

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Band: 22 (1965)
Heft: 6

Artikel: Il canton Ticino di fronte alla sua nuova legge urbanistica
Autor: Colombo, Guido
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782860>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Il canton Ticino di fronte alla sua nuova legge urbanistica

Dal Prof. Guido Colombo, Milano

711 (494.5) : 34

30

Parte Prima — Considerazioni introduttive

1. Premesse

Molti lettori di questa pregevole Rivista sanno già che in cantone Ticino si sta elaborando una « nuova » legislazione urbanistica, anzi una « legislazione urbanistica », dal momento che le scarse norme contenute nella vigente Legge edilizia cantonale non consentono, com'è ormai da tutti unanimamente ammesso, un'efficace disciplina dello sviluppo del territorio nelle sue molteplici forme.

Gli studi per la legge vennero avviati nel giugno 1962 dal compianto On. Franco Zorzi, tragicamente perito nell'estate dello scorso anno in un incidente alpinistico. In quell'epoca venne costituita una prima « commissione tecnica di studio » formata da tre giuristi e da due urbanisti incaricata di stabilire « le basi legali da applicare nella pianificazione » del territorio. Venne un avanprogetto che passò, nell'agosto, all'esame di una seconda « commissione consultiva extraparlamentare », a carattere politico, la quale concluse i lavori nell'ottobre 1962.

Lo « schema di legge urbanistica » fu successivamente perfezionato ed emandato dall'Ufficio cantonale di pianificazione, assistito da specialisti, ed, attraverso ben otto successive rielaborazioni, si concretò in un « disegno di legge urbanistica » che porta la data del marzo 1963.

Nel corso di quell'anno il disegno di legge venne approvato all'unanimità dal Consiglio di Stato, cosicché all'inizio del 1964 poté essere trasmesso al Gran Consiglio per l'esame, la discussione e l'eventuale approvazione: il messaggio del Consiglio di Stato porta appunto la data del 3 febbraio 1964.

Nel febbraio 1965 il Gran Consiglio demandò ad una Commissione speciale l'esame approfondito del disegno di legge: mentre scrivo queste note mi risulta che i lavori, sospesi per la morte del consigliere Zorzi sino alla nomina del suo successore On. Avv. Argante Righetti, sono ancora in corso e si sta completando l'esame dei singoli articoli della legge.

Sarebbe incauto azzardare delle previsioni circa l'approvazione della legge da parte del Gran Consiglio; è da attendersi che il dibattito sarà vivace così come lo è stato e lo è ancora al livello degli Organismi politici e culturali, sulla stampa d'informazione e su quella specializzata. Si profila anzi minacciosa l'eventualità di un pubblico referendum che potrebbe bocciare la legge, come già capitò nel '63 al Baugesetz del cantone Unterwalden.

Allo stato attuale delle cose, date le notevoli resistenze che manifestano taluni gruppi d'interesse e, di riflesso, taluni strati della popolazione, la prospettiva più rosea sembra quella che la legge venga appro-

vata con « emendamenti » più o meno incisivi; l'augurio che si può quindi formulare è che essi non ne frustrino la finalità di ordinato sviluppo territoriale che l'On. Zorzi — e glie ne va ascritto tutto il merito — con la chiara intuizione del politico e la saggezza illuminata ed aperta dell'amministratore, aveva perfettamente focalizzate e perseguite.

Comunque vadano le cose, l'esperienza ticinese s'inserisce a buon diritto in quel vasto movimento revisionistico del pensiero urbanistico elvetico e, più genericamente, europea, che ha determinato nell'ultimo decennio un profondo e travagliato rinnovamento del corpus iuris in questo delicato settore. Ricorderò, nell'ambito confederale, le leggi urbanistiche, nuove o rivedute, dei cantoni di Berna (1958); Zurigo (1959); Unterwalden (1963); Appenzell Innerrhoden (1963); Vaud (1964); Basilea Campagna (1964); mentre nell'ambito europeo potrei citare la nascita o la revisione, sempre nell'ultimo decennio, di almeno nove leggi nazionali, oltre a quella italiana in fase di elaborazione.

La legge ticinese, di cui commenterò il testo approvato dal Consiglio di Stato, può quindi costituire un interessante documento dell'evoluzione della cultura urbanistica elvetica negli anni sessanta, ed insieme un « test » della maturità urbanistica del popolo ticinese, cioè della sua attitudine a controllare ed a indirizzare i problemi sempre nuovi e sempre più gravosi del nostro tempo e della sua particolare situazione congiunturale; una valida prova della sua volontà di affrontarli e di adeguatamente risolverli.

Per la coerente strumentazione della normativa urbanistica, per l'audacia innovatrice di certi istituti, per l'articolazione moderna delle procedure, questo progetto, che venga approvato o meno, ha già stimolato l'interesse degli ambienti tecnici e culturali, ben oltre i confini cantonali e confederali, ed è attualmente oggetto di recensioni, di convegni, di conferenze illustrative. Se le resistenze sollevate dovessero prevalere, esso resterà comunque un fatto tecnico e culturale di grande rilievo, come potranno ben giudicare gli attenti lettori di Plan.

2.a Lineamenti caratteristici del cantone Ticino

Potrà stupire che il Ticino, un cantone di modesta rilevanza geografica e demografica — su poco più di 2800 km² vivono poco più di 200.000 abitanti — esprima così progrediti propositi nel campo, tanto scottante, della disciplina urbanistica. Il fatto è che questo cantone sta vivendo concitatamente il suo « boom economico » senza avere delle strutture organizzative adeguate; si trova quindi alle prese con problemi di ampiezza inusitata, difficilmente risolvibili senza un adeguato quadro pianificatorio, a sua volta non configurabile senza idonei strumenti giuridici.

Il Ticino presenta infatti, nella dovuta scala, la problematica delle zone di intenso sviluppo, caratterizzate, com'è noto:

- da un processo di evoluzione economica rapido ma disequilibrato, che rivela una struttura intrinsecamente debole e di scarso rendimento produttivo;
- da un reddito sociale che subisce vistosi incrementi (quasi il 5 % annuo negli ultimi 15 anni), pur rimanendo largamente inferiore (di almeno il 20 %) a quello medio confederale;
- da una struttura economica in profonda trasformazione, la quale, benchè presenti già indici sorprendentemente equilibrati e moderni secondo la teoria del Fourastié (10 % nel settore primario, 46 % nel secondario, 44 % nel terziario), ad una accurata analisi rivela un basso grado di qualificazione professionale in tutti i settori, una curiosa prevalenza di manodopera femminile, un reddito individuale sensibilmente scarso (Kneschaurek F.).

Sotto l'aspetto più propriamente urbanistico, gli scompensi nell'ambito cantonale risultano sensibilissimi; il paese sta subendo un sistematico spopolamento di vaste zone montane e per contro una massiccia concentrazione umana nelle poche zone interessate dallo sviluppo industriale, commerciale e turistico. Di fatto, oltre la metà della popolazione risulta accentrata in comuni che coprono appena la ventesima parte della superficie cantonale, provocandovi fenomeni di disorganizzazione, se non proprio di congestione.

L'agricoltura concerne una modesta estensione superficiaria, ma presenta un altissimo grado di polverizzazione fondiaria, che spiega il citato basso quoziente di ruralità.

L'industria, che concerne poche aziende di media grandezza e molte di piccola dimensione, è territorialmente accentrata (il 40 % degli addetti opera in 5 città, il 30 % in altri 16 comuni) ed arroccata alle grandi arterie di traffico.

Le attività terziarie, in buona parte legate al notevole sviluppo turistico, sono accentrate nella zona dei laghi.

Dunque, è proprio lungo le grandi arterie di traffico e nelle zone dei laghi che si stanno determinando le più vistose trasformazioni del territorio e dell'ambiente, a causa dell'intensa attività edilizia, non sempre efficacemente controllabile e controllata.

Infine sussistono concrete prospettive di arricchimento della dotazione infrastrutturale: la Strada nazionale Airolo-Chiasso ed il valico stradale del San Bernardino sono ormai in costruzione; la galleria ferroviaria di base del Gottardo e la corrispondente galleria stradale, sono in progettazione; si sta pianificando lo sviluppo di vaste aree: piano di Biasca con relativa zona franca; piano di Magadino col nuovo aeroporto cantonale ed il futuro porto terminale dell'idrovia Venezia-Locarno; piano del Vedeggio con il nuovo scalo-merci di Lugano; piano Scairolo.

Queste prospettive danno un ulteriore vigoroso stimolo alla trasformazione del territorio e perciò pon-

gono, come non mai, l'esigenza di un efficace controllo, cioè di una moderna legislazione urbanistica ed edilizia.

2.b La legislazione urbanistico-edilizia vigente

La vigente legge edilizia cantonale è, infatti, del 15 gennaio 1940 e risulta ormai largamente inadeguata alle necessità attuali.

Per altro, essa concerne essenzialmente l'edilizia e fissa i criteri cui debbono conformarsi i regolamenti edilizi comunali.

La disciplina urbanistica vi assume quindi un ruolo subordinato nel contesto del regolamento edilizio: l'articolo 25 prevede infatti che il R. E. consegna « norme sui piani regolatori », che i comuni possono adottare per tutto o per parte del loro territorio comunale; dove l'interesse lo esige, i comuni possono (art. 1) adottare un piano intercomunale, facoltà, questa, che può in determinati casi tramutarsi in un obbligo (art. 2) imposto dal cantone.

Questi piani regolatori (art. 26) si limitano a contenere le norme di costruzione e di allineamento, in vista dello sviluppo stradale e determinano quindi (art. 27) « la planimetria dei quartieri, delle strade e delle pubbliche piazze, con le piantagioni ed i giardini ». Essi trascurano, pur senza escluderlo (art. 28), l'azonamento funzionale del territorio, definendo al più la tipologia edilizia dei singoli isolati o delle varie zone. Inoltre, sono dei piani estremamente dettagliati, in quanto redatti, « di regola », alla scala 1 : 1.000, su mappa a curve di livello e riportano persino la delimitazione dei marciapiedi e le canalizzazioni di progetto (d'acqua e di luce) (art. 28). Di conseguenza sono estremamente vincolanti ed hanno quindi una validità limitata a 10 anni, eccezionalmente prorogabile a 15 per giustificati motivi (art. 34).

2.c L'indirizzo della legislazione più recente

A queste carenze si è dovuto rimediare negli ultimi anni, sia per il ripetersi di episodi insediativi anormali, sia per inquadrare in particolari regimi di vincolo la costruzione di opere infrastrutturali.

Tra i provvedimenti del primo gruppo cito il regolamento d'applicazione del D. L. 16 gennaio 1940 sulla « protezione delle bellezze naturali e del paesaggio » che è del 5 novembre 1963, nonché la legge 20 novembre 1961 sulla « protezione delle rive dei laghi » e relativo regolamento di applicazione 3 agosto 1962.

Tra quelli del secondo gruppo cito la legge 7 novembre 1960 di applicazione della legge federale sulle strade nazionali, dello stesso anno.

Queste leggi sanciscono ampie ed inedite restrizioni della proprietà privata e costituiscono, quindi, una sintomatica indicazione sul mutato tipo di rapporto tra l'azione di Governo e la proprietà privata, benchè questa goda sempre delle più ampie garanzie.

Il progetto di legge urbanistica in esame, si pone nel solco delle leggi citate ed afferma, con maggiore incisività, la prevalenza dell'interesse pubblico su quel-

lo privato, secondo l'orientamento delle più recenti elaborazioni della teoria del diritto.

2.d I fondamenti politico-sociali della nuova legge

Questa evoluzione in senso pubblicistico del diritto di proprietà non può essere unanimemente e pacificamente accettata ed infatti un ampio settore della pubblica opinione è alquanto restio a subordinare a delle esigenze comunitarie non ben comprese dei diritti ampiamente e lungamente goduti; anche tra gli uomini politici e gli studiosi, c'è chi, pur ammettendo che i principi e la pratica urbanistica sono oggi « inadeguate alle istanze economiche, industriali e strategiche della Comunità », dubitano dell'opportunità di un'evoluzione tanto innovatrice, capace di condizionare in modo imprevedibile lo sviluppo del cantone e discutono perciò la validità stessa del disegno di legge.

D'altra parte, per risolvere i sempre più complessi problemi del mondo attuale, tutte le moderne legislazioni urbanistiche propugnano essenzialmente la « variazione di scala della pianificazione » e soprattutto il « superamento degli interessi privati » agitando in tutti i paesi, in termini talvolta violenti ed esasperati, lo stesso pressante problema di fondo del rapporto tra pianificazione urbanistica e libertà d'uso del suolo.

Inoltre, questa sostanziale concordanza di indirizzi porta ad una curiosa analogia di soluzioni giuridiche e di strumentazione tecnica, come logica conseguenza della relativa omogeneità dei fatti urbanistici da disciplinare.

La legge ticinese, benchè introduca un più moderno concetto della proprietà del suolo e della sua funzione sociale, si sforza tuttavia di temperare sia gli interessi concorrenti o contrastanti delle comunità territoriali ai vari livelli organizzativi (vicinato, comune, cantone, Confederazione) che le esigenze dei vari gruppi d'interesse pubblici e privati che operano sul territorio.

Essa, perciò, rifugge da un'importazione troppo autoritaria della disciplina, che apparirebbe lesiva dei legittimi interessi privati; ma rifiuta ogni indulgente larghezza nell'uso del suolo privato che si rivelerebbe, a lungo andare, troppo lesiva dell'interesse pubblico.

Malgrado questo presunto senso della misura, percettibile anche nei disposti considerati « più incisivi », la legge, come dicevo, suscita molti dissensi, sicchè è lecita qualche apprensione sulle sue sorti.

Parte seconda — Illustrazione del disegno di legge

3.a Criteri espositivi

Per esaminare organicamente le caratteristiche essenziali della legge, converrà illustrare le innovazioni tecnico-operative e politico-amministrative che essa introduce nell'attuale ordinamento urbanistico cantonale.

3.b Aspetti tecnico-operativi della pianificazione

Sotto l'aspetto tecnico-operativo, l'innovazione principale della legge consiste nell'estendere la piani-

ficazione urbanistica dell'angusto ambito comunale, nel quale la confina con carattere di esecutività, la vigente legge edilizia, al più vasto ambito del territorio cantonale, con carattere di prospettiva e d'indirizzo programmatico.

La pianificazione urbanistica persegue, dunque le sue finalità attraverso la formazione di una serie di « piani » rispettivamente ai livelli cantonale, comprensoriale, comunale e subcomunale, seguendo un criterio di successivo dettaglio delle previsioni urbanistiche, dalla fase di programmazione politica alla fase di progettazione tecnica degli interventi sul territorio.

In tal modo, gli strumenti operativi risultano ben caratterizzati e soprattutto ben aderenti alle diverse esigenze di scala e d'intervento.

In fase attuativa, la pianificazione si articola in una serie di piani esecutivi che discendono tutti dal piano particolareggiato: essi sono, come dirò in seguito, il piano di ricomposizione particellare ed il piano di rifusione delle proprietà, che perseguono, nel loro complesso, il riordinamento fondiario; ed il piano di lottizzazione che trasforma il terreno agricolo in terreno edificabile.

Altra innovazione fondamentale è il razionale collegamento tra la fase urbanistica e la fase edilizia, ottenuto confermando l'attuale obbligo di approvare il regolamento edilizio insieme al piano regolatore, considerando però il primo un necessario complemento normativo del secondo.

Infine viene conferita al comune la facoltà d'istituire una licenza urbanistica in funzione di « preclicenza edilizia », per consentire al privato di definire con la Pubblica amministrazione la concreta applicazione dei vincoli e delle prescrizioni del piano sull'area edificanda, prima di sviluppare il progetto edilizio.

3.c Aspetti politico-amministrativi della pianificazione

Sotto l'aspetto politico-amministrativo, le innovazioni non sono meno importanti.

Intanto la disciplina urbanistica, conformemente alle più aggiornate correnti di pensiero, non è considerata avulsa da eventuali possibili altre forme programmatiche settoriali (economiche, sociali, culturali o di altra natura) che potrebbero prospettarsi in avvenire al livello cantonale o confederale.

La legge prevede quindi questo necessario ed ormai sentito agganciamento, pur non escludendo che, in assenza od in attesa di tali atti programmatori, la pianificazione urbanistica possa attuarsi quale strumento autonomo di sviluppo economico e di ordinamento socio-culturale, attraverso una coerente strutturazione dei piani.

Altre conquiste fondamentali sancite dalla legge sono: l'estensione della disciplina urbanistica a tutto il territorio cantonale, la sua continuità nel tempo e l'unità di contenuto e di effetti.

L'estensione graduale della pianificazione a tutto il territorio cantonale discende dall'ovvia considerazione che la disciplina urbanistica dev'essere unifor-

memente applicata nello spazio, senza discontinuità, fratture o zone di vuoto.

In virtù dell'unità di contenuto, rientra nella pianificazione urbanistica ogni forma d'intervento sul territorio, compresa la tutela paesistica da essa concettualmente inscindibile, ed a tal fine sono assogettate a licenza anche le opere di trasformazione dello stato fisico ed estetico dei terreni, estranee alle esigenze agricole.

L'unità di effetti comporta l'obbligo dell'osservanza di tutti i piani per « tutti » gli operatori pubblici e privati che agiscono a qualunque titolo sul territorio pianificato.

Infine, la continuità dell'azione pianificatoria nel tempo, si realizza imponendo l'osservanza ininterrotta dei vincoli nel loro successivo precisarsi dal piano programmatico a livello cantonale al piano esecutivo al livello subcomunale. Questa tutela della pianificazione scatta, solitamente, con l'adozione del piano da parte dell'amministrazione che lo ha redatto, ma può essere anche preventiva, cioè estesa, con le opportune cautele, alla fase preliminare della formazione del piano, a garanzia che gl'intendimenti del Pubblico Potere non vengano frustrati da inconsulte azioni di operatori in buona od in malafede. A tale scopo le infrazioni alla disciplina urbanistica vengono addebitate solidalmente al committente, al progettista, al direttore dei lavori ed all'esecutore materiale dell'opera in contrasto.

Infine, sono da segnalare: la programmazione sistematica poliennale dell'attività urbanistica al livello comunale ed il suo obbligatorio finanziamento, a garanzia dell'operatività dei piani e della loro effettiva realizzazione; l'istituzione di forme perequative tra privati e tra comuni a seconda dei livelli di pianificazione.

4.a Finalità specifiche della legge

Scopi della legge sono l'organizzazione razionale del territorio, lo sviluppo armonico delle località, la tutela e la valorizzazione paesistica ed ambientale. Non si esclude tuttavia che l'attività urbanistica possa essere anche un valido mezzo di promozione sociale e di sviluppo economico, e ciò sia in modo autonomo, attraverso le previsioni infrastrutturali dei vari piani e l'assetto ambientale perseguito con l'imposizione di vincoli, sia in modo mediato, come strumento di attuazione di eventuali programmi confederali o cantonali di natura tecnica, economica o socio-culturale.

Il cantone è ovviamente l'organo che promuove, coordina, approva e controlla l'attività urbanistica ai vari livelli, servendosi di un apposito Ufficio di pianificazione ed avvalendosi di un opportuno Organo di consulenza, che si prevede di costituire con rappresentanti dei Dicasteri cantonali, dei Servizi confederali, dei principali comuni, di altri enti pubblici, di associazioni professionali e di categoria ed infine con esperti della materia.

Tale Organo di consulenza dovrebbe esprimersi sulle direttive urbanistiche generali espresse nei piani

alle diverse scale, sul loro contenuto tecnico e su ogni questione d'interesse urbanistico generale. Inoltre dovrebbe vigilare sull'esecuzione dei piani e sull'attuazione della disciplina, denunciando le difformità e le evasioni.

4.b I vari livelli di pianificazione

Come ho detto, sono previsti due livelli di pianificazione in rapporto gerarchico: cantonale o subcantonale; comunale o intercomunale.

Dal punto di vista operativo, ogni livello di pianificazione può esprimere due tipi di piani:

- i piani « generali », che hanno finalità programmatiche o d'inquadramento; sono cioè dei piani di prospettiva a durata illimitata e concernono gli ambiti territoriali più vasti;
- i piani « particolareggiati » che hanno finalità di specificazione, di ultimo dettaglio delle previsioni urbanistiche prima della loro realizzazione e sono perciò piani esecutivi a durata generalmente limitata, che concernono solitamente ambiti territoriali ridotti.

I piani di prospettiva hanno una struttura aperta e flessibile per meglio adattarsi alle mutevoli esigenze della realtà. Essi sono:

- il « piano direttore », che esprime gl'indirizzi programmatici della politica urbanistica cantonale in una serie di scelte orientative e di disposizioni globali che interessano l'intero cantone o porzioni più o meno vaste di esso (comprensori: piani comprensoriali);
- il « piano regolatore », che applica ed adegua le direttive precedenti ad ogni singolo territorio comunale o, se necessario, al territorio di più comuni (piani regolatori intercomunali).

I piani esecutivi hanno invece carattere più rigido e strutture chiuse; essi sono:

- il piano particolareggiato, che dettaglia le previsioni dei piani di prospettiva, le adegua alle concrete situazioni di fatto, ne precisa i vincoli sulle proprietà e prelude agli interventi pubblici e privati sul territorio opportunamente disciplinandoli e coordinandoli;
- i piani di riordinamento delle proprietà, che fissano per un dato comprensorio o il semplice riordinamento particellare (piano di ricomposizione particellare) allo scopo di razionalizzarvi e migliorarvi l'uso edilizio del suolo, oppure fissano gl'interventi da effettuare collettivamente da una pluralità di proprietari riuniti in apposite corporazioni (piano di rifusione particellare) allo scopo di realizzare meglio talune previsioni urbanistiche.

Si possono assimilare ai piani esecutivi urbanistici anche i piani di lottizzazione, che frazionano le zone edificabili in lotti edilizi, precisando le eventuali opere urbanizzative generali e primarie previste nel loro ambito dai piani precedenti. Essi però hanno una diversa procedura ed un interesse subordinato ai fini della presente schematizzazione.

4.c I piani di prospettiva

Il piano direttore fornisce gl'indirizzi in materia di azzonamento, di viabilità, di sistemazione idraulica e forestale, di tutela paesistica ed ambientale e di opere infrastrutturali generali: esso propone quindi un uso specializzato, ordinato ed organizzato del suolo, in accordo con le esigenze di vita di una società progredita. Per conseguire tale finalità esso può anche proporre — provvedimento di particolare interesse pratico — la modificazione di confini giurisdizionali, ove ciò si renda necessario per razionalizzare gl'insediamenti e migliorare la struttura urbanistica del territorio. Il piano direttore cantonale può essere predisposto gradualmente, per successivi « comprensori subcantionali », cioè per ambiti territoriali che, pur privi di individualità politico-amministrativa, sono tuttavia delle concrete realtà fisico-economico-sociali, cioè delle unità a carattere agglomerativo monocentrico (esempio il luganese) o policentrico (esempio il piano del Vedeggio).

Il piano regolatore comunale — da estendere obbligatoriamente all'intero territorio comunale — effettua l'azzonamento funzionale del territorio, indica la viabilità d'interesse minore e locale, le linee di edificazione, le opere infrastrutturali d'interesse comunale, gl'indici di sfruttamento, la tipologia edilizia e gli eventuali vincoli speciali per talune zone. Esso può indicare la rete dei servizi pubblici.

Il piano deve inoltre distinguere, e ciò mi sembra di particolare interesse, quali zone debbono essere oggetto di pianificazione ulteriore e quali possono svilupparsi o trasformarsi direttamente, osservando i vincoli di piano, le sue norme di attuazione e le norme edilizie.

Laddove sussistano vivaci fenomeni d'intercomunalità, l'interesse generale e l'esigenza pratica di una più organica ed efficace pianificazione richiedono che il piano regolatore interessi più comuni; il piano direttore precisa allora quali comuni debbono provvedere allo studio di un unico piano regolatore e dispone allo scopo la formazione di un apposito consorzio (di pianificazione) obbligatorio. In questa materia si è acquisita una vasta esperienza, grazie all'attuazione della legge 6 marzo 1945 sulla fusione, separazione e consorzio dei comuni. Al consorzio, che assume personalità giuridica, vengono « delegati », tutti i poteri comunali in materia urbanistica.

Questa possibilità di delega ed ancor più l'ampia possibilità d'intervento del cantone in campo urbanistico, sono state fraintese ed esagerate da taluni oppositori che vi hanno visto una inaccettabile esautorazione del « potere comunale », come conseguenza della « diffidenza » del cantone verso i comuni oltre che verso i privati.

In realtà, secondo le statistiche del 1960, i 253 comuni ticinesi hanno una popolazione media di meno di 800 abitanti: soltanto tre superano i 10.000 abitanti (Lugano 19.758, Bellinzona 13.435, Locarno 10.155); tre superano i 5.000 abitanti; 35 superano i 1.000 abi-

tanti. Con così modesti pesi demografici, il potere d'iniziativa comunale ha un significato pratico ben limitato ed effimero, e non di rado s'inaridisce e svilisce nel più sterile campanilismo; senza dire che l'autonomia comunale diventa a volte, riguardo alla dimensione dei problemi attuali, un pericoloso e derisorio motivo d'immobilismo.

Tornando ai consorzi, questi possono essere costituiti anche per l'esecuzione del piano e di singole opere da esso previste, o semplicemente per applicare nel comprensorio la disciplina urbanistica. Questo particolare disposto mira a dotare anche i piccoli comuni, di organi tecnico-amministrativi efficienti, idonei a progettare, a realizzare ed a gestire le opere e le attrezzature di interesse collettivo, ed a garantire l'applicazione efficace ed uniforme della normazione urbanistica ed edilizia in zone più vaste.

I consorzi sono finanziati dai comuni e da altri enti pubblici o privati ed acquisiscono i contributi di miglioria che gravano sui privati in applicazione dei piani.

4.d I piani esecutivi

Al piano particolareggiato compete, come si è detto, la specificazione dell'uso del suolo; esso indica pertanto le soluzioni planivolumetriche eventuali e le varie sistemazioni di superficie, compreso l'arredo urbano; definisce le opere urbanizzative generali o primarie; stabilisce le zone da sottoporre a riordinamento particellare; determina, infine, gli interventi che richiedono la rifusione delle proprietà private in organismi di tipo associativo (corporazioni o cooperative).

Nell'ambito del piano particolareggiato, la legge prevede, al Capo V, due strumenti operativi della massima importanza che, pur se non nuovi nell'ordinamento giuridico ticinese, sono nuovi per l'urbanistica applicata.

Il « piano di ricomposizione particellare » persegue, attraverso la modifica dei confini, il semplice riordinamento delle proprietà per meglio predisporle all'utilizzazione edilizia.

Questa forma d'intervento è già stata ampiamente e positivamente sperimentata sulla proprietà rurale in virtù della legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 13 dicembre 1949, per cui l'estensione alle aree urbane dovrebbe essere agevole.

Il riordinamento della proprietà, esteso a settori urbani di ampiezza opportuna, dovrà però consentire l'acquisizione delle aree necessarie a fini pubblici o collettivi, in maniera che le previsioni e piani incidano proporzionalmente su tutte le proprietà del settore e non soltanto su talune di esse: il piano consortile di riordinamento, in tal caso, oltre ad essere uno strumento essenziale di realizzazione del piano regolatore, è altresì un semplice ed efficace mezzo di perequazione degli oneri urbanistici, in una più coerente visione della loro giusta ripartizione tra i privati che direttamente ne beneficiano e la comunità nel suo insieme.

La rifusione particellare va ancora oltre e mira all'attuazione collettiva e coordinata delle previsioni di piano particolareggiato, nel caso che esse non possano compiersi per mezzo di interventi isolati dei singoli privati oppure nel caso che esista un concreto interesse comunitario a formare delle unità edilizie autonome attraverso una realizzazione coordinata e simultanea.

In sostanza, il « piano di rifusione » persegue la realizzazione « corale » di quelle previsioni urbanistiche che esigono il superamento, temporaneo o definitivo, parziale o totale, del frazionamento del suolo.

I proprietari sono in tal caso tenuti a costituirsi in « corporazione » la quale diviene obbligatoria per la minoranza dissenziente; le proprietà immobiliari di tale minoranza possono essere, se necessario, espropriate a favore della Corporazione.

La legge intende così rendere possibili o facilitare determinate sistemazioni d'insieme, di cui si avverte la necessità specialmente nei vecchi centri storici, nelle zone da risanare e nelle zone d'interesse paesistico, ambientale o monumentale. Ma intende altresì garantire che possano realizzarsi organicamente tutte quelle previsioni dei piani (centri di quartiere o di servizio, nuovi quartieri, zone industriali, ecc.) che possono procedere soltanto da un pubblico intervento o da un'azione collettiva dei privati.

A differenza della ricomposizione particellare in cui, effettuato il riordino, vengono ripristinate le singole proprietà, nella rifusione questo ripristino ha luogo solo se i beni risultanti sono in tutto o in parte divisibili; altrimenti essi diventano proprietà indivisa della corporazione ed i privati che ne restano membri, ne partecipano pro-quota.

Il « piano di lottizzazione » persegue nell'ambito del piano particolareggiato il corretto frazionamento delle aree edificabili.

Esso viene però perfezionato nelle sue finalità sociali e migliorato sotto l'aspetto operativo perchè può applicarsi ad aree non urbanizzate soltanto se le opere di urbanizzazione vengono realizzate a cura e spese del lottizzatore e sempre che ciò sia in armonia con le direttive fissate per il graduale sviluppo dell'abitato.

4.e Il potere d'iniziativa.

La procedura di formazione e di approvazione dei piani è sostanzialmente analoga ai vari livelli di pianificazione pur essendo diversi gli organi cui compete l'iniziativa.

In particolare la formazione del piano direttore compete di norma al Consiglio di Stato, ma l'iniziativa può essere tuttavia assunta da Enti pubblici e da Associazioni culturali che possono presentare al cantone concrete ed elaborate proposte.

L'iniziativa del piano regolatore compete di massima al comune; il Consiglio di Stato interviene in caso di inadempienza comunale.

Infine l'iniziativa del piano particolareggiato e dei conseguenti e connessi piani di riordinamento della

proprietà compete di norma (ma non esclusivamente) al comune e limitatamente alle opere d'interesse cantonale e regionale al Consiglio di Stato.

Tuttavia l'iniziativa dei piani esecutivi può essere assunta anche dai privati isolatamente o riuniti in corporazione nel qual caso debbono formare una qualificata maggioranza. Il provvedimento può essere imposto alla minoranza dei proprietari e l'Ente Pubblico può espropriarne le aree insieme ai reliquati ritenuti non convenientemente utilizzabili dai privati. La lottizzazione compete sempre ed esclusivamente ai privati: gli enti pubblici che lottizzano aree di loro proprietà operano come « privati ».

4.f La procedura di formazione e di approvazione

Eccettuata la lottizzazione che segue una procedura particolare (richiesta di autorizzazione a lottizzare, stipulazione della convenzione relativa trascrizione pubblicitaria dell'atto nelle forme consuete), la pubblicazione di tutti i piani avviene per 30 giorni consecutivi presso le Cancellerie comunali debitamente annunciata negli Albi comunali e nel Foglio ufficiale; ciò assicura ai piani la pubblicità necessaria per stimolare la collaborazione di coloro che sono interessati al loro perfezionamento.

La natura e la forma di questa collaborazione variano a seconda delle finalità dei singoli piani.

Nella fase formativa dei piani generali la legge postula la collaborazione degli Enti pubblici interessati. Per i piani esecutivi la suddetta collaborazione non è esplicitamente menzionata ma è ovviamente sottintesa. Alcuni piani come ad es. il piano direttore ed il piano particolareggiato possono essere addirittura proposti dagli Enti pubblici o da Associazioni e, rispettivamente dai privati interessati per cui la collaborazione assume il più ampio significato.

Nella fase istruttoria occorre distinguere tra i due gradi di pianificazione. Nei piani generali (direttore o regolatore) prevale decisamente l'interesse comunitario e collettivo: cittadini ed Enti possono quindi presentare soltanto delle « osservazioni » nel pubblico interesse e con l'intento di dare un concreto apporto collaborativo al perfezionamento del piano; le osservazioni debbono quindi prescindere dall'interesse privato del ricorrente.

Per contro, i piani esecutivi, in quanto precisano i vincoli specifici che incidono sulle singole proprietà e forniscono l'esatta misura dell'onere che viene a gravarle, abilitano invece al « ricorso » in difesa dei legittimi interessi privati, i quali debbono avere il giusto peso ed il corrispondente riconoscimento, sempre nell'ambito dei preminenti interessi comunitari. A tal fine viene considerato « esecutivo » anche il piano regolatore, limitatamente alle zone in cui esso opera direttamente, senza cioè la sua ulteriore specificazione in un piano particolareggiato.

In sostanza, l'osservazione mira a perfezionare lo strumento urbanistico ed a renderlo più efficiente nell'interesse di tutti; il ricorso mira a conciliare l'interes-

se collettivo con quello del privato ed a rendere meno oneroso per il secondo il perseguimento del primo.

Osservazioni e ricorsi possono comportare, se accolti, delle modifiche ai piani, le quali, a garanzia di tutti i cittadini, debbono essere ripubblicate con la procedura normale.

Dell'approvazione dei piani è data naturalmente notizia sul Foglio ufficiale.

Per i piani di riordinamento delle proprietà, a differenza dei piani particolareggiati, la decisione di taluni ricorsi è demandata alla Commissione distrettuale di espropriazione ed, in sede di appello, al corrispondente Tribunale cantonale.

4.g La salvaguardia dei piani

È interessante notare che i piani, appena approvati dall'Ente che li ha redatti, diventano operanti a titolo provvisorio, fatto salvo l'esito delle osservazioni e dei ricorsi; ciò costituisce il più valido mezzo di salvaguardia, in pendenza della loro approvazione definitiva.

Per i piani di riordinamento l'entrata in vigore è posticipata alla decisione del Consiglio di Stato sui ricorsi contro il progetto.

Per i piani regolatori la salvaguardia può essere, se necessario, preventiva, in quanto il comune, per tre anni dalla decisione municipale di porre allo studio il piano, ha il potere, con determinate limitazioni e garanzie, di sospendere le licenze edilizie per opere che contrastino con il desiderato assetto dell'abitato.

Per impedire che la pianificazione, durante il processo formativo, si areni con grave pregiudizio degli interessi pubblici e privati, la legge stabilisce dei termini entro cui i piani generali pubblicati debbono essere presentati all'approvazione superiore; allo stesso fine e per assicurare la continuità dell'azione pianificatoria, la legge fissa un termine entro cui i comuni obbligati dal piano direttore debbono presentare all'approvazione il proprio piano regolatore, completo di regolamento edilizio.

4.h La durata dei piani

Il rapporto gerarchico istituito tra i piani prevede che i vincoli di un piano siano di massima confermati e precisati nel piano inferiore, sino al piano particolareggiato ed ai piani connessi.

I piani generali hanno durata indeterminata; il piano particolareggiato, ha, come ho già detto, una durata decennale.

I piani di riordinamento della proprietà, pur derivando dal piano particolareggiato, durano però sino alla completa realizzazione delle opere previste ed al conseguimento degli scopi prefissati.

Per evitare la decadenza delle precisazioni pianologiche introdotte dal piano particolareggiato e non realizzabili dagli eventuali piani di riordinamento, è disposto che alla sua scadenza le previsioni di allineamento e di azionamento vengano definitivamente acquisite dal piano regolatore.

4.i Gli effetti dei piani

I comuni sono tenuti a darsi, entro un termine prestabilito, una disciplina urbanistica conforme al piano direttore modificando, se del caso, il piano regolatore che hanno.

In assenza del piano direttore, essi hanno comunque la facoltà di darsi un piano regolatore con relativo regolamento edilizio.

I privati, laddove esistono dei piani operanti, hanno sempre l'obbligo di osservarne i vincoli.

4.k La programmazione degli interventi

Come si attua la pianificazione urbanistica? Distinguiamo le due fasi dello studio e dell'attuazione.

In linea di principio gli studi di pianificazione partono dal livello cantonale e trovano una prima conclusione nel piano direttore esteso a tutto od a parte del territorio del cantone.

Il piano direttore trasferisce poi le sue previsioni ed i suoi vincoli nei piani regolatori, che divengono, pertanto, la « carta » urbanistica fondamentale dei comuni.

I piani regolatori si attuano, a loro volta, mediante i piani particolareggiati e loro derivati o, per le zone del territorio comunale in cui questi non sono previsti, mediante l'osservanza del regolamento edilizio e delle altre norme che regolano la materia.

Nel caso di opere di interesse sovracomunale o di dimensioni intercomunali, il piano particolareggiato può essere anche lo strumento di attuazione immediata del piano direttore.

Spetta ai comuni, rispettivamente al Consiglio di Stato, il diritto di stabilire l'ordine di formazione dei piani particolareggiati a seconda delle esigenze della pianificazione e delle richieste dei privati, in conformità alle direttive della politica urbanistica adottata. Tuttavia, come si è detto, è data facoltà ai privati, isolatamente o consorziati, di anticipare lo studio e di proporre all'Autorità competente l'approvazione di piani particolareggiati redatti a loro cura e spese, purchè in tal caso siano disposti a sollevare l'Ente pubblico interessato da determinati oneri e ad assumere particolari vincoli da concordare, di volta in volta e caso per caso, in apposite convenzioni, sempre che dette anticipazione non contrasti con il graduale ordinato sviluppo dell'abitato.

Nella fase attuativa gli interventi urbanistici sono programmabili ai vari livelli. Già lo stesso piano direttore può stabilire l'ordine progressivo dei pubblici interventi al fine di organizzarne le varie fasi di attuazione. La programmazione assurge a metodo operativo al livello comunale e concerne ovviamente il piano regolatore. Ogni Consiglio, infatti, su proposto del Municipio, è tenuto a deliberare l'attività urbanistica (piani particolareggiati da formare o da completare, opere da attuare, aree da acquisire) che intende svolgere durante il suo periodo amministrativo, stanziando a tale scopo i necessari fondi. Viene così istituita una prassi che impegna formalmente il Pubblico Potere e

l'obbligo ad una visione organica e complessiva dell'attività urbanistica da svolgere, non frantumata in previsioni annuali troppo brevi e discontinue, bensì espressa in un programma quadriennale capace di qualificare l'Amministrazione, di responsabilizzarne gli interventi, di garantire l'attuazione del piano nel tempo, senza remore od incertezze.

I fondi necessari, oltre che dai normali stanziamenti di bilancio, sono alimentati dai contributi di miglioria (da prelevare obbligatoriamente e da vincolare per legge a tale scopo) che l'Ente pubblico si garantisce di acquisire gravando gli immobili di un'ipoteca legale prevalente su ogni altro pegno immobiliare.

4.l La perequazione degli oneri.

La legge compie un notevole passo verso una più equa distribuzione degli oneri dalla pianificazione urbanistica.

Essa punta anzitutto sulla formazione progressiva di consistenti demani comunali delle aree in modo che i più onerosi provvedimenti urbanistici ricadano possibilmente su aree di proprietà pubblica. Inoltre, essa impone il prelevamento del contributo di miglioria, commisurato al 50 % del maggior valore acquisito dal fondo in dipendenza dell'attuazione dei piani. Ma il provvedimento strumentalmente più interessante e moderno è come ho già detto la ricomposizione particellare, la quale offre gli stessi vantaggi di un'espropriazione collettiva.

Un altro fondamentale principio di giustizia perequativa si realizza vietando l'edificazione nelle zone edificabili prive delle opere di urbanizzazione primaria (strade, acquedotto e fognatura, pubblica illuminazione, verde di quartiere), ed imponendo al lottitizzatore, in quanto produttore di aree edificabili, l'obbligo di realizzarle.

Questo disposto non soltanto alleggerisce sensibilmente la spesa, ma ha anche un fondamentale contenuto tecnico ed un alto significato sociale, in quanto tende ad assicurare:

- al cittadino, le migliori condizioni di vita nella zona in cui esso intende fissare il suo domicilio;
- alla collettività, una minore dispersione di mezzi finanziari, quale deriverebbe dal consueto fatale « inseguimento », con le opere urbanizzative, del capriccio insediativo del privato;
- al piano, un graduato ed ordinato sviluppo nelle direttrici più economicamente attrezzabili.

La perequazione è prevista anche al livello delle comunità nel loro complesso, in quanto, nell'ambito del piano direttore cantonale, il Consiglio di Stato può studiare un'equa ripartizione tra i comuni degli oneri e dei vantaggi derivanti dalla pianificazione.

4.m La tutela dell'interesse privato

Le espropriazioni previste dai piani sono ricondotte alla procedura dell'apposita legge cantonale 16 gennaio 1940 e del relativo regolamento di esecuzione 22 novembre 1940.

I vincoli che hanno conseguenze uguali a quelle di un'espropriazione di fatto danno diritto ad un'indennizzo da calcolare alla data di approvazione del piano urbanistico che li precisa in modo definitivo, escluso quindi il maggior valore conseguito dal bene per opere non di ordinaria manutenzione.

La legge sancisce anche il diritto del proprietario a chiedere l'espropriazione della parte del suo bene, dimostrata la non conveniente utilizzazione. Per contro, se l'indennizzo supera certi limiti, è data facoltà all'Ente di espropriare l'intero bene.

Ancora in tema di tutela della proprietà privata, decorso un certo termine dall'approvazione dei piani, l'interessato può chiedere alla competente autorità la precisazione dei vincoli che gli sono imposti: l'Amministrazione interessata, ove non li precisi nel tempo prestabilito, deve scegliere tra la rinuncia alla loro imposizione, il loro indennizzo e l'esproprio del bene vincolato.

Infine, il privato che si ritenga danneggiato da violazioni della legge, può promuovere l'azione civile per il risarcimento dei danni subiti.

4.n La vigilanza ed il controllo dell'attività urbanistica

Riservato al Consiglio di Stato il potere d'imporre la diligente applicazione della legge, il Municipio vigila sulla sua osservanza, applica le contravvenzioni, ordina la demolizione delle opere in contrasto od abusive, revoca le licenze già rilasciate per opere che si rivelino contrastanti con i piani approvati.

Sarà promulgato il necessario regolamento esecutivo della legge; intanto questa diviene subito operante: infatti i piani ed i regolamenti esistenti, in attesa di esservi conformati, restano in vigore, purchè non siano in contrasto con essa.

Parte Terza — Considerazioni conclusive

5.a Potere zonizzativo e libertà d'uso del suolo

Ho già accennato alle critiche sollevate circa l'esautorazione dei poteri comunali, da parte del potere cantonale. Altre critiche concernono proprio il potere cantonale, ritenuto inopportuno e ampio soprattutto in materia di azzonamento. Sull'opportunità dell'azzonamento funzionale del territorio c'è una sostanziale concordanza: le opposizioni si inaspriscono, però, contro l'azzonamento agricolo e forestale di cui si contesta non solo la convenienza ma addirittura la legittimità. Riaffiora il problema di fondo della libertà d'uso del suolo!

L'agricoltura ticinese interessa, come ho detto, superficiali esigue e dà al reddito netto globale un apporto inferiore al 5 %. Le opposizioni non mirano quindi a salvaguardare il patrimonio agricolo, come, per altro verso, voleva fare il contrastatissimo disegno di legge confederale sulla « protezione della proprietà fondiaria agricola »; ma, piuttosto, a salvaguardare la libertà di distruggerlo convertendo gradualmente i terreni agricoli in terreni edilizi. Perciò si combatte ogni di-

viato, anche condizionato, di edificazione, già acquisito mi pare in vari cantoni (Vaud, Grigioni, Neuchâtel, ecc.). La questione è dibattuta, come ho detto, anche sotto il profilo della legittimità; ma è certo che se si dovesse sottrarre al controllo della pianificazione l'uso delle aree agricole, la discipline urbanistica perderebbe buona parte della sua efficacia.

5.b Conclusione

Tralascio, per brevità, tante altre critiche emerse nel corso dell'ampio, approfondito e qualificato dibattito che si è avuto, per quanto esse siano interessanti, a volte fondate e meritevoli di essere ampiamente considerate per un ulteriore avanzamento del processo conoscitivo e del perfezionamento della legge.

Uno dei più accaniti ma coscienti critici scriveva, non senza un fondamento di verità che una legge urbanistica è un po' una scatola vuota, perchè essa lascia molto, anzi troppo, all'apprezzamento dell'Autorità ed è solitamente silente sui criteri che dovranno guidare la pianificazione. In queste condizioni ogni legge può rivelarsi uno strumento «provvido» ma anche uno strumento «irragionevole» e persino «vesatorio», a seconda del temperamento di chi sarà preposto ad applicarla.

Ciò è fin troppo vero ed il suo disagio è in certa misura, condiviso dagli stessi redattori della legge. Tuttavia bisogna superarlo nell'interesse stesso della comunità, adoperandosi perchè la legge, riveduta, emendata e perfezionata, diventi operante, affinché siano conseguite le sperate finalità di un più rapido progresso economico-sociale in un ambiente più ordinato e civile.

Bibliografia

- Repubblica cantone del Ticino*, Legislazione edilizia, Centrale cantonale stampati, 1964.
- Dott. Graziano Papa*, Alcune considerazioni sul progetto di legge urbanistica ticinese. Mazzuconi, Lugano, 1964.
- Prof. Dott. Peter Liver*, Considerazioni giuridiche sul progetto di legge urbanistica ticinese. Conferenza al Centro Carlo Cattaneo, Lugano, febbraio 1965.
- J. M. Roulin*, Aménagement du territoire et propriété privée. NBDJ, Lausanne, 1961.
- Guido Colombo*, L'aménagement régional et l'économie privée. Atti del seminario ICI, Lausanne, giugno 1964.
- Guido Colombo*, Il riordinamento particellare urbano, Edilizia Popolare, agosto 1959, Roma.
- Enrico Sisi*, Le legislazioni urbanistiche, Badiali, Arezzo, 1964.
- Malusardi e Musimer*, Le legislazioni urbanistiche spagnola e svedese. Edizioni Tecniche italiane, 1962.
- Stephan Ronart*, A synopsis of the Planning Legislation in seven Countries. Amsterdam.
- La riforma urbanistica* (in Italia). Edizioni Palatino, Roma 1965.

MITTEILUNGEN · COMMUNICATIONS

Mitteilungen der VLP

Die VLP war, wie wir seinerzeit mitgeteilt hatten, von der Stadt St. Gallen mit der Erstattung eines Gutachtens über die mögliche und wünschbare Regionalplanung, die Begrenzung der Region sowie die rechtliche und organisatorische Ausgestaltung der Regionalplanung beauftragt worden. Nach intensiven Arbeiten konnte dieses Gutachten dem Stadtrat von St. Gallen Ende August 1965 übergeben werden. Trotz dem allgemeinen Interesse, auf welches die behandelten Probleme in weiten Kreisen stossen, hat der Auftraggeber die VLP aus verständlichen Gründen vorderhand nicht ermächtigt, das Gutachten Dritten auszuhändigen. Das Zentralsekretariat bearbeitet nunmehr ein Gutachten über die Frage des wünschbaren Standortes des Anschlusses der Zubringerstrasse ins Glarnerland an die Autostrasse Zürich-Chur und einige weniger umfangreiche Aufgaben. Zudem obliegt ihm die Leitung und die Betreuung der rechtlichen Aufgaben der Kurortplanung von Schuls.

In den letzten Monaten hat sich die Diskussion über Bodenrecht und Landesplanung wesentlich intensiviert. Im Buchverlag der «Neuen Zürcher Zeitung» erschien eine Reihe von Abhand-

lungen mit dem Titel «Das Bodenproblem und die Eigentumsfreiheit». Der Präsident unserer Vereinigung, Ständerat Dr. W. Röhner, behandelte in diesem Rahmen «Die Anforderungen der Landesplanung an das Bodenrecht». Am 12. und 13. August trafen sich die Mitglieder der beiden Subkommissionen der Eidg. Expertenkommission für Landesplanung unter dem Vorsitz von Prof. Dr. H. Gutersonn (ETH) in Langnau i. E. zur Behandlung desselben Problemkreises. Die beiden Subkommissionen empfahlen der Gesamtkommission, dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement einen Vorschlag für die Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung zu unterbreiten. Bevor die gesamte Expertenkommission zu diesem Antrag Stellung nehmen konnte, leitete das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 1. Oktober 1965 das Vernehmlassungsverfahren zum Vorschlag der Aufnahme eines neuen Art. 22^{ter} in die Bundesverfassung ein. Der Text des unterbreiteten Vorschlages stimmt inhaltlich weitgehend mit den Resultaten der Langnauer Tagung überein. Er wird zurzeit von verschiedenen Seiten stark kritisiert. Der Ausschuss unserer Vereinigung war am 2. November 1965 zu einer Sitzung zusammengetreten, um die Stellungnahme

der VLP zum Vorschlag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes festzulegen. Die Materie ist aber derart komplex, dass der Ausschuss noch nicht zu einer abschliessenden Auffassung gelangen konnte. Er wird daher den Inhalt der Vernehmlassung der VLP erst an der nächsten Sitzung vom 13. Dezember 1965 bestimmen können. In diesem Zusammenhang mag das Ergebnis einer Tagung auf Schloss Lenzburg, die die VLP mit den kantonalen Baujuristen am 15./16. November 1965 veranstaltete, aufschlussreich sein. Auch wenn bewusst darauf verzichtet wurde, Beschlüsse zu fassen, ergab sich eine weitgehende Zustimmung zu der vom Departementssekretär des Kantons Basel-Stadt, Dr. A. Kuttler, vertretenen Auffassung, dass für die bundesrechtlich vorgesehene Einführung von Landwirtschaftszonen mit rechtlich nicht endgültigem Charakter eine Lockerung der Eigentumsgarantie auf der Verfassungsebene nicht nötig ist. Hingegen fallen alle dauernden Eigentumsbeschränkungen in Gebieten, in denen heute schon «etwas los» ist, unter das Damoklesschwert der materiellen Enteignung, bei der für das Bauverbot der Verkehrswert minus den Ertragswert zu entschädigen ist. Dr. Kuttler ist eher der Meinung,