



Federazione dei Verdi

CONFERENZA PROGRAMMATICA

Gruppo

Urbanistica

**LINEE GUIDA PER UNA NUOVA LEGGE
URBANISTICA E SULL'USO DEL SUOLO**

I perché di una proposta

I Verdi nel febbraio del 2004, nell'ambito della loro Conferenza Programmatica hanno organizzato un seminario con lo scopo di effettuare una riflessione comune per la definizione di una proposta di riforma che riguardasse il governo del territorio, che fosse condivisa da tutto il centrosinistra.

L'iniziativa che i Verdi hanno assunto è analoga a quella sperimentato con la proposta unitaria di riforma della Costituzione, che si è concretizzata nel documento elaborato dal gruppo di lavoro presieduto da Amato e sottoscritto da tutti i segretari dei partiti del centrosinistra.

La proposta unitaria contenuta nel documento Amato ha dato ottimi risultati e ha consentito al centrosinistra di contrastare con una linea comune la riforma proposta dal centrodestra che riteniamo addirittura pericolosa per la democrazia nel nostro Paese.

A un anno di distanza dal nostro convegno la Camera dei Deputati sta per approvare un testo di riforma urbanistica tanto pericoloso per il nostro territorio quanto lo sono per il nostro sistema democratico le riforme istituzionali del centrodestra.

Purtroppo però finora il centrosinistra non ha dimostrato la stessa capacità di contrasto messa in atto contro le riforme costituzionali della destra, anzi alcuni suoi settori hanno mostrato una certa disponibilità, se non condivisione, per le sciagurate proposte contenute nel disegno di legge che porta il nome dell'on. Lupi.

Dopo il terzo condono edilizio e la cancellazione dei reati per coloro che hanno manomesso il paesaggio, sulle città e sul territorio italiani incombe la "soluzione finale" rappresentata dalla nuova legge urbanistica del centrodestra.

Ritornano a farla da padroni quelli che Antonio Cederna chiamava "gli energumenti del cemento armato" poiché vengono affidate a loro, attraverso atti negoziali, le scelte urbanistiche che discenderanno dai progetti edilizi.

Il piano regolatore diventerebbe così un luogo dove si registrano le contrattazioni tramutandosi in una sorta di catasto che si limiterebbe a registrare le trasformazioni decise caso per caso sulla base dei progetti edilizi.

I detentori della proprietà immobiliare diventerebbero così i soggetti della pianificazione che verrebbe sottratta al potere pubblico.

Con la soppressione dell'interesse generale come principio cardine dell'urbanistica verrebbero cancellati anche gli standard urbanistici introdotti dalla legge ponte del 1968, eliminando il diritto per ciascun cittadino di avere nella propria città una adeguata quota di verde, parcheggi, scuole, servizi e zone sportive.

Vezi De Lucia in un suo recentissimo articolo commentando questo devastante progetto di legge ha scritto: "C'è ancora di peggio, il disegno di legge Lupi ha snaturato la stessa disciplina urbanistica, scorporando da essa la tutela dei beni culturali e del paesaggio, che nella legislazione del nostro Paese erano state sempre organicamente intrecciate. Alcuni dei risultati più straordinari dell'urbanistica italiana non sarebbero più possibili se fosse approvata la legge in discussione. Mi limito a ricordare la destinazione pubblica dell'intero comprensorio (2.500 ettari) dell'Appia Antica, a Roma, deciso dal piano regolatore del 1965 proprio per tutelare l'enorme patrimonio d'arte e di storia formato dalla regina viarum e dai dintorni. Non sarebbe più possibile la formazione del gran parco delle mura a Ferrara, né la salvaguarda delle colline di Firenze, Bologna, Bergamo, Napoli sfuggite agli energumani del cemento armato".

I Verdi ritengono che sia necessario e urgente aprire un fronte contro quanto di peggio sta facendo il centrodestra contro il nostro territorio.

Negli ultimi tre anni e mezzo la maggioranza ha approvato leggi devastanti, ispirate al principio della deregulation selvaggia, dalla riproposizione del condono edilizio alla super Dia di Lunardi, dalla legge obiettivo alla ulteriore modifica delle conferenze di servizio per far prevalere l'interesse alla realizzazione delle opere sugli obiettivi della tutela del patrimonio storico-artistico, dalla vendita dei beni culturali con silenzio assenso all'attacco ai principi di tutela paesaggistica operato dal nuovo codice Urbani.

I Verdi hanno condotto contro tutto ciò una strenua battaglia, sia all'interno delle istituzioni sia nel Paese.

I Verdi non si sono limitati a contrastare i provvedimenti sbagliati, che noi definiamo ambienticidi: costantemente abbiamo anche avanzato proposte di soluzioni alternative che abbiamo elaborato.

Si può fare di più, proprio perché è questo il quadro, cercando di affrontare un altro tema significativo: la questione della riforma urbanistica.

In questi anni un lungo elenco di atti ha prodotto una vera e propria controriforma urbanistica, attraverso deregulation, procedure accelerate, leggi speciali, frammentazioni e settorializzazione dell'azione di governo sul territorio, abolizione degli strumenti di programmazione e controllo, riduzione dei livelli di tutela, minaccia dell'integrità dei centri storici, interventi in deroga a cui si è aggiunta come ciliegina sulla torta il condono edilizio.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti: la vita nelle città, l'organizzazione urbana, le condizioni di vivibilità, di accessibilità e di mobilità hanno subito un degrado intollerabile, mentre il territorio extraurbano, sempre più manomesso, è diventato fonte di rischi

crescenti. Il recentissimo nuovo codice Urbani lo dimostra ampiamente: i beni culturali e del paesaggio sono stati sacrificati, in nome di una concezione tutta mercantile, alle esigenze di uno sviluppo senza qualità.

Nella scorsa legislatura, per l'ennesima volta, il tentativo di dotare il nostro Paese di una moderna legge urbanistica è fallito. Da allora sia il nuovo titolo V della Costituzione, che ridisegna le competenze dello Stato e delle regioni, sia i numerosi ulteriori provvedimenti deregolatori introdotti dal governo, hanno ulteriormente mutato il quadro di riferimento e reso ancor più necessaria una riflessione sull'argomento “ *nuova legge per il governo del territorio* “.

Con il convegno del febbraio 2004 i Verdi hanno inteso avanzare una proposta per il governo del territorio, alternativa a quella del centrodestra, che ha come obiettivo il rinnovamento delle politiche di governo del territorio e portarle ad unitarietà per ammodernare il nostro Paese, tutelandone l'identità, la memoria, gli elementi costitutivi.

Gli elementi cardine di questa proposta sono sintetizzati in un documento per punti pubblicato qui di seguito.

E' necessario però dare una sferzata perché la fin troppo timida e flebile azione di contrasto messa in campo dal centrosinistra contro il testo di legge che il centrodestra si appresta a varare diventi decisa e forte.

I Verdi intendono riproporre i principi e i temi che la cultura del centrosinistra ha saputo esprimere per una riforma per il governo del territorio che avvicini l'Italia all'Europa, che offra certezze del diritto, che chiarisca funzioni e ruoli degli operatori, che stabilisca chiari e applicabili criteri di programmazione, pianificazione e controllo.

Ciò però non è sufficiente: anche se abbiamo una solida proposta alternativa essa non ci metterà in grado di contrastare la devastazione prodotta dal centrodestra se non sapremo assumere una iniziativa nel Paese con la quale spiegare ai cittadini, alle associazioni e alle stesse pubbliche amministrazioni gli effetti devastanti e i costi sociali e ambientali insostenibili del testo all'esame della Camera.

Per questi motivi insieme con le linee guida per una nuova legge urbanistica sull'uso del suolo, in fondo a questo documento è stampato l'appello proposto da Italia Nostra indirizzato ai cittadini e ai partiti politici che i Verdi fanno proprio: è un appello preoccupato e severo con il quale intendiamo coinvolgere il maggior numero di cittadini possibile in una battaglia in difesa del territorio del nostro Paese, del suo paesaggio e dei suoi beni culturali.

Inquinamento urbanistico

Il nostro territorio è sempre più ricoperto in ogni sua parte da strutture urbanizzanti il tessuto agricolo e naturale. In nessun altro momento storico l'ambiente è stato sotto attacco come oggi. La devastazione del territorio procede rapida come non mai in seguito al ripetersi dei condoni edilizi, alla legge delega sull'ambiente, alla modifica delle procedure sulla Valutazione di impatto ambientale, alla riduzione di potere di tutela delle Soprintendenze, all'attacco alle aree protette e chissà quant'altro inventeranno prima che si ritorni alla cultura delle regole. Ma al di là del momento davvero drammatico per l'ambiente provocato dalla politica del centrodestra l'"inquinamento urbanistico", permettetemi di usare questo termine tanto caro all'indimenticabile Antonio Cederna, rappresenta dal dopoguerra in poi una vera e propria emergenza che sfugge spesso ad un controllo pubblico. Tutto il territorio italiano "libero" da insediamenti, stante le attuali normative urbanistiche e sull'uso del suolo è in sostanza considerato potenzialmente edificabile. Si tratta solo di aspettare per vedere il futuro dell'Italia, in particolare le pianure, costituito da un'unica megalopoli in cui, come dice il prof. Turri nel suo libro "La Megalopoli padana", il territorio è ormai visto come "un'unica enorme città nella quale i territori agricoli, pingui, irrorati dai fiumi nei secoli, fondamentali supporti dell'economia e della vita padana, sono ormai delle aree interstiziali, incluse fra direttrici di densa urbanizzazione che attraversano le pianure". Andiamo quindi verso una città unica saldando le città che nel passato godevano di una loro indipendenza anche spaziale ?

Si dà per scontato che il "progresso avanza", ma è modernità l'eliminazione progressiva degli spazi di interposizione tra gli insediamenti con saldatura di tutto a tutto? Cosa succederà se si continuerà a costruire soprattutto lungo le strade esistenti, solo perché là c'è una strada che "valorizza" (in solo senso monetario ovviamente, non in termini di valori più complessivi) i terreni circostanti? Cosa succederà se ogni paese limitrofo sarà saldato al centro urbano principale lungo le arterie che si dipartono dal capoluogo e che progressivamente perdono la loro funzione di strade di collegamento provinciali per divenire strade megalurbane? Come è pensabile snellire il traffico urbano ed extraurbano se la logica è occupare ogni spazio agricolo rimasto, compresi gli svincoli? Come dare respiro alle città che sembrano soffocare ed essere sempre più compresse con sempre meno spazi aperti disponibili? La connessione tra traffico e urbanizzazione non può essere considerata un optional che riguarda modalità di gestione del traffico, ma uno dei nodi di fondo se non il nodo di fondo delle difficoltà crescenti rispetto a una migliore circolazione stradale. Se tutto viene risolto non già attraverso una corretta pianificazione degli spazi

con mantenimento di zone cuscinetto e di rispetto, ma attraverso l'occupazione pressochè totale di ogni spazio residuo con progressiva costruzione di nuove arterie e tangenziali o di sovrappasso, non è difficile ipotizzare un futuro alla Hong Kong in cui tutto è permesso, con i rimedi individuati non già in un calcolo del limite possibile o nell'adozione delle misure di rispetto ma in iniziative di nuove arterie che aggirano e scavalcano fisicamente i danni urbanistici fatti in precedenza, andando a complicare anziché semplificare le strutture abitative e il modo di vivere. C'è una stretta connessione tra le scelte urbanistiche e la qualità del vivere sociale. La semplificazione e la qualità urbanistica invece dovrebbero essere un obiettivo essenziale per una migliore convivenza civile. Alterando progressivamente il tessuto socio-urbanistico equilibrato di certi quartieri e trasformando gli stessi in periferie fredde e lontane fatte di svincoli anonimi e prefabbricati privi di anima, si danneggia quel certo modo di vivere equilibrato tutto italiano e si perdono gradienti in salute pubblica.

E' lecito porsi alcune domande. Nella progettazione delle città e delle campagne limitrofe sono prese in considerazione, stante le attuali leggi che moltiplicano a dismisura il valore di un terreno agricolo trasformato in edificabile, zone escluse dalla potenziale edificazione? Oppure tutto il territorio agricolo è considerato potenzialmente edificabile in attesa di essere utilizzato per fini edilizi?

Esiste realmente la volontà di individuare "zone "escluse" all'edificazione o ci rimarranno solo le riserve naturali e gli spazi attorno ai cimiteri?

Per "zona esclusa" mi riferisco ad esempio alla distanza ampia e di rispetto che dovrebbe esserci tra una strada e un qualsiasi nuovo insediamento. Basta percorrere vie storiche come la via Emilia o le vie del Lazio o di qualunque altra parte d'Italia per rendersi conto che il peggio deve ancora arrivare. Il "riempimento edilizio progressivo" sembra inarrestabile e nessuna area agricola limitrofa alla strada può sperare di salvarsi. Sembra solo questione di tempi. Una logica semplicistica vuole che dove vi sia una strada sia vantaggioso comunque procedere con insediamenti sulle aree adiacenti. Poi se il traffico andrà in tilt si vedrà; magari si farà una nuova arteria più in là ai cui "fianchi" si apriranno nuove aree edificabili e così via. Sembra che la cultura della pianificazione e del paesaggio italiano sia stata sostituita da una sorta di "cultura del capannone". Al momento attuale l'introduzione di zone escluse e di rispetto attorno alle strade non sembra una scelta condivisa. Così pure: esiste realmente o no la volontà di non occupare le aree golenali dei corsi d'acqua? O si cercano artifici per dichiarare che lo spazio di espansione delle acque è più ristretto di quanto non sia in realtà ?

Sono le aree geologicamente dichiarate instabili e franose realmente escluse dall'edificazione o esistono artifici per scavalcare l'ostacolo e aspettare la successiva frana?

E' comprensibile che chi dispone di un pezzo di terra la cui edificazione può fare ricco il proprietario faccia di tutto perché si possa edificare comunque e nella misura massima possibile per ricavarne un utile. E' lecito però riflettere sul fatto che assecondando prevalentemente le spinte locali che puntano al beneficio immediato, non si fa l'interesse di tutti che è valutabile solo in un arco di tempo più vasto. Anche queste problematiche dovrebbero emergere ed essere discusse durante il nostro convegno. Non deve essere un tabù legato allo spirito del tempo cominciare a ragionare in termini di prospettive più di medio e lungo termine che non solo in base alla visione del giorno dopo, assecondando acriticamente spinte localistiche legittime, ma che troppo spesso non possono tenere conto del quadro urbanistico complessivo.

L'obiettivo di oggi è finalmente una nuova legge urbanistica nazionale e sull'uso del suolo che possa mettere ordine al nostro martoriato territorio iniziando la grande opera di risanamento e restauro ambientale a cominciare dalle periferie delle città e dalle vie di collegamento che si dipartono dai nostri centri urbani.

L'azione di monitoraggio che i Verdi compiono costantemente sul territorio deve essere resa sistematica, deve permettere di effettuare analisi approfondite per individuare rimedi e proposte che, al di là delle iniziative legislative, possano agire anche sulle abitudini culturali e di costume e possano mettere un freno alla logica dell'urbanizzazione totale", gettando le premesse per una rinascenza e per una riconquista delle straordinarie risorse territoriali del Bel Paese.

Principi fondamentali in materia di governo del territorio

0. La materia del governo del territorio, oggetto di legislazione concorrente ai sensi dei commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, concerne la disciplina delle tutele, degli assetti, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio e degli immobili che lo compongono.

Con i principi fondamentali determinati dalla legislazione dello Stato in materia di governo del territorio sono coordinati quelli delle materie di protezione civile, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e

ambientali, parimenti oggetto di legislazione concorrente ai sensi dei commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione.

L'esercizio della potestà legislativa delle Regioni nella materia del governo del territorio si svolge nel rispetto, oltreché della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dei principi fondamentali suindicati, nonché delle disposizioni della legislazione dello Stato nelle materie in cui quest'ultimo ha competenza esclusiva, con particolare riferimento:

- alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- all'ordinamento civile e penale;
- alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- alla tutela della concorrenza e alla perequazione delle risorse finanziarie.

1. Al governo del territorio si provvede, oltre che con norme legislative e regolamentari, esclusivamente con strumenti di pianificazione, formati ai sensi delle leggi.

Gli strumenti di pianificazione sono rivolti a regolare tutte le trasformazioni, fisiche o funzionali, del territorio e degli immobili che lo compongono, nonché le azioni suscettibili, singolarmente o nei loro effetti cumulativi, di indurre tali trasformazioni, e a conferire a tali trasformazioni e azioni coerenza, in relazione sia alla loro collocazione nello spazio che alla loro successione nel tempo.

Gli atti delle pubbliche amministrazioni concernenti le trasformazioni e le azioni suindicate devono essere conformi a strumenti di pianificazione, ovvero inseriti in essi secondo procedimenti che ne preservino le coerenze, e che rispettino gli elementi essenziali di quelli ordinari di formazione e variazione dei medesimi strumenti di pianificazione. Fanno eccezione unicamente gli atti assunti nei casi di straordinaria necessità di provvedere, con interventi urgenti, alla difesa militare o alla sicurezza della Nazione, ovvero a prevenire il verificarsi di calamità naturali, di catastrofi e di altri eventi calamitosi, o di rimediare ai suddetti eventi, e comunque nel rispetto delle specifiche norme legislative.

2. Il governo del territorio compete esclusivamente a pubbliche autorità.

La formazione degli strumenti di pianificazione spetta ordinariamente agli enti territoriali: Stato, Regioni, Province o Città metropolitane, Comuni.

Il riconoscimento delle competenze pianificatorie delle Province, delle Città metropolitane, dei Comuni, è operato dalla legislazione dello Stato anche con riferimento alla sua competenza esclusiva di definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

La legislazione dello Stato e quella regionale possono attribuire competenze nel campo della formazione di strumenti di pianificazione specialistica o settoriale, attinenti la difesa del suolo, le aree naturali protette, l'erogazione di servizi di interesse collettivo, e simili, ad altre autorità pubbliche, che si configurino come organi misti, con la concorrenza di diversi enti territoriali, fermo restando che anche in tali casi la competenza decisionale finale deve spettare all'ente territoriale nella cui circoscrizione rientri l'intero ambito oggetto dello specifico strumento di pianificazione.

La legislazione dello Stato e quella regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, specificano i casi di prevalenza dei suddetti strumenti di pianificazione specialistica o settoriale sugli ordinari strumenti di pianificazione e le modalità di adeguamento di questi ultimi alle disposizioni dei primi. Sono altresì specificati i casi in cui il raggiungimento di intese con le autorità pubbliche competenti conferisca agli ordinari strumenti di pianificazione delle Regioni, delle Province o Città metropolitane, dei Comuni, le valenze e le efficacie dei suddetti strumenti di pianificazione specialistica o settoriale.

3. Le attività di governo del territorio hanno per obiettivi le tutele dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio stesso, da assumere quali condizioni di ogni ammissibile scelta di trasformazione, fisica o funzionale, nonché il conferimento al medesimo territorio, e in particolare al sistema insediativo antropico, di più elevati caratteri di qualità, formale e funzionale, al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile.

4. La legislazione regionale può disporre che la pianificazione si esprima attraverso strumenti, o componenti dei medesimi strumenti, aventi efficacia conformativa delle facoltà di operare trasformazioni, fisiche e funzionali, degli immobili, connesse al diritto di proprietà sui medesimi, e strumenti, o componenti dei medesimi strumenti, non aventi tale efficacia, ma soltanto efficacia di direttive vincolanti rivolte a successivi atti pianificatori aventi la predetta efficacia conformativa.

5. Le regole conformative delle facoltà di operare trasformazioni, fisiche e funzionali, degli immobili, dettate dagli strumenti di pianificazione, con riferimento alle articolazioni del

territorio, o alle categorie di elementi territoriali, definite dai medesimi strumenti, possono essere variate con piena discrezionalità, dagli strumenti stessi, secondo i procedimenti stabiliti dalle leggi.

Le predette facoltà non possono essere annullate o modificate dalle variazioni degli strumenti urbanistici soltanto ove sia intercorso l'ottenimento del provvedimento abilitativo a operare le trasformazioni, e le relative attività abbiano inizio entro un periodo di tempo predeterminato dalle leggi.

6. Le trasformazioni, fisiche e funzionali, degli immobili, sono effettuabili, di norma, previo ottenimento di un titolo abilitativo comunale.

L'ottenimento dei titoli abilitativi relativi alle trasformazioni, fisiche e funzionali, suscettibili di variare il carico urbanistico puntuale e le necessità di dotazioni di opere di urbanizzazione e di spazi per servizi pubblici e per la fruizione collettiva, è subordinato al versamento di un corrispettivo commisurato ai costi effettivi di realizzazione delle suddette dotazioni.

7. Trasformazioni del territorio non urbanizzato, sia a prevalenza di naturalità che oggetto di attività colturali, al fine di realizzare nuovi insediamenti di tipo urbano, o ampliamenti di insediamenti esistenti, ovvero nuovi elementi infrastrutturali, possono essere definite ammissibili o prescritte dagli strumenti di pianificazione soltanto ove non sussistano alternative consistenti in trasformazioni volte al riuso degli insediamenti ovvero delle infrastrutture esistenti.

Il territorio non urbanizzato, sia a prevalenza di naturalità che oggetto di attività colturali, individuato dagli strumenti di pianificazione come non interessabile da nuovi insediamenti di tipo urbano, o da ampliamenti di insediamenti esistenti, è qualificato bene ambientale in forza di legge, conseguendone ogni relativo effetto. In tale territorio la legislazione regionale, le norme regolamentari, gli strumenti di pianificazione, non possono ammettere nuove edificazioni, demolizioni e ricostruzioni, consistenti ampliamenti di manufatti edilizi esistenti, se non con esclusivo riferimento ai manufatti edilizi strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali ed eventualmente delle attività escursionistiche, nonché alle opere di difesa del suolo e di tutela dell'ambiente e alle infrastrutture alle condizioni suindicate.

8. I provvedimenti abilitativi comunali relativi a trasformazioni, fisiche o funzionali, di beni ambientali, ove siano conformi a disposizioni immediatamente precettive e operative della pianificazione comunale che, anche in adeguamento a strumenti di pianificazione provinciale e regionale, siano state definite d'intesa con la competente Soprintendenza, costituiscono provvedimenti definitivi. In tali casi non trovano applicazione i poteri di controllo e di annullamento riconosciuti all'amministrazione statale per i beni culturali.

9. In forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali, sono qualificati come tali, per effetto dell'essere individuati dagli strumenti di pianificazione delle Regioni, delle Province o Città metropolitane, dei Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, d'intesa con la competente Soprintendenza:

- gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane, le addizioni urbane aventi un impianto urbanistico significativo, le strutture insediative, anche minori o isolate, che presentino, singolarmente o come complesso, valore di testimonianza di civiltà, nonché le rispettive zone di integrazione ambientale;
- le unità edilizie, e gli spazi scoperti, siti in qualsiasi altra parte del territorio, aventi riconoscibili e significative caratteristiche strutturali, tipologiche e formali, ovvero, comunque, costituenti esemplari significativi, sotto il profilo del valore artistico o anche soltanto dell'interesse testimoniale, della cultura architettonica.

Resta ferma la competenza della Soprintendenza di integrare le predette individuazioni con propri provvedimenti amministrativi.

Le trasformazioni ammissibili e le utilizzazioni compatibili degli immobili suindicati sono disciplinate dagli strumenti di pianificazione delle Regioni, delle Province o Città metropolitane, dei Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, come definite dalla legislazione regionale. Laddove e nella misura in cui siano oggetto di disposizioni immediatamente precettive e operative definite d'intesa con la competente Soprintendenza, i provvedimenti abilitativi comunali conformi a tali disposizioni tengono luogo delle speciali autorizzazioni dell'amministrazione statale dei beni culturali richiesti dalle vigenti norme di legge.

10. Non danno luogo a obbligo di corrispondere indennizzi le limitazioni alle trasformazioni fisiche ammissibili e alle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche comportanti totale immodificabilità, disposte dagli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle Regioni, delle Province o Città

metropolitane, dei Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, per finalità di tutela dell'identità culturale e dell'integrità fisica del territorio, nonché in conseguenza del riconoscimento delle caratteristiche intrinseche degli immobili considerati, sotto il profilo dell'interesse culturale, oppure sotto il profilo delle condizioni di fragilità o di pericolosità.

11. Non danno parimenti luogo a obbligo di corrispondere indennizzi le limitazioni alle trasformazioni fisiche ammissibili e alle utilizzazioni compatibili degli immobili, anche comportanti totale immodificabilità, disposte dagli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle Regioni, delle Province o Città metropolitane, dei Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, con riferimento a intere categorie di immobili che si trovino in predefinite relazioni con altri immobili, ovvero con interessi pubblici preminenti (come nel caso delle fasce di rispetto delle strade, delle ferrovie, degli aeroporti, e simili).

12. Non danno infine luogo a obbligo di corrispondere indennizzi le regole conformative delle trasformazioni fisiche ammissibili e delle utilizzazioni compatibili degli immobili, pure se fortemente differenziate nelle diverse articolazioni del territorio riconosciute o definite dalla pianificazione, disposte dagli strumenti di pianificazione, ovvero da altri atti amministrativi producenti effetti nel governo del territorio, dello Stato, delle Regioni, delle Province o Città metropolitane, dei Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, nell'esercizio del potere di disciplinare il godimento della proprietà privata per assicurarne la funzione sociale, e comunque al fine di perseguire assetti del territorio, e in particolare del sistema insediativo antropico, dotato delle volute qualità, formali e funzionali.

13. Gli immobili esattamente individuati dagli strumenti di pianificazione che siano dagli stessi assoggettati a disposizioni immediatamente precettive e operative che comportino la loro utilizzazione solamente per funzioni pubbliche o collettive, attivabili e gestibili soltanto dal soggetto pubblico competente, devono essere acquisiti dal predetto soggetto pubblico entro il termine perentorio di dieci anni dalla data di entrata in vigore delle suindicate disposizioni.

Decorso inutilmente il suddetto termine, gli immobili sono acquisiti in forza di legge al patrimonio del soggetto pubblico competente. I proprietari di tali immobili hanno diritto a una somma pari all'indennità di espropriazione determinata ai sensi delle leggi con riferimento al momento del perfezionamento del loro acquisto da parte del soggetto

pubblico. Tale diritto si estingue a norma dell'articolo 2946 del codice civile. La somma suindicata è rivalutata di anno in anno con riferimento alla data della sua liquidazione, in base alle intervenute variazioni dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati accertate dall'ISTAT. Sulla somma rivalutata di anno in anno sono dovuti gli interessi, in misura pari a quella del tasso di sconto, fino alla data della liquidazione.

Gli strumenti di pianificazione possono stabilire che non abbia applicazione quanto sopra sancito, laddove l'attivazione delle destinazioni d'uso imposte agli immobili, anche se per funzioni pubbliche o collettive, non comporti necessariamente la loro preventiva acquisizione, e la loro gestione, da parte del soggetto pubblico competente, trattandosi di utilizzazioni per loro natura attivabili e gestibili nell'ambito dell'ordinaria iniziativa economica privata, pur se regolata da convenzioni che garantiscano gli obiettivi di interesse generale.

Può essere prevista, dalla legislazione regionale e dagli strumenti di pianificazione, la permuta degli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive con immobili di proprietà del soggetto pubblico competente suscettibili, secondo gli strumenti di pianificazione, di trasformazioni e utilizzazioni nell'ambito dell'ordinaria iniziativa economica privata, e di valore equivalente a quello che sarebbe stato conferito agli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive dall'entità e dalla qualità delle utilizzazioni definite ammissibili dagli strumenti di pianificazione nell'articolazione del territorio nella quale ricadono questi ultimi immobili.

Può altresì essere previsto, dalla legislazione regionale e dagli strumenti di pianificazione, il trasferimento, ad altri immobili di proprietà del medesimo soggetto, dell'effettuabilità di trasformazioni di entità e qualità equivalenti a quelle definite ammissibili dagli strumenti di pianificazione nell'articolazione del territorio nella quale ricadono gli immobili destinati a funzioni pubbliche o collettive, quale compensazione della cessione gratuita di questi ultimi immobili al soggetto pubblico competente alla loro utilizzazione e gestione.

14. In forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la legislazione dello Stato determina le quantità minime di dotazioni di opere di urbanizzazione e di spazi per servizi pubblici e per la fruizione collettiva, nonché i requisiti inderogabili di tali dotazioni, che devono essere assicurate negli strumenti di pianificazione delle Regioni, delle Province o Città metropolitane, dei Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze.

15. Le trasformazioni degli assetti morfologici del sistema insediativo, quali i nuovi impianti urbanizzativi ed edificatori, le ristrutturazioni urbane con demolizione e ricostruzione di ingenti quantità di manufatti edilizi esistenti e modificazione della maglia insediativa, e simili, devono essere disciplinate da strumenti di pianificazione specificamente e unitariamente riferiti agli ambiti territoriali interessati dalle predette trasformazioni.

Tali strumenti di pianificazione garantiscono la massima perequazione tra gli eventuali diversi proprietari degli immobili compresi negli ambiti ai quali si riferiscono. La partecipazione ai benefici e ai gravami conferiti ai predetti immobili dagli strumenti di pianificazione è definita in misura proporzionale alle superfici dei suoli, e a quelle degli edifici eventualmente esistenti, appartenenti ai diversi proprietari.

16. La definitiva approvazione degli strumenti di pianificazione, da parte del soggetto pubblico pianificatore, è subordinata solamente alla condizione sospensiva della verifica della loro conformità agli strumenti di pianificazione cui è conferita dalle leggi efficacia prevalente. Tale conformità è, di norma, verificata dalla amministrazione regionale, mediante conferenze di amministrazioni assicurando forme di partecipazione a cittadini e associazioni.

17. Gli strumenti di pianificazione dello Stato individuano, tra l'altro, l'insieme delle grandi opere di rilevanza sovraregionale di competenza dello Stato medesimo. La definizione della localizzazione, o del tracciato, nonché delle caratteristiche, di tali opere, è effettuata mediante conferenze di amministrazioni assicurando forme di partecipazione a cittadini e associazioni.

Appello

Fermate la legge Lupi “per il governo del territorio”

La Camera dei Deputati si appresta a votare la riforma del governo del territorio, nel testo approvato dalla VIII commissione parlamentare. Il testo, in gran parte dovuto al presidente

della commissione on. Lupi, sopprime il principio stesso del governo pubblico del territorio, che rappresenta una delle principali conquiste del pensiero liberale e accomuna tutti i paesi sviluppati, e cancella i risultati di importanti conquiste per la civiltà e la vivibilità della condizione urbana e la tutela del territorio ottenute nell'ultimo mezzo secolo dalle forze sociali e politiche e dalla cultura italiana.

Nella legge si sostituiscono gli *“atti autoritativi”*, e cioè la normale attività pubblica di pianificazione, con gli *“atti negoziali con i soggetti interessati”*. La relazione di accompagnamento della legge specifica che i soggetti interessati non si identificano – come sarebbe auspicabile - con la pluralità dei cittadini che hanno diritto ad avere un ambiente urbano vivibile e salubre, ma si identificano invece con la ristretta cerchia degli operatori economici. Un diritto collettivo viene dunque sostituito con la sommatoria di interessi particolari: prevalenti, quelli immobiliari. I luoghi della vita comune, le città e il territorio vengono affidati alle convenienze del mercato.

Nella legge si sopprime l'obbligo di riservare determinate quantità di aree alle esigenze di verde, servizi collettivi (scuole, sanità, sport, cultura, ricreazione) e spazi di vita comuni per i cittadini, ottenuto decenni fa grazie a un impegno massiccio delle associazioni culturali, delle organizzazioni sindacali, del movimento associativo e di quello femminile, delle forze politiche attente alle esigenze della società. Gli *“standard urbanistici”* sono infatti sostituiti dalla raccomandazione di *“garantire comunque un livello minimo”* di attrezzature e servizi, *“anche con il concorso di soggetti privati”*. L'obbligo del rispetto quantitativo degli standard urbanistici è già rispettato nei comuni dove la corretta pianificazione urbanistica è un risultato consolidato, ma è un traguardo ancora molto lontano in numerosissime città italiane.

Nella legge si esclude la tutela del paesaggio e dei beni culturali dagli impegni della pianificazione ordinaria delle città e del territorio. Contraddicendo una linea di pensiero che, da oltre mezzo secolo, aveva tentato di integrare con la pianificazione i diversi aspetti e interessi sul territorio in una visione pubblica unitaria, contraddicendo gli indirizzi culturali e legislativi che dalle leggi del 1939 e del 1942 avevano condotto alla *“legge Galasso”* e alle successive leggi regionali, paesaggio e trasformazioni territoriali sono divisi: affidati a leggi diverse, a uomini diversi, a strumenti diversi. Non c'è dubbio a chi spetterà la parola in caso di contrasti: non certo a chi rappresenta i musei e il bel Paese, ma a chi investe, occupa, trasforma, agli *“energumeni del cemento armato”*, pubblico e privato.

Ci siamo limitati a sottolineare alcuni aspetti più negativi della legge, che ci sembrano sufficienti per esprimere un giudizio preoccupato e severo: preoccupato per gli effetti, severo nei confronti non solo di chi l'ha proposta, ma anche di chi non l'ha contrastata.

E' grave il silenzio della stampa.

E' grave l'atteggiamento minimalista dei gruppi parlamentari dell'opposizione che, nel migliore dei casi, si sono limitati a un'azione di piccoli emendamenti e di espressione di parziale dissenso a una linea radicalmente eversiva.

E' grave il silenzio dei partiti politici, che si presentano di nuovo alle elezioni senza aver espresso con chiarezza il loro orientamento (anzi, le loro decisioni) su un argomento così rilevante per il futuro del paese, per le condizioni di vita dei suoi abitanti, per la sorte stessa della democrazia.

Il Gruppo di lavoro:

Sauro Turroni (s.turroni@senato.it)

Francesco Mezzatesta

Luigi Scano

Filippo Ciccone

Vezio De Lucia