un tempo relativamente breve, e comunque non sproporzionato rispetto ai programmi urbanistici, il complesso forestale esistente, anche con la scelta e coltivazione di opportune zone di rimboscimento.

E' necessario infine tenere nel massimo conto una diffusa tendenza del turismo contemporaneo, ossia quella che rifugge dal soggiorno in località attrezzate per cercare ambienti naturali il più possibile indenni da interventi umani e capaci di esercitare un richiamo soltanto in forza della loro originale bellezza. Pressoche tutto il litorale ravennate ha tali caratteristiche e capacità, per la suggestione incomparabile dell'insieme formato dalle pinete parallele alla costa, dalle spiagge ondulate e vergini e da un mare accogliente come l'Adriatico, ed il turismo «naturale» lo ha riconosciuto, come dimostrano i sempre crescenti campings che vi si vengono organizzando.

La sistemazione urbanistica del litorale non può quindi prescindere dalla conversazione dello stato naturale dei luoghi per

tratti non irrilevanti di esso, con che tutto l'insieme dei problemi che lo sviluppo del turismo solleva trova un comune denominatore, in vista di quanto già detto per la città storica e per le pinete, in una necessaria ispirazione di salvaguardia dell'esistente, sia esso naturale od umano, proprio al fine di assicurare un avvenire anche economico che la miope speculazione contingente rischia di pregiudicare.

## 12) I PROBLEMI DEL TERRITORIO

L'accelerata trasformazione della parte improduttiva del territorio comunale in zone di intensa coltivazione e la contemporanea assunzione da parte della città di funzioni direzionali esorbitanti gli interessi dell'agricoltura circostante, pongono problemi urbanistici nell'interno del Comune di Ravenna di non scarso rilievo.

Già si comincia a verificare — come dimostrano gli incrementi nella popolazione eccentrata nelle Ville e le crescenti richieste, in esse, per nuove costruzioni o per lottizzazioni di aree edificatorie — fenomeni di espansione extraurbana non controllati e non sempre convergenti con una razionale organizzazione del territorio: se infatti sono riconducibili alla valorizzazione dei terreni limitrofi gli ampliamenti di frazioni come Mezzano, Savarna e Sant'Alberto, non altrettanto può dirsi per le Ville della parte sud-ovest del territorio, i cui incrementi urbanistici attuali rischiano talore di aggravare una situazione già esistente di scarsa razionalità nella dislocazione dei centri rurali rispetto alle zone agricole che essi servono.

Non sfugge ad un esame sommario delle carte topografiche il fatto che sia le posizioni delle Ville meridionali sia i collegamenti fra esse non rispondono ad alcun schema organizzativo del territorio: non poteva del resto avvenire altrimenti, date le mutazioni nel tempo di questo e la sovrapposizione di situazioni continuamente nuove, su strutture che si erano venute costituendo in base alle situazioni presistenti.

Non diverso carattere presentano del resto i problemi at-

tuali nella parte settentrionale del Comune, dato che bonifiche e trasformazioni agrarie avvengono in genere episodicamente e senza i necessari collegamenti fra le attività di enti diversi: lo stesso Ente Delta Padano, la cui azione costituisce la componente di gran lunga più importante nell'opera di trasformazione in corso, regola tale azione necessariamente secondo direttive legislative e criteri tecnici che ne disperdono in gran parte gli interventi. La rappresentazione topografica di questi dà un quadro evidente di ciò.

L'importanza di tale situazione per l'avvenire di Ravenna non sta solo nelle immediate conseguenze economiche e produttive che una non razionale organizzazione del territorio agricolo avrebbe, negativamente, in esso, ma soprattutto nelle interferenze che ciò può creare nella vita della città. L'inurbamento bracciantile, con le disastrose sue applicazioni edilizie, ammonisce sulla gravità dei fenomeni che possono derivare da un'alterazione del rapporto città-campagna: per il futuro essi diverrebbero ancor più gravi, in quanto interferirebbero oltre che in fatti residenziali come oggi, anche e di più in fatti direzionali, tanto da pregiudicare non solo la decorosa sistemazione urbanistica della città, ma anche la sua capacità di adeguarsi economicamente e socialmente alle nuove funzioni che le competono.

Anche nel riconoscimento delle autonome funzioni che la città assumerà in futuro, non è quindi possibile trascurare il territorio in una completa sistemazione urbanistica. Meno rilevante appare invece la problematica relativa ai rapporti del territorio con i Comuni circvicini; la vastità di esso filtra questi rapporti prima che giungano ad influire sulla città.

Oltre a ciò, il fatto che Ravenna sia stata per secoli isolata dalle grandi vie di comunicazioni ha determinato la necessità di autonomi collegamenti dei centri vicini, generando quella ragnatela di strade da Rimini, Cesena, Forlì, Faenza-Bologna, Alfonsine-Ferrara, completata ora dalla Romea nord, che costituisce oggi a parte la rispondenza dei manufatti e di qualche tracciato, un razionale sistema per gli interscambi fra la città ed un largo territorio interno.

Non si vuol dire con ciò, naturalmente che i problemi e le soluzioni di un piano territoriale emiliano-romagnolo siano ininfluenti sull'urbanistica ravennate: basti a tal proposito riflettere all'enorme importanza che avrebbe per il movimento commerciale del porto la creazione di migliori collegamenti stradali e ferroviari con Bologna, ed in genere con quelle zone che dovrebbero geograficamente formare l'interland. Si sostiene, più semplicemente, che gli interventi urbanistici moventi dal di là dei confini del Comune non possono prevedersi rivoluzioni rispetto allo assetto attuale e troverebbero comunque, prima di interessare le opere di sistemazione urbanistica della città, un vastissimo spazio in cui agevolmente potrebbero essere operate le necessarie giunzioni.

### 13) CONCLUSIONI

Tutto il quadro della situazione attuale di Ravenna, come sopra sinteticamente illustrato e più diffusamente analizzato nella seconda parte della presente relazione, determina, come si è visto, alcune premesse fondamentali allo studio del Piano Regolatore.

Tali premesse possono essere schematizzate come segue:

- le dimensioni e le funzioni della Ravenna futura non sono ragguagliabili alle sue dimensioni e funzioni attuali; ma vanno previste secondo un'ampia prospettiva di valorizzazione conseguente agli incrementi economici (industriali, commerciali, agricoli, turistici) che si vanno delineando con entità eccezionale;
- la città nuova ancora, economicamente ed urbanisticamente, secondo le spinte che le vengono da funzioni ormai superate, e la regolamentazione urbanistica non può prescindere dalle esigenze della fase transitoria di saldatura fra il vecchio ed il nuovo corso della storia ravennate;
- si impongono misure di severa salvaguardia e tutela delle bellezze ambientali, artistiche, storiche e naturali, già oggi e prevedibilmente di più in futuro messe in pericolo da iniziative di speculazioni edilizia;
- la città storica, che costituisce ancor oggi il nucleo essenziale

dell'aggregato urbano, non si presta a contenere le maggiori funzioni direzionali prevedibili;

- E' necessario una radicale sistemazione della viabilità urbana, specie per ciò che attiene al traffico di penetrazione e di attraversamento;
- E' altresì necessario procedere alla riorganizzazione urbanistica del territorio, sia per le zone di interesse turistico, sia per quelle agricole.

Premesse, come si vede, tali da generare difficoltà assai rilevanti, specie le prime che costringono l'urbanistica ad interpretare e materializzare situazioni e problemi estremamente complessi e multiformi, sintetizzabili in una visione d'insieme che non può essere propria se non della politica.

Ma, sopra ogni insufficiente specificazione, è Ravenna, con la sua storia, la sua fama, i suoi tesori artistici, le sue bellezze naturali, con la sua inespressa ricchezza, a costituire un caso urbanistico del tutto eccezionale. Con strettissima aderenza alla realtà obiettiva, si potrebbe definire Ravenna con il titolo di una recente opera letteraria: «Il futuro ha un cuore antico»: ed è questa una definizione che incute timore a chi si accinge ad operare in una simile, singolare città.

• •  
• •

**PARTE SECONDA**

---

**I CRITERI DI IMPOSTAZIONE  
DEL PIANO REGOLATORE GENERALE**

• •  
• •

---

### 1) IL DIMENSIONAMENTO DEL PIANO REGOATORE

Le conclusioni raggiunte nell'esame di insieme della problematica che la città presenta nei diversi e spesso contrastati aspetti della sua vita, hanno posto in evidenza, come si è visto, la necessità che il Piano Regolatore dia luogo ad una strutturazione nuova e maggiore del complesso urbano, in vista delle nuove e più elevate funzioni che esso è chiamato con certezza ad assolvere nell'avvenire.

Le dimensioni della città futura non sono quindi ricavabili, nemmeno, come indicazione, per estrapolazione dei dati demografici del passato, la cui variabilità del resto li priva di ogni carattere di attendibilità come fenomeno permanentemente valido, nè in base a più complesse operazioni condotte sull'insieme degli elementi matematicamente esprimibili della situazione attuale. Si tratta come si è notato, di una previsione che le scienze statistiche non possono essere in grado di formulare, ma che appartiene con tutta evidenza, per il complesso di elementi fisici ed umano, economici e sociali, interni ed esterni, che ne formano le componenti inseparabili, alla sfera della politica, nel senso più alto della parola.

Ma l'urbanistica italiana non è in fase sufficientemente avanzata e la sua problematica non è entrata abbastanza nel vivo della vita nazionale, perchè in sede politica, nazionale o locale, possano

essere date risposte attendibili. Il Piano Regolatore deve quindi necessariamente, più di quanto generalmente non avvenga, avere la pesante ipoteca della incertezza dei dati dimensionati della città futura.

Ciò significa non essere in grado di configurare con precisione i limiti dei quattro ampliamenti fondamentali nei quali si concreta ed articola lo sviluppo della città, relativi ossia agli insediamenti residenziali, direzionali, industriali e balneari. Anche riconoscendo a questi ultimi una certa autonomia, è indubbia la stretta interdipendenza dei primi tre, legati peraltro ciascuno a tutta una serie di componenti in gran parte autonomo, o addirittura dipendenti da fattori svolgentisi su raggio ben più ampio della vita urbana.

Così ad esempio, il rapporto città-campagna ha dirette ed essenziali influenze sullo sviluppo delle zone direzionali, e residenziali, ma dipende in grandissima parte dal corso della politica agraria che sarà svolta in Italia; così lo sviluppo del porto, che condiziona gli insediamenti industriali e direzionali, e conseguentemente anche quelli residenziali, è a sua volta condizionato dalle situazioni internazionali, sia in vista dell'unificazione economica e politica dell'Europa, sia in vista della restituzione o meno sull'Adriatico, secondo lo stabilirsi di diversi rapporti politici fra i paesi interessanti, delle funzioni un tempo vivissime di via di scambio fra l'Europa centrale ed il più prossimo Oriente.

Perfino il rapporto fra gli insediamenti industriali e le residenze, che in un passato ancor recente sarebbe stato di non difficile proporzionamento, diventa oggi aleatorio in sommo grado: il processo rivoluzionario della automazione sta mutando sotto i nostri occhi la incidenza quantitativa dell'elemento umano nel processo produttivo, ed in modo tale e tanto profondo che non è dato ancora individuare le proporzioni.

In questa situazione, non si ha possibilità diversa da quella di dimensionare il Piano sugli elementi fisici del territorio, contando che i limiti che essi naturalmente stabiliscono vengano nel tempo a costituire i limiti stessi di una espansione che, oltre quei

limiti, perderebbe gran parte della sua validità economica. Ciò non costituisce, ovviamente, che un punto di partenza ed una direttrice di lavoro, applicabile dove è opportuno e con la necessaria elasticità: ne traggono comunque una definizione precisa le zone industriali e balneari, le prime peraltro costituendo, con le limitazioni sopra accennate, un elemento base nello sviluppo residenziale e direzionale della città.

Saranno illustrati nel seguito della presente relazione i modi con cui tale criterio generale è stato volta a volta applicato, e quali temperamenti ed eccezioni abbia trovato in pratica: va solo ancora notato, pur senza voler cedere ad un facile storicismo, come l'ancorare lo sviluppo di Ravenna alle sue componenti fisiche significa estrapolare concettualmente nel futuro ciò che è stato alla base della vicenda storica della città nel passato.

## 2) LA FLESSIBILITA' DELLA PIANIFICAZIONE

L'incertezza dei dati di dimensionamento del Piano Regolatore ed i conseguenti pericoli di prevedere una città non proporzionata alle sue effettive funzioni ed esigenze (pericoli così evidenti, tanto nel caso di eccesso quanto in quelli di difetto, da essere superflua l'illustrazione) pongono, con carattere di necessaria scelta pregiudiziale il problema della rigidità della pianificazione urbanistica.

E' questo un problema generale, oggetto di discussione non definite in sede teorica o culturale: la « pianificazione continua » e la « flessibilità dei piani » son concetti che si sono venuti affermando per le prime esperienze compiute, che molto spesso hanno messo in evidenza gli inconvenienti gravissimi cui portano Piani regolatori non modificabili, quando la realtà si palesa diversa dalle previsioni che ne avevano condizionato i criteri d'impostazione.

La stessa esperienza ha peraltro mostrato come tale flessibilità venga spessissimo a costituire, specie in un paese urbanisticamente immaturo e fondamentale indisciplinato come l'Italia, una ragione di gravissima debolezza dei piani; essa offre un infrenabile campo di intervento ad interessi particolaristici, che

muovono varianti ed aggiornamenti secondo le proprie contingenti convenienze, più di quanto non si possa e sappia fare per l'obbiettiva difesa degli interessi collettivi.

Se fortissime sono a Ravenna le ragioni che indurrebbero a scartare una pianificazione rigida, non meno gravi appaiono i pericoli della flessibilità: l'avvenire della città si presenta tumultuoso, come sempre avviene in pericoli transizionali; il peso degli interessi di settore — e di settori anche vasti e non speculativi, e quindi tanto più difficili a contenere — è già oggi gravemente pregiudizievole, come l'analisi dello stato attuale della città ha dimostrato. E' quindi facile previsione il configurare che un Piano Regolatore che si presti ad agevoli variazioni, perchè impostato in modo tale da rendere possibili, finirebbe con il non costituire più una disciplina collettiva, ma un labile schema su cui si verrebbero a sovrapporre le più disparate e controproducenti iniziative.

Queste considerazioni hanno portato alla scelta di un criterio di impostazione, per così dire, intermedio: il Piano Regolatore di Ravenna è stato cioè impostato in modo da essere parzialmente aperto su di una struttura di base sostanzialmente rigida.

Si è ossia mirato ad ancorare lo schema viario ed una parte degli ampliamenti previsti ad elementi non mutabili, in quanto su dati di fatto permanenti (corsi d'acqua, ferrovie), indicando, anche mediante la designazione di vaste zone di riserva, le direttrici secondo le quali dovrà svolgersi una eventuale espansione che travalichi le dimensioni urbane previste dal Piano.

Ciò risolve, come è evidente, solo parzialmente l'eventuale problema di un Piano inadeguato per difetto, desigendo maggiori. ma pur sempre determinati limiti: ma, a parte il fatto che non è dato alle possibilità umane escogitare sistemi che facciano fronte a tutte le eventualità e che quindi non resta che operare nella direzione di quelle che si presentano come le più probabili, va detto che uno sviluppo urbano che andasse oltre le dimensioni programmate in misura tale da rendere insufficienti anche le previsioni di ampliamento di queste, comporterebbe necessariamente la necessità di impostazione urbanistica totalmente ex novo. I dati

di partenza dello studio sarebbero cioè diversi da quelli attuali, determinando inevitabilmente criteri di pianificazione, che oggi consapevolmente non possono essere accolti, per la loro non rispondenza ai dati della situazione attuale. Del resto, come si vedrà, le previsioni di sviluppo della città sono state conformate a prospettive fortemente ottimistiche: superarle sarebbe cosa per lo meno avventata, e significherebbe muoversi sul terreno della fantasia più che su quello di una seria, per quanto aleatoria, proiezione nel futuro dei dati obbiettivi della realtà odierna.

La dominante preoccupazione di fronteggiare l'eventualità di sviluppi urbanistici maggiori del previsto e l'adozione di un criterio atto a farvi fronte, pongono necessariamente dei limiti alla possibilità di fronteggiare efficacemente i pericoli che offre l'eventualità contraria, ossia che la città futura abbia esigenze meno ampie di quelle previste. Un incremento che fosse capace di coprire solo una parte delle aree messe a disposizione del Piano determinerebbe uno smembramento del tessuto urbano, tanto maggiore in quanto i limiti posti dall'ampliamento programmato assumendo inevitabile funzione di iniziale richiamo, impedirebbe ampliamenti progressivi e topograficamente unitari e collegati.

E' evidente peraltro che la regolazione dell'ampliamento urbano, quali siano le forme che un Piano ad essa assegni, spetta necessariamente ed in misura assolutamente prevalente alla fase dell'attuale: la responsabilità degli organi che vi sono proposti risulta solo accresciuta, in quanto si tratta non solo di conseguire, come nella generalità dei casi un armonico progressivo sviluppo del tessuto urbano, ma anche di parare il pericolo di una sistemazione definitiva deficiente nella prospettata eventualità di una contrazione di tale sviluppo.

Ma non va trascurato il fatto che il Piano, oltre ad aver rifiutato anche in vista dei cennati pericoli, soluzioni decentratrici che avrebbero potuto crear nuovi nuclei anemici od incapaci di assolvere le funzioni assegnategli, mira ad una organizzazione urbana il più possibile sezionabile: le diverse parti dell'ampliamento, specie residenziali, ancorchè continue ed anche quando

non contenute in precisi confini generali, possono autonomamente completarsi e dotarsi di ogni servizio, sì che sia esclusa l'eventualità del ripetersi di una periferia del tipo di quella attuale.

Oltre a ciò, lo schema viario, per quanto tenuto in dimensioni e secondo direttrici atte a definire e servire la grande città prevista, è stato impostato sul criterio di risultare efficiente anche per un minor complesso urbano: si è cioè costantemente seguito il criterio che la sua conformazione costi al massimo qualche limitato maggior percorso in tale seconda eventualità, ma sia nel contempo atto ad indirizzare le fase dell'ampiamiento in modo tale da armonizzare il tessuto cittadino e da servirlo efficientemente, quali ne risultino alla fine le dimensioni.

Si è cercato, in conclusione, di giungere ad un Piano che, pur rigido nei suoi elementi fondamentali, risulti il più possibile ampliabile e contraibile senza che, a seguito di variazioni dimensionali, questi elementi vengano a costituire impedimenti o sfasature nell'assetto stabilizzato dalla città pianificata.

### 3) L'ADEGUAMENTO DEL PIANO ALLA REALTÀ ATTUALE

Un terzo problema di impostazione del Piano è quello del conto che esso deve tenere delle spontanee tendenze urbanistiche della città attuale. Di tali tendenze si sono già messi in evidenza gli aspetti negativi, sia per le spinte economiche-sociali che le determinano, sostanzialmente divergenti dagli interessi della città futura, sia per le conseguenze addirittura disastrose cui danno luogo, con la formazione di una periferia residenziale brutta e disorganizzata e la progressiva alterazione ambientale del centro storico.

Ancora una volta si tratta di un problema generale che a Ravenna, come ogni altro, riveste particolarissima importanza, e costituisce tuttora oggetto di non concluse discussioni in sede teorica: se l'eccessiva arrendevolezza alle tendenze spontanee, generalmente il frustrare gli obiettivi stessi della pianificazione, è altrettanto vero che l'imposizione di indirizzi e vincoli che contrastino troppo violentemente e rigidamente con la realtà attuale,

porta alla pratica impossibilità di attuare la pianificazione, che si fa necessariamente in sede politica e non tecnica. Che sia meglio un cattivo piano facilmente attuabile piuttosto che uno ottimo di difficile realizzazione, è affermazione chiaramente troppo dilemmatica per poter essere tenuta a valido criterio di studio: sta peraltro di fatto che i vincoli che la realtà dinamicamente pone nel suo quotidiano divenire non solo non possono essere ignorati, ma debbono costituire elemento non secondario nelle scelte di base che vanno fatte.

E' ovvio che un simile discorso non può farsi relativamente a tendenze che, quale ne sia l'origine e l'obiettivo, minacciano di creare irreparabili disastri urbanistici: è il caso, un po' in tutte le città italiane ed a Ravenna in modo speciale, della minacciata distruzione del patrimonio storico-artistico contenuto in centri storici plurisecolari, densi di monumenti insigni. Di fronte a ciò si impone la resistenza più rigida, ed una benintesa pianificazione, lungi da qualsiasi compromesso, non può che operare nel senso di offrire alle spinte edilizie soluzioni diverse, le più accettabili all'attualità, ma al tempo stesso le più nettamente distinte possibili.

Se ciò risolve, almeno negativamente, il problema delle dislocazioni direzionali rispetto alle tendenze che la città manifesta, (tendenze che, al di là di ogni apparenza, appaiono nettamente conservatrici), altrettanto semplice non è la soluzione del problema relativamente alle dislocazioni residenziali, che si svolgono indiscriminatamente a raggiera intorno alla città storica. L'evidente conseguenza finale di un simile processo è l'inglobamento di questa in un più ampio complesso urbano, si crea cioè quell'assetto di « città dentro una città », che giustamente in sede teorica viene considerata soluzione urbanistica da evitare, per i molteplici inconvenienti cui dà luogo. Se a ciò si aggiunge il fatto che l'estensione e le distanze raggiunti dagli ampliamenti in corsa fanno sì che una loro composizione unitaria avrà dimensioni assai rilevanti, si ha un quadro effettivamente grave di tale configurata situazione.

Il Piano non ha potuto tuttavia ignorare che le tendenze at-

tuali che sono all'origine del fenomeno non sembrano praticamente frenabili: ciò è risultato con evidente chiarezza specie da ripetute riunioni convocate dall'Amministrazione Comunale fra i rappresentanti delle forze economiche operanti nel settore, proprio allo scopo di valutare le reali possibilità di imporre nuovi indirizzi all'edilizia ravennate. Si è già notato che, stante la situazione attuale, economica e sociale, della città, un'operazione del genere comporta, anche a prescindere dalla maturazione delle nuove funzioni della città, una riorganizzazione specie nel settore del credito che esige un tempo necessariamente assai lungo.

Ciò ha portato alla conclusione che la pianificazione non possa opporsi alle spinte urbanistiche in atto, ma debba invece mirare a disciplinare e contenerle e soprattutto organizzarle, per evitare che si creino situazioni finali deteriori od addirittura inaccettabili.

Si è giudicato cioè che il Piano debba subire l'imposizione di uno schema che, in altra situazione, sarebbe stato probabilmente rifiutato, ed operare nel senso di dare a tale schema un assetto soddisfacente.

Non diverso può essere il criterio di soluzione del problema localizzato, ma fondamentale, che pone la posizione della stazione ferroviaria: la sua presenza, e più ancora quella delle linee ferrate, proprio nel cuore della città e la separazione che determina fra le zone degli insediamenti attuali e delle necessarie espansioni future, è evidentemente un dato base della regolamentazione urbanistica di Ravenna.

E' necessario dire che non solo negativi sono gli effetti urbanistici della posizione della stazione, se la città storica ha in gran parte resistito alle indiscriminate trasformazioni, ed in particolare se ha resistito la Via di Roma, elemento fondamentale di essa, ciò si deve indubbiamente in gran parte anche alla barriera che la zona ferroviaria ha costituito di fronte alle spinte urbanistiche che, mosse da fattori economici rilevanti, provenivano dalla zona del Candiano. Anche nel futuro, una simile funzione di barriera non può essere giudicata che positiva, specie in vista dell'aumento fortissimo che avranno quei fattori economici.

Ma sopra queste considerazioni, ed al di là di ogni approfondito paragone, fra gli aspetti positivi e quelli negativi indubbiamente gravissimi di interferenza nel tessuto urbano, si è ritenuto che basare il Piano Regolatore sul presupposto, inevitabilmente fondamentale, di un riassetto della situazione ferroviaria, significasse porre un'ipoteca aleatorietà su tutto il Piano. La politica generale seguita dall'Amministrazione Ferroviaria non consente di ritenere possibili e soprattutto immediati, come sarebbe nel caso necessario, interventi di entità così ragguardevoli come si richiederebbero a Ravenna.

Ancora una volta, il criterio seguito è stato pertanto quello di operare nel senso dell'eliminazione o per lo meno dell'attuazione degli inconvenienti cui la situazione attuale, giudicata non modificabile alla radice, dà luogo. La pianificazione di Ravenna assume di conseguenza, nei suoi aspetti fondamentali, un carattere di aderenza alla realtà attuale, che dovrebbe fugare ogni dubbio sulle effettive possibilità di una concreta attuazione.

#### 4) LA SCELTA DELLO SCHEMA DELLA CITTA' FUTURA

Le considerazioni svolte danno già conto dei motivi generali che inducono a scartare la situazione base di un radicale decentramento delle future attività di Ravenna, mediante la creazione di un nuovo centro urbano distinto dall'attuale. Una simile scelta sarebbe infatti tale, come si è già notato, da provocare un vero e proprio disastro urbanistico nel caso di uno sviluppo urbano inferiore al previsto, nel caso cioè che il nuovo centro non riuscisse ad avere sufficiente validità, ed è inoltre in contrasto tanto netto e profondo con le tendenze attuali dell'urbanistica ravennate, che costituirebbe la negazione stessa di quel criterio di aderenza alla realtà che si vuole mantenere al Piano.

La questione merita tuttavia un approfondimento: anche se i criteri di grande decentramento non hanno più, in sede teorica, quella fortuna che li caratterizzò nell'immediato dopoguerra, è pur tuttavia innegabile che a Ravenna essi avrebbero potuto trovare una applicazione atta a risolvere alcuni problemi di notevole rilievo.

Il mutamento delle funzioni della città futura rispetto alla attuale è già di per sé ragione di favore per un decentramento, per la possibilità che offrirebbe di distinguere urbanisticamente attività urbane obiettivamente distinte: il fatto inoltre che tali funzioni future graviteranno prevalentemente sul centro economico del porto e della zona industriale lungo il Candiano, ossia in direzione contraria a quella su cui convergono le funzioni attuali impennate sul territorio agricolo costituisce forte argomento a favore della formazione di un centro urbano topograficamente dislocato in posizione opportuna rispetto a tale situazione.

Oltre a ciò, il Piano avrebbe potuto basarsi su di uno schema più sciolto ed articolato di quanto non sia possibile ottenere, per le ragioni che saranno in seguito illustrate, tenendo lo sviluppo della città aderente al nucleo attuale.

Ma contro queste considerazioni, che avrebbero comportato la creazione di un nuovo centro di dimensioni non inferiori e con funzioni superiori rispetto alla Ravenna odierna, ne stanno altre che non possono non apparire nettamente prevalenti, ad indurre al rifiuto di tale soluzione, e ciò anche a prescindere dai criteri generali d'impostazione di cui si è detto.

Innanzitutto le difficoltà di una concreta armonizzazione dei centri separati — il vecchio ed il nuovo — che si verrebbero a creare: l'uno con funzioni agricolo-amministrativo, l'altro con funzioni industriali-commerciali. Orbene, se nella vita della futura città il peso delle due funzioni si sistemasse ad un livello di paragonabile importanza, non sarebbero evitabili situazioni di profonda e nociva concorrenza fra i rispettivi centri: la loro teoria completamente diverrebbe inevitabilmente, in pratica, per la separazione topograficamente nettissima, ragione di contrasto e divisione in ogni aspetto della vita urbana.

Molte città italiane, specie quelle con centri storici, arroccati in posizioni collinari e nuovi centri sviluppatasi in posizioni vallive, soffrono profondamente di situazioni del genere.

Se invece la funzione economica del nuovo centro assumesse

importanza senza proporzioni prevalente rispetto a quella dell'attuale nucleo urbano (si è detto delle conseguenze cui porterebbe il caso inverso), si determinerebbe la fatale decadenza di questo, ed in misura tale che la sua entità e la sua importanza non consentirebbero di considerare come evento urbanisticamente e storicamente accettabile.

Mancano insomma alla Ravenna d'oggi, le caratteristiche che rendono decentrabile lo sviluppo urbano senza turbamenti troppo profondi: o la forza vitale di un grande centro, che non teme filiazioni, o l'irrimediabile modestia del piccolo centro, che ne rende non grave la contrazione od il sacrificio, così come mancano alla Ravenna di domani, per quanto rosee ne siano le prospettive, le dimensioni che consentano una organizzazione bio pluripolare: sviluppando un concetto già accennato, si può affermare che solo un incremento urbano fuori delle attuali possibilità di previsione comporterebbe soluzioni decentrative, ma ciò, come si è detto, in base ad impostazioni e premesse che all'attualità non possono essere prese in considerazione.

Esistono inoltre ragioni più particolari, ma non meno importanti, che spingono a rifiutare le soluzioni decentrative: i luoghi ove esse dovrebbero concretarsi, per piena validità urbanistica, ossia quelli siti a sud ovest della città, hanno l'ostacolo naturale dei Fiumi Uniti e sono in larga misura pregiudicati dagli insediamenti già importanti di Porto Fuori e dell'ampliamento nord di Classe; lo smembramento e la disorganizzazione degli accasati più recenti sarebbero assai difficilmente rimediabili in una efficiente e completa composizione, ove le maggiori spinte urbanistiche venissero indirizzate altrove, la stessa riorganizzazione della viabilità interregionale creerà, a breve scadenza interessi cospicui ad ovest della città, e quindi in direzione opposta a quella di un eventuale nucleo decentrato; i programmi e le acquisizioni di aree da parte degli Enti preposti alla edilizia sovvenzionata e comunque programmata sono già definiti per lungo periodo e non se ne potrebbe pertanto avere il necessario apporto iniziale e propulsivo nella creazione di un nuovo abitato.

La città unitaria resta quindi il criterio di impostazione del Piano, e nonostante i suoi evidenti inconvenienti, peraltro in gran parte eliminabili, risulta più rispondente alla realtà di Ravenna e più capace di assicurare una razionale organizzazione della sua struttura avvenire.

#### 5) LO SCHEMA GENERALE DEL PIANO

Tenuto conto dei criteri base sopra illustrati, lo schema generale del Piano Regolatore si delinea in modo pressochè necessario, secondo processo di composizione la cui coerenza è solo parzialmente alterata da alcuni fatti turbativi, ineliminabili, di cui si è in presenza.

Il più importante fra questi è senza dubbio l'avvenuta costruzione della circonvallazione ANAS che, se assolve il problema della disciplina del traffico di transito in modo indifferente rispetto ad altri tracciati, è tuttavia da ignorare in modo totale le esigenze dell'aggregato urbano, soprattutto dal punto di vista della delimitazione alla sua espansione. Il tracciato adottato infatti non solo travalica largamente i limiti di un ampliamento commisurato alle prevedibili esigenze del futuro, ma, quel che è peggio, crea richiami economici al di là di alcune barriere esistenti — la ferrovia a Nord e lo scolo Lama a Sud — sulle quali e solo sulle quali è possibile prevedere l'arresto dell'espansione con sufficiente sicurezza di rispetto della previsione.

Il Piano Regolatore deve subire tuttavia questo gravissimo errore urbanistico, ed operare in modo da limitarne al massimo gli effetti dannosi: ciò non può ottenersi che mantenendo inalterata la previsione di una circonvallazione più interna, atta a costituire appunto il limite della città futura. E' ben vero che, almeno all'attualità, il traffico ravennate non ha caratteristiche tali da consigliare l'adozione di anulari di arrociamento totalmente extra-urbani (che del resto hanno ovunque prodotto scarsi risultati positivi), e che quindi, dal punto di vista del traffico, l'adozione di due circonvallazioni esterna all'abitato è misura, ingiustificata, ma è per certo per contro che nel più ampio e completo quadro dell'ur-

banistica di Ravenna non è possibile prescindere dalla formazione di un elemento, quale la circonvallazione periferica, che solo appare atto a definire concretamente la città futura.

Questa circonvallazione è infatti l'elemento base e si può dire necessario al Piano: l'insieme dei problemi che vi attengono non riguardano la sostanza della previsione, stante l'univocità dei dati urbanistici che la impongono, ma quasi esclusivamente il percorso, in vista della ampiezza delle aree urbanizzabili che circoscrive. Appare infatti evidente che essa costituirà il limite fondamentale della città ad ovest della ferrovia, e la sua conformità va quindi regolata non tanto dal punto di vista dell'esigenze viarie — che del resto la natura del tutto pianeggiante del terreno consente di risolvere in modo indifferente dal punto di vista tecnico secondo tracciati anche diversi — quanto da quello della più opportuna dimensione e conformazione dell'abitato.

Si connette quindi con il problema della circonvallazione quello del ridimensionamento dell'espansione urbana a carattere residenziale: tanto più largo si tiene l'anello stradale, tanto maggiore sarà l'ampliamento, e viceversa. Il tracciato va quindi urbanisticamente subordinato ai criteri secondo i quali si sente che tale ampliamento debba avvenire; nel quadro dell'azzoneamento generale del territorio.

E' chiaro, che dei quattro tipi fondamentali di zone urbane, due sono immediatamente individuabili nelle rispettive necessarie dislocazioni: le zone turistico-balneari lungo la costa e quelle industriali ed economicamente operative in genere, ai lati del Candiano ed intorno al nuovo porto. La vita della città quindi, come già notato relativamente al ritorno al mare che ne caratterizza il futuro, tende a spostarsi verso est.

Si dovrebbe pertanto operare nel senso di una contrazione dell'abitato ad ovest della ferrovia a contrastare le attuali direttrici di espansione verso l'interno del territorio che sono volte in senso opposto a quello dello sviluppo economico prevalente. Ma il criterio di evitare soluzioni che una troppo stridente discordanza con le tendenze attuali dell'urbanistica ravennate renderebbe elea-

torie o di difficile attuazione, ha indotto a risolvere il problema in modo meno meccanico e schematico, ma più efficace, perché più sensibile all'esigenza di fondare la pianificazione su elementi urbanistici fisicamente concreti e non soltanto su norme di regolamento facilmente violabili e modificabili.

E' infatti di tutta evidenza che una forte contrazione dello sviluppo residenziale ad ovest della ferrovia, ottenibile mediante un restringimento del tracciato semianulare della circonvallazione porterebbe necessariamente, date le punte raggiunte dalla espansione, a lasciare alcuni nuclei già costituiti al di fuori dell'aggregato urbano, e ciò specie nella zona della via Faentina, che per essere la più importante via di penetrazione a Ravenna costituisce un polo urbanistico di effettiva attrazione. Orbene, sarebbe inevitabile che tali nuclei esterni divengano in avvenire basi di partenza di una nuova espansione extra urbana, ripetendo il fenomeno dei borghi rispetto alla cinta murata della città storica: ed un fenomeno urbanistico del genere non si elimina semplicemente con un divieto normativo, che un'amministrazione meno capace di resistere ad interessi sezionali prima o poi potrebbe variare sostanzialmente con un semplice atto deliberativo.

Il Piano, in vista di ciò ha stabilito per la circonvallazione periferica un tracciato includente in modo completo la espansione urbana attuale ed al tempo stesso aderente ad elementi non mutabili: lo scolo Lama e l'elettrodotto da 50 KV a sud e la ferrovia a nord. Le linee che tali elementi stabiliscono insieme al manufatto stradale potrebbero rendere in effetti difficile ed improbabile il superamento del limite urbanistico che esse rappresentano, ma non può ignorarsi il richiamo che, oltre esse, la circonvallazione ANAS costituisce per una ulteriore ampia espansione urbana.

Un fenomeno del genere, come si è detto, non sembra fronteggiabile con un semplice divieto normativo, ed il Piano, piuttosto che rifiutarsi scolasticamente di prendere atto di ciò, preferisce disciplinare preventivamente il fenomeno stesso, regolando secondo la normazione per le zone di riserva residenziali la larga fascia di terreno posta fra le due circonvallazioni. Ciò in sostanza

non significa che accettare l'ipotesi di un'ulteriore ampliamento urbano, ma imponendo che esso segua quello delimitato dalla circonvallazione periferica, e venga organizzato unitariamente per ampi comprensori: lo schema viario agevola la realizzabilità di tale impostazione e la circonvallazione periferica potrà assumere la funzione di strada interna di smaltimento dell'intenso traffico che tale ampliamento comporterà, senza turbamento per il resto dell'aggregato urbano.

Come si è già notato, si viene ad accettare in tal modo lo schema della città, dentro la città, con un nucleo interno dimensionalmente modesto rispetto ad un settore esteso e rilevante. Ma il rifiuto che generalmente si fa di schemi del genere, è mosso principalmente da due gravi inconvenienti, che il Piano ottiene invece di eliminare nella generale organizzazione urbana.

Il primo e maggiore inconveniente è infatti quello del passaggio obbligato del traffico di collegamento delle zone periferiche in un nucleo interno quasi sempre (e comunque chiaramente nel caso di Ravenna) del tutto inadatto a sopportarlo, a Ravenna si aggiunge a ciò che gli spostamenti da ovest verso est, ossia dal nucleo principale delle residenze ai centri di lavoro e di attività economica, costituiranno indubbiamente il movimento base della popolazione residente. A ciò il Piano ovvia con un sistema di tre circonvallazioni: quella esterna già illustrata, una interna corrente lungo le mura della Ravenna antica e quindi ai margini della città storica, ed una terza intermedia, collegante direttamente i centri dei vari settori della periferia.

Le circonvallazioni si innestano, insieme alla esterna su di un nuovo asse parallelo alla ferrovia, tra questa e la città storica, dal quale direttamente possono portare alle zone del Candiano.

La città storica viene quindi preservata dal traffico di attraversamento, che fuori di essa trova i percorsi più rapidi e agevoli.

Il secondo inconveniente è quello del soffocamento per così dire panoramico del nucleo storico, costituito prevalentemente da edifici bassi da cui spiccano con degna evidenza i grandi monumenti, soffocamento che risulterebbe inevitabile ove la città ester-

na, come generalmente avviene, si formasse secondo una edilizia elevata ed intensiva. Ma ciò nel Piano è evitato prescrivendo per le zone di espansione una edilizia a carattere estensivo, con densità fabbricativa nettamente inferiore a quella del nucleo storico: l'antica Ravenna risulterà quindi contornata e non oppressa dalla nuova.

Ma il risultato maggiormente positivo che lo schema consegue, è quello di una coerente dislocazione della principale zona direzionale, che, per le funzioni che è chiamata ad adempiere la città futura e le conseguenti ragguardevoli dimensioni, costituisce il problema base della organizzazione urbana. La zona direzionale si pone spontaneamente, può ben dirsi, a cavallo della ferrovia, in posizione baricentrica rispetto all'azzoneamento generale o con una forma allungata, lungo strade parallele ad est e ad ovest alla linea ferrata, che le assicurano ad un tempo possibilità elevatissime di sviluppo graduale e capacità di agevole assorbimento del movimento che vi converge.

Cosa non meno importante, l'immediata continuità con il nucleo storico, consente di non declassare e spostare le funzioni attuali di questo, ma anzi di favorirne una graduale integrazione nel nuovo più ampio complesso direzionale urbano: nonchè difficile configurare un assetto definitivo, rispondente a reali situazioni urbanistiche e non imposto da una disciplina normativa più o meno efficace, per cui le funzioni direzionali vengano assumendo un carattere sempre meno operativo e sempre più rappresentativo man mano che si muove dalla zona del Candiano verso quella della città storica, talchè a questa verrà spontaneamente riservata quella funzione di effettivo cuore della grande città, che le è propria per la sua storia.

Lo schema adottato consente quindi, al contrario di quanto teoricamente si potrebbe ritenere che esso comporti, la rivalutazione del nucleo storico e ne rende agevole la conversione, sia perchè ne adatta i compiti e le destinazioni alla sua tradizionale organizzazione, sia perchè, ponendo a disposizione delle spinte edilizie aree contigue e più redditizie evita che queste continuino

ad insistervi; ancora una volta, l'obbiettivo urbanistico è conseguito non solo e non tanto con vincoli normativi, quanto con la creazione di situazioni che ne favoriscono il raggiungimento. E l'esperienza dolente degli ultimi anni, non solo a Ravenna indica quanto sia aleatorio affidare soltanto ad una disciplina di regolamenti e norme la salvezza dei centri storici italiani, cui sembra porsi dilemmaticamente il destino di ridursi a musei o di scomparire come tali.

La struttura della città si completa con l'azzoneamento a est della ferrovia cui, a parte, il nucleo del quartiere ANIC che si è circoscritto per evitare che divenga origine di espansioni dissonanti, si è lasciata una conformazione aperta, atta quindi a fronteggiare espansioni maggiori delle previste.

Il grande T che la ferrovia e il Candiano determinano consente anche quindi di impostare la pianificazione su elementi urbanistici ben determinati: a nord del Candiano il complesso residenziale ANIC, il tronco ferroviario e più oltre la pineta di S. Vitale restringono la possibilità di espansione indicando le aree disponibili come maggiormente atte alla dislocazione di servizi pubblici ed attività terriere in genere. A sud del canale, invece si hanno maggiori possibilità urbanistiche e qui di conseguenza, seguendo del resto le opportune scelte già operate dall'Istituto Case Popolari e dall'INA-CASA, può trovare posto l'espansione residenziale, i cui limiti meridionali sono naturalmente stabiliti in prima fase dal canale del Molino ed in secondo dallo scolo Lama e dalla ferrovia per il porto: tali limiti sono confermati dalle arterie principali di collegamento delle zone di cui si parla, rispettivamente con la città e con le vie di traffico esterno.

Emerge a questo punto la funzione positiva che la linea ferroviaria adempie: il movimento delle zone ad est di essa può venire, e viene di fatto, indirizzato verso la città storica in punti determinati scelti in modo tale che non provochino in essa nè concentrazioni di traffico nè spinte edilizie negative. A parte l'asse tra il porto ed il centro con funzioni di collegamento interno, il maggior movimento dalle zone industriali, dal porto, dalle zone residenziali e da quelle balneari è iscritto dai cavalcaferrovia sulla circonval-

zione esterna per le provenienze più lontane e su quella per le più vicine, e quindi risulta tangenziale rispettivamente all'intera città ed al centro storico, mentre i due assi ai lati della ferrovia convogliano i movimenti nord-sud, collegando nel contempo i cavalcaferrovia fra loro. La città storica è quindi sostanzialmente preservata proprio dal fatto che la ferrovia obbliga il traffico su percorsi non sostituibili, perchè vincolati ai sovrappassaggi, così come tutto il complesso urbano lo è analogamente rispetto all'interscambio fra porto e zone industriali con il territorio: e non c'è bisogno di chiarire come meno urbanisticamente solida sarebbe risultato tale sistema se fondato su tracciati meno od affatto obbligati.

Dalla sopra esposta illustrazione sintetica dello schema generale del Piano, ne risulta la coerente ispirazione ai criteri generali precedentemente indicati. Si tratta di uno schema molto unitario e bloccato, come si era anticipato, ma il solo, si ritiene, che sia capace di avviare la pianificazione urbanistica su linee ben definite e non alterabili, anche nella situazione di tumultuosa espansione economica che caratterizza la città ed ancor più ne caratterizzerà la vita nei prossimi anni.

## 6) LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

I criteri della pianificazione territoriale dovrebbero precedere, e non seguire, secondo la logica di un procedimento urbanistico corretto, quelli relativi alla pianificazione strettamente urbana, e così lo schema del piano urbano inserirsi in un già definito schema di piano territoriale. Se la presente relazione, in tutta sincerità, inverte tale ordine logico, ciò avviene, come già accennato, sia per l'improbabilità di interventi esterni alla città di importanza determinante sui problemi fondamentali di questa, sia soprattutto per la vastità del territorio che consente di operare senza difficoltà le necessarie giunzioni.

Tanto ciò è vero, che il Piano può prendere atto di opere anche assai rilevanti, quali ad esempio l'inallveamento del Lamone o la costruzione del nuovo aeroporto, o configurare l'esecuzione di

altre che si vanno ventilando, come la Romea ferroviaria, senza che lo schema urbano ne sia influenzato in modo rilevante. Lo stesso può dirsi perfino a proposito del raccordo autostradale Ravenna-Bologna, opera indubbiamente, come ogni altra attinente alla viabilità, di immediato interesse urbanistico appare infatti chiaro come il descritto sistema di organizzazione della viabilità esterna e di penetrazione consenta di recepire nella rete stradale tale nuova via, senza alcuna difficoltà.

Del resto, il fatto che la pianificazione territoriale sia in fase arretrata, quasi in tutta Italia, rispetto alle pianificazioni urbane nega la possibilità di operare diversamente da come si è fatto: la situazione sopra enunciata conforta la previsione che non si avranno gravi difficoltà di inserimento del Piano di Ravenna in un Piano Regionale.

I problemi della pianificazione territoriale attengono quindi esclusivamente alla organizzazione specifica del territorio comunale, ed in tal ambito se ne sono trovate le soluzioni, senza che si sia determinata l'esigenza di particolari forme di collegamento con i Comuni contermini da organizzare, in eventuali piani intercomunali, e ciò per la già citata sufficienza dei modi attuali di interscambio fra Ravenna e detti Comuni. Mentre per la sistemazione di rapporti territoriali di più ampio raggio (Romea ferroviaria; autostrada, canale Emiliano-Romagnolo), si tratta evidentemente di problemi e soluzioni fuori della competenza di un Piano urbano.

La pianificazione territoriale, intesa in tal senso, e, per le ragioni dette, bastata essenzialmente sulla viabilità intercomunale esistente, si articola innanzi tutto in un azzonamento che vede la designazione di tutta la fascia costiera come zona turistico-balneare e delle aree ai due lati del canale Candiano come zona industriale. Si tratta di una designazione ovvia, ed i problemi che vi attengono sono relativi soltanto alle particolarità di organizzazione di tali zone.

Per le zone balneari si è dovuto prendere atto delle iniziative immobiliari, che hanno ormai saturato senza soluzioni di continuità l'intera fascia costiera dal Savio a Casal Borsetti alcune di

esse sono attualmente in fase di attuazione, altre hanno già mosso interessi che non appare ormai possibile contrastare. Cade in tal modo la possibilità di organizzare, come sarebbe stato preferibile, le zone balneari in nuclei distinti ed intervallati da ampie aree allo stato naturale, ed il Piano deve limitarsi ad impostare una suddivisione urbanistica, basata sulla prescrizione di piani particolareggiati di adeguata entità, atta a far sorgere complessi turistici attrezzati ed organizzati.

Inoltre il Piano imposta uno schema viario volto non solo all'interscambio fra le diverse zone del litorale, ma anche fra questo, la città e le pinete, in modo da rendere unitaria e completa la valorizzazione di tutte le attrattive turistiche di Ravenna, che vanno ulteriormente accresciute sia con impianti ed attrezzature di rilievo, sia con la precisa estensione del patrimonio forestale.

Le zone industriali, ove non limitate da elementi geofisici non eliminabili, quale le pialasse — di cui è peraltro prevista una riduzione — sono state dimensionate tenendo conto di quella che può essere giudicata una profondità economica rispetto alla via d'acqua che ne costituisce la ragion d'essere, e ciò senza trascurare le espansioni possibili in aree interne, per attività collaterali e comunque non necessariamente legate ai collegamenti via mare. Una necessaria distinzione se ne è operata, prescrivendo limiti di utilizzazione per le aree più prossime agli abitati onde evitarvi i disturbi che industrie pesanti o nocive recherebbero e si è ovviamente distinta la zona di sviluppo industriale riconosciuta e regolata da speciali disposizioni di legge.

Un problema di particolare rilievo è costituito da quegli agglomerati suburbani che disordinatamente si sono venuti formando od ampliando negli ultimi anni immediatamente a sud della città: ai Fiumi Uniti, a nord di Classe a Porto Fuori, alla Madonna dell'Albero. Essi rappresentano nello schema del Piano un fattore negativo, che frustra in parte lo sforzo di contenere rigidamente l'espansione urbana, e pone gravi ostacoli alla utilizzazione delle zone su cui insistono, che sono quasi tutte di rilevante interesse urbanistico.

Il piano peraltro deve prendere atto, le dimensioni già raggiunte e l'entità degli interessi che vi convergono essendo tali da non consentire né la previsione di una eliminazione sia pure nel tempo, che si palesa chiaramente irrealizzabile, né un rigido blocco alla situazione attuale che manterrebbe inaccettabili condizioni di vita per migliaia di abitanti privi di servizi organizzati, gravitanti su strade di intenso traffico ed in genere costretti ad un ambiente urbanisticamente deteriore e socialmente pericoloso.

Si è dovuto pertanto operare nel senso di una organizzazione e ricomposizione dei nuclei accennati, anche a costo di favorire ampliamenti, senza i quali non se ne vincerebbe la frammentaria confusione né si conseguirebbe quelle dimensioni minime che permettano lo svolgersi di una vita associata. Come del resto risulta chiaramente dal confronto fra la sistemazione proposta e le lottizzazioni in corso, i detti ampliamenti non vanno oltre quanto già può considerarsi un dato di fatto, e va notato che fortunatamente l'ostacolo naturale dei Fiumi Uniti permette una certa tranquillità circa dirette e negative influenze che potrebbero determinarsi sulla città.

Né può essere trascurata, per quanto secondaria, la funzione positiva che i nuclei di cui si tratta potranno svolgere, ossia quella di assorbire tutta quell'immigrazione non qualificata che mal si inserirebbe, perchè non ancora omogeneizzata nella vita urbana, nel tessuto della città. Le spinte edilizie che hanno dato origine alla spontanea formazione e costringono alla conservazione ed organizzazione di queste nuove Ville non sono che la concretizzazione di un aspetto negativo certo, ma non per questo meno reale, della già illustrata dinamica sociale di Ravenna, nel progressivo avvicinamento delle popolazioni agricole alla città il poter filtrare un simile movimento, consentendo alla città un più graduale assorbimento impedirà forse in avvenire che esso continui ad avere, come negli anni ultimi ha avuto, un carattere di aggressione, che la città non ha saputo fronteggiare restandone profondamente danneggiata nel suo sviluppo e nella sua antica dignità.

## 7) LA CONSERVAZIONE DEL CENTRO STORICO

Si è già avuto modo, nell'illustrazione dello schema generale del Piano Regolatore, di dar conto delle tre principali direzioni nelle quali si è operato per la conservazione e valorizzazione della città storica: 1) la creazione di un anello circolare lungo le mura, che distolga da essa ogni traffico che non le appartiene; 2) la formazione di una zona direzione ben distinta e separata soprattutto nello schema viario cui si articola, ma immediatamente contigua, tale cioè da assorbire le funzioni che l'antico assetto stradale ed edilizio non permette, senza obbligatoriamente chiamare a sé le funzioni rappresentative; 3) l'imposizione dell'ampliamento urbano che viene a circondare il nucleo interno di una edilizia estensiva, in modo che sia evitato di questo un soffocamento nell'insieme panoramico del nuovo complesso urbano.

Tutto ciò costituito soltanto le premesse, necessarie, ma non sufficienti, di una completa sistemazione, che esige approfondimento di studi e dettaglio di soluzioni: il rigido criterio di conservazione ambientale enunciato non può esimere evidentemente dall'intervento nelle situazioni particolari non accettabili, si tratti di impedimenti alla viabilità interna o di ambienti edilizi malsani. Ma ciò può essere affrontato solo con lo studio e gli interventi propri di un Piano particolareggiato, dato che il carattere necessariamente di massima di un Piano Regolatore Generale comporta approssimazioni non accettabili in un tessuto urbano minuto e prezioso.

Lo studio e la pianificazione della parte della città compresa fra la cinta muraria e la Via di Roma sono stati pertanto rinviati ad un apposito piano particolareggiato di risanamento e conservazione ambientale, la cui redazione fa parte del resto, come atto successivo, dell'incarico di redazione del Piano Regolatore Generale. Ai fini di quest'ultimo, ossia della definizione dei rapporti fra il centro storico ed il complesso urbano nel suo sistema, i provvedimenti adottati, integrati da norme transitorie di edificazione, appaiono sufficienti al perseguimento degli obiettivi urbanistici che il Piano di dettaglio concreterà.

Giova tuttavia aggiungere, trattandosi di un problema di rilevante importanza che investe interessi urbani più estesi, che nello schema del Piano, contro la solidità dei confini della città storica, lungo la cinta muraria, sta la mancanza di un limite altrettanto concretamente definito verso est ossia lungo il diametro-base del semicerchio formato dalle mura. Non si può infatti farlo coincidere ormai più con la linea ferroviaria, per la necessaria utilizzazione delle aree fra questa ed il nucleo storico ai fini della formazione del centro direzionale urbano: centro che determinerà inevitabilmente notevoli spinte di trasformazione. Lo schema del Piano scavalca con un'edilizia intensiva, la barriera che la ferrovia ha costituito nel passato, e ciò non poteva essere evitato, a meno di non voler accettare lo spostamento ad est della linea ferrata di tutte le funzioni direzionali e quindi la formazione di una città bipolare, che per tanti motivi si è ritenuto pericoloso operare.

Il limite ad est del nucleo da preservare diventa quindi la Via di Roma, che da Porta Garibaldi a Porta Serrata ha conservato in effetti, per il tono della sua edilizia e per la presenza di insigni monumenti, un carattere ambientale assai degno. Ma una strada non fa evidentemente barriera, specie se essa rappresenta una direttrice fondamentale del traffico urbano: le stesse esigenze di viabilità muovono nel tempo ad allargamenti, demolizioni e trasformazioni, e ciò nel caso della Via di Roma significherebbe sia la distruzione dell'ambiente che la caratterizza, sia la cancellazione del solo limite materializzabile con evidenza del nucleo antico verso est.

In tale quadro assume particolarissima importanza lo schema viario organizzato dal Piano fra la stessa Via di Roma e la Ferrovia; se esso avrà la capacità di assorbire il movimento della prima e di smaltire scorrevolmente il traffico che oggi faticosamente la percorre, i pericoli dianzi accennati non potranno manifestarsi in forma preoccupante. Anzi distoglierà da essa gli interessi più vivi ed aggressivi, attirandoli sulle nuove e più movimentate strade.

Con queste prospettive, il Piano ha mirato alla creazione di un'asse parallelo alla Via di Roma, destinato a sostituirla la

funzione di direttrice fondamentale del movimento nord-sud ed a costituire al tempo stesso il perno della nuova zona direzionale, collegando i tre cavalcaferrovia di comunicazione con le zone del Candiano: asse che in sostanza sia in grado di costituire il completamento delle tre circonvallazioni e convogli agevolmente su di esse il traffico proveniente dalla zona del porto.

Il percorso di tale asse non può purtroppo avere quel carattere di linearità che la sua importanza avrebbe meritato: la presenza dei giardini pubblici avanti alla Loggetta Lombardesca, della Chiesa di San Giovanni Evangelista e di alcune recentissime sistemazioni in corrispondenza di Piazza Mameli hanno costretto a deviarlo, nel tratto centrale, sull'esistente tracciato dei viali che fiancheggiano la ferrovia. Ciò comporta i gravi inconvenienti della interferenza con la Piazza della Stazione, della minor agevolezza di accesso al cavalcaferrovia di Via Alberoni, nonché delle brusche curvature a Porta Garibaldi ed alla Rocca Brancaleone.

Tali inconvenienti non diminuiscono tuttavia la validità urbanistica della previsione, diminuiscono soltanto la capacità di difesa del centro storico ed in particolare della Via di Roma che ad essa è affidato. In altri termini, mentre un asse lineare avrebbe completamente sottratto alla Via di Roma le funzioni di traffico che oggi le competono, quello previsto non riuscirà che ad attenuarle, e quindi diminuirà, ma non eliminerà del tutto, i pericoli di trasformazione cui si è dianzi accennato.

Ciò ovviamente comporta un impegno maggiore, in termini di disciplina urbanistica e di norme di salvaguardia, da parte dell'Autorità Comunale, la cui attiva e sensibile presenza nei fatti urbanistici resta pur sempre, e comunque, la più solida garanzia per la salvezza del patrimonio storico-artistico della città.

#### 8) L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMPLIAMENTO URBANO

Le già descritte caratteristiche degli ampliamenti presidenziali verificatesi negli ultimi anni intorno alla città storica pongono problemi assai rilevanti di riorganizzazione urbanistica dell'intero complesso che si verrà a formare con i maggiori e più

estesi incrementi previsti dallo schema del Piano. Si tratta non soltanto di una ricomposizione degli agglomerati, più o meno smembrati in continuo accrescimento, in un contesto urbanistico chiaro ed efficiente, ma ancor di più di attribuire ad essi e a quelli si formeranno caratteristiche di completezza funzionale, onde si passi da una periferia indifferenziata e gravitante per ogni minimo servizio sul centro ad un insieme di unità urbane in gran parte autosufficienti.

Ciò costituisce del resto il necessario completamento delle direttrici di azione urbanistica per la salvaguardia della città storica: la difesa offerta dallo schema viario risulterebbe alla fine insufficiente, se tutta la popolazione residente fuori delle mura fosse costretta ad una gravitazione all'interno di esse, per il soddisfacimento di ogni fondamentale esigenza di vita individuale e collettiva.

Il Piano opera, in tale quadro, secondo uno schema che assume come unità base dell'organizzazione urbana il complesso residenziale di 6-8.000 abitanti considerato come autosufficiente per il soddisfacimento delle funzioni elementari: approvvigionamenti alimentari, istruzione primaria, assistenza religiosa, organizzazione della vita associata. La scelta di una simile dimensione trova conforto non solo nelle valutazioni che si fanno in sede teorica, ma anche nella conferma che esse ricevono nella realtà, particolarmente nella distribuzione delle parrocchie e nella spontanea creazione dei circoli di partito, che a Ravenna costituisce la manifestazione principale della esigenza della popolazione: concorrono cioè a fornire tale dato di base sia l'esperienza plurisecolare dell'organizzazione ecclesiastica sia le germinazioni per così dire naturali della collettività. Con che l'organizzazione urbanistica basata su simili elementi comunitari non corre pericolo di risultare artificiosa, ma rappresenta al contrario il sostanziale rispetto dei modi nei quali già si articola la vita della popolazione.

Alle unità rionali in tal modo costituite, corrisponde quindi un gruppo di servizi di sufficiente consistenza: il mercato, il gruppo dei negozi per le forniture fondamentali, le scuole ele-

mentari e materne e gli asili, le zone a verde e gli spazi destinati ai giochi e allo sport minore; la parrocchia e quello che comunemente si usa chiamare il centro sociale, salvo le forme che una popolazione tanto politicizzata può attribuirgli. Quanto basta per dar vita ad un efficiente e vitale centro direzionale primario, che viene a costituire il cuore urbanistico delle zone residenziali limitrofe, che su di esse si organizzano con una gravitazione comune che ne determina l'effettiva unitarietà urbanistica.

Giova aggiungere che, per il carattere estensivo della edilizia attuale e futura, si rende necessario talora procedere allo addoppiamento di alcuni servizi, in particolare le scuole elementari, gli asili ed i negozi di quotidiano accesso. Ciò per altro non pregiudica la validità dello schema, avendo i centri rionali in ogni caso sufficienti attribuzioni e dimensioni per l'esplicazione delle funzioni sopra illustrate.

La dislocazione di questi centri rionali costituiscono ovviamente un problema di base, che non può essere risolto in modo episodico o casuale: funzionale da poli urbanistici essenziali, essi determinano i vettori fondamentali dei movimenti della vita urbana. E tali movimenti debbono ovviamente essere indirizzati in modo da armonizzarsi con quelli generali della città nel suo insieme, evitando ogni interferenza o contraddizione.

Seguendo questa esigenza, il Piano adotta il criterio di situare i centri rionali lungo un percorso base — la già citata circonvallazione intermedia — che viene ad essere ad un tempo la via di collegamento ed interscambio fra i vari settori dell'ampliamento urbano ed il mezzo di convogliamento della popolazione residente verso le zone direzionali ed industriali, ossia verso i principali luoghi di lavoro. La posizione di questa strada, a metà fra le due altre circonvallazioni, non solo consente di evitare interferenze con i traffici che a quelle competono — il traffico di penetrazione od attraversamento sulla esterna ed il movimento relativo al centro storico sull'interna — ma porta ad una effettiva e reale gravitazione di tutto l'ampliamento al centro di esso, eliminando spinte centripete verso il centro storico o centrifughe verso l'esterno, entram-

be, per quanto detto, contrastanti con la finale organizzazione urbana che il Piano vuole conseguire.

La preziosa funzione della circonvallazione intermedia è agevolata dalla possibilità di realizzarla in modo tale da renderla gradevole, e quindi accetta ai movimenti della popolazione: nonostante si debba operare in zone già in parte compromesse, è tuttavia possibile assegnarle un tracciato scorrevole. Ma soprattutto il seguito quasi ininterrotto di centri aventi, per le funzioni che li caratterizzano, una loro dignità edilizia, e particolarmente il continuo succedersi di zone verdi, siano esse quelle attrezzate in dotazione ai rioni o parchi o giardini, ne elevano le caratteristiche ben oltre quelle rispondenti alla funzionalità che l'ha generata, attribuendole un valore urbanistico di effettivo richiamo nella vita della popolazione.

Le esigenze di vita associata non possono tuttavia esaurirsi nei centri rionali: alcuni essenziali servizi, quali le scuole secondarie, i centri commerciali ed i negozi di più elevato tono, i locali di svago e divertimenti esigono di fondarsi su entità urbane più vaste. Si rendono cioè necessari nella sistemazione della città altri centri a più elevate funzioni, che nello schema sopra delineato vengono ad avere influenza estesa su due o tre rioni costituiti sui centri primari: centri quindi da definire interrionali, con una qualificazione intermedia fra i centri rionali e le zone direzionali principali, alle quali ultime competono funzioni estese in genere a tutta la vita urbana nel suo insieme.

La permanenza, nell'interno della città, delle linee di tradizionale movimento costituite dalle radiali di accessi alla città storica, che nei borghi antichi hanno già determinato centri commerciali e di servizi, degna per la massima parte la più naturale e quindi opportuna posizione di questi centri interrionali: essi cioè, sovrapponendosi ed integrando agglomerati già qualificati per funzioni analoghe, consentono di non spostare aspramente alcune gravitazioni attuali della popolazione. Di più, il valore edilizio che la qualificazione urbanistica comporta, agevolerà un'opera di trasformazione assolutamente indispensabile data la presenza

di accasati assai scadenti e privi di ogni valore anche ambientale; si crea inoltre una convergenza degli interessi più elevati verso il centro storico, filtrata per altro dalle attrezzature che i centri interriorali avranno, in modo che la città antica non abbia a risultare troppo svuotata dall'essere stato portato fuori di essa i movimenti principali della popolazione.

Il Piano non prevede invece la differenziata organizzazione delle zone direzionali principali. A parte la destinazione nei luoghi opportuni di centri direzionali a carattere specifico — industriale e portuale — e la naturale selezione che lo schema del Piano determina, chiamando, come si è già sottolineato, le funzioni direzionali più propriamente economiche ad est delle ferrovie, non si è operato secondo uno schema prestabilito che ripartisca le attribuzioni ed indirizzi le dislocazioni particolari.

Ogni schema risulterebbe infatti aelatoria, se non addirittura gratuito. Se le esigenze degli agglomerati residenziali sono agevolmente identificabili, non altrettanto chiaro può presentarsi il quadro di un centro direzionale di vasta estensione, caratterizzato da un progressivo incremento nel tempo in rapporto alla complessa espansione economica della città. La dinamica di un simile sviluppo non è raffigurabile in una precisa successione di fasi, potendosi solo prevedere che l'attuale prevalenza di esigenze residenziali nella zona si verrà man mano sovrapponendo, fino a renderle secondarie, una vocazione diversa, appunto volta a trasformare la zona stessa nel cuore non soltanto della città, ma del più vasto comprensorio gravitante economicamente sul porto e sulle industrie. Gli stessi rapporti con la città storica avranno una lunga maturazione, che non consente alla attualità previsioni precise.

Tenendo conto di ciò, il Piano non può che operare, attraverso le norme di edificazione, per il sorgere di una edilizia atta ad accogliere le funzioni cui la zona è destinata, lasciandole un carattere misto residenziale direzionale: saranno le forze economiche che porteranno avanti il configurato processo di trasformazione, creando le ragioni e le effettive possibilità di realizzazione dei mutamenti particolari, attraverso i quali la trasformazione stessa

avverrà nel tempo stesso. Spetterà eventualmente a Piani particolareggiati, da redigere in base alle successive realtà che emergeranno nella dinamica dello sviluppo della città, di imporre, nei tempi e nei modi che saranno opportuni, la disciplina urbanistica eventualmente necessaria e di dare del caso più precisi indirizzi.

#### 9) L'ORGANIZZAZIONE DELLA VIABILITA'

I criteri base secondo i quali il Piano affronta e risolve i problemi fondamentali della viabilità sono stati accennati od illustrati via via che questi si presentavano come complementari od interferenti con altri più generali del riassetto della città. Può giovare ricapitarli, anche a costo di qualche ripetizione, per dare più immediata e completa visione dello schema viario su cui si basa la riorganizzazione urbanistica di Ravenna e del suo territorio.

La grande viabilità esterna fondata sulle radiali di penetrazione, che non esigono mutamenti di rilievo: le strade da e per Rimini, Cesena, Forlì, Ferrara-Bologna, cui si aggiunge ora la Romea per Venezia, costituiscono un efficiente sistema di collegamento di Ravenna con il suo hinterland in ogni direzione. La circonvallazione realizzata dall'ANAS completa il sistema, evitando interferenze con la vita urbana ed offrendo la possibilità di indipendenti collegamenti del sistema stesso con i poli economici: porto, zone industriali, fascia costiera ancora senza interferenze con la città.

Tali collegamenti si fondano su due principali strade correnti tangenzialmente alle zone industriali ai due lati del Candiano quella a sud dirama dal nodo di innesto della Statale Adriatica con la circonvallazione ed adduce con un ramo al porto e con l'altro a Punta Marina, fulcro delle attività balneari per la parte meridionale della costa; quella nord, circondando il quartiere residenziale dell'ANIC, viene a costituire il più opportuno attacco della Romea.

La forma della nuova grande Ravenna viene in tal modo definita, dal porto alle zone residenziali, secondo l'andamento plani-

metrico del Candiano che ne è l'asse topografico ed economico, andamento che il sistema viario accennato conferma.

Le radiali di penetrazione restano inoltre la base dei collegamenti nell'interno del territorio, in realtà, data l'estensione di questo e l'entità degli interessi che vi si esprimono, tali collegamenti hanno importanza maggiore di quella di normali collegamenti intercomunali. Il Piano provvede a riorganizzarle nei tratti più deficienti, prevedendo l'aggiramento dei nuclei abitati ed a proteggerle dall'edificazione mediante adeguate fasce di rispetto.

Sempre nella grande viabilità territoriale si inseriscono le due anulari turistiche pineta-mare gravitanti sulla città: il traffico si allontana in modo quasi completo dalle vie utilizzate dal traffico residenziale od economico, ed i tracciati ad esso destinati diventano adeguati strumenti di integrazione reciproca delle attrattive turistiche, fino ad oggi, come si è visto, del tutto slegate e conseguentemente solo in scarsa parte valorizzate e comprese.

La creazione di un ponte, necessariamente girevole o comunque apribile, per il superamento del Candiano è stata prevista in corrispondenza del nuovo porto: esso collegherà le reti stradali in sinistra e destra del canale, reti che sono state confermate secondo le prevedibili esigenze portuali e industriali ed assicurano alle relative attività percorsi agevoli ed organizzati.

La viabilità più propriamente urbana si impernia, come si è visto, su tratti terminali delle radiali di penetrazione e soprattutto sulle tre circonvallazioni concentriche: quella esterna convoglia e distribuisce il traffico di penetrazione e di uscita; quella intermedia, raccoglie e distribuisce i movimenti relativi alle zone residenziali, e quella interna, attiva ed organizza il traffico relativo al centro storico.

Queste tre circonvallazioni si saldano ad un sistema di strade con andamento nord sud, ai due lati della linea ferroviaria, che serve ad un tempo a costituire gli assi delle zone direzionali ed a disciplinare il traffico superamento della linea ferrata, collegando l'uno all'altro i cavalcaferrovia a mezzo dei quali tale superamento si effettua. Questi sono situati in modo che attraverso due di essi (uno dei quali esistente) si prosegue sulla circonvallazione

interna ed a mezzo di uno centrale si costituisce il collegamento diretto fra la zona urbana del Candiano ed il centro storico.

Il sistema viario parallelo alla ferrovia adempie anche alla importante funzione di convogliare sulle sedi della viabilità esterna quella parte di traffico commerciale ed industriale che, provenendo dalla parte interna del Candiano, non può fruire dei raccordi diretti alle principali strade tangenziali, e costituisce la saldatura dei percorsi turistici, che da esso possono accedere secondo percorsi interni alla visita della città antica.

Senza anticipare quanto sarà di pertinenza del Piano particolareggiato di questa, è tuttavia a tal proposito tener presente che gli studi condotti consentono di prevedere possibile la formazione, senza interventi di rilievo, di percorsi che renderanno agevole ed ordinata la visita ai monumenti di Ravenna, per strade ed attraverso ambienti altamente rappresentativi della sua storia, rendendo quindi completa la valorizzazione delle attrattive turistiche che presentano insieme il territorio e la città.

Poche scelte comporta infine l'organizzazione dei servizi ferroviari, nonostante che la modestissima struttura attuale non si presenti adeguata alle dimensioni dei traffici che comporteranno il porto e la zona industriale.

L'Amministrazione ferroviaria ha infatti previsto un ampliamento delle attrezzature della Stazione attuale: il collegamento di queste con due impianti da costituire l'uno in corrispondenza del Porto e l'altro oltre l'ANIC, proseguendo l'esistente binario, non determinano gravi difficoltà.

Non gravi problemi presenta altresì l'eventuale costruzione di una Rimea ferroviaria con percorso analogo a quello della omonima strada: si tratta eventualmente di una terza diramazione alla separazione delle linee per Ferrara e Castelfeltrina, quindi già fuori del tessuto urbano, mentre nel vasto e non compromesso territorio a nord non possono aversi difficoltà nella scelta di un tracciato non ostacolato da impedimenti urbanistici di rilievo.

PARTE TERZA

---

CRITERI PER L'ATTUAZIONE  
DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

---

## 1) NORME EDILIZIE

La pianificazione urbanistica si concreta e si realizza, com'è ovvio, attraverso la disciplina che il Piano regolatore impone all'attività costruttiva, sia essa relativa all'esecuzione di opere pubbliche, sia essa pertinente all'edilizia privata. Ma mentre gli elaborati grafici del Piano sono in sé sufficienti a definire gli interventi pubblici (impianti ed attrezzature collettive, strade e spazi pubblici, ecc.) ed alcuni conseguenti vincoli all'attività edilizia (allineamenti stradali, divieti di edificazione) quest'ultima esige una regolamentazione particolare, volta ad ottenere che anche le costruzioni di iniziativa dei privati si conformino alle linee della pianificazione operando nella direzione dell'assetto definitivo e preordinato della città.

Le norme edilizie divengono un fattore essenziale nella pianificazione urbanistica, particolarmente in una città come Ravenna ove, come si è visto, l'esigenza di una riorganizzazione urbana, che deve operare non solo per il futuro, ma anche e non meno per eliminare insostenibili situazioni creatisi, si scontra con una sostanziale indisciplina dell'attività costruttiva, che promana direttamente dai singoli cittadini per iniziative in massima parte individuale ed è di conseguenza particolarmente refrattaria ad accogliere indirizzi o limitazioni.

Il problema base della regolamentazione si pone quindi ancora una volta come problema di scelta fra una volta come problema di scelta fra una rigidità normativa, quale si esigerebbe per avere la certezza del raggiungimento degli obiettivi urbanistici del Piano ed una flessibilità che tenga in maggior conto le caratteristiche dell'edilizia ravennate. Ed ancora una volta la soluzione non può trovarsi se non in una posizione intermedia: così come per il Piano si è scelto uno schema sostanzialmente rigido, ma aperto in determinate direzioni, così per le norme si è adottato il criterio di fissare con rigidità la tipologia edilizia delle varie zone, lasciando nel contempo una certa libertà per le sistemazioni di insieme. Ciò non solo attenua la costruzione, ma favorisce anche lo sviluppo di organizzazione qualificata nel settore dell'edilizia,

oggi quasi inesistente, la cui carenza è causa primaria del disordine urbanistico in cui Ravenna si è sviluppata in questi anni.

Le norme edilizie annesse al Piano Regolatore Generale operano su tre direttrici: il vincolo di destinazione, i limiti di densità fabbricativa e la regolamentazione della attività urbanistica privata.

Il vincolo di destinazione, è, nelle norme, inamovibile e non modificabile, come ovviamente è necessario se si vuole che la vita urbana si organizzi secondo lo schema configurato del Piano, anche prima che l'esecuzione delle principali opere pubbliche creino le situazioni urbanistiche capaci di avviare spontaneamente le iniziative secondo le linee dello schema stesso. In vista di ciò, i vincoli di destinazione sono particolarmente rigidi e netti per ciò che attiene alle zone residenziali, escludendo da esse tutte le funzioni commerciali e direzionali, che vanno dislocate nei centri primari o interregionali: è chiaro infatti che se si consente la diffusione anche semplicemente dei negozi in tutta l'estensione delle zone residenziali, tali centri perderanno ogni capacità di vivere e svilupparsi.

Il vincolo di destinazione è invece trasformato praticamente in una semplice indicazione nelle zone direzionali, ove nessun limite si costituisce all'utilizzazione residenziale degli edifici. La ragione di ciò sta nel fatto che, come già detto, si è ritenuto che la caratterizzazione direzionale non possa essere imposta, ma debba derivare dal giuoco delle reali forze economiche.

I limiti imposti alla densità fabbricativa rappresentano la caratterizzazione base dell'edilizia futura, e la distribuzione dei diversi valori nel complesso residenziale-direzionale contribuisce a qualificare le varie zone per le rispettive funzioni, dagli accasati estensivi dell'ampliamento residenziale ai nuclei più intensivi dei centri, fino all'edilizia elevata a densa per la zona direzionale principale. Il limite necessario della densità di fabbricazione è stabilito ovunque siano consentite costruzioni, ed è quindi il fondamento della disciplina urbanistica vera e propria.

Alla regolamentazione della densità fabbricativa si accompagnano poche e semplici prescrizioni relative alle distanze ed

altezze degli edifici: si fissa cioè in modo rigido il numero dei piani, mentre si lascia un notevole grado di libertà per i restanti caratteri degli edifici stessi, nel generale criterio di assicurare una sostanziale omogeneità degli accasati pur riducendo al minimo il grado di costruzione.

Il terzo strumento con cui agiscono le norme per il conseguimento degli obiettivi urbanistici del Piano è infine la regolamentazione dell'attività urbanistica privata, nelle forme attraverso le quali essa può concretarsi: Piani particolareggiati, progetti di lottizzazione e comparti edificatori. Il criterio che ha presieduto a tale regolamentazione è stato quello di incoraggiare da una parte tale attività, e maggiormente quella a più ampio respiro, mediante «premi» nell'utilizzazione edilizia dei terreni espressi in termini di cubatura edificabile; dall'altra di incentivare la formazione di attrezzature collettive, particolarmente per quanto attiene alla creazione di zone verdi ad uso collettivo.

Lo svincolo dal rispetto del numero dei piani prescritti per le varie zone (ma con prescrizione di massimi assoluti di altezza, che appaiono necessari ad evitare il soffocamento della città storica); la possibilità di conteggiare, ai fini della determinazione della cubatura edificabile anche le zone destinate a verde ed a servizi di quartiere; l'incoraggiamento alla formazione di zone verdi condominiali, tali da accorpate e rendere quindi urbanisticamente produttive le aree scoperte intorno agli edifici; la possibilità di acquisizione da parte del Comune di adeguate superfici da destinare a giardini e parchi; i vantaggi offerti in corrispettivo della formazione di viali e fasce a verde intorno alle strade: tutte queste norme convergono a far sì che una corretta e moderna organizzazione urbanistica dei nuovi nuclei possa risultare conveniente per i privati, inducendoli ad uscire; nel loro stesso interesse, dagli angusti schemi mentali in cui ancor oggi si muovono.

Non va taciuto che una simile impostazione delle norme favorisce le operazioni immobiliari di maggior respiro, cui viene concessa maggior libertà d'azione rispetto a quelli di carattere individuale: ciò potrebbe essere ritenuto antisociale, in quanto pone

in migliori condizioni chi ha capitali sufficienti per operazioni del genere.

In realtà, anche a prescindere dal fatto che solo così operando si può ottenere la formazione di un ambiente abitativo degno dei cittadini di una moderna città — e la recente storia edilizia di Ravenna ne costituisce la prova — occorre tener in conto esigenze sociali di assai maggior rilievo di quanto non siano quelle di una facile e controproducente indulgenza verso spontanee attività e tendenze dei meno abbienti. Il dar vita a Ravenna ad una infrastruttura economica efficiente anche nel settore della edilizia è una esigenza fondamentale per il futuro della città, per le ragioni già svolte nell'esame della situazione attuale, relativamente alla carenza di sviluppo dei servizi urbani e l'edilizia (anche se statisticamente è classificata come industria) costituisce di fatto il principale servizio che una città deve saper offrire ai suoi abitanti.

Tenendo conto inoltre del fenomeno già citato per cui l'attività edilizia rappresenta in certo senso l'anticamera del lavoro industriale e comunque una tappa fondamentale nella qualificazione di masse importanti di lavoratori agricoli gravitanti sulla città, è ovvio che il favorire lo sviluppo di organizzazioni edilizie stabili ed efficienti, tanto imprenditoriali quanto immobilistiche, significa creare una certa stabilità economica in un settore importantissimo della vita sociale della cittadinanza.

Del resto, la provata capacità associativa della popolazione ravennate e lo sviluppo fiorentissimo che la Cooperazione ha raggiunto specialmente nel settore dell'edilizia, indica una strada per la quale si può proceder molto avanti nella direzione accennata, senza l'obbligatorio ricorso ad interventi pesanti del capitale: si può in verità configurare non la soppressione della diretta iniziativa dei lavoratori verso la casa, ma il coordinamento di tutte le iniziative individuali in un'azione collettiva, ma pur sempre autonoma, coordinamento che sarà capace non solo di dar vita ad un nuovo e migliore ambiente edilizio, ma anche di ridurre sostanzialmente i costi, mediante una razionale organizzazione dell'attività.

## 2) I MODI DI ATTUAZIONE DEL PIANO REGOLATORE

### GENERALE

L'applicazione diretta delle norme edilizie presupposte ovviamente che l'attività costruttiva operi in ambienti urbanisticamente già definiti: per le zone vergini la regolamentazione delle caratteristiche degli edifici non basta ad ottenere un assetto complessivo soddisfacente ed organizzativo. Analogamente nelle zone in cui si esige ed è prevista una profonda trasformazione dell'edilizia esistente le norme possono costituire dei limiti a tale trasformazione, ma non avviarla ad esecuzione nei modi e per gli obiettivi voluti.

Vanno quindi intesi come elementi fondamentali della pianificazione urbanistica e delle norme che la regolano i due istituti previsti dalla Legge Urbanistica del 1942, ossia i Piani Particolareggiati ed i comparti edificatori: istituiti da non intendere soltanto come mezzi legali per procedere ad espropriazioni o tecnici per approfondire gli studi, ma come strumenti effettivi ed insostituibili con cui operare per avviare lo sviluppo urbano, secondo le vie tracciate, verso l'assetto finale previsto dal Piano Regolatore Generale.

In tale visione, le norme di attuazione dispongono l'obbligatoria formazione di Piani Particolareggiati per la maggior parte dell'espansione urbana per tutte le zone di ampliamento delle frazioni e dei nuclei extraurbani e per tutte le zone balneari, nonché per il centro storico. Tali Piani Particolareggiati, che, anche per il disposto incoraggiamento alla loro intrapresa da parte dei privati, costituiscono il fondamento stesso di una politica urbanistica Comunale, rappresentano la necessaria fase di transizione della pianificazione dalle linee di insieme stabilite dal Piano Regolatore Generale al dettaglio cui quelle linee vanno portate per divenire effettivamente realizzabili, dettaglio che non poteva trovare posto nel Piano Regolatore Generale non solo perchè esso avrebbe perduto la necessaria visione unitaria e sarebbe dovuto scendere a studi particolari richiedenti energie e tempo in misura sproporzionata all'attualità delle soluzioni, ma anche e soprattutto

to perchè la successione dei Piani Particolareggiati necessariamente distanziata nel tempo, consentirà di tener meglio conto delle esigenze via via manifestantisi nella dinamica dello sviluppo della città.

Analogamente per tutte le trasformazioni previste dal Piano che abbiano notevole rilievo urbanistico, è stata disposta la formazione obbligatoria di comparti edificatori, attraverso i quali debbono conseguirsi la necessaria unità di iniziative ed una più equa distribuzione degli oneri e dei vantaggi che esse comportano.

In tal modo, restano le zone già compromesse ossia quelle in cui l'edificazione ha necessariamente un carattere di completamento di agglomerati già costituiti e definiti nelle rispettive caratteristiche ad essere accessibili ad una edificazione semplicemente e direttamente regolata alla tipologia edilizia, e con il correttivo, anche per la maggior parte di queste, dell'obbligatoria presentazione dei progetti di lottizzazione per le aree non ancora attrezzate.

Tutto questo esige — e lo si chiarirà meglio in seguito — che il Comune si attrezzi per adempimenti assai più estesi ed impegnativi di quanto non comporti la semplice e meccanica imposizione del rispetto delle norme del Piano Regolatore il Comune non potrà cioè limitare la sua azione, come per il passato è avvenuto dappertutto, all'esecuzione delle opere di sua competenza e dalla sorveglianza delle altre. Deve divenire il motore di tutto il generale movimento di sviluppo della vita urbana che si concreta nei fatti urbanistici: i modi di attuazione del Piano Regolatore, stabiliti secondo i criteri sopra enunciati, costituiscono il necessario meccanismo attraverso cui l'azione propulsiva si deve concretare.

### 3) LA POLITICA URBANISTICA DEL COMUNE

Quanto detto precedentemente non costituisce del resto se non un aspetto della più generale esistenza che si pone ad ogni Comune che si fa e si accinge ad attuare un Piano Regolatore, l'impostazione di una politica urbanistica, articolata nei suoi diversi aspetti tecnici, finanziari ed economici. L'esperienza, non solo italiana, dell'ultimo periodo ha convinto ormai chiunque che la

urbanistica può essere considerata una « tecnica » solo nella fase intermedia della redazione dei Piani, ma appartiene alla politica tanto nella fase iniziale delle impostazioni quanto in quella finale dell'attuazione, comportando valutazioni e scelte che coinvolgono una complessa tematica e non possono pertanto essere di esclusiva competenza dei tecnici.

Va aggiunto, che, mentre la scarsa diffusione nel Paese di una coscienza urbanistica rende spesso formale ed inadeguato l'intervento dei competenti organi politici nella fase iniziale — l'adozione dei Piani è generalmente preceduta da discussioni limitate a fatti secondari e di natura tecnica — gli stessi organi, e segnatamente i Consigli Comunali, non possono assolutamente sottrarsi alla diretta responsabilità dell'attuazione, che anzi viene a rappresentare il più impegnativo campo della loro attività politica-amministrativa.

Questa responsabilità non è costituita soltanto, come è evidente, dall'applicazione delle norme o dall'impostazione dei vincoli stabiliti dal Piano, ossia dall'azione « negativa » — del resto ora sottoposta a controllo e tutela della Autorità Centrale — ma assai di più dell'azione « positiva », ossia dall'azione di tutti i provvedimenti necessari per portare a realtà le previsioni urbanistiche.

L'esecuzione delle opere di pertinenza Comunale, con le relative operazioni di finanziamento, è già subordinata alla scelta di una politica di lavori pubblici e di impiego del denaro pubblico: ciò peraltro appartiene in ogni caso all'attività dei Comuni. Ma quando tali opere pubbliche si inquadrano in una prospettiva di trasformazione e sviluppo, ben delineata, di tutta la vita urbana, la politica di lavori pubblici non può essere fine a se stessa, e si muta in una politica più vasta — appunto la politica urbanistica — che investe interessi complessi e molteplici: muta e determina i valori edilizi, potenzia attività economiche, indirizza i modi di vita dei cittadini, pone le premesse di nuove ricchezze e ne guida la distribuzione.

Attraverso la pianificazione urbanistica, in sostanza, si apre la prospettiva di una effettiva autonomia locale: l'Autorità Comu-

nale potrà, anzi, dovrà operare per la sistemazione e lo sviluppo della propria città secondo proprie direttive e non più in un modo episodico e contingente, che comporta inevitabilmente l'accettazione di fatto di indirizzi generali e burocratizzati e perciò stesso privi di rispondenza all'animo ed agli interessi della popolazione.

Non spetta evidentemente all'urbanista — per la logica del discorso fatto sopra — il suggerimento di una politica comunale di Piano Regolatore: le scelte che essa comporta in ogni aspetto della sua vasta problematica, scelte involgenti alla radice perfino temi ideologici, appartengono alla sovranità dei rappresentanti della collettività urbana e solo ad essi.

Ma, nel pieno rispetto di tale sovranità, non sembra ci si possa esimere dall'indicazione di alcuni criteri base che possono informare la politica di attuazione del Piano redatto: sia come contributo ad essa della specifica competenza dell'urbanistica, sia come dimostrazione per quanto sommaria e di larga massima, della attuabilità del Piano Regolatore, onde siano vinte le gravi diffidenze, spesso preconcepite, che usano accompagnare la presentazione dei Piani urbanistici ed a mezzo delle quali agevolmente si concreta l'azione sabotatrice degli interessi particolaristici, restii ai sacrifici che loro impone la tutela degli interessi collettivi rappresentati dai Piani.

#### 4) LE FASI DI ATTUAZIONE

Un Piano Regolatore Generale, ha, per disposto di legge, durata indefinita; ciò corrisponde del resto alla sua stessa natura concettuale, che è di indefinita proiezione nel futuro. Non sarebbe infatti concepibile una regolamentazione urbanistica limitata ad un determinato periodo di tempo, sia perchè introdurrebbe la necessità di una valutazione — la velocità dello sviluppo urbanistico — estremamente aleatoria, sia perchè al termine del periodo di attuazione o di validità del Piano ci si troverebbe a doverne redigere un secondo, adeguato alle nuove prospettive, ma con una situazione fortemente pregiudicata dal Piano attuato in base a previsioni più anguste perchè limitate nel tempo.

Questo carattere del Piano Regolatore Generale va tenuto presente quando se ne affronta il problema dell'attuazione, e di conseguenza lo si svaluta in relazione alle possibilità economiche del Comune: sarebbe infatti erroneo giudicare dell'attuabilità del Piano sulla base delle possibilità *attuabili*, perchè il suo effettivo equilibrio va cercato nel proporzionamento delle soluzioni urbanistiche alle successive fasi dello sviluppo che si sono ipotizzate.

Un'opera oggi proporzionata alle dimensioni urbanistiche ed economiche della città, può diventare adeguata ad una certa fase del suo sviluppo, nel senso che saranno le nuove dimensioni raggiunte a fornire i mezzi per l'attuazione di essa.

Ravenna, con la sua eccezionale espansione economica offre un esempio palmare di ciò.

Le previsioni di opere portuali per molti miliardi, in un Piano redatto dieci anni fa, sarebbe apparsa accademica a chi avesse considerato il problema urbanistico della città sulla base della sua economia di allora, statica ed a carattere prevalentemente agricolo: pur tuttavia tale previsione non si sarebbe potuto omettere, se fra le ipotesi politico-economico del Piano vi fosse stata una espansione industriale, in relazione alle ricchezze del sottosuolo ed alla posizione geografica della città.

Le opere portuali, sproporzionate all'economia agraria della Ravenna 1948 e quindi inattuabili allora, sono diventate adeguate all'economia industriale della Ravenna degli anni sessanta e quindi trovano i mezzi per la loro attuazione.

Il problema base per l'attuazione di un Piano Regolatore Generale è quindi quello dell'individuazione delle « fasi di attuazione », definite non dalla meccanica e gratuita determinazione di precisi periodi di tempo, ma dalla prevedibile successione dei tempi dello sviluppo economico, sociale e conseguentemente urbanistico della città.

Le opere previste dal Piano e l'urbanizzazione delle aree di ampliamento urbano — ossia, per quanto detto la redazione e l'attuazione dei Piani particolareggiati — debbono quindi essere classificati nelle diverse fasi in vista della loro rispondenza alle rispet-

tive situazioni economico-sociale che quelle fasi caratterizzano, badando bene a che:

- 1) le opere previste per una fase non siano di impedimento, ma anzi costituiscano la premessa di quelle rinviata alla fase successiva;
- 2) non siano trascurate in una fase le opere che costituiscono condizione necessaria per lo sviluppo ipotizzato per la fase successiva;
- 3) in ogni fase le opere da attuare siano proporzionate alle possibilità economiche della collettività, quali sono ipotizzate a quello stadio dello sviluppo urbano.

Tutto ciò potrebbe essere già oggi tradotto in una semplice rappresentazione grafica, nella quale le linee ed i simboli che definiscono il Piano abbiano diverse colorazioni, a seconda delle fasi di attuazione cui sono relative. Se tale rappresentazione non fa parte degli elaborati del Piano, ciò avviene perchè l'impostazione ne spetta per le scelte politico-amministrativo che vi sono connesse, agli Amministratori del Comune.

Ovviamente le previsioni che saranno alla base della determinazione delle fasi di attuazione del Piano potranno nel tempo perdere, almeno in parte la loro validità; nello sviluppo della economia cittadina intervengono fattori estremamente mutevoli — basti pensare a quelli internazionali — che possono costringere a rivedere molte situazioni ipotizzate. Ciò peraltro non può costituire motivo di rinuncia alla costituzione ed al rispetto di un programma, chè altrimenti si cadrebbe nel disordine e negli sprechi di una politica del giorno per giorno: si pone bensì il problema della « pianificazione continua », ossia di una politica che aggiorni i programmi alle situazioni via via determinantisi, fermi restando gli obiettivi ultimi che il Piano urbanistico, ed in genere la globale visione dello sviluppo della città, comportano.

Se il Comune dovesse provvedere ad esempio ai servizi pubblici simultaneamente in tutte le aree di espansioni, è ovvio che la finanza comunale non potrebbe reggere ad un tale impegno. Nè questo sarebbe giustificato, in quanto gli incrementi demografici

esigono a disposizione della popolazione di aree edificatorie per un'ampiezza strettamente più limitata di quella prevista complessivamente dal Piano.

Anche in questo caso si tratterà quindi di individuare una o più zone di espansione di prima fase, sufficienti ad un limitato sviluppo demografico, di realizzare in essa le opere necessarie, rinviando a tempi successivi l'attrezzatura delle altre zone di espansione.

In sostanza la prima fase di attuazione del Piano dovrà comprendere tutte quelle opere che appaiono necessarie per eliminare le maggiori attuali situazioni di disagio della vita cittadina e gli ostacoli al suo sviluppo sociale ed economico.

Una seconda fase può essere individuata come legata all'incremento urbanistico determinato dall'entrata in funzione del nuovo porto, con tutte le conseguenze economiche che ciò comporterà. Una terza infine porterà completa sistemazione della città e del territorio, proporzionalmente allo sviluppo che si sarà determinato nel corso delle fasi precedenti.

#### 5) LA RIPARTIZIONE DEGLI ONERI DI ATTUAZIONE DEL PIANO

Sebbene il Piano Regolatore non sia soltanto un complesso di opere pubbliche, è pur tuttavia evidente che le opere pubbliche ne costituiscono la principale materializzazione, e che la tempestiva esecuzione di esso — secondo l'ordine di tempo proclamato — costituisce un impegno fondamentale del Comune. E' pertanto di basilare importanza la classificazione di dette opere, ai fini della ripartizione dell'onere che esse comportano sui vari settori economici e sociali della collettività, affinchè non abbia a verificarsi che, di fronte ad un sacrificio generale della popolazione quale si avrebbe nei casi limite in cui tutto facesse capo alla finanza comunale —, l'aumento di ricchezza che il Piano comporta vada a vantaggio di limitati settori particolarmente avvantaggiati da situazioni precostituite o da fortunate speculazioni.

Tale classificazione può grosso modo individuarsi nella seguente elencazione:

- 1) opere a carico dello Stato o comunque di pubbliche amministrazioni sono quelle che involgono interessi più vasti di quelli strettamente cittadini, e la cui esecuzione spetta di conseguenza alle Amministrazioni che rappresentano quegli interessi;
- 2) opere strettamente pertinenti ai comprensori industriali o portuali in quanto costituenti attrezzature specifiche di essi l'onere della realizzazione spetta evidentemente alle imprese economiche che se ne giovano, o singolarmente o tramite appositi concorsi.
- 3) opere comunali di valore generalmente urbano ossia opere la cui utilità si riflette sull'intero complesso urbano od in molti e vasti settori di esso vi si possono comprendere non soltanto le principali strade di traffico e le opere relative, (collettori di fognatura, condutture principali di acquedotto, e gas, ecc.) ma anche quelle intese alla più completa attrezzatura della città per le sue funzioni sociali (parchi, mercati, scuole, campi sportivi, ecc.).
- 4) opere comunali minori, relative all'attrezzatura delle varie zone di espansione urbana (strade di lottizzazione, servizi pubblici di acqua, gas, fognature, ed illuminazione in dette strade, ecc.).

Per le opere della prima e della seconda categoria è necessario che il Comune ne individui con chiarezza l'importanza esorbitante gli interessi comunali, e svolga l'azione necessaria per ottenere l'intervento totale o parziale degli Enti o dei privati interessati.

E' più da sottolineare che il richiesto intervento deve muoversi rigorosamente nel quadro urbanistico e rispettarne con fedeltà la sostanza, evitando quelle distrazioni, provocate dalle autonome valutazioni degli organi interessati, di cui, anche in recentissime occasioni, Ravenna ha purtroppo subito le dannose conseguenze.

Nel quadro di una già convalidata politica comunale rientra la trattazione della quarta categoria di opere, che sono addossate

totalmente ai proprietari dei terreni resi edificatori. Ciò a prescindere dagli eventuali interventi del Comune per l'acquisizione di aree e la trasformazione di demani comunali, di cui si dirà in seguito.

Resta quindi la terza categoria di opere, che costituiscono l'impegno più forte del Comune e non hanno diretto rapporto con la valorizzazione di specifici interessi. E' pur tuttavia necessario porre in evidenza che il detto rapporto di valorizzazione, anche se indiretto, non è perciò meno reale. Ad esempio la costruzione dei cavalcaferrovia, migliorando i collegamenti con il centro della zona residenziale ad est della ferrovia, ne valorizza fortemente i terreni edificatori, con che appare equo che i proprietari interessati siano chiamati a contribuire all'esecuzione di essi.

Analogamente, la semplice costruzione di strade e servizi di un terreno di periferia non esaurisce l'onere di urbanizzazione di tali terreni: le strade ed i servizi di lottizzazioni esigono, per il loro funzionamento, la creazione di nuovi impianti od il potenziamento degli esistenti, per far fronte al nuovo incarico che l'urbanizzazione comporta. Non solo, ma tutta una serie di opere, tradizionalmente considerate come opera di stretta competenza comunale, portano ad una effettiva valorizzazione della proprietà urbanizzata: la costruzione del mercato, di asili e scuole, la creazione di campi sportivi e di giuochi, e via dicendo, elevano fortemente sul mercato edilizio il valore delle aree, in quanto le trasformano da aree edificatorie di periferia, male servite e tali da costringere gli abitanti ad una vita sociale rudimentale, in aree urbane ben attrezzate, capaci di offrire agli abitanti ogni conforto che si richiede ad una dislocazione urbana. Si tratta quindi, per l'accennata categoria di opere, di stabilirne preventivamente il costo, e di valutare, per ciascuna di esse, per quanto costituiscono un generale miglioramento della organizzazione urbana, ponendo pertanto a carico della collettività — e quindi della finanza comunale — la corrispondente percentuale di costo, e per quanto invece si traducano in effettivo aumento di ricchezza di taluni settori economici o di determinate zone urbane, e recuperare la corrispondente percentuale di costo.

Non va taciuto che tale recupero presenta non lievi difficoltà per la mancanza in materia di norme di legge efficienti; pur tuttavia si ritiene che una energica politica in tal senso possa essere attuata puntando da una parte sull'istituto dei contributi di miglioria, e ciò rispetto alla proprietà edilizia già esistente, e facendo leva dall'altra, rispetto alle aree di espansione urbana non ancora edificata, sulla facoltà riconosciuta al Comune dalla Legge urbanistica e dalle norme di attuazione di stabilire una successione nel tempo per l'ampliamento urbano attraverso il consenso all'attuazione di Piani Particolareggiati o di progetti di lottizzazione.

In sostanza, il Comune può esigere, come del resto le norme di attuazione del Piano codificano, che un proprietario che intenda utilizzare i suoi terreni deve non solo come è avvenuto sino ad oggi, provvedere alle opere di lottizzazione, ma anche contribuire, in proporzione alla ampiezza dei terreni medesimi o meglio dei vani in essi edificabili (il calcolo dell'incidenza del costo delle opere del Piano, si opera meglio per abitante anziché per unità di superficie) alla spesa per la realizzazione di alcune fondamentali attrezzature, quanto meno mettendo gratuitamente a disposizione del Comune le relative aree.

Non sembra difficile immaginare che, essendo attribuito al Comune il potere di indirizzare a sua scelta l'edificazione e quindi la commerciabilità dei terreni di espansione nell'una o nell'altra direzione, i proprietari saranno indotti alle maggiori concessioni pur di non vedere rinviata per anni o forse per decenni la possibilità di realizzare il loro patrimonio. Il recupero quindi di gran parte del costo delle opere di cui trattasi non appare impossibile, e con ciò l'onere complessivo della attuazione del P.R.G. perde gran parte di quell'aspetto « inaffrontabile » che costituisce la prima preoccupazione dei pubblici amministratori.

## 6) LA POLITICA DELLE AREE

Quanto sopra accennato costituisce le linee di una Politica urbanistica ad ispirazione strettamente privatistica, nella quale i diritti di proprietà vengono sostanzialmente rispettati (a parte

naturalmente espropri e vincoli necessari per l'attuazione del Piano tutti del resto da compensare secondo il valore patrimoniale sottratto).

Va anche notato che se il Comune, anziché mirare alla riscossione di somme in denaro, si organizza per far contribuire i proprietari dei terreni con aree dalla cui vendita può ottenere il denaro necessario per la esecuzione delle opere del Piano, può conseguirsi uno strumento abbastanza efficiente per una politica di calmieramento delle aree edilizie, evitandosi che i maggiori oneri cui sono sottoposti i proprietari si riversino totalmente sugli acquirenti, elevando il costo della casa e paralizzando od ostacolando lo sviluppo edilizio e sociale della città.

La legge Urbanistica offre tuttavia uno strumento assai importante, che consente di svolgere una politica delle aree sul piano dell'azione pubblica: a norma dell'art. 18 della Legge il Comune può espropriare i terreni previsti dal Piano per la espansione urbana, concedendo ai proprietari il diritto di prelazione nella rivendita di essi.

L'applicazione di tale norma non è priva di forti difficoltà sia per la valutazione generalmente elevata che gli Uffici Tecnici Erariali fanno per i terreni ai margini della città calcolandola sulla base del potenziale valore edilizio e non su quella dell'attuale reddito agrario, sia per il forte onere che viene alla finanza comunale dallo stanziamento di somme assai ingenti per compensare le espropriazioni, somme che solo a distanza di tempo possono essere recuperate attraverso la rivendita delle aree edificatorie, sia infine perché i diritti riconosciuti dalla legge ai proprietari sono tali da rendere possibile da parte di questi un'azione organizzata capace di condurre addirittura alla riprivatizzazione dei terreni espropriati e resi edificabili dal Comune.

L'applicazione dell'art. 18 può tuttavia costituire anche in vista di recenti disposizioni di legge in materia, un importante strumento della politica urbanistica del comune, come mezzo di pressione sui proprietari ai fini del recupero di parte degli oneri per le opere pubbliche, può armonicamente integrarsi con l'appli-

cazione delle recenti disposizioni volte alla formazione del demanio di aree edificatorie, per edilizia economica e popolare, atto a fronteggiare alcune categorie di richieste (Istituto Case Popolari, INACASA, Cooperative, ecc.) ed a frenare, con forti interventi nel mercato edilizio, artificiose elevazioni dei valori.

## 7) CONCLUSIONI

I concetti precedentemente esposti danno ragione del perchè non si esiga per legge e non sia in realtà possibile corredare il Piano Regolatore Generale di un piano finanziario. Gli impegni non potrebbero essere assunti per determinati periodi di tempo, dato che non sono identificabili nel tempo le fasi di attuazione; nè potrebbero essere rapportati a situazioni finanziarie attuali, dato che il Piano, nelle sue diverse fasi, ipotizza situazioni economiche sociali, e quindi finanziarie, del tutto nuove.

Saranno i Piani Particolareggiati, attraverso i quali si attueranno i diversi successivi tempi di sviluppo, a concretarsi anche finanziariamente; e ciò potrà essere fatto con piena conoscenza e stretta aderenza ai dati maturatisi nel divenire della città.

Le difficoltà iniziali della pianificazione urbanistica non stanno quindi nella mancanza di un fondamento economico, bensì di un altro importante fattore: le sperequazioni che essa può determinare nei valori edilizi.

Mentre i proprietari le cui aree pur prossime ai limiti già raggiunti dagli ampliamenti urbani, ricadono oltre i limiti della edificabilità, vedendo i propri beni precipitare al puro valore agrario, altri li vedono invece fortemente valorizzati dalle previsioni dello stesso Piano.

Alla demolizione di un edificio corrisponde il miglioramento di quello contiguo: il preordinato convogliamento dei movimenti urbani esalta le attività in alcune zone deprimendole in altre. La stessa necessaria selezione dei terreni edificatori crea disparità di valori; innalzandoli nelle zone edificabili più intensivamente rispetto alle altre.

Tutto ciò, come è naturale, crea stati di diffuso acuto malcontento in coloro che sono o si ritengono colpiti, aggiungendosi alla generale ostilità che sorge altrettanto naturalmente ogni qual volta si introduca una nuova e non lieve disciplina.

Fondamento essenziale di ogni qualifica urbanistica appare quindi necessariamente l'operare in modo da evitare che le sperequazioni citate divengano un fatto sociale importante nella vita urbana, e ciò può essere ottenuto non tanto attenuando i danni — che van sempre visti come sacrifici dei singoli alle esigenze della collettività — quando impedendo che si creino troppo vistosi vantaggi.

La vigente legislazione non offre strumenti giuridici adeguati all'importanza del problema tanto più tenace dovrà di conseguenza essere in tal materia l'opera degli amministratori Comunali.

