FONDAZIONE DELLA ROCCA

12

1976

STUDI URBANISTICI

FONDAZIONE ALDO DELLA ROCCA

STUDI URBANISTICI

COLLANA BIENNALE

VOLUME XII

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO

A CURA DI

ARDEA FERRERO

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO

A CURA DI

ARDEA FERRERO

FONDAZIONE "ALDO DELLA ROCCA" - ROMA

FONDAZIONE ALDO DELLA ROCCA

STUDI URBANISTICI

COLLANA BIENNALE

VOLUME XII

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO

A CURA DI

ARDEA FERRERO

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

CONCORSO 1976

Le monografie qui pubblicate furono scelte da una Commissione così composta: Avv. Comm. Giuseppe Furitano, *Presidente; Prof. Arch.* Giorgio Calza Bini, *dell'Università di Roma; Prof. Arch.* Vittoria Calzolari, *dell'Università di Roma; Prof. Avv.* Guido D'Angelo, *dell'Università di Napoli; Prof. Ing.* Vincenzo Di Gioia, *dell'Università di Roma; Prof. Arch.* Ardea Ferrero, *dell'Università di Roma; Prof. Arch.* Federico Malusardi, *dell'Università di Roma; Dr. Arch.* Renato Nicolini, *Assessore del Comune di Roma; Prof. Arch.* Luigi Piccinato, *dell'Università di Roma; Dr. Arch.* Gian Aldo Della Rocca, *Segretario.*

Tutte le copie devono essere timbrate dalla S.I.A.E.

Tutti i diritti riservati

Stampato in Italia
Printed in Italy

1979

Tipografia MORI & C. s.n.c. - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

INDICE

ARDEA FERRERO — INTRODUZIONE . . . . . pag. 7

BRUNO F. LAPADULA, CARLO LEFEBVRE e GAETANO SERSALE — IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO . . . . . pag. 21

Introduzione . . . . . pag. 23

1. – Contraddizioni del ruolo dell'operatore regione nella disciplina e gestione del territorio (di *Carlo Lefebvre*) . . . . . » 24

2. – Il ruolo della politica di programmazione nella disciplina e gestione del territorio (di *Bruno F. Lapadula*) . . . . . » 28

3. – Il ruolo delle imprese pubbliche nella disciplina e gestione del territorio (di *Bruno F. Lapadula, Carlo Lefebvre e Gaetano Sersale*) . . . . . » 34

4. – Conclusione . . . . . » 42

GUIDO FERRARA — PARCHI ED AREE PROTETTE NELLA DIMENSIONE REGIONALE . . . pag. 45

1. – Natura del problema . . . . . pag. 47

2. – Definizioni e modellistica dei parchi e delle aree protette nell'esperienza italiana . . . . . » 52

3. – Analisi della recente iniziativa giuridico-istituzionale in materia di parchi . . . . . » 62

4. – Il ruolo delle regioni . . . . . » 68

APPENDICE – Leggi regionali . . . . . » 75

MARCELLO RALLI TUTELA DEL PAESAGGIO ED URBANISTICA REGIONALE . . . . . pag. 97

Introduzione . . . . . pag. 99

I. – Costituzione della Repubblica Italiana: artt. 9, 2° comma, e 117, urbanistica . . . . . » 100

II. – L'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza dalla Costituzione alla Legge-Ponte 6 agosto 1967, n. 765 . . . . . » 108

III. – Dalla Legge-Ponte n. 765 del 6 agosto 1967 alla introduzione delle Regioni nel nostro ordinamento . . . . . » 135

IV. – L'introduzione delle Regioni a Statuto Ordinario, lo stato attuale dell'urbanistica e della tutela del paesaggio e la Sentenza della Corte Costituzionale n. 141 del 1972 . . . . . » 149

Conclusioni . . . . . » 165

Appendice . . . . . » 171

Bibliografia . . . . . » 173

ENRICO SISI TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI NEL QUADRO GENERALE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA NAZIONALE E REGIONALE . . . . . pag. 179

Introduzione . . . . . pag. 181

1. – La legislazione statale . . . . . » 190

2. – Le legislazioni delle Regioni a statuto speciale . . . . . » 204

3. – La legislazione delle Regioni a statuto ordinario . . . . . » 227

Appendice – Repertorio delle disposizioni legislative statali e regionali » 251

INTRODUZIONE

DI

ARDEA FERRERO

I temi dei concorsi biennali banditi dalla Fondazione Aldo Della Rocca sono un ottimo specchio della problematica urbanistica. Roma, il Mezzogiorno, il paesaggio, l'economia, i centri storici, le grandi concentrazioni urbane, l'ecologia, la posizione italiana nella Comunità europea: sono stati temi stimolanti in se stessi ma ancor più se si ricorda che, per ciascuno di essi al momento del bando, si trattò di un problema latente e la sensibilità della scelta ha contribuito sempre alla esplicitazione del pensiero, alla formulazione di teorie, ad un passo in avanti a volte più lungo di quanto fosse prevedibile nel momento del concorso. Sono molti di più, inoltre, gli studiosi che misurano sè stessi in questa competizione ormai classica, di quanto non appaia dal numero dei concorrenti, sempre notevole, che inviano, di fatto, i loro scritti.

Poichè c'è stata ogni volta la felice intuizione del tema giusto, la prima funzione della Fondazione è stata, dunque, quella di far lievitare l'interesse culturale intorno ad un argomento. Non sarà stato sempre il solo incentivo; anzi, conoscendo la storia degli urbanisti italiani, si sa che non è possibile ascrivere ad un solo individuo o ad un solo organismo ogni salto di qualità che si è sustanziato nei tre decenni « caldi » e molto tormentati di cui si è in molti a ricordare le punte massime e quelle minime, gli entusiasmi e gli scoraggiamenti, le promesse non mantenute, e per fortuna, i punti così fermi da non temere un ritorno indietro.

Proprio al raggiungere e consolidare questi punti fermi è indubbio il contributo della Fondazione Della Rocca, perfino forse al di là della valutazione dei concorrenti: molti giovani hanno avuto da essa il primo incoraggiamento a esprimersi, anche in contrapposto ai loro maestri.

Spesso sono stati riconosciuti e premiati quei contributi vivaci e tipici di chi non conoscendo l'intero quadro delle difficoltà, ha avuto il coraggio di avanzare proposte pochissimo concrete, per nulla ovvie, ma contenenti gli spunti per le soluzioni. Se si rileggono i primi volumi della collana, si deve riconoscere alla Fondazione di avere spesso avallato teorie alquanto antesignane; e non v'è dubbio che tra gli scritti non premiati e rimasti nell'archivio della Fondazione, si potrebbero fare scoperte ancora più interessanti. Un merito che si deve riconoscere una volta di più a questa amabile competizione tra gli urbanisti «consolidati» e i nuovi: tutti sono stati letti con uguale interesse; la maggior parte dei commissari che sono stati chiamati in oltre 25 anni al lavoro di giudizio non ha peccato di accademismo.

Questa premessa è utile per intendere sia lo spirito con cui è stato dettato il dodicesimo tema che quello con cui sono stati esaminati i lavori pervenuti. «Il ruolo delle regioni nella disciplina e gestione del territorio» ha dato ampio spazio anche a interpretazioni di segno opposto poichè è stata specificata nel tema la possibilità di accentuare l'aspetto legislativo in forma critica; ciò sia nei rapporti tra Stato e Regione che comparando i prodotti regionali tra loro; nonchè la possibilità di misurare le discipline urbanistiche regionali con i problemi, anzitutto della tutela paesistica; nè è mancato l'indirizzo verso problemi specifici (le comunità montane, i centri storici, l'edilizia pubblica, il regime dei suoli).

Infine, essendo intuita l'importanza dell'ente intermedio tra regione e comune, c'è stato l'incitamento a parlare di prospettive di riforma degli ordinamenti amministrativi ed economici di gestione del territorio, e degli organismi comprensoriali in particolare. Il tema è risultato così vasto che il difficile per i concorrenti è stata la scelta dell'angolazione, nella quasi impossibilità di uscire dal campo di ricerca proposto. Però, un comune denominatore è stato indispensabile: credere nel futuro dell'organizzazione regionale, altrimenti invece di essere una seria ricerca il prodotto finale avrebbe assunto l'aspetto di un sospiro di rimpianto della società pre-Costituzione. Invero, questa posizione negativa serpeggia anche in lavori buoni, seppure sorretta da dottrina e senso critico: è un segno della necessità di pensare, parlare, scrivere delle regioni se si vuole, e non sembra vi siano dubbi, realizzare il det-

tato costituzionale del decentramento, come ampliamento della base di responsabilizzazione nel gestire la cosa pubblica.

Mai abbastanza apprezzata è la chiarezza con cui Alberto Predieri, giurista di estrazione ma urbanista di vocazione, definisce il contenuto della Costituzione come indicativo di un «modello di società prefigurata». «La Costituzione intende affidare la trasformazione della società civile all'apparato dello Stato, sotto l'azione della comunità che introduce le sue istanze nell'interno della struttura dello Stato e, al tempo stesso, su di esse preme dall'esterno» (1). Le istanze recenti al momento della scelta del tema erano espresse nelle L 382/1975 contenente «norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione». Poichè essa stabilisce la delega al Governo ad emanare per le Regioni a statuto ordinario uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria diretti a completare il trasferimento delle funzioni amministrative per «settori organici», si accese subito la polemica sulla definizione di tali settori e anzitutto sulla accezione del termine nel contesto della giovane autonomia regionale. Si può immaginare che tutti i concorrenti avendo lavorato nel 1976, mentre dei decreti delegati si sapeva tutto e niente, abbiano cercato di esporre i loro pensieri nell'ottica di una funzione regionale quasi tutta da inventare, e certamente tutta in crescita rispetto al primo trasferimento di funzioni avvenuto nel 1972, con il gruppo di undici decreti delegati emessi per realizzare il primo nucleo di norme applicative della Costituzione.

A questo punto occorre presentare i concorrenti, vedendone la personalità che emerge dai loro scritti, proprio in relazione al momento in cui hanno lavorato, ed alla comprensione della particolarissima tempestività del tema scelto dalla Fondazione.

Alcuni concorrenti, infatti, partono da critiche che sarebbe errato sottovalutare e giungono a conclusioni molto moderatamente propositive; altri ricavano auspici probatori nelle leggi regionali emanate, grosso modo, nella prima legislatura e le loro proposte sono più convinte ed anche più convincenti.

Per il modo di condurre gli studi si nota in quasi tutti la tendenza ad esaminare storicamente le leggi nazionali e con tono più disinvolto

(1) PREDIERI, *Urbanistica*, ed. Giuffrè, 1969.

le leggi regionali, come se ne sentisse più vicina la logica e la struttura. In alcuni la dottrina predomina sulla critica. In un solo lavoro l'aspetto giuridico è dato per noto e scontato ed, invece, è l'aspetto economico che ha sustanziato l'elaborazione.

Per raggruppare le tendenze più evidenti, si può dire che è stata preferita una trattazione del tema almeno parzialmente applicata a problemi specifici o a determinati fatti territoriali con il risultato generale di leggere esposizioni chiare e concrete, per la massima parte all'interno del tema, risultato in se stesso apprezzabile anche in relazione a future formulazioni. Si è dato un buon spunto di riflessione e chi ha voluto lavorare l'ha fatto con trasporto ed intelligenza.

* * *

La Commissione ha riconosciuto la priorità al saggio presentato dagli architetti Bruno Filippo Lapadula, Carlo Lefebvre e Gaetano Sersale; il titolo è il medesimo proposto con il tema: « Il ruolo delle regioni nella disciplina e gestione del territorio ». Uno dei tre autori, Carlo Lefebvre affronta pregiudizialmente la definizione della Regione come nuovo operatore che compare nella gerarchia degli operatori pubblici; si ipotizza in che maniera interventi pubblici efficaci possano essere introdotti in un sistema economico avanzato, sempre che la Regione non sia costretta a ruoli subalterni e non autonomi, ma divenga, invece, un soggetto primario di programmazione. Il secondo autore in ordine di presentazione, Bruno Lapadula, espone una sua teoria sui pericoli della programmazione per progetti, chiaramente antiregionale, di per se stessa ostacolo insormontabile ad introdurre una dimensione regionale nella politica di programmazione generale, provocandone inevitabilmente il fallimento. Per dimostrare la validità dell'asserto viene esposta in sintesi la storia della pianificazione in Italia, naturalmente rifacendosi agli ultimi trenta anni, nei quali una legislazione urbanistica avrebbe, almeno formalmente, provveduto gli strumenti indispensabili. Questa parte del saggio, caratterizzata da estrema chiarezza e convinzione, non si riferisce essenzialmente alla pianificazione fisica, bensì a quella economica, nella quale il termine « piano » assume tutti i molteplici significati che, di volta in volta, sembrano sufficienti a risolvere qualsiasi squilibrio nazionale ma che non si distaccano dalla

settorialità, tanto invisa alla cultura urbanistica e ne seguono la logica necessariamente disorganica e verticistica. La divisione del « trentennio » in periodi tipici, ne sottolinea i momenti cruciali, come quello della « nota aggiuntiva » al documento « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano » presentata al Parlamento del 1962 e che viene definita l'inizio e la fine del tentativo di introdurre in Italia una programmazione economica con caratteri essenzialmente qualitativi e correlante le tre grandi finalità da raggiungere: « adeguato accrescimento del reddito, superamento degli squilibri e soddisfacimento dei bisogni civili » (secondo una definizione ormai classica del Simoncini che l'autore riporta). La conclusione del capitolo critico-espositivo sulla pianificazione in Italia consiste nel ritenere che permanga la volontà di non affidare un ruolo determinante alle Regioni rispetto alle scelte e che si accresca, invece, il peso delle imprese pubbliche « come grandi corpi tecnico-economici in grado di imporre le proprie scelte e legati al vertice con giri industriali ». Per dimostrare questa severa critica all'antiregionalismo che è, in se stesso, opposizione all'inverarsi di quella società prefigurata dalla Costituzione, gli autori, questa volta firmando in tre, descrivono la struttura e l'organizzazione delle imprese pubbliche e tentano una loro classificazione in gruppi, secondo i tre schemi fondamentali: l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico e la società a partecipazione statale, allegando quadri sinottici dei principali esempi.

Il saggio contiene, nelle conclusioni, severe critiche alle Regioni (il Lazio viene citato come esempio) che nei propri statuti si sono attribuite, è vero, il ruolo di soggetti primari di programmazione, ma, di fatto, nell'affrontare l'assetto del proprio territorio non hanno raggiunto alcuna evoluzione nè analitica nè normativa, pervenendo a localizzazioni e conclusioni che sembrano riproporre i prodotti precedenti alla istituzione delle Regioni stesse. Gli autori, nel 1976, essendo già emanata la legge 382/1975 e sperando negli annunciati decreti, hanno concluso la loro ricerca sugli antefatti dell'economia regionale auspicando essenzialmente la enunciazione di nuovi e ben più efficienti ordinamenti amministrativi per la gestione del territorio.

Questo saggio contiene nel complesso un contributo che meriterebbe di essere meditato dagli amministratori regionali nello svolgimento nor-

mativo loro attribuito, in specie per il settore organico che il D.P.R. nº 616/1977 denomina «assetto ed utilizzazione del territorio».

* * *

La Commissione ha poi rilevato gli indubbi meriti di tre pubblicazioni i cui autori (in ordine alfabetico) Prof. Arch. Guido Ferrara, Dr. Marcello Ralli e Ing. Enrico Sisi, hanno operato scelte analoghe all'interno del tema, dedicandosi allo studio dei beni ambientali e culturali.

In particolare, il Prof. Arch. Guido Ferrara ha scelto il titolo di «Parchi ed aree protette nella dimensione regionale». Il saggio è caratterizzato subito da un inizio polemico sulla de-antropizzazione del territorio per l'abbandono delle popolazioni agricole e montane e per la mercificazione selvaggia che se ne appropria; vi è una prima conclusione circa le aree parco italiane che costituirebbero più un problema di pianificazione territoriale che di pura e semplice protezione; perciò è necessario ridefinire il ruolo specifico dei poteri locali ed in particolare quello dell'ente regione. Vi è, poi, un capitolo, di buon valore didattico, sulle definizioni e modellistica dei parchi ed aree protette, con la formulazione assai chiara di postulati di base e di tipologie; segue l'illustrazione dei metodi analitici consigliati. Una seconda parte, riprendendo i concetti contenuti nella prima conclusione, contiene un succinto quadro delle iniziative regionali in materia, assunte durante la prima legislatura. Tali iniziative vengono schematizzate in quattro categorie: le Regioni che intendono formare il piano fisico ed il programma economico ed intanto, hanno posto vincoli di tutela; le Regioni che intendono formare piani per aree sub regionali; le Regioni che hanno scelto il sistema dei consorzi di gestione di comprensori; le Regioni che non hanno ancora fatto scelte nè posto vincoli.

Una trattazione speciale è dedicata alla Regione Liguria, poichè una sua ottima iniziativa legislativa è stata respinta dal Commissario di Governo in quanto esorbitante dai principi stabiliti dalle leggi statali. Da tener presente che la Regione Liguria dovrà ancora attendere fino al 31/12/1979 (ai sensi del D.P.R. nº 616/1977 art. 83) per poter conoscere la disciplina generale e la ripartizione dei compiti ed, allora, inserirvisi per quanto di sua competenza. Poichè la situazione delle

Regioni in materia di parchi ed aree protette è di stallo in attesa di poter legiferare, è logico che, nell'ultima parte del suo saggio, l'autore formuli proposte. La sua dimostrata competenza rende autorevole l'affermazione di principio secondo cui non sono sufficienti dispositivi di legge (nazionale o regionale) a mutare i processi dinamici dell'assetto socio-economico e/o fisico-ecologico. Questo pessimismo è, però, temperato da alcune caute proposte secondo le quali, anche in presenza di riconoscibili difficoltà, le Regioni dovrebbero anzitutto individuare un piano-quadro di localizzazione, di tipologie e di priorità per le aree-parco; dovrebbero, poi, coordinare gli indirizzi settoriali entro il quadro della politica ambientale-regionale; dovrebbero infine delegare la gestione ai livelli intermedi (consorzi per la gestione dei comprensori, comunità montane). Sebbene per ultimo, è evidenziato quello che, cronologicamente, è il primo compito delle Regioni, senza dover attendere la delega e cioè la costituzione degli inventari delle risorse e formazione delle banche dei dati.

Si tratta di un saggio di notevole serietà, la pubblicazione del quale è suggerita dalla Commissione nella sua quasi integralità, salvo alcune pagine contenenti modelli di analisi, il cui interesse è minore rispetto al resto del testo.

Il Dr. Marcello Ralli ha scelto il titolo « Tutela del paesaggio ed urbanistica regionale ». È caratteristica di questo saggio la trattazione un po' scolastica; le argomentazioni presentano punti di partenza (la legge 1497/1939 e la legge 1150/1942) estremamente noti e discussi a fondo per decenni. Tuttavia è giusto che anche i più giovani rivisitino quanto già si da per scontato; d'altra parte si nota molta diligenza nel metodo di studi, uno stile gradevole e una documentazione rilevante. Perciò, più che valutare le analisi delle due leggi citate, per le quali la Commissione non ritiene indispensabile la pubblicazione integrale, sembra opportuno soffermare l'attenzione sulle interessanti motivazioni fornite dallo stesso autore per il suo lavoro. Egli, infatti ha preso spunto dalla sentenza della Corte Costituzionale nº 141 del 24 luglio 1942 dichiarante, come è noto, l'infondatezza del ricorso della Regione Liguria contro una presunta valutazione per difetto delle deleghe attribuite con i decreti presidenziali del gennaio 1972. L'autore è stato sfavorevolmente colpito dalla interpretazione della materia urbanistica defi-

nita come « un'attività che concerne l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati » anche perchè, tale definizione è dichiaratamente ricavata dalle leggi « cosidette urbanistiche »; con la conclusione, da parte della Corte, di dover tenere separata la disciplina urbanistica, trasferita alle Regioni, dall'assetto del territorio in genere non trasferito, e tanto meno, in particolare, per quanto concerne la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali. Quanto favorevole eco abbia suscitato nella Commissione tale reazione è facile comprenderlo e, pertanto, con molto interesse sono state lette le argomentazioni di un concorrente che ha la caratteristica di usare assai bene un linguaggio interdisciplinare e che mostra non solo di saper condurre ricerche entro la dottrina giurisprudenziale ma di essersi appropriato della problematica territoriale. In questa sua doppia conoscenza, le proposte circa la possibilità delle Regioni in materia di coordinamento tra programmazione socio-economica e pianificazione fisica, sono oggi convalidate dall'essere recepite in normative posteriori al termine dello studio. Ciò vale nell'avere intuito, in accordo con la Regione Lombardia, il « piano pluriennale » come il migliore modello operativo comunale e formulato i rapporti tra Regione e beni ambientali e culturali in anticipo sulle scelte del decreto presidenziale nº 616/1977. A giudizio del Ralli, infatti, la tutela del paesaggio e dell'ambiente ecologico in genere è parte dell'assetto del territorio, trasferito alle Regioni come settore organico; con ogni probabilità l'autore ha ricavato questi concetti non solo dalla sua ampia base culturale ma anche da una attenta lettura della legge 382/1975 anticipandone, come convinto regionalista, le esplicitazioni contenute, appunto, nel titolo V del successivo decreto delegato. Le proposte gestionali contenute nella conclusione dividono i compiti tra Regione comprensorio e Comuni in maniera chiara e condividibile.

L'Ing. Enrico Sisi, ha portato un ulteriore contributo della sua vasta esperienza già apprezzata in altri concorsi della Fondazione; il tema scelto fa parte dello stesso gruppo di quelli del Ferrara e del Ralli; si tratta della « Tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali nel quadro generale della legislazione urbanistica nazionale e regionale ». L'impostazione del saggio anticipa una lettura interpretativa dei fatti legislativi costituenti l'attività delle Regioni nel quadro generale dell'urbanistica e nei due settori specifici della difesa dei beni

culturali e di quella dei beni ambientali. Secondo l'autore vi è « forte disparità e notevole diversità » nel lavoro legislativo delle varie Regioni non dovute neppure tanto ad impostazione politica, quanto a differente intensità di impegno e dal compromesso tecnico che, « a volte si instaura a causa del cosidetto gioco democratico ». Le critiche contenute in questa impostazione sono alquanto severe nei confronti sia dello Stato che delle Regioni ed anticipano, in certo senso, le conclusioni. Specialmente duro il giudizio sull'avere ignorato la raccomandazione della XXV Sessione ordinaria dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa che (nel 1970) chiedeva alle Nazioni aderenti un progetto di legge-quadro relativo alla protezione attiva del patrimonio culturale; mentre tuttora a giudizio dell'autore, non esiste in Italia una legislazione nazionale moderna e la legislazione regionale è « saltuaria, episodica, conduce a conclusioni discordanti e perfino ... a dimostrazioni di piena trascuratezza e di mala volontà legislativa ». Qualcosa è cambiato dal dicembre 1976 in cui queste erano le amare conclusioni, ma in quel momento anche nella sua dichiarata sfiducia nelle Regioni (poi documentata nella seconda parte del saggio) l'autore ebbe ragione nel voler incidere sulle coscienze mediante la severità del suo scritto. I suggerimenti sulla impostazione di una legge quadro che lasci, tuttavia, ampio campo alle Regioni, contengono anzitutto l'opportunità di definire l'oggetto della regolamentazione. La soluzione unitaria per i beni culturali ed ambientali è quella preferita dall'autore che, invece, vede meglio una soluzione mista per una legge organica « urbanistica », tale legge dovrebbe contenere « i principi d'impegno relativi alla tutela e all'organizzazione dei beni culturali ed ambientali, mentre le disposizioni più dettagliate potranno essere dettate da una legge particolare ». La prima parte del saggio contiene ponderate conclusioni ma anche alcuni interessanti spunti sulla definizione del centro storico: « un centro urbano attuale che si avvale di infiniti apporti coagulatisi nella storia »; « ma è sempre un coetaneo, talvolta purtroppo malato ».

La seconda parte del saggio contiene un approfondito esame delle leggi statali, poi delle leggi emanate dalle Regioni a statuto speciale, infine di quelle emanate dalle Regioni a statuto ordinario. La pratica anche didattica dell'autore rende automatico il giudizio sul contenuto

delle molte pagine, con particolare valutazione alla interpretazione della giurisprudenza che pone in risalto il dialogo, a distanza, tra Consiglio di Stato e Corte di Cassazione nella interpretazione dei vincoli posti con la legge 1497/1939. L'esposizione delle leggi regionali dei due gruppi è ampia (complessivamente oltre la metà del saggio) ed impietosa nei confronti delle difficoltà facilmente comprensibili in una prima legislatura. Forse solo la Lombardia supera l'esame di idoneità a legiferare mentre molto spesso le altre Regioni tendono a copiarsi. Mancano, tuttavia, accenni alle Regioni meridionali, sebbene nell'utile repertorio, che costituisce la terza parte, siano elencati anche i prodotti legislativi delle Regioni « trascurate » nella trattazione critica.

* * *

La Commissione ha proposto un riconoscimento tangibile anche per un gruppo di monografie comprendente, in ordine alfabetico dei nomi degli autori: «Lazio 1976: appunti e proposte » degli Arch. Francesco Angelini e Luciano Marni; « Il ruolo delle Regioni nella disciplina e gestione del territorio » dell'Arch. Giorgio Bandi; « Note sulla gestione urbanistica delle Regioni - Il piano urbanistico regionale del Friuli-Venezia Giulia » dell'Arch. Franco Lombardi.

Angelini e Marni hanno prodotto un lavoro incentrato sulla situazione laziale, scritto in un'ottica disinvolta e disincantata, in cui si rileva che i motivi dell'evidente squilibrio sono riconducibili agli interventi della Cassa per il Mezzogiorno che ha creato strutture turbative a scapito dell'integrazione e all'essere attraversata dall'Autostrada del Sole. Gli autori si soffermano sulla suddivisione del Lazio in aree sub regionali, sulla legislazione per la formazione dei consorzi volontari per la gestione dei comprensori e nel complesso giudicano « vaghi » i programmi infrastrutturali; ritengono che il problema romano sia sottovalutato e che, nel complesso, le iniziative legislative siano volonterose ma inefficaci. A parte il valore dei diversi giudizi, l'analisi del metodo di pianificazione per comprensori sembra costituire un discreto contributo alla tematica proposta.

Giorgio Bandi ha affrontato il tema attraverso una stringata esposizione del ruolo delle Regioni nella disciplina urbanistica, attraverso l'esame degli istituti vigenti. Quasi a contrasto con la corretta ovvietà

della prima parte, vi è poi la vivace esposizione degli aspetti storici economici e socio-culturali della Valle Vigazzo nel territorio dell'Ossola, presa come esempio di una piccola comunità montana. È un argomento di modesta entità geografica ma la trattazione è attraente e gradevole anche se costituisce soltanto il normale primo approccio analitico comune a qualsiasi problema urbanistico.

Franco Lombardi presenta un saggio che ha costituito strumento di lavoro per un seminario da lui coordinato e diretto, sulla gestione urbanistica delle Regioni, tenutosi all'Università di Firenze nell'A.A. 1974/1975. Il disegno generale è buono poichè la materia è attentamente svolta ed analizzata in tutti i suoi aspetti, giuridici e tecnici, con particolare riferimento alla gestione urbanistica del Friuli-Venezia Giulia ed ai rapporti tra la relativa legge regionale (nº 30/1972) e la legge nazionale del 1942. Particolare attenzione è stata dedicata ai rapporti degli « enti intermedi » tra loro: comprensorio-provincia e comprensorio-comunità montana con la conclusione, dimostrata ampiamente, di privilegiare la costituzione dei comprensori.

Alcuni altri saggi sebbene dimostrino diligenza e qualche spunto interessante, non possono ritenersi meritevoli di riconoscimento alcuno; tuttavia, se ne dà notizia per documentare l'ampiezza della partecipazione al concorso. I Dott. Bonanno, Cancellieri, Risi, Tirinnanzi hanno presentato un lavoro che assai probabilmente ha costituito in partenza una tesi di laurea nel campo dell'economia; si discute assai superficialmente di un modello incomprensibilmente qualificato socialista, nella convinzione che non occorra un piano territoriale di coordinamento a priori delle attività pubbliche e private ma sia sufficiente coordinare i piani dei settori pubblici dopo la loro redazione.

Il Dott. Giuseppe Brancale ha prodotto uno scritto alquanto disinformato in cui grandi concetti vengono trattati senza alcun approfondimento, con proposte apologetiche senza seria base di ricerca.

I Dott. Mati, Meozzi, Negri, Perugi, Simoni non hanno operato con sufficiente pertinenza al tema; il loro studio è soltanto conoscitivo e si riferisce all'Appennino Toscano vagamente inteso come comprensorio.

La Dott. Ciarnò ha prodotto un lavoro diligente, aderente al tema del concorso, tuttavia contenente nella prima parte lacune e disinfor-

mazioni; sono esaminati gli avvenimenti più importanti intervenuti in sede giurisdizionale e legislativa nell'ultimo decennio della vita urbanistica italiana. Una seconda parte contiene cenni su talune Regioni circa il problema dei comprensori e una cronologia degli interventi in materia urbanistica nella Regione Lazio; varie notazioni sulle comunità montane e sul risanamento e recupero dei centri storici si concludono in una proposta di ricerca operativa sulle tipologie edilizie. Una maggiore maturazione si verificherà senza dubbio attraverso l'approfondimento degli studi.

* * *

Il risultato del dodicesimo concorso della Fondazione Aldo Della Rocca è indubbiamente positivo per la quantità e la qualità degli studi presentati. Come di consueto si tenta di ricavare dalla prima lettura le indicazioni che, poi, verranno o meno confermate dall'evoluzione culturale e da quanto gli atti legislativi ne recepiranno. Tutti i concorrenti si sono mostrati interessati alla tutela dei beni culturali e ambientali, e alla istaurazione dei comprensori, fidando abbastanza uniformemente nell'azione delle Regioni. Qualche voce è più critica e pessimista, ma non vi è alcuno che abbia esplicitamente proposto un ritorno a sistemi accentrati, anche se in molti sono veramente chiare le difficoltà che il governo regionale deve affrontare. Proprio questa chiarezza, esposta in chiave economica e con linguaggio urbanistico, ha fatto preferire quel gruppo di concorrenti che ha meglio analizzato le azioni contrastanti il movimento regionalista.

Molto apprezzati sono stati i concorrenti che hanno analizzato la legislazione italiana, nazionale e regionale, per ricavarne gli elementi validi sulla cui scorta perfezionare l'ulteriore normativa, ormai quasi totalmente regionale dopo il trasferimento operato con il Decreto Presidenziale nº 617/1977. Molte considerazioni approfondite da seria ricerca spingono a ritenere necessario che l'attuazione di quel decreto, nella parte in cui necessita ancora di leggi nazionali-quadro, sia il più possibile aperta alla scienza del territorio.

BRUNO F. LAPADULA
CARLO LEFEBVRE e GAETANO SERSALE

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO

INTRODUZIONE

Nell'affrontare la ricerca abbiamo preferito analizzare i problemi posti dal tema non con un'ottica interna alla organizzazione dell'Ente Regione ma piuttosto con una ottica che evidenziasse le contraddizioni e le carenze determinate, nella gestione del territorio, dagli « attori »; tenendo conto che le determinanti del processo di pianificazione non sono omogenee. Per questa ragione si sono rese indispensabili delle precisazioni sulle contraddizioni nel ruolo dell'operatore regione, sul ruolo svolto dalla politica di programmazione e su quello svolto dalle imprese pubbliche; in quanto, dallo studio di questi punti, ci è apparso potesse scaturire un contributo concreto alla comprensione dei rapporti esistenti, al loro superamento ed a un riuso del territorio in termini democratici.

I punti fondamentali di tale ricerca sono dati, per quello che riguarda il ruolo specifico dell'operatore Regione, dal rapporto tra operatori privati e operatori pubblici, a tutti i livelli, e dalla natura e dai contenuti dell'informazione necessaria alla Regione per svolgere i compiti che le sono affidati. Passando poi ad esaminare gli effetti della politica di programmazione ed i suoi riflessi sulla gestione del territorio, emergono le prime difficoltà. Esiste, in Italia e in molti paesi occidentali, una separazione, più o meno netta, tra programmazione economica e pianificazione fisica. In particolare è mancato sino ad oggi, nel nostro paese, un riferimento alla dimensione regionale nella politica di programmazione generale. A ciò si aggiunge la continuazione della politica di sviluppo per poli e per progetti che è chiaramente antiregionale; in quanto privilegia certe regioni a danno di altre e ripropone al loro interno delle differenze tra zone sviluppate e zone sottosviluppate, accentuando gli squilibri esistenti.

In questo contesto hanno svolto un ruolo determinante le imprese a partecipazione statale che non sempre hanno agito nell'interesse del territorio in cui si localizzavano. Questo fenomeno ha un peso tale da poter vanificare i programmi di sviluppo che le Regioni vorranno darsi e potrà essere positivamente risolto solo se le Regioni stesse riusciranno a svolgere una efficace azione di scelta e di controllo.

La ricerca, terminata nel corso del 1975, risente direttamente di avvenimenti allora in pieno svolgimento e che oggi sono in parte superati da nuovi e non prevedibili sviluppi. È necessario quindi tener presente il tempo trascorso anche se ciò non toglie nulla alla validità di fondo delle tesi sostenute.

1.

CONTRADDIZIONI DEL RUOLO DELL'OPERATORE REGIONE NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO

(di *Carlo Lefebvre*)

Nell'ambito territoriale sono presenti numerosi livelli di pianificazione. Questi possono essere schematizzati in una gerarchia di piani — e in tal senso possiamo rifarci al progetto di legge urbanistica Pieraccini — che vanno dal piano nazionale al piano regionale, comprensoriale, comunale.

Alle regioni sono quindi demandati compiti che consistono non soltanto nel redigere piani urbanistici, a scala regionale, ma anche in competenze di guida e controllo per i piani a scala inferiore.

Si può osservare che una gerarchia di pianificazione siffatta presuppone che punto di partenza operativo ed efficace sia una qualificata programmazione nazionale in cui i ruoli funzionali delle regioni siano chiaramente definiti.

Non è certo questa la sede per analizzare le carenze e le contraddizioni delle esperienze a livello nazionale quali lo schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-'64, il programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-'69, il Progetto '80, elaborato intorno al 1968-'69, il programma economico nazionale 1971-'75.

In questi piani, spesso ad una scarsa operatività — vedi a questo proposito M. Allione, « *La pianificazione in Italia* » — si è aggiunto il venir meno dei presupposti di base, come è accaduto nel caso del piano Vanoni; in cui, ad un obiettivo fondamentale di crescita del reddito nazionale con un tasso medio del 5% annuo, ha fatto riscontro un processo inflazionistico ed uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti che ha portato ad una rilevante contrazione del tasso di crescita.

Se un tale obiettivo non è stato mai raggiunto, per una errata previsione, altri, come il riequilibrio nord-sud, hanno risentito di impostazioni spesso discutibili: valga il fatto che il divario tra i livelli di reddito pro-capite delle differenti regioni è oggi molto maggiore di quanto non fosse all'inizio del secolo e di quanto non lo fosse nel 1951.

Il fatto che il divario, in termini di reddito, tra le regioni italiane sia andato aumentando, anche nei periodi di più intenso sviluppo del nostro sistema economico, può essere interpretato secondo vari modi che possiamo sintetizzare in motivi tecnici e politici. Nel primo caso si può fare riferimento alla tesi di Williamson secondo cui « lo sviluppo economico di un paese dà luogo a ed è comunque accompagnato da l'iniziale formazione di evidenti e sensibili ineguaglianze tra i livelli del reddito procapite nelle differenti regioni e dalla loro successiva attenuazione ed eliminazione. Gli squilibri regionali in altri termini sono caratteristici delle prime fasi dello sviluppo economico di un paese mentre ten-

derebbero a scomparire quando lo sviluppo ha raggiunto livelli sufficientemente elevati» (Secchi, «*Squilibri regionali e sviluppo economico*»). In tal senso l'Italia si troverebbe ancora in uno stadio di sviluppo tale da giustificare l'aumento di tali divari e da essere ottimistici circa il prossimo futuro. Tale posizione e il procedere per *cross-section* porta a formulare notevoli perplessità per cui l'analisi di B. Secchi, che tende a scindere l'esperienza italiana da quella di altre nazioni, ci trova particolarmente d'accordo.

Se facciamo riferimento a elementi più particolarmente politici, allora è indubbio che la domanda che ci si pone è se una economia capitalistica, con caratteristiche miste, sia in grado di attuare una programmazione operativa. Rifacendoci a quanto sostengono L. Huberman e P. Sweezy, in «*La controrivoluzione globale*», una società non collettivistica non è in grado di attuare alcuna programmazione coerente in quanto le forze economiche private esercitano un predominio ed ostacolano il disegno politico di una programmazione.

In una economia mista di tipo capitalistico tutti i soggetti economici lavorano per il mercato e cioè per vendere il prodotto e ricavarne profitto; poichè sono presenti solo tali condizioni non si creano i presupposti perchè politicamente si concretizzino quelle razionalizzazioni necessarie per un corretto svolgimento del sistema economico.

Come afferma F. Forte (F. Forte, «*Manuale di politica economica*»), si può osservare una seconda linea interpretativa secondo cui la programmazione, in una economia mista, serve a razionalizzare più che a ristrutturare il sistema. La logica di tale linea non nega quindi che un sistema economico avanzato sappia razionalizzarsi ed introdurre interventi pubblici efficaci, ma si nega che questa razionalizzazione possa contrapporsi alle forze economiche presenti.

In tal senso, nel contesto della pianificazione, si possono individuare due gruppi di attori principali: gli operatori privati e quelli pubblici. Se i primi sono di volta in volta rappresentati da un unico gruppo, i secondi sono al contrario organizzati in una struttura gerarchica al cui interno l'Ente Regione assume spesso ruoli subalterni e non autonomi.

Ciò comporta una gestione del territorio spesso contraddittoria e che ha sempre più, come interlocutori del capitale, nuove istituzioni che appaiono sotto la denominazione di Partecipazioni Statali.

In effetti il meccanismo della decisione pubblica, specie su scala locale (e per scala locale ci riferiamo in questo caso alle Regioni, più che ai singoli consorzi o comuni), non riesce a promuovere e sostenere una pianificazione che sia congruente con quella nazionale ed al tempo stesso autonoma dalle pressioni ed interessi degli operatori privati.

Si creano quindi conflitti di competenza e prevaricazioni tra i vari livelli della pubblica amministrazione in cui il possibile riuso del territorio viene sempre più ad essere similare all'uso che si esercita oggi sul territorio stesso.

Ora è indubbio che l'istituzione delle regioni ha assunto un ruolo di notevole peso, per tentare di strutturare organicamente la programmazione economica e la pianificazione territoriale, sebbene il governo programmato del territorio si potrebbe concretizzare solo nella misura in cui vi fosse realmente una politica di programmazione economica complessiva ed un ruolo primario della regione come operatore decisionale autonomo.

In pratica, se il territorio fosse l'ambito di convergenza operativa delle varie politiche settoriali in cui operatori privati e pubblici perseguissero una stessa strategia di piano di sviluppo, è evidente come l'analisi del fenomeno territorio rappresenterebbe l'elemento primo che il gestore del territorio stesso — e ci riferiamo a questo proposito a l'operatore regione — dovrebbe considerare come momento razionalizzante e informativo della definizione degli strumenti di riequilibrio.

Se allora l'azione delle imprese pubbliche appare importante nella programmazione nazionale, è anche vero che queste stanno condizionando l'attività di organismi quali le regioni, che trovano nelle Partecipazioni Statali spesso un operatore prevaricante le proprie decisioni. Se infatti è necessario verificare in quale modo i programmi delle imprese pubbliche per i settori di base siano congruenti con il piano nazionale, è altrettanto importante verificare che gli interessi delle imprese pubbliche coincidano con quelli delle Regioni; non dimenticando il fatto che le leggi sulle imprese a partecipazione statale stabiliscono che queste imprese devono uni-

formarsi a criteri di massima economicità, il che non implica necessariamente che esse debbano tendere solo al massimo profitto ma vuole esplicitare come queste debbano tendere ad una redditività aziendale e ad una redditività sociale.

In pratica si verificano casi in cui la regione si trova ad occupare un ruolo marginale nell'ambito decisionale. Di qui operazioni, come quella di Ottana, in cui gli attori in causa esercitano il loro potere in modo profondamente diverso e contraddittorio, se non per certi versi divergente: i decisori politici nazionali che promuovono la localizzazione del polo industriale perseguendo una politica di consensi e per problemi di ordine pubblico; l'ENI che vede la possibilità di grossi finanziamenti; la regione Sardegna che, come in moltissimi casi analoghi, non può lasciarsi fuggire l'occasione di un insediamento del genere, ignorando più o meno volutamente le contraddizioni e le tensioni che da una operazione del genere possono sorgere o illudendosi di una loro assenza; la classe politica locale, legata a tutta una serie di interessi correlati ad un tale evento e facilmente identificabili. Quello che in effetti si può concludere, al termine dell'operazione, è che solo l'ENI realizza almeno in parte i proprii obiettivi.

Il meccanismo, che ha portato l'Alfa Sud a localizzare i propri impianti a Pomigliano, è, sì, diverso rispetto alla operazione Ottana, soprattutto nel ruolo assunto dai vari attori specie quelli privati, ma strutturalmente identico (per un approfondimento del diverso ruolo che hanno giocato i due gruppi, ENI e IRI, si può fare riferimento ai saggi di M. Ponti, «*Il caso Ottana: fallimento dell'operazione politica*» e di P. Ceccarelli, «*Processi e tecniche decisionali in Italia: alcune riflessioni critiche*»).

Quello che risulta evidente è il ruolo che la regione ha assunto, in entrambi i casi, cioè di massima accettazione di eventi che, in termini grossolani, portano a mitigare in modo non reale fenomeni latenti di disoccupazione e di cronica impossibilità di innescare processi di industrializzazione che si estendano a tutta la regione.

Questa passiva accettazione di una serie di eventi precostituiti, provenienti da un operatore privato conscio della necessità che gli operatori pubblici hanno di effettuare operazioni del genere, dimostra quanto poco assolvente possa essere il ruolo di questi ultimi se svolto non tanto come continua ricerca di tutti gli interessi, che sul territorio dovrebbero realizzarsi, ma come risposta alle richieste provenienti dal capitale.

Ci si deve infatti domandare se siano esaurienti, di che tipo e da chi provengano le richieste a cui la Regione è soggetta e se vi sia la possibilità, nel caso in cui le richieste non solo non siano esaurienti ma neppure valide perseguendo una logica di progettazione intesa come servizio sociale, di informarsi di altre e ulteriori necessità.

La risposta, per quanto possa sembrare semplicistica, è che se è vero che la classe dominante detiene non solo il potere dei mezzi di produzione ma anche quello ideologico, essa è in grado, tramite questo, di mostrare i suoi interessi, interagenti sul territorio, come espressione dell'interesse generale, le sue richieste e le sue eventuali risposte come risolutive per tutti.

Attraverso una doppia operazione di legittimazione e razionalizzazione del suo dominio sullo spazio, può far sì che le risposte delle regioni non vengano a stravolgere un sistema di attese ideologiche appartenenti non solo alla classe dominante stessa ma a tutta la società, costretta a vivere degli spazi altamente comunicativi, da intendersi non solo come fonti generiche di informazione ma soprattutto come emittenti di tutti gli interessi e i valori della classe dominante organizzati in codice e ideologia.

Ed infatti è proprio grazie al suo codice, che sottintende alla sua ideologia, e solo a patto di riconoscere di possedere il suo stesso codice che la classe dominante può inserire elementi nella sua realtà rendendoli comprensibili. È infatti oltremodo complesso relazionarsi al sistema sociale ed economico, in cui si è inseriti, in modo diverso da come la struttura del sistema stesso sottintende nè si può evitare un messaggio altamente connotativo di una ideologia del vivere che lo spazio economico e sociale comunica.

Conseguentemente, una interpretazione delle carenze e delle funzioni, a cui deve assolvere lo spazio in cui viviamo, può partire solo dallo spazio stesso. Infatti, se si tenta di approfondire la nozione di comunicazione e di informazione, ciò avviene proprio in quanto all'interno di modelli interpretativi del territorio, ci si trova di fronte ad una realtà

non solo fisica ma anche e soprattutto sociale su cui interagiscono, strutturandola, gli interessi di una classe dominante che cerca di legittimarsi attraverso una propria ideologia; intendendo per ideologia «l'universo del sapere della classe stessa, i suoi sistemi di attese psicologiche, i suoi atteggiamenti mentali, la sua esperienza acquisita, i suoi principi morali» (U. Eco, «*La struttura assente*»). Ci si trova di fronte non solo ad una realtà urbana e territoriale, intesa come fonte di informazione, ma ad uno spazio strutturato e codificato, inteso quindi come messaggio connotativo della classe stessa.

Sembra quindi necessario che l'operatore Regione, all'interno di una operazione di decodifica, analizzi l'ideologia presente deducendola dai suoi effetti sulla strutturazione degli spazi urbani e territoriali e tenendo presente che, nella maggior parte dei casi, gli operatori privati hanno imposto i propri interessi attraverso una pianificazione controllata, mirante ad imporre interessi parziali attraverso soluzioni codificate.

La Regione, intesa come operatore pubblico, deve tenere presente che la concentrazione del capitale è la base su cui certi gruppi capitalistici riescono ad ottenere posizioni di monopolio; in quanto, con questo mezzo, è possibile costringere tutti i produttori di un certo settore ad accondiscendere ad accordi di tipo monopolistico e a rendere privi di potere quelli che sono al di fuori di questo gruppo.

In questa logica, l'accumulazione del capitale statale nelle sfere produttive, mediante le partecipazioni statali, non incontrerebbe alcun ostacolo di carattere tecnico: si deve tuttavia rilevare come, qualora le imprese pubbliche operino in un settore monopolistico ove il saggio di profitto è relativamente elevato e stabile, si creino delle conflittualità con gli operatori privati, in alcuni casi, o delle collaborazioni con i monopoli privati in altri.

Quindi il processo di programmazione è un processo di scelta tra un insieme di interessi contrapposti che avviene attraverso una mediazione di questi interessi.

Ma poichè il potere dei gruppi capitalistici si basa su di una concentrazione del capitale, la mediazione avviene spostandosi più o meno verso interessi che sono proprii di gruppi sociali con più bassi redditi e in cui non solo non vi è concentrazione di capitale ma si osserva anche una completa dipendenza dai primi.

Poichè l'attuale uso del territorio è impostato sulla estrazione del *plus-valore* e sulla sua realizzazione, è necessario comprendere in quale modo la trasformazione del territorio interessi lo sviluppo delle forze produttive, dei rapporti sociali e del conflitto emergente, dal rapporto capitale/lavoro, evitando in tale modo di giungere ad un riuso del territorio stesso che serva ad una più alta concentrazione del capitale e ad una sua maggiore realizzazione.

2.

IL RUOLO DELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO

(di *Bruno F. Lapadula*)

PREMESSA.

L'impostazione di questa ricerca tende a fornire un quadro di riferimento indispensabile all'azione delle Regioni nella gestione del territorio di loro competenza.

Quello che si sta fornendo non è certo l'unico tipo di informazione di cui un organo, che deve controllare una realtà complessa, ha bisogno. Né quello di redigere delle memorie è probabilmente il modo corretto per dare delle notizie che dovrebbero pervenire automaticamente e con una regolarità costante. La crisi delle istituzioni, che emerge in più punti di questo studio, è più profonda e non è certamente solo un problema tecnico di ammodernamento di strumenti. La storia anche recente degli interventi dello Stato, a tutti i livelli, sembra essere caratterizzata da una costante mancanza di coordinamento e, di conseguenza, da uno spreco di risorse intellettuali e materiali che mascherano una reale mancanza di volontà politica. Il discorso, che si sta sviluppando, non è riducibile ad una serie di definizioni e di giudizi, anche se corretti, perchè non si tratta di verificare la capacità degli organi di uno Stato a « rappresentare » gli interessi della popolazione nè di riscontrare l'incisività degli interventi in atto e quindi non si tratta di proporre, in ultima analisi, delle riforme ma di riuscire ad individuare degli obiettivi proponibili e soprattutto perseguibili. A questo livello infatti è abbastanza facile cadere nello utopismo e nel riformismo, da un lato, o in una critica che resta fine a se stessa, dall'altro, mentre sembra più opportuno giungere ad una « ridefinizione » dell'azione che organi esistenti svolgono sul territorio utilizzando le forme di partecipazione già in atto a livello regionale e locale.

Una tale impostazione dovrebbe essere priva di divagazioni teoriche anche se spesso nell'affrontare situazioni complesse ed ambigue, quali sono quelle legate al controllo del territorio, si senta la presenza di gravi carenze anche nello stesso significato dei termini che si utilizzano. Prima fra tutte la parola « Pianificazione » che può essere presa ad esempio per dimostrare quale processo potrebbe essere utilmente innestato nel dare dei contenuti ad un termine che dal dopoguerra ad oggi è stato volutamente lasciato ambiguo. Non deve quindi sembrare fuori luogo l'apertura di una parentesi che può dare due risultati ambedue utili alla ricerca: il primo è quello di chiarire un termine che può diventare uno strumento efficace se gli verranno attribuiti dei contenuti nuovi, il secondo è quello di spiegare quale sia la situazione in cui ci si trova ad operare facendo in sintesi la storia della pianificazione in Italia.

Non è possibile dare una definizione del tutto generale di pianificazione prescindendo da un riferimento al reale. Ciò equivarrebbe a porsi dei problemi che, nel nostro caso, sono da ritenersi se non completamente superati almeno fortemente distorcenti. Bisognerebbe infatti stabilire, ad esempio, se è possibile a priori l'esistenza di una pianificazione in una società ad economia di mercato e di conseguenza definire quale tipo di società può realmente pianificare il suo sviluppo con la ovvia conseguenza di andare troppo lontano ed in una direzione sbagliata. Così infatti si continuerebbe a vedere il problema partendo dall'alto mentre invece se si rovescia l'ottica, come sembra giusto che debba avvenire, tutte le difficoltà di ordine teorico cadono.

D'altra parte poi, all'interno dello stesso mondo capitalistico, le aziende grandi e medie utilizzano sempre di più raffinati metodi di programmazione per prevedere ed organizzare in maniera efficiente la loro produzione. D'altra parte, ad un altro livello, il Club di Roma, che può essere considerato un rappresentante del capitale avanzato, commissiona al M.I.T. uno studio che, anche se distorto e allarmistico, è la base per una programmazione mondiale basata ovviamente su obiettivi finalizzati agli interessi dei ricchi paesi occidentali. Tutto ciò nasconde l'esigenza di controllare e regolare dei processi di sviluppo che altrimenti finiranno inevitabilmente per danneggiare gli stessi che li hanno innescati e sarebbe grave se la popolazione e gli organismi che la rappresentano dovessero subire dopo lo sfruttamento incontrollato anche la sua razionalizzazione.

Se è scontato quindi che una pianificazione ci deve essere, per tutta una lunga serie di ovvie ragioni di cui «la speranza progettuale» di T. Maldonado è un buon compendio, è scontato anche che non può essere nè verticistica né tecnicistica. Per essere al servizio della popolazione non può essere legata al modello di uno stato in crisi che cerca alibi e credibilità dietro alle parole ed alle promesse nè al modello delle aziende. Il primo in particolare è clamorosamente fallito, ha dimostrato la sua incapacità di adeguarsi alla complessità delle situazioni ed aveva una impostazione certamente non democratica.

Tornando quindi al problema di chiarire la funzione che può avere una efficace pianificazione è forse sufficiente ricordare come una corretta impostazione metodologica individua come momento determinante del processo la definizione degli obiettivi che, alla luce di quanto detto, spetta non al vertice ma alla base. Gli organi centrali dello Stato non hanno saputo o voluto utilizzare gli strumenti che avevano a disposizione ed hanno commesso grossolani errori è giusto quindi che le decisioni ed, in particolare, la scelta e l'attuazione degli obiettivi del piano nazionale vengano affidati a chi è a diretto contatto con la realtà dei problemi. L'unico compito, che può essere lasciato al centro, è quello di coordinare le decisioni prese a livello locale fornendo informazioni e contributi di carattere tecnico.

Questo nuovo modo di pianificare rientra in quel movimento di idee che vede, nella partecipazione dei cittadini, l'unico metodo di governo credibile e che non si può fermare al solo livello urbano ma deve essere esteso a quello territoriale, utilizzando le regioni come momento intermedio in grado di fornire garanzie di democraticità.

Il secondo punto cercherà di fornire, attraverso una storia della pianificazione in Italia, un quadro della situazione attuale. Per evitare equivoci vi è però bisogno di un chiarimento iniziale poichè è mancato un collegamento tra pianificazione, a scala nazionale, e le azioni che le imprese, sia private che pubbliche, hanno esercitato sul territorio. Quindi, anche se si è parlato di pianificazione negli ultimi trenta anni, questa non ha mai avuto applicazione nemmeno per quella larga porzione della nostra industria che è sotto il diretto controllo dello stato. Ciò comporta che il discorso sulla «pianificazione formale» sia separato da quello sulla «pianificazione automatica» che affronteremo in seguito. Mentre il primo è stato l'espressione delle idee e delle illusioni, di un periodo della nostra storia politica, il secondo è dato dal complesso delle azioni che un gran numero di enti, aventi caratteristiche diverse, compie e che, anche se non pianificate in senso stretto, sono l'espressione di una politica.

La Pianificazione in Italia: linee generali del suo sviluppo e suoi obiettivi.

Prima fase. Nel periodo 1945-47 il problema della pianificazione venne discusso, sia in sede teo-

rica che politica, perchè la guerra e l'esperienza del fascismo ponevano la soluzione immediata di due ordini di problemi: da un lato la ricostruzione, dall'altro il pericolo del formarsi di monopoli industriali. Sia i socialisti che i comunisti arrivarono a formulazioni abbastanza generiche sulla necessità di un intervento dello stato riconoscendo in pratica un ruolo fondamentale all'azione privata; a questo proposito si può ricordare quanto disse P. Togliatti in una relazione tenuta nel 1945 « se dicessimo oggi di volere un piano economico ... porremmo una rivendicazione, che noi stessi non saremmo in grado di realizzare ... anche se fossimo soli al potere, faremmo appello per la ricostruzione all'iniziativa privata ... ». Interessante è anche l'azione svolta a livello di costituente da alcuni socialisti e comunisti per introdurre nella costituzione il principio della pianificazione; venne infatti proposto per l'articolo 41 che « allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, lo stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività ». L'azione venne bloccata dalla DC e l'articolo divenne « L'iniziativa privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ». Il testo, oltre ad usare termini estremamente vaghi ed aperti a qualsiasi interpretazione, risulta diviso in due parti in contraddizione tra loro perchè, mentre sancisce la libertà dell'iniziativa privata, condanna le forme di sopruso che da essa derivano e lascia la possibilità allo stato di intervenire per indirizzare e coordinare a scopi sociali le attività pubbliche e private.

Fino al 1947-48 vennero redatti dei « piani annuali », richiesti dagli Americani per le concessioni di aiuti, dal Comitato interministeriale per la ricostruzione allo scopo di coordinare nel breve periodo gli interventi.

Seconda fase. Nel periodo 1947-55 la pianificazione (anche se è oggetto di alcuni documenti ufficiali come il « Programma economico italiano a lungo termine 1948-49/1952-53 », che il governo, tramite il ministro Tremelloni, fu costretto a presentare per poter partecipare al Piano Marshall) non viene presa minimamente in considerazione. Lo dimostra il fatto che una serie di importanti iniziative di questo periodo non vengono inserite in alcun programma ed è grave perchè queste ed in particolare l'istituzione della « Cassa per il mezzogiorno » avranno importanti conseguenze sullo sviluppo del territorio. La legge definiva le opere della Cassa come straordinarie e non era quindi previsto un loro sviluppo nel tempo nè un coordinamento con gli interventi in atto nel resto del paese. Non si deve dimenticare infatti che in questo periodo ha inizio il cosidetto « boom economico ». A titolo di documentazione sono riportati alcuni piani settoriali nati in questo periodo oltre all'istituzione della « Cassa »: il « Piano Siderurgico » nel 1948, il « Piano INA Casa » di Fanfani nel 1949, la « Riforma Fondiaria » nel 1950.

Lo stato seguì quindi una politica di completa sottomissione alle pressioni americane e agli interessi del grande capitale che si stava formando in Italia permettendo, attraverso la rinuncia a crearsi degli strumenti di intervento che non fossero quelli monetari e creditizi, che si verificasse un incremento della produttività del lavoro piuttosto che del livello di occupazione e che precipitasse il divario tra i settori direttamente interessati allo sviluppo industriale e le altre zone del paese.

Terza fase. Il periodo 1955-62 si apre con la presentazione dello « Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito nel decennio 1955-64 » o « Piano Vanoni », la cui preparazione era dovuta a situazioni nuove come l'attuarsi del M.E.C. e gli sviluppi del Capitalismo (nel 1950 era stato raggiunto e superato quantitativamente il livello di produzione prebellico), che richiedevano nuove funzioni per l'azione pubblica, e l'aggravarsi della disoccupazione e dello squilibrio tra Nord e Sud. La situazione, nel suo complesso non si presentava ancora al governo come grave probabilmente anche per una certa stasi che, dopo le lotte degli anni intorno al '50, si verificava nella conflittualità sociale. Il piano Vanoni, pur formulando una serie di obiettivi relativi ai problemi posti da alcuni grandi aggregati, dall'occupazione e dal riequilibrio, non era un vero e proprio piano e non ebbe alcun seguito anche perchè era ancora diffusa, a livello

governativo e politico, la convinzione che il risparmio privato si sarebbe « naturalmente » rivolto ad impieghi di interesse sociale.

Contemporaneamente continuò la preparazione di una seconda serie di piani settoriali tra cui: i due programmi autostradali che, insieme ad altri relativi alle ferrovie, alla scuola ecc., vennero redatti a partire dal 1958; un « piano campano » redatto nel 1960 in seguito ad una iniziativa del Ministero dei Lavori Pubblici; un « rapporto per un piano calabro » del 1958; « un piano di rinascita per la Sardegna » del 1961; ed infine « un piano quinquennale » predisposto dalla regione siciliana. Nello stesso periodo, presso il Ministero dell'industria, venne creata una commissione incaricata di studiare le possibilità di una programmazione regionale.

Il periodo si concluse con la presentazione, da parte di una commissione di esperti, di una relazione che inizialmente doveva essere « uno schema organico di sviluppo dell'occupazione e del reddito », in vista della scadenza del « piano Vanoni », ma che si limitò a dare delle indicazioni del tutto generiche.

Quarta fase. Il periodo 1962-71, almeno inizialmente, risentì fortemente della situazione generatasi nel precedente periodo che era stato relativamente meno conflittuale e abbastanza « ordinato » tanto da far sperare di poter giungere a soluzioni di tipo riformista e quindi non traumatico dei problemi che si erano formati nel corso dello sviluppo (Mezzogiorno, squilibrio tra consumi privati e pubblici, assetto del territorio, ecc.). Ci si venne a trovare quindi di fronte ad un diffondersi dell'interesse per la pianificazione, nel senso più ampio del termine, dovuto anche a fenomeni di tipo sovrastrutturale come la crescita di una nuova classe di economisti, l'affermarsi di gruppi tecnico-politici attenti ai problemi dello sviluppo, il sorgere di una attenzione sostanzialmente nuova per i problemi del futuro, il perdurare e l'ampliarsi della volontà riformistica. A questa situazione, che non era altro che la traduzione degli orientamenti politici dovuti alla creazione del centro-sinistra, si aggiunge, sempre a livello di classe politica, la convinzione, dichiarata in congressi e convegni tenutisi in particolare dal 1965 al 1968, che le caratteristiche, assunte dal processo di sviluppo dell'economia italiana, rilevavano l'impossibilità del sistema di risolvere « spontaneamente » i problemi di fondo. Di qui la necessità di dar luogo ad una « programmazione » che controllasse le tendenze in atto coordinando, tra l'altro, gli interventi pubblici, che dovevano svolgere una attività « integratrice dell'iniziativa privata », e correggendo quegli squilibri che si verificavano nella sua crescita.

Questo è il quadro che ha visto l'inizio dei primi tentativi organici di pianificazione in Italia dalla « nota aggiuntiva » del 1962 alla pubblicazione del « progetto 80 ».

Alla luce dei risultati ottenuti il lavoro svolto si è però rivolto alla prospettazione quasi « profetica » di mete ottimali assumendo un « impegno politico » superiore alla sua concreta capacità di incidenza, in termini di azione politica ed amministrativa, perdendo quindi assai presto di credibilità anche presso quella classe politica che lo aveva commissionato. È mancata in pratica la capacità o la volontà di svolgere quella azione di contenimento e rinnovamento dei meccanismi spontanei di sviluppo e di superamento dei limiti dell'attività amministrativa, a carattere democratico, che la situazione italiana più realisticamente richiedeva.

Il documento « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano » detto anche « nota aggiuntiva » venne presentata al Parlamento nel 1962 dall'allora ministro La Malfa e si può dire che costituisca « l'inizio e la fine » del tentativo di introdurre una programmazione economica. In quanto, anche se non priva di quei difetti di fondo che più volte sono stati qui indicati, « poneva al centro della programmazione il rapporto tra obiettivi e strumenti; optava per una programmazione di portata generale; dava spazio e valore fondamentale alla problematica degli impieghi sociali; e in riferimento agli squilibri caratteristici del nostro sistema economico e sociale affermava il carattere qualitativo, e non solo quantitativo, delle tre grandi finalità, fra loro strettamente correlate, da raggiungere: adeguato accrescimento del reddito; superamento degli squilibri; soddisfacimento dei bisogni civili » (F. Simoncini). La validità della « nota aggiuntiva » è data appunto dalla presenza di una serie di obiettivi che si ritrovano poi con altre formulazioni nella seguente generazione di « Piani » che verrà successivamente esaminata.

Nel 1962 venne costituita la Commissione Nazionale per la Programmazione Economica i cui lavori portarono nel 1964 alla pubblicazione di un documento programmatico che prese il nome di « Rapporto Saraceno ».

Nel 1964 vi fu un avvenimento che riveste particolare interesse nell'ambito della ricerca in quanto, con decreto del Ministro del Bilancio, vennero creati i Comitati Regionali per la Programmazione Economica. Tali comitati avrebbero dovuto collaborare con il Governo per l'attuazione regionale della programmazione nazionale con un ruolo quindi già in partenza fortemente subalterno. L'attività dei Comitati si è poi in pratica limitata all'approvazione di piani regionali.

I successivi piani nazionali, legati ai ministri che si succedettero al Bilancio, furono: il « Piano Giolitti 1966-69 » del 1964, il « Piano Pieraccini 1966-70 » del 1967 ed infine il « Programma economico nazionale 1971-75 » del 1971 che era preceduto da un rapporto preliminare denominato « Progetto 80 ». Il progressivo scadimento di questi documenti, che non ebbero mai alcuna applicazione, è noto come è noto che non si registrò successivamente alcuna iniziativa tanto che si può ritenere che il tentativo di introdurre una politica di programmazione in Italia sia fallito.

Quinta fase. Gli ultimi anni dal 1971 ad oggi hanno visto dichiarazioni più o meno esplicite di una « crisi » della programmazione che si rileva: dal tipo e dalla qualità del discorso portato avanti, a livello culturale e tecnico, dai documenti ufficiali; dalla lentezza e dalla difficoltà che ha incontrato la formazione di procedure che permettano l'attuazione dei piani; e soprattutto dall'accentuarsi dello squilibrio, in termini di potere effettivo, tra il piano e le altre sedi decisionali sia pubbliche che private. Basti a questo proposito ricordare l'insabbiamento della legge « sulle procedure », l'impossibilità di creare organi intermedi efficienti, la non volontà di affidare un ruolo determinante alle regioni, l'impotenza delle proposte avanzate dai piani rispetto alle stesse scelte di politica economica del governo ed il crescente peso delle imprese pubbliche (che meglio vedremo in seguito).

Vi è stata quindi una caduta d'importanza del piano che è diventato « una delle tante sedi » dei giochi politici e di potere tra governo e padroni.

Gli organismi « addetti ai lavori » hanno ritrovato le cause del fallimento della programmazione in cause « sociali » dovute: al carattere pluralistico assunto dalla nostra società « che metteva in crisi l'idea di una volontà politica che potesse curare tutti i mali della società » e alla conflittualità che, avendo raggiunto livelli qualitativi e quantitativi sempre più alti, a partire dal '68 « ha rinviato in secondo piano la propensione a compiere discorsi di lungo periodo, di grande sintesi, di grande quadro ottimale ». A parte ogni commento sul valore ed i contenuti di queste interpretazioni, derivate dai rapporti del C.N.E.L., prevale, in organismi tecnici come il C.E.N.S.I.S., l'opinione di una possibilità di rilancio della programmazione che tenga conto della situazione attuale, superi la crisi e si riproponga di nuovo come strumento utile allo sviluppo questa volta inteso non più in senso lato ed « illuministico ».

Cosa abbia fino ad ora prodotto questo esame di coscienza della programmazione nostrana (particolarmente nei suoi rapporti con il potere monetario, le regioni, l'intervento nel Mezzogiorno, le imprese private e pubbliche) è prematuro dirlo anche perchè esistono fortissimi dubbi di fondo sulla validità delle ipotesi fatte e sulla possibilità reale di portare avanti un discorso che non sia preceduto da un capovolgimento della organizzazione piramidale che preclude una effettiva partecipazione degli enti di autonomia locale alle scelte.

Attualmente tuttavia è chiara la tendenza, espressa da situazioni già in atto, ad uno « spostamento dell'attività di piano verso compiti di governo » in modo da giungere, attraverso un processo di tecnicizzazione della programmazione, a creare degli strumenti di controllo in grado di farsi sentire a tutti i livelli « in termini di responsabilità politica e di potere ». È evidente il processo di maggiore razionalizzazione cui è soggetta la programmazione. Nel documento programmatico del Ministero del Bilancio per il Piano 1971-75 si proponeva un metodo di « programmazione per progetti » che si sta praticamente attuando. Tale metodo affianca alle « azioni programmatiche generali » ed ai « programmi di settore » (entrambi non riferiti ad aree circoscritte e quindi destinati a non avere alcun seguito) alcune

nuove iniziative di programma più particolareggiate « che si prestano ad essere preordinate con maggior dettaglio ad aree operative ». I nuovi « progetti » si dividono in tre sotto classificazioni: « progetti-obiettivo », « progetti-speciali » e « progetti-pilota ».

I « progetti-speciali » si riferiscono particolarmente agli sviluppi urbano-industriali del Mezzogiorno per incrementare un certo tipo di strategia sulle aree sottosviluppate di cui si è accennato altrove. I « progetti-pilota » hanno carattere più immediatamente operativo e dovrebbero costituire un primo indirizzo di progettazione che, « pur essendo ovviamente aperto ad ulteriori miglioramenti, non potrebbe non affermarsi come un precedente storico di notevole portata ».

La mancanza di una logica complessiva, su cui ordinare i progetti, è il più evidente elemento di critica al documento programmatico che aumenta l'impressione di una certa causalità, nello scegliere i progetti, e dell'unica preoccupazione di dare ad ogni regione almeno un progetto. Dal lato metodologico risulta poi completamente escluso, dalla elaborazione e dalla attuazione del programma, quel « contributo delle regioni » di cui auspicava l'esistenza l'insabbiata « legge sulle procedure »; unico quadro di riferimento sono le « proiezioni territoriali » del « progetto 80 » redatte però prima dell'attuazione delle regioni stesse ed anzi sulla base di una nuova suddivisione territoriale che le ignora completamente.

È evidente la pericolosità di un simile atteggiamento che favorisce una appropriazione del territorio da parte del capitale pubblico e privato al di fuori del controllo delle regioni. Le quali, nei loro statuti, non hanno chiarito, fino ad ora, le loro relazioni con gli organi dello stato, in materia di programmazione, per cui le varie formulazioni che prevedono tutte, anche se in misura diversa, l'utilizzazione di strumenti di programmazione rischiano di non avere alcun seguito. È evidente che, anche quando « la regione partecipa come soggetto primario alla programmazione nazionale e definisce gli obiettivi e i criteri della propria azione mediante programmi e piani, generali e settoriali e rileva i dati necessari » (dallo statuto della Reg. Lombardia art. 4) ma non ha alcun peso sulle scelte che determinano l'attuazione (ad esempio di « progetti speciali »), la sua azione è nulla. Si troverà infatti di fronte ad interventi che non può controllare nè tanto meno riuscirà ad imporre quelle scelte, di carattere generale, che le possono permettere di superare situazioni (vedi aree depresse del Mezzogiorno) a cui non può far fronte con una programmazione interna. Si ha quindi un contrasto tra quelle che sono le indicazioni del governo e il ruolo che le regioni si sono attribuite.

Un attento esame del « documento programmatico », svolto dall'I.N.U., rileva l'estrema pericolosità del documento stesso alla luce delle sue irrilevanze e dei suoi taciti presupposti: mentre lo sviluppo dell'economia italiana, nella sua fase iniziale, comportava la diffusione del caos urbanistico ed il perseguimento della paralisi degli enti pubblici (statali e parastatali) con competenze territoriali, con il conseguente condizionamento dell'apparato amministrativo a non pianificare, oggi lo sviluppo del capitalismo mondiale, tendendo ad un sempre più grave ristagno economico, rende urgente un intervento dell'azione pubblica a livello di « enti » nella loro funzione anticongiunturale. In tale contesto si cerca di emarginare la presenza dell'istituto regionale nel timore che in esso si possa trasferire l'incapacità decisionale della struttura politica (resa evidente dal fallimento della politica di programmazione) e soprattutto nel timore che un ente veramente democratico possa contrastare gli obiettivi del capitale più facilmente raggiungibili con gli strumenti tecnocratici della « programmazione per progetti » non sottoposti al controllo della base.

La logica del capitale preferisce affidarsi all'alternativa di cui il programma è portatore: quella di affidare la gestione del territorio ad una « amministrazione funzionale » ma non democratica che si faccia garante dell'efficenza.

Questa è la logica che è implicitamente contenuta nelle attuali « relazioni previsionali e programmatiche annuali » e nei cui confronti è indispensabile una chiara presa di posizione delle regioni che devono vedere nello stato e negli enti che da esso dipendono degli strumenti di servizio e non degli antagonisti.

3.

IL RUOLO DELLE IMPRESE PUBBLICHE NELLA DISCIPLINA E GESTIONE DEL TERRITORIO

(di *Bruno F. Lapadula, Carlo Lefebvre e Gaetano Sersale*)

PREMESSA.

Coerentemente con la precedente analisi si può affermare che al progressivo scadimento dell'importanza attribuita alla programmazione di lungo periodo, in sede governativa e fuori, abbia corrisposto negli ultimi anni una crescita dell'importanza delle imprese pubbliche come centro di interventi nella vita economica. A questo aumento d'importanza segue di conseguenza una maggiore libertà d'uso del territorio per fini « capitalistici » in aperto antagonismo con il ruolo di « soggetti primari di programmazione », assunto dalle regioni nei loro statuti, che hanno ampliato le competenze elencate nella Costituzione.

Non tenteremo, in questa sede, un'analisi storica della iniziativa imprenditoriale pubblica in Italia, tuttavia ci è sembrato utile isolare alcuni tra i principali problemi, perchè ad essa è attribuito un ruolo traente di sempre maggiori dimensioni ed importanza, nello sviluppo della situazione economica italiana, e si prevede l'ulteriore ampliamento di questa funzione. Giacchè, da un lato, la manovrabilità dell'impresa pubblica potrebbe essere uno degli aspetti e degli strumenti più importanti, a disposizione del governo, per raggiungere gli obiettivi del suo programma, dall'altro, le partecipazioni statali tendono ad assumere sempre di più un ruolo antagonista rispetto allo stato (inteso come amministrazione democratica a tutti i livelli ed in particolare a quello regionale), attraverso il tentativo di supplire alle carenze della pubblica amministrazione, in materia di progettazione e organizzazione degli interventi. In pratica la situazione attuale vede ancora di più che in passato l'industria di stato agire secondo la logica del capitalismo più avanzato, pronta a mettersi al suo servizio, concordemente o no agli obiettivi ed alle scelte del governo (che abbiamo visto si stanno adeguando a tale logica).

Infatti, coerentemente con l'attuale situazione, si verifica un aumento in assoluto dell'influenza delle imprese pubbliche che tendono a configurarsi come grandi corpi tecnico-economici, in grado di imporre le proprie scelte e legati al vertice con « giri industriali ». Mentre il potere politico, che pur conserva un diritto di nomina della dirigenza delle imprese pubbliche e che in astratto dovrebbe essere avvantaggiato dal loro aumento di potere, finisce, per giochi interni ed esterni alla struttura delle imprese, con l'essere di fatto esautorato dal momento della nomina ed è pressochè inesistente come potere di iniziativa e di indirizzo dei programmi e delle linee di azione delle imprese stesse.

In generale tuttavia si può dire che non è del tutto facile attribuire all'intervento delle imprese pubbliche un ruolo preciso, perchè esse non costi-

tuiscono una realtà omogenea nè come tipo di funzioni nè come modo di agire nello sviluppo economico del paese. Esse hanno molto spesso dei ruoli ben definiti dalle leggi che le hanno create e la dinamica dei loro interventi è legata quindi strettamente all'evoluzione dei settori in cui sono inserite; solo in alcuni casi esse sono riuscite a crearsi dei più ampi spazi di manovra (ENI) o fin dalla loro costituzione son state dotate di una certa possibilità di scelta (IRI).

In ogni modo è individuabile chiaramente, attraverso l'analisi della realtà storica dell'evoluzione economica italiana e lo studio di situazioni specifiche, la dinamica dei rapporti intercorsi tra lo stato ed i suoi enti. Si rileva infatti che, nelle situazioni di pieno sviluppo di un certo settore, vi è sempre stato un progressivo allontanamento dal mercato della partecipazione statale, allo scopo evidente di non intralciare l'azione del capitale privato, e di conseguenza un maggiore collegamento con la presenza politica e con l'accentramento delle decisioni proprie a livello appunto politico. Si accentuava infatti, in quelle situazioni, il ruolo « sociale » classico dell'impresa pubblica ed i suoi compiti di infrastrutturizzazione e di riequilibrio delle carenze. Mentre invece, quando si sono verificati fatti congiunturali intesi come momenti di crisi di sviluppo del capitalismo, si è verificato un allontanamento dalle « responsabilità politiche » e un più dichiarato collegamento con gli imprenditori ed in particolare con il grande capitale; che si è esplicato in pratica con l'assunzione, da parte degli enti statali, di funzioni « traenti » nell'ambito dei settori in crisi.

Dopo queste premesse di carattere generale si può passare ad un'analisi più particolareggiata del ruolo svolto dalle imprese pubbliche nello sviluppo capitalistico dell'industria italiana. La prima e più importante di queste è certamente l'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale), la cui creazione ebbe origine nel 1926 con la costituzione di un Istituto di liquidazione, al quale vennero trasferiti i crediti, le garanzie, le partecipazioni, ecc. spettanti al Consorzio per le sovvenzioni sui valori industriali. L'IRI si collega quindi, sia attraverso le sue finalità di « salvataggio » sia attraverso le sue stesse origini, alla politica condotta dalle grandi banche e dal Consorzio.

Nel R.D. che creava l'Istituto si parlava di una azione « rivolta alla riorganizzazione tecnica, economica e finanziaria delle attività industriali del paese », solo successivamente apparve la possibilità di intervenire attivamente nella politica economica. Infatti, nonostante le sue finalità, l'IRI operò in modo da inserirsi in tutti i settori fondamentali, creando società finanziarie (STET, FINMARE, FINSIDER, ecc.), sulla base del massimo rispetto delle singole autonomie di gestione e quindi con criteri meramente privatistici. Dopo l'ultima guerra l'IRI sembrava destinata alla liquidazione perchè avversata dall'orientamento liberistico della politica economica e perchè duramente provata dalle distruzioni belliche. Superata la fase di organizzazione, in cui agli impianti siderurgici del gruppo fu affidato il compito di dare inizio alla ripresa industriale, l'IRI venne sempre più caratterizzandosi come gruppo di imprese la cui posizione, all'interno del mercato, restava di tipo tradizionale; solo in seguito, con la creazione a Taranto dello stabilimento della Finsider, si ebbe la prima affermazione di una concezione più aperta e dinamica dell'imprenditore pubblico.

Nel 1953 veniva costituito l'ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), allo scopo di « promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi », che costituiva un importante rinnovamento di quel tipo di enti cui era stato affidato lo sfruttamento delle risorse naturali. Questo perchè si cominciava a rilevare l'inadeguatezza dello schema delle aziende autonome per i grandi interventi di carattere imprenditoriale, che costringevano lo stato a confrontarsi con un sistema industriale molto più avanzato di quanto non fossero le strutture del paese. Quindi la partecipazione statale, nei casi in cui non si trovava in posizioni di monopolio, per far fronte alle richieste del capitale privato e per non essere completamente superata da esso fu costretta ad assumere caratteristiche imprenditoriali. È significativo il caso delle grandi costruzioni autostradali, che rientrerebbero tra le competenze tipiche della Azienda Nazionale Autonoma per le Strade. Davanti ad un intervento di grandi dimensioni, che richiedeva meccanismi di finanziamento e tempi di realizzazione da « grande impresa », si è ricorsi all'affidamento, con una spe-

ciale legge-provvedimento, della concessione a società del gruppo IRI.

Questo problema è di particolare interesse oggi quando, non certamente a caso, il discorso di una revisione generale della disciplina delle attività delle amministrazioni statali, con compiti di intervento nell'economia (agenzie), è ripreso da un istituto privato, la Fondazione Agnelli, che in un rapporto afferma che gli aspetti promozionali della strategia proposta per la nuova gestione del territorio dovrebbero essere affidati ad un ente pubblico «con caratteri di gestione imprenditoriale, sotto il diretto controllo delle regioni». Nuovamente il capitale avanzato vuole dallo stato degli interlocutori privilegiati in grado di soddisfare le sue esigenze.

Riprendendo il discorso sullo sviluppo del ruolo svolto dalle imprese a partecipazione statale, sappiamo che esse hanno svolto un'azione decisiva per lo sviluppo del capitale in Italia negli anni '50, con gli investimenti nelle industrie di base; basti pensare ai già citati casi dell'IRI e dell'ENI. Gli interventi in questi settori, non a caso localizzati prevalentemente in aree privilegiate, rispondevano ad una logica abbastanza chiara: da un lato far pagare alla collettività gli aggiornamenti tecnologici, dall'altro preparare la «colonizzazione» del paese ed in particolare del Mezzogiorno. Si affermava infatti che: la responsabilità dello stato nel processo di sviluppo riguarda soprattutto la fase iniziale, nella quale, in un processo di industrializzazione, bisogna fare largo posto ad industrie produttrici di beni strumentali e di altri beni di consumo. Tali industrie, appartenenti proprio ai settori metallurgico, meccanico e chimico, hanno un alto fabbisogno di capitale, a motivo sia delle tecniche proprie a tali industrie sia delle dimensioni molto rilevanti che le relative unità di produzione devono assumere, sin dall'inizio, per essere economiche. Dal momento che, in questa famosa fase iniziale, la iniziativa privata non vuole rischiare i propri capitali e trova difficoltà a recepire le innovazioni tecniche, è chiara tutta la logica del discorso e come quindi il compito di far decollare lo sviluppo spetti allo stato. A questo si aggiunge che, nell'affidare all'azione pubblica la responsabilità della promozione, era sottointesa, per evidenti ragioni «economiche», la riconferma delle preesistenti localizzazioni e della politica di concentrazione; solo successivamente, come vedremo, con il miglioramento delle infrastrutture, anch'esso affidato alle imprese di stato, si può passare ad un più razionale criterio di dispersione.

Dopo il periodo di *boom* economico si è ritornati a parlare di intervento pubblico negli anni della congiuntura 1962-65, in cui si sono determinati fenomeni che sono ancora presenti nella struttura complessiva del settore imprenditoriale dello stato; cioè l'aumentata importanza, nell'ambito del settore pubblico, delle imprese pubbliche, ed in particolare delle imprese a partecipazione statale per l'esercizio di servizi pubblici e per la costruzione di grandi opere (infrastrutture). Le ragioni, tutte inscrite nella logica di fondo dello sviluppo del capitale, erano: l'esaurirsi del grande ciclo di investimenti nelle industrie di base, il mancato adeguamento delle pubbliche amministrazioni e delle aziende autonome operanti nel campo dei servizi, la necessità di investire in infrastrutture per favorire la ripresa delle industrie manifatturiere.

Quando nel 1966-69 si sono poi manifestati segni di una possibilità di ripresa economica, al settore imprenditoriale pubblico è stato nuovamente affidato un ruolo trainante, espresso sia dalle direttive programmatiche del governo, che avevano intanto perso quel carattere globale che invece aveva richiesto il periodo precedente, sia dall'andamento effettivo degli investimenti delle maggiori imprese pubbliche. I settori, cui è stato affidato il ruolo di determinare una nuova fase di espansione, sono l'oramai tradizionale settore siderurgico e meccanico e quello chimico. Nel settore siderurgico si era davanti ad un aumento del consumo mondiale che ha giustificato un ampliamento degli impianti, non più in grado oramai di far fronte alla richiesta del mercato. Di qui la scelta dell'IRI per l'espansione degli stabilimenti di Taranto che consentirà di allargare la gamma produttiva attraverso un più «razionale» uso degli impianti.

Ancora più significativa è l'evoluzione nel settore meccanico, con la decisione sempre dell'IRI di costruire l'Alfa Sud a Napoli. Anche in questo caso come a Taranto sono state sbandierate grandi promesse di una industrializzazione del Sud, si legge infatti nella Relazione Programmatica per il 1969 che «trattandosi di una produzione terminale assai complessa dà luogo ad una gamma molto vasta di approvvigionamenti di aziende anche di non grandi

dimensioni. Essa risulta perciò suscettibile di fornire un impulso di attività meccaniche che più facilmente possano essere intraprese dalle forze imprenditoriali meridionali». Affermazioni che sono state ampiamente smentite dai fatti che rivelano invece chiaramente quale sia il disegno delle imprese capitalistiche più sviluppate per trarre benefici dalle condizioni di arretratezza e per accrescere i profitti attraverso i vantaggi che si possono trarre, come nel caso di Taranto, dalla posizione, dalla concentrazione di attività, dalla maggiore efficienza e dalla diminuzione della conflittualità. L'elemento nuovo in questo quadro, anche se la logica non cambia, è l'importanza attribuita al settore chimico, dove l'ENI, che è attualmente già al secondo posto nella graduatoria delle imprese nazionali, ha ricevuto il compito di «razionalizzare» una situazione che è caratterizzata dalla presenza di parecchie imprese di dimensioni molto diverse e le cui iniziative non coordinate pongono gravi problemi. Il ruolo dell'industria di stato si riconferma nuovamente come quella di aziende non solo perfettamente inserite nel sistema ma pronte a mettersi al servizio del capitale ogni qualvolta sia necessario correre dei rischi od aprire nuovi sbocchi, naturalmente a spese della collettività. Di qui l'aumento delle partecipazioni IRI ed ENI al gruppo Montecatini-Edison, la modifica della legge istitutiva dell'ENI in modo da giustificare un maggiore impegno nel settore, l'espansione degli stabilimenti di Gela, Ravenna e della Val Basento. Tutto ciò va inquadrato nella prospettiva che il «piano chimico» apre a questo settore che dovrà svolgere lo stesso ruolo «pilota» svolto a suo tempo dalla metalmeccanica; non solo attraverso la razionalizzazione del ciclo produttivo ma attraverso una distribuzione degli impianti sul territorio che «alleggerisca le aree centrali rafforzando contemporaneamente i punti periferici del sistema» con l'intento tra l'altro di ridurre la conflittualità.

L'ultimo e forse, per certi aspetti, più interessante elemento che caratterizza gli attuali programmi di investimenti delle partecipazioni statali è l'impegno nei settori dei servizi pubblici e nelle realizzazioni infrastrutturali. Non più intese, nè come sfondo allo sviluppo economico come negli anni '50, nè come appoggio ed incentivo all'industria privata come negli anni '60, ma come vero e proprio campo di investimenti che allinea di fatto l'industria di stato con le punte più avanzate del capitalismo.

Un ulteriore programma autostradale ha consolidato l'impegno delle partecipazioni statali in questo campo, dirigendosi verso tre ordini di esigenze: «accrescere e razionalizzare i collegamenti internazionali, facilitare gli interventi a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, attrezzare con adeguate infrastrutture viarie di raccordo e di svincolo le grandi aree metropolitane». Questo è quanto dice il Ministero delle Partecipazioni; di particolare rilievo è anche il proposito dell'IRI di intervenire nel campo delle aree metropolitane; a questo fine ha infatti creato, nell'ambito del suo gruppo, la ITALSTAT (società italiana per le infrastrutture e l'assetto del territorio) che dovrebbe assumere il ruolo di *holding* di settore per le realizzazioni relative all'assetto del territorio, allo sviluppo dei trasporti ed alle sistemazioni urbanistiche. In questo settore negli ultimi tempi vi è stata effettivamente una vera e propria corsa al territorio: basta infatti ricordare il già citato documento della Fondazione Agnelli ed il documento dell'ISVET (Istituto per gli studi sullo sviluppo economico ed il progresso tecnico), che fa parte del gruppo ENI, la quale riconferma e ribadisce in pieno le affermazioni ed i programmi della F. Agnelli. Assistiamo quindi alla più esplicita alleanza delle più grandi imprese pubbliche e private che tendono ad imporre un modello di sviluppo della società, integralmente fondato sulla massima efficienza, in modo da poter realizzare, grazie alla relativa arretratezza del paese ed in particolare dell'Amministrazione Statale, una completa appropriazione del territorio, inteso come vera e propria «colonia», in cui si possa far pagare alla collettività il maggior «benessere» con l'accumulo dei profitti derivanti da economie di scala, rendite di posizione e di gestione.

Siamo quindi di fronte ad un perfetto rovesciamento dei compiti istitutivi delle partecipazioni statali che si stanno trasformando in una struttura di potere estranea ed anzi antagonista rispetto allo stato democratico.

A questo punto, anche in sede governativa, sono sorti dubbi in merito al fenomeno dell'acquisizione di potere, sia economico che politico, da parte delle grandi imprese pubbliche e si parla di tentativi di

ricondurlo ad un più corretto inquadramento democratico, senza però naturalmente intaccarne l'efficienza e la capacità produttiva. Il problema è difficilmente risolvibile e dà luogo a delle evidenti contraddizioni: non è infatti chiaro come si possa conciliare l'affermazione che «in una economia di mercato non si vede altro mezzo di controllo pubblico sulle grandi imprese a partecipazione statale che non sia quello offerto dalla politica di programmazione» ed il progressivo adattamento dei sistemi di pianificazione proprio alla strategia imposta dal capitale avanzato. Non è chiaro come il CIPE possa manovrare le imprese pubbliche con il solo controllo dei mezzi finanziari e degli «indirizzi programmatici», quando agli enti restano ampie possibilità di autonomia; infine, quando la mancanza totale di una chiara volontà di aggiornare la pubblica amministrazione continua a lasciare in mano agli imprenditori pubblici e privati la possibilità di spartirsi la gestione del territorio.

La relazione presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, Giolitti, e dal Ministro del Tesoro, Ferrari Aggradi, il 30 settembre 1971, successiva quindi alla relazione programmatica per il nuovo piano quinquennale, è abbastanza significativa per verificare, alla luce di tali fattori, quale sia la posizione del Governo di fronte alla situazione determinata dalle strategie del grande capitale.

La relazione inizia con una analisi degli avvenimenti del 1971, in cui si conferma il declino dagli investimenti privati, l'incapacità della pubblica amministrazione a svolgere i suoi compiti e, quindi, il ruolo attualmente fondamentale delle imprese pubbliche che hanno agito con la loro manovra espansiva «in senso anticiclico». Compiti che sono confermati ed anzi ampliati per ristabilire le condizioni economiche e finanziarie atte all'espansione anche nel caso che si presentino difficoltà interne ed esterne che richiedano «una azione più incisiva e selettiva» (aumento della conflittualità e politica economica degli USA). È quindi da prevedere un ulteriore impulso all'azione di sostegno dei settori in difficoltà e la concentrazione degli investimenti nelle solite aree privilegiate.

La conferma di tale politica pare tuttavia strana quando la stessa relazione riconosce il pieno fallimento degli obiettivi che si era posta nel 1970, ed in particolare del non raggiungimento della crescita del reddito nazionale a ritmo del 6%, obiettivo che la precedente relazione dava come «raggiungibile». In realtà, la produzione industriale, dopo qualche manifestazione vitale sul finire dell'anno 1971, è tornata a stagnare e sono falliti i programmi eseguiti puntando su tre fattori: la normalizzazione in fabbrica (attraverso la repressione), la ristrutturazione ed il dialogo con il sindacato; la politica di espansione della spesa pubblica a sostegno della domanda globale; l'accelerazione degli investimenti nell'industria a partecipazione statale come settore trainante. Malgrado governo e capitale si siano impegnati seriamente ad attuare questi tre fattori non si sono ottenuti gli effetti voluti: la spesa pubblica non ha ottenuto effetti incentivanti sensibili e gli investimenti nell'industria a partecipazione statale sono finiti per essere unicamente sostitutivi di quelli del capitale privato. Andando cioè a confrontare le analisi fatte fino ad ora, nel corso dello studio, con le conseguenze reali, sembra che l'intervento pubblico non abbia avuto una funzione risanatrice o promozionale ma sia stato di vero e proprio sostegno di un sistema che «perde sempre più colpi». In questo senso si spiegherebbe il nuovo interesse per il territorio come ricerca di una sede dove poter trovare la possibilità di grossi profitti che diano un po' d'aria al sistema.

Il rapporto continua analizzando la situazione determinata dagli avvenimenti economici internazionali e conclude affermando che «il governo è impegnato a perseguire una politica di espansione della domanda interna».

Per quanto riguarda invece l'ultima parte, in essa vengono esaminati i «Problemi e prospettive dell'azione pubblica» che si possono sintetizzare: nei campi di manovra attribuiti ai programmi di investimenti pubblici nei settori dell'edilizia abitativa nel Mezzogiorno, nei programmi di intervento pubblico nel settore dell'edilizia scolastica e nell'esecuzione di nuovi grandi programmi industriali (piano chimico, progetto aereonautico, investimenti in Calabria ed in Sicilia, ecc.). Naturalmente quest'ultimo argomento è il più importante e prevede in sintesi: per l'ENEL investimenti nel 1972 per 870 miliardi; per l'IRI investimenti per 1.300 miliardi destinati al raddoppio del centro siderurgico di Taranto, l'Alfa Sud, l'espansione della rete telefonica

e agli impianti autostradali; per l'ENI investimenti per 480 miliardi destinati al settore degli idrocarburi e dell'industria chimica; per l'EFIM investimenti per 158 miliardi.

Particolarmente importanti sono gli investimenti per la Cassa del Mezzogiorno affidati ai «progetti speciali», approvati dal CIPE, riguardanti: le principali decisioni di investimento industriale, promosse dalla contrattazione programmatica; l'incentivazione industriale legata in modo particolare all'ammodernamento; i «progetti pilota». Se si aggiunge che l'azione di sostegno riguarderà soprattutto i grandi complessi, perchè le risorse sono «esigue» e «l'intervento non può essere generalizzato», facilmente si comprende come nulla è mutato e come il governo continua nella sua politica di appoggio al grande capitale, pur sapendo che essa ha dato solo risultati fallimentari oltre che negativi sul piano sociale.

Infine l'intervento più importante è quello relativo al su citato «piano chimico», recentemente elaborato dagli organi di programmazione. A tale proposito il fatto di privilegiare il settore chimico, come elemento pilota dell'economia italiana, è interessante perchè legato ad un nuovo uso degli strumenti di piano. Il Programma quinquennale tende, ad esempio, a basarsi su piani di settore collegandosi da un lato ad una nuova definizione della politica di localizzazione che non dovrebbe più avvenire per «poli», in senso stretto, ma attraverso una disarticolazione, che congloba insediamenti industriali e residenziali, dall'altro lato all'uso della programmazione a breve termine espressa dai «piani annuali». Come avevamo recentemente riscontrato si assiste cioè ad un maggiore articolarsi della politica di programmazione a tutti i livelli per adeguarsi alle necessità del capitale.

In conclusione il Rapporto, riferendosi alle cause che a suo avviso hanno determinato il fallimento della precedente programmazione, afferma che «il succedersi di conflitti non solo determina impedimenti fisici alla produzione, ma crea anche una situazione di incertezza circa l'andamento dei costi, la possibilità di predisporre piani di produzione, la fissazione di termini di consegna che è di grave pregiudizio alle possibilità di espansione dell'intero sistema. Come è stato indicato nel Documento programmatico preliminare, per prevenire il verificarsi di tali situazioni «deve essere possibile realizzare un confronto aperto tra obiettivi delle rivendicazioni salariali ed obiettivi della programmazione». «La specificazione operativa dei termini di tale confronto dovrà essere uno dei punti centrali del piano annuale». Quindi, sostanzialmente attribuite le maggiori responsabilità alla classe operaia ed alle sue rivendicazioni senza domandarsi quali possano essere le ragioni che determinano l'accentuarsi della sua conflittualità, si promette al capitale che il nuovo corso di programmazione riuscirà a prevedere almeno, se non a contenere, questi pericolosi elementi di turbamento della produzione, non sufficientemente controbilanciati dagli sgravi fiscali promessi ed attuati.

Per quanto riguarda invece i tentativi delle imprese statali a comportarsi autonomamente rispetto al centro (fenomeno come abbiamo visto ricorrente nei periodi di crisi) si parla di una «severa qualificazione della spesa pubblica a favore delle spese ad effettivo contenuto sociale e produttivo» che, se da un lato non limita affatto la libertà degli enti, sembra diretta a favorire il processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Il configurarsi, sul piano della più generale politica economica, di un diverso e nuovo rapporto tra sviluppo del capitalismo e ruolo dello stato, che diventa esso stesso sempre più compiutamente gestore dello sviluppo all'interno di una concezione dinamica ed articolata dei rapporti politici, coinvolge, in primo luogo, le forze di classe. In effetti l'intera strategia del capitalismo, per gli anni '70, appare condizionata dall'essere un tentativo di risposta politica unitaria alla crescita delle lotte di massa verificatasi negli ultimi anni e allo sviluppo del processo di ricomposizione e unificazione di classe.

Qualunque interpretazione si intenda avanzare sul significato politico di tali lotte è certo che lo scontro sociale complessivo ha aperto una crisi generale nell'equilibrio del rapporto di classe nel nostro paese. Sul piano strettamente istituzionale assistiamo all'affermarsi di una interpretazione diversa del rapporto tra programmazione economica e ruolo dello stato che dovrebbe consentire tra l'altro, con il realizzarsi di una lunga «tregua» sindacale, il recupero di margini di produttività necessari allo sviluppo. Un'operazione questa che si inquadra entro la visione complessiva in cui le forze antagoniste

sono intese come fattore positivo dello sviluppo capitalista a condizione che gli stessi movimenti di lotta vengano controllati, imbrigliati e divisi a livello istituzionale.

« Una opposizione è anche percepita in forma latente dalle più vaste masse, nelle quali i motivi di insoddisfazione sedimentano ... i semi di possibili reazioni irrazionali ... Le anzidette tensioni traggono origine dall'inadeguatezza delle istituzioni a disciplinare l'impeto delle forze produttive nel quadro di un consapevole controllo sociale » (Progetto 80).

La programmazione, il Piano, non sono quindi solo lo strumento per prevedere, anticipare, eliminare gli scompensi all'interno delle crisi cliniche; sono soprattutto la ricerca di un nuovo tipo di stabilizzazione tra le classi ed un tentativo di istituzionalizzarle attraverso la cosidetta « contrattatione partecipata ».

È evidente come non si accenni mai alla presenza delle regioni in questo discorso lungo ma necessario, che potrebbe essere continuato e sviluppato, se non ci servisse unicamente a stabilire come si possa gestire ed in effetti si è gestito il territorio senza una programmazione democratica.

Struttura e organizzazione delle imprese pubbliche.

Per completare il quadro è opportuno classificare gli enti di cui si è fino ad ora parlato. Questo lavoro va inteso però non solo come individuazione di « nemici » da combattere ma come scoperta di una enorme potenzialità la cui utilizzazione potrebbe essere il primo obiettivo di una politica di programmazione fatta dalla regione che voglia riconquistare alla base democratica l'uso del territorio.

Passando alla struttura ed organizzazione delle imprese pubbliche si rileva come non presentino un corpo omogeneo, ma si differenzino invece a seconda delle funzioni che sono state chiamate a svolgere nel corso dello sviluppo del capitalismo italiano.

1) Il primo gruppo è costituito dall'IRI e dall'IMI, la cui azione non si differenzia da quella delle altre imprese private se non nella dipendenza, per alcune grandi scelte, dalla politica del Governo. Si tratta quindi di enti caratterizzati fin dalla loro costituzione da un inserimento e da una accettazione dei meccanismi di mercato. La partecipazione statale era intesa infatti come promozionale allo sviluppo ed inserita perciò nella dinamica e nella logica del mercato.

2) Il secondo gruppo è costituito da enti come l'ENI e l'EFIM che, anche se allineate nelle scelte di fondo alla logica del capitale privato, sono caratterizzate da una minore partecipazione ai meccanismi di mercato e sono più legate invece a precise politiche dovute alle attività specifiche che sono state loro affidate. Questa loro posizione si è successivamente tradotta in pratica nella possibilità di agire molto spesso come le punte più avanzate del capitalismo italiano, assumendosi dei ruoli più vasti e dinamici di quelli che gli erano stati affidati inizialmente.

3) Il terzo gruppo, di cui l'ENEL è un esempio tipico, si allontana dal mercato e tende ad assumere una funzione quasi corporativa di servizio pubblico, nell'ambito di un settore specialistico.

Per quanto riguarda l'aspetto organizzativo della impresa pubblica in Italia, quest'ultima segue tre schemi fondamentali: l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico, la società a partecipazione statale.

1) L'azienda autonoma è storicamente la prima forma assunta dall'iniziativa imprenditoriale dello stato nel campo della gestione dei servizi pubblici: adottata per le ferrovie dello stato, con i provvedimenti di nazionalizzazione del 1965, fu estesa alla amministrazione delle foreste demaniali, dei telefoni di stato, delle poste e telegrafi, dei monopoli di stato, delle costruzioni stradali. L'azienda autonoma è un organo della pubblica amministrazione inserito nella organizzazione di un Ministero, fornito di speciale autonomia amministrativa e finanziaria: essa ha un proprio consiglio di amministrazione distinto da quello del Ministero, un direttore generale fornito di particolari poteri, un proprio bilancio allegato a quello del Ministero. La disciplina dell'attività contrattuale delle aziende autonome è sottoposta ai controlli preventivi e successivi previsti per l'amministrazione statale in senso proprio alla legge generale sulla contabilità dello stato. Ciò fa si che si tratti di enti esclusiva-

mente amministrativi, scarsamente dinamici, relegati quindi al ruolo classico delle imprese di stato che è quello di creare le infrastrutture complementari allo sviluppo economico, senza assumere quindi alcun ruolo di punta. A questo proposito basti ricordare il già citato fatto che l'ANAS non sia stata in grado di realizzare le autostrade.

2) L'ente pubblico economico ha origine nel campo delle assicurazioni sociali (INAIL, INPS), sin dal 1898, ma acquista un rilievo decisivo negli anni tra le due guerre quando viene adottato per alcune grandi banche di interesse nazionale ed istituti di credito mobiliare (IMI) e viene man mano estendendosi, con compiti spesso misti di regolazione di settore e di gestione economica, a diversi settori economici investiti dal tentativo di impostare la politica «corporativa ed autarchica» del fascismo. Lo schema dell'ente pubblico economico è, poi, nuovamente utilizzato, con diverse caratteristiche, nel quadro dello sviluppo del capitalismo nel dopoguerra, per la realizzazione di interventi di riforma o per creare enti particolari come l'ENEL. Particolarmente interessante è il ruolo svolto da enti di questo tipo, nel quadro della riforma fondiaria e della Cassa per il Mezzogiorno, dove non hanno svolto un ruolo di riequilibrio territoriale e di aumento dell'occupazione (INA Casa, ENI, EFIM, ecc.) ma hanno preparato le basi su cui poter costruire un più efficiente intervento industriale (ruolo che non si differenzia molto da quello loro affidato dal fascismo).

3) La partecipazione azionaria pubblica ha invece origine nel cosiddetto periodo di ricostruzione del dopoguerra, quando, con la scusa dei danni di guerra, l'industria privata riuscì a far pagare alla collettività le spese del suo aggiornamento tecnologico. L'assunzione delle partecipazioni, operata prima dal consorzio per sovvenzioni industriali, fu affidata poi all'IRI, quando fu decisa la sua conservazione ed anzi l'attribuzione agli impianti siderurgici di tale ente della funzione di settore trainante per la ripresa industriale, rischio che i privati non avrebbero mai corso.

L'ente pubblico economico e la partecipazione azionaria pubblica, per il loro tipo di organizzazione basato sulla «indeterminatezza dei fini» che è il sogno definitorio degli «enti politici», sono i due gruppi di enti che hanno la possibilità reale di assumere ruoli di punta nello sviluppo dei loro settori.

Evidente, nel caso dell'IRI, è l'indeterminatezza dei fini per la mancanza di limiti all'attività definiti dallo statuto e dalla legge. Questa caratteristica si spiega con l'origine storica dell'IRI nato come ente di salvataggio. Una volta assunta dall'IRI la mansione di imprenditore attivo, la totale assenza di indicazioni sulle finalità di pubblico interesse da conseguire si traduce nell'attribuire al centro potere di discrezionalità politica.

Per quanto riguarda gli enti pubblici economici, esaminiamo il caso dell'ENI. La sua legge istitutiva pone lo scopo di «promuovere e attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei gas naturali» (1953); nonostante un denominatore comune sia rinvenibile ancora, nei processi relativi al campo degli idrocarburi, l'ENI, nel 1967, ha aggiunto al suo compito originario quello di intervenire nei «settori della chimica e della ricerca, produzione, rigenerazione e vendita dei combustibili nucleari, nonchè nel settore minerario attinente a questa attività». Si precisa inoltre che l'ENI può intervenire anche in altri settori, se collegati con quelli già citati, attraverso la creazione di nuove società.

Il contrasto tra l'efficienza e la dinamicità dell'espansione (come nel caso dell'IRI e dell'ENI) e le carenze di sviluppo dovute a limitazioni di decisione «politica» è riscontrabile nel caso dell'ENEL, ente rigidamente vincolato all'esercizio dell'industria elettrica. Questo legame settoriale ha determinato una situazione per cui l'ENEL tende solo a consumare impianti industriali e a non realizzarsi attraverso l'integrazione e l'acquisizione di nuove tecnologie come altri gruppi che possono avvalersi, anche all'estero, di una forma giuridica privatistica che li allinea con i grossi enti privati.

4.
CONCLUSIONE

L'ottica particolare da cui è stato esaminato il ruolo delle regioni nella disciplina e gestione del territorio, porta la ricerca alle seguenti conclusioni.

Le Regioni in materia di pianificazione territoriale, si sono attribuite in maniera abbastanza uniforme, il ruolo di «soggetti primari di programmazione». Tale atteggiamento si ritrova sia negli statuti sia nelle leggi emesse: esaminiamo ad esempio il «Documento per la deliberazione programmatica sull'assetto del territorio regionale» della Regione Lazio. Il pericolo latente, in questo e in altri atti dello stesso tipo, è quello di ripetere, a diversa dimensione, gli errori commessi dalla programmazione nazionale, effettuando delle scelte verticistiche che ignorano le richieste del referente sociale.

Situazione tanto più grave in quanto, a livello regionale, il contatto con la base è più immediato e reale.

In effetti la logica del documento della Regione Lazio, non si diversifica in maniera significativa dalla precedente proposta elaborata dal Provveditorato alle opere pubbliche ed approvato dal CRPE. Non si individua nessuna evoluzione, sia analitica che normativa, ma emerge invece la carenza della informazione che finisce per rendere il documento una serie di ipotesi prive di riferimenti al reale, non controllate ed incapaci di promuovere una concreta evoluzione.

Non si tratta tanto di fare un esame critico ed analitico della legislazione già approvata, quanto di individuare un ruolo decisamente diverso per la regione in cui, partendo dal presupposto di raggiungere una «programmazione partecipata», siano chiaramente definiti i ruoli degli attori.

In questo contesto è particolarmente importante il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale. Tale rapporto deve essere basato su di una reale uguaglianza per ottenere la quale lo Stato deve riconoscere alle regioni la capacità di individuare gli obiettivi della pianificazione, lasciando a sè il compito di coordinare e mettendo a loro disposizione tutta la capacità operativa degli enti ad esso legati.

Questo procedimento potrebbe permettere il raggiungimento di un equilibrio nella gestione pubblica del territorio superando il problema dei conflitti esistenti tra operatore pubblico e amministrazione e all'interno dell'amministrazione stessa. Tale conflitto si rileva oggi principalmente nelle problematiche settoriali in cui emergono maggiormente gli interessi del capitale e di conseguenza gli atteggiamenti privatistici dell'impresa pubblica.

È evidente come si ponga la necessità di una riforma degli ordinamenti amministrativi ed economici di gestione del territorio, i cui contenuti sono evidenziati in più punti della ricerca ma la cui enunciazione spetta soltanto agli organismi regionali che devono assumere in questo modo coscienza del loro ruolo prendendo in prima persona possesso del territorio.

SCHEDE INFORMATIVE RELATIVE AI PIÙ IMPORTANTI GRUPPI A PARTECIPAZIONE STATALE OPERANTI SUL TERRITORIO (*).

a) *I.R.I.* (*Istituto per la Ricostruzione Industriale*).

È un ente finanziario di diritto pubblico che la legge italiana definisce « ente autonomo di gestione ». Esso gestisce, per dettato legislativo, con criteri di economicità le partecipazioni e le attività patrimoniali in suo possesso, secondo l'indirizzo generale fissatogli dal Governo.

L'I.R.I. è inquadrato in un sistema pubblico al vertice del quale è il ministero delle partecipazioni statali che, in attuazione delle linee programmatiche elaborate dal C.I.P.E., coordina e controlla l'attività degli enti di gestione. A sua volta l'istituto funge da capofila di un complesso imprenditoriale articolato sostanzialmente su tre livelli: alla base si trovano aziende che svolgono le attività produttive vere e proprie e che, per gruppi omogenei, fanno capo alle società finanziarie controllate a loro volta direttamente dall'istituto.

Possono essere considerate società finanziarie di settore in ordine di fondazione:

STET (1933) campo delle telecomunicazioni

FINMARE (1936) campo armatoriale

FINSIDER (1937) campo siderurgico

FINMECCANICA (1948) campo meccanico

FINCANTIERI (1959) campo cantieristico

ITALSTAT (1968) campo delle infrastrutture e assetti urbanistici

Vanno inoltre aggiunte:

Società meridionale finanziaria (1963)

S.P.A. (1968)

(*) I dati qui riportati fanno parte di una più ampia documentazione in corso di elaborazione.

Fanno capo all'I.R.I. senza la mediazione di una finanziaria le società:

ALITALIA

RAI

AUTOSTRADE

b) *E.N.I.* (*Ente Nazionale Idrocarburi*).

La direttrice che l'E.N.I. intende assumere è quella di un crescente grado di autonomia e diversificazione in campo energetico. I settori in cui l'E.N.I. è principalmente impegnato sono:

1. Settore idrocarburi

Questo settore comprende le seguenti attività:

Attività mineraria

Ricerche di gas naturale

Trasporto di idrocarburi e prodotti petroliferi

Raffinazione

Approvvigionamento e distribuzione di prodotti petroliferi

2. Settore chimico-nucleare

Le principali attività di questo settore sono:

Attività esplorativa e risultati

Attività di approvvigionamento

Attività nel campo dei reattori avanzati

3. Settore ingegneria e servizi

In questo settore il mercato offre una buona opportunità per la costruzione di impianti chimici mentre si presentano più difficoltose le prospettive per la costruzione di raffinerie nei paesi consumatori. Le attività in questo settore di maggiore rilevanza sono:

Progettazione e montaggio di impianti e attività di perfezione

Ecologia, ingegneria del territorio e prestazione di servizi

Ricerca scientifica

Attività editoriale

4. Settore manifatturiero

Industria tessile

Industria meccanica

c) *E.F.I.M.*

La ripartizione percentuale del fatturato nel 1975 fra i diversi settori in cui l'E.F.I.M. opera è la seguente:

Metalmeccaniche	72%
Manifatturiere varie	15%
Alimentari	11%
Altre attività	2%

L'occupazione nelle aziende controllate dal gruppo ha raggiunto nel 1975 le 43.600 unità.

La struttura del gruppo ha mirato a decentrare alle finanziarie di settore le funzioni di coordinamento e controllo aziendale precedentemente esercitato dai servizi centrali dell'E.F.I.M.

d) *E.G.A.M.*

I settori cui l'E.G.A.M. è impegnata sono i seguenti:
Minerario-metallurgica
Siderurgico e attività integrata
Meccanotessile
Servizi e varie

La struttura finanziaria del gruppo è caratterizzata da una più che modesta disponibilità di mezzi propri e da scarsa disponibilità di terzi, mentre risulta eccessiva l'incidenza degli indebitamenti finanziari e, nel loro ambito, anomala la prevalenza degli indebitamenti a breve termine.

Le principali società che appartengono al gruppo sono:

1. Società italiana miniere
   - Ammi
   - Ammi sarda
   - Ri. Mix
   - Soc. mineraria Argentario
   - Mineraria alpi orientali
   - Cuprifera sarda
   - Ammi bario
   - Fiasa
   - Ammi commerciale
   - Sogersa
   - Solmine
   - Nuova fornicoke
2. Sias
   - Società nazionale Cogne
   - Breda siderurgica
   - Sisma
   - Acciaierie di Modena
   - Tecnocogne
   - Società bulloneria europea
   - Saoea
   - Metalsud
   - Nuova utensileria italiana
   - Pantox
   - Comfede Saprometa
   - Indusnova
3. Simates
   - Cognetex
   - Tematex
   - Nuova San Giorgio
   - Officine Savio
   - American Savio
   - Mactes
4. Isai
   - Sicea
   - Cerimet
   - Cintia
   - Roman

GUIDO FERRARA

PARCHI ED AREE PROTETTE NELLA DIMENSIONE REGIONALE

1.

LA NATURA DEL PROBLEMA

Sotto il titolo « difesa e valorizzazione dell'ambiente fisico e culturale », il Progetto '80 citava ed illustrava sommariamente i seguenti paragrafi:

— difesa del suolo
— tutela delle risorse naturali
— parchi e riserve naturali
— tutela delle bellezze naturali e del paesaggio
— preservazione del patrimonio storico-artistico.

Al paragrafo dei parchi era allegata anche una carta del territorio nazionale che descriveva le modalità di attuazione del modello di sviluppo territoriale proposto e che introduceva un vero e proprio sistema di aree da utilizzare per il turismo e il tempo libero; questo sistema prevedeva, tra l'altro, ben 82 nuovi parchi nazionali, da aggiungersi ai 4/5 esistenti. Come tutti sanno, si trattava solo di una delle molte schematizzazioni contenute nel progetto (che giustamente è stato largamente criticato e definito sinteticamente come una vera e propria fuga in avanti rispetto ad una realtà ben più complessa di quanto auspicato), ma è abbastanza significativa in sè per mettere in evidenza come, entro un quadro programmatico di pianificazione territoriale del paese, il problema delle aree non urbane trovi un peso ed un ruolo specifico che tiene conto, contemporaneamente, di due fattori di base: da un lato l'esistenza di risorse ambientali con caratteristiche di tipo culturale, storico, naturale o anche semplicemente bioclimatico, dall'altra l'esistenza di centri urbani concentrati in sistemi, in alcuni casi con caratteristiche metropolitane, tali comunque da sviluppare « bisogni » a livello di massa nei confronti dell'utilizzazione delle aree extra-urbane.

Tramontati i buoni propositi del Progetto '80, non per questo si sono risolti i problemi relativi al settore considerato, aperti come erano nel sociale e presenti nello stesso tessuto fisico ed ecologico del paese. Infatti l'assetto del territorio extra urbano e, in particolare, la politica di piano che è possibile sviluppare sulle aree maggiormente dotate dal punto di vista delle risorse ambientali, manifesta connessioni evidenti con i problemi della montagna, delle aree marginali, del regime idrogeologico dei suoli, dell'agricoltura, della forestazione, della caccia e della pesca: in altre parole è tutto un settore che resta in attesa di una politica probante e legata alle esigenze sociali ed economiche del paese.

Il problema dei parchi, in particolare, come quello della « protezione » di aree speciali, acquista in questo quadro un carattere di centralità e di preminenza, su cui sembra opportuno, per il grado di maturazione a cui è arrivato nel paese il dibattito politico-culturale, cercare di portare oggi un ulteriore contributo, con l'obbiettivo dichiarato di verificare, così facendo, il ruolo delle Regioni nella disciplina e nella gestione del territorio: è infatti alle Regioni che competono (o finiscono per competere)

tutti o quasi tutti i poteri di intervento nel settore delle aree non urbane, e le resistenze che i poteri centrali dello Stato hanno messo in moto a proposito della tutela del paesaggio (in parte rimossi dopo l'attribuzione dei piani paesistici alle competenze regionali) dimostra, oltre ad una sostanziale ignoranza delle variabili che compongono il problema ambientale, una linea di difesa della precedente organizzazione istituzionale e quindi dei meccanismi di potere in essa insiti (1). Tutto questo è evidente anche in presenza di proposte innovative capaci di far fare al paese nel suo complesso dei significativi passi avanti. Giova riconoscere che queste proposte, finora, hanno visto proprio le Regioni impegnate nella ricerca di formulazioni più congeniali al caso.

In sostanza, si tratta di indagare e di verificare le caratteristiche di un problema di « settore », per questo facilmente distinguibile da quello della pianificazione dei centri urbani, o da altri come i trasporti, i centri storici, i fabbisogni abitativi, ecc., ma non per questo meno urgente e significativo, visto che:

a) le tendenze verso la estrazione di rendite su terreni fabbricativi puntano da anni più sulla seconda casa che sulle zone di espansione propriamente urbana; la circostanza che la frangia di popolazione interessata a questo tipo di mercato è quantitativamente modesta non è da considerarsi come attenuante, ma costituisce un sintomo della gravità del problema, in quanto rende testimonianza dei paurosi squilibri esistenti sulle potenzialità d'uso delle risorse naturali e sulle modalità distorte con cui l'uso stesso viene consentito e reso possibile: per questo il turismo sociale resta a tutt'oggi una definizione astratta, priva di contenuti e di esempi concreti già praticati;

b) la discussione su cosa significhi tutela, difesa, preservazione, conservazione, parco, non è affatto esaurita, dato che ognuno attribuisce a queste parole ora un significato deterrente (vincolo = sviluppo zero), ora un significato di «corretta» amministrazione, ora un significato «progressista» di nuovo modello di sviluppo;

(1) Con il D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 la vertenza si è conclusa, com'è noto, a favore dell'attribuzione alle Regioni di tutte le funzioni amministrative del settore.

c) le Regioni continuano a legiferare in materia ambientale, praticamente «al buio», come dimostrano le miriadi di leggi regionali di tipo settoriale, molto spesso tanto contraddittorie quanto inefficaci, che sono state emanate nella prima legislatura e nello scorcio della seconda (cfr. appendice); in pratica le Regioni sembrano in questo aver ereditato dai poteri centrali la loro caratteristica più negativa, cioè quella di non valutare abbastanza l'insieme dei problemi del territorio nel loro complesso intreccio di relazioni, e di « risolvere » un caso per volta, senza quadro di riferimento, subendo con questo le spinte della crisi, invece di affrontarle con l'intenzione di capovolgerla;

d) infine, gli enti locali a livelli sub-regionali si trovano, entro questo quadro, nell'occhio del ciclone: alcuni piani regolatori destinano (quasi senza sapere come) vaste estensioni territoriali ad aree-parco, altri a chiare lettere affermano di considerare questa scelta — come ogni altra individuazione di aree agricole — un mero vincolo non-aedificandi, in attesa di eventi significativi entro il settore delle aree fabbricabili, altri ancora cominciano isolatamente a tentare approcci nei confronti dei veri e propri lineamenti istituzionali dei parchi, cercando di superare la fase programmatica con quella gestionale. D'altro canto, si sono sviluppate ricerche ad hoc su molti territori, si sono consultati specialisti di varie discipline, si sono succeduti convegni e dibattiti: ma quali siano le variabili fondamentali del processo che muta la politica di sfruttamento attuale delle risorse in un complesso organico di interventi, non ha trovato finora una sistematizzazione esauriente.

Per tutti questi motivi intendiamo sollevare qui il problema dei parchi e delle aree protette nella dimensione regionale, cioè ponendosi nell'ottica ed al livello delle comunità e dei governi locali, anche perché, come vedremo subito, non esistono praticamente in Italia problemi di parco di grado superiore (cioè dello Stato, con l'istituzione di parchi nazionali diversi da quelli esistenti).

Si parla di «dimensione» e di «livello», perchè di fatto i ruoli, la capacità di scelta, il potere cioè, è tutto da verificare entro un intreccio congruente di responsabilità politiche su cui confluiscono Regioni, Comunità Montane (o loro omologhi tipo Comprensori e, in qualche caso, Consorzi), Comuni

e Provincie; d'altro canto gli interessi in gioco riguardano l'Università e la ricerca scientifica, le Associazioni ricreative e culturali, la Scuola secondaria di ogni ordine e grado, tutta l'organizzazione della tutela della salute nei suoi aspetti ambientali e preventivi, gli Enti di sviluppo e di irrigazione in agricoltura, i Consorzi di bonifica, le Soprintendenze ai Monumenti, il Demanio marittimo, forestale e militare, le Camere di Commercio (che tuttora, incredibilmente, hanno potestà di gestione del vincolo idrogeologico) (2), le comunanze o « Università » di beni territoriali indivisi, i Corpi delle Miniere, le Magistrature delle acque e il Servizio idrografico nazionale, l'Azienda di Stato per le foreste demaniali, gli Enti turistici: ma l'elenco è certamente incompleto (e nella sua lunghezza risiedono molte delle cause dell'ingovernabilità del territorio, troppo spesso teorizzata proprio per mantenere la gestione reale del potere in ambiti a-democratici, o quanto meno non controllabili dai livelli di base). Resta il fatto che gli interessi in gioco sono numerosissimi ed incredibilmente pesanti, tanto che i nuovi e non ancora sufficientemente collaudati poteri regionali stentano chiaramente a darsi una definizione ed una linea di indirizzo univoca.

È allora più corretto, nei confronti del nostro tema e riguardo alla particolare contingenza storica in cui operiamo, parlare di « dimensione » e di « livello » regionale, piuttosto che anticipare veri e propri « ruoli » che poi, a verifica avvenuta, potrebbero risultare effettivamente limitati — nel nostro settore — ad alcune linee programmatiche su cui invitare l'intervento altrui.

Si era accennato, precedentemente, al fatto che la situazione territoriale del paese consente in larga misura di considerare poco adatto al problema un intervento diretto degli organi centrali dello Stato entro la casistica delle aree-parco, magari non nuove designazioni a « parco nazionale »: crediamo opportuno dover chiarire questo punto mediante la valutazione di alcuni fattori tipici della situazione territoriale stessa, intendendo deliberatamente trascurare gli aspetti di tipo giuridico-istituzionale sulle « competenze » dei governi regionali rintracciabili nella carta costituzionale.

La definizione accettata universalmente (a livello internazionale almeno) per distinguere le caratteristiche del « parco nazionale » da altri tipi di parco è la seguente: « un'area relativamente estesa 1) dove uno o più ecosistemi non sono stati materialmente alterati dallo sfruttamento o dalle attività economiche dell'uomo, dove le specie animali e vegetali, i siti geomorfologici e gli habitats sono di particolare interesse scientifico, educativo e ricreativo o che comprendano paesaggi naturali di grande bellezza e 2) dove la più alta autorità competente dello Stato ha preso misure per prevenire od eliminare al più presto possibile lo sfruttamento o le attività in tutta la zona e per imporre effettivamente il rispetto delle caratteristiche ecologiche, geomorfologiche ed estetiche che hanno motivato l'intervento e 3) dove i visitatori sono autorizzati ad entrare sotto particolari condizioni per scopi contemplativi, educativi, culturali e ricreativi » (3). Credo che forse nessun argomento raccolga tanta unanimità fra gli esperti come il fatto che in Italia non esiste praticamente nessun luogo di dimensione territoriale significativa, in cui gli ecosistemi non siano stati « materialmente alterati dallo sfruttamento o dalle attività economiche dell'uomo », e questo non solo e non tanto tenendo presente l'ultimo scorcio di secolo (cioè quello in cui si è avvertita la necessità dell'istituzione parco), quanto facendo riferimento agli intensi processi d'uso che hanno regolato i rapporti uomo/natura in Italia dai primi insediamenti, alla colonizzazione romana, alla rivoluzione industriale. Com'è noto, infatti, salvo alcuni endemismi estremamente localizzati, nessuna comunità vegetale significativa può dirsi strettamente « naturale » in Italia, dato che ovunque si è proceduto nei secoli a disboscamenti, dissodamenti, seminagioni, piantagioni, in qualche caso sostituendo a più riprese la vegetazione originaria con l'introduzione estensiva di specie non autoctone: anzi,

(2) Il D.P.R. già citato ha superato il problema, attribuendo anche questa funzione alle Regioni.

(3) Dalla risoluzione decima Assemblea generale dell'I.U.C.N. di Nuova Dehli, novembre 1969, cit. in *United Nations list of National Parks and equivalent Reserves*, I.U.C.N., Hayez, Bruxelles 1971, pag. 13 (traduzione dell'autore).

in molti casi è proprio la cessazione dei precedenti livelli d'intervento umano a provocare dissesti nell'ordine «naturale» degli elementi ambientali ed in particolare al paesaggio.

Seguendo questo tipo di ragionamento, anche facendo salvo che la definizione adottata dall'I.U.C.N. possa essere correttamente adottata nel caso di due parchi nazionali esistenti (Gran Paradiso, Stelvio), sembra fuori di dubbio che essa è quantomeno impropria a definire la situazione degli altri (Circeo, Abruzzo, Calabria) e non solo per quanto riguarda la specificità dell'assetto naturalistico tutto «umano», ma anche per quanto riguarda l'altro nodo della definizione, quello che richiede che «la più alta autorità competente dello Stato» abbia «preso misure per pervenire ad eliminare al più presto possibile lo sfruttamento». A conti fatti, a circa 40/50 anni di gestione «parco nazionale», sia l'area del Circeo che quella d'Abruzzo sono oggi ridotte, com'è a tutti ampiamente noto, a lembi di territorio in situazione addirittura più precaria (dal punto di vista dei processi di sfruttamento intensivo) di quella di altri, normalmente affidati all'amministrazione ordinaria: cioè si ha la riprova certa che le leggi istitutive hanno arrecato complessivamente più possibilità d'abuso che di protezione e ciò non tanto perchè i dispositivi di legge fossero sbagliati in sè, quanto perchè essi erano adatti a realtà territoriali del tutto dissimili da quelle considerate. Un esempio significativo da portare a riprova di quanto sopra è la questione della «taglia», delle dimensioni fisiche, cioè, che possono essere considerate adatte per l'intervento del tipo «parco nazionale»: di fatto, nessun territorio particolarmente significativo dal punto di vista naturalistico sembra sufficientemente esteso da configurare livelli di tipo «nazionale», come accade invece, in tutt'altra situazione, in aree geografiche di tipo extraeuropeo, come negli Stati Uniti, in Canada o in Africa.

Come abbiamo più volte accennato, da noi risultano piuttosto come emergenti i fattori di deumanizzazione del territorio (abbandono del presidio ecologico espletato per secoli da parte delle popolazioni agricole o montane) in parallelo con i processi di mercificazione «selvaggia» delle risorse naturali per l'appropriazione della rendita fondiaria da queste dipendente: ebbene, mettere ordine in questa materia non passa attraverso soluzioni semplificate di tipo meramente estraniativo (l'amministrazione dei parchi nazionali in Italia si basa su un'ipotesi meramente vincolistica, la cui gestione è affidata al parco stesso, ma che non pone in discussione i poteri esistenti sullo stesso territorio presso altri organi dello Stato) che fondano tutta la loro essenza alla concessione o alla negazione di un nulla-osta a sfruttare le risorse, ma passa o dovrebbe passare attraverso soluzioni istituzionali investite di reale potere di piano e di programma. Ad esempio, i processi accennati di de-antropizzazione propongono urgenti livelli d'intervento surrettizio nell'ambito della lotta al dissesto idrogeologico (d'intervento quindi, e non del suo contrario), mentre d'altro canto un'istituzione autorizzativa e vincolistica è debole e perdente nei confronti dei processi di mercificazione in atto sulle risorse ambientali, mentre tale non sarebbe se su di essa potesse esercitarsi un controllo democratico, basato su responsabilità di tipo schiettamente politico: e queste responsabilità esistono già e sono stabilmente radicate entro l'organizzazione degli enti locali. Di qui l'importanza del livello regionale nell'attuale fase di transizione e d'incertezza.

È alle Regioni, infatti, che compete l'opera di promozione istituzionale atta a superare l'ambigua ed inattuale forma del «parco nazionale» mediante modelli di altri tipi di parco, questa volta rispondenti ai reali problemi da risolvere.

Le aree-parco come si configurano in Italia sono dunque più un problema di pianificazione territoriale che di pura e semplice «protezione» di particolari caratteristiche ecologico-ambientali; questa constatazione-conclusione riguarda non solo la scelta e il dimensionamento delle singole zone, ma anche la non risolta questione della formazione della rendita, legata all'estrazione delle risorse. A questo proposito giova notare qui, di sfuggita, che non sempre gli interessi in gioco sono da considerarsi contrari alle aspettative più diffuse entro l'intera collettività sociale: per esempio è fin troppo noto che una razionale utilizzazione delle risorse idriche o della geotermia per la produzione di energia elettrica avrebbe benefici diretti sulla bilancia dei pagamenti, abbasserebbe la dipendenza industriale e produttiva della nazione nei confronti dei paesi stranieri, migliorerebbe i tassi d'inquinamento da

combustione di idrocarburi derivanti dalle centrali termoelettriche, diminuirebbe — infine — l'urgenza (e le preoccupazioni) di procedere all'installazione di centrali nucleari. Ebbene, estrarre queste risorse non può e non deve essere considerato un processo alternativo alla gestione ecologica di un territorio, anche se destinato a parco (ed è anzi probabile che le risorse più rilevanti sul piano nazionale si collochino proprio in aree idonee a questo fine), e questo è possibile solo se alle metodologie proposte dall'approccio «estraniativo» della conservazione vincolista si sostituiscono quelle proprie della pianificazione ambientale che è in grado di modificare gli ecosistemi, ma ben sapendo in anticipo quali sono le conseguenze, non tutte obbligatoriamente negative, entro gli equilibri naturali, e con questo assumendo una capacità di decisione, di scelta e d'indirizzo di tipo globale.

In conclusione, vista la preminenza dei fattori di «piano» rispetto a quelli di «vincolo», restano da fissare le responsabilità di chi deve prendersi carico di operare le scelte sul piano politico-istituzionale. È qui che il cerchio si chiude nel punto dove abbiamo iniziato il nostro itinerario: occorre ridefinire il ruolo specifico dei poteri locali e fra questi, in particolare, quello dell'Ente Regione.

2.

DEFINIZIONI E MODELLISTICA DEI PARCHI E DELLE AREE PROTETTE NELL'ESPERIENZA ITALIANA

Com'è noto e come già abbiamo avuto occasione di notare, il tema dei parchi e delle aree protette in Italia riguarda un approccio all'uso del territorio e delle sue risorse che ha dovuto sottostare ad un itinerario politico, istituzionale e culturale intessuto di pesanti contraddizioni e mistificazioni, cosicchè credo che si possa tranquillamente convenire che ad oltre 50 anni dall'istituzione dei primi due parchi nazionali italiani (Gran Paradiso 1922, Abruzzo 1923) tutti o quasi tutti i principali problemi che la tematica sottintende restano incerti e parzialmente irrisolti.

Il nostro compito diviene quindi, in mancanza di particolari procedure che documentino un processo di intervento già collaudato, quello di proporre qui una breve rassegna critica delle principali polarizzazioni attorno a cui si è venuta mano a mano costituendo una «modellistica» di parco, da inquadrare nel contesto di pesante separatezza fra gli stereotipi culturali proposti alla discussione e le prassi operative di intervento degli operatori privati e degli organi istituzionali espressi ai vari livelli, ed in particolare al livello regionale, che, come si è già accennato, può giocare un ruolo determinante.

Una modellistica quindi che può a buon diritto definirsi «di carta», ricca com'è, da un lato, di una messe di contributi teorici ormai considerevole ma, in corrispettivo, poverissima di esperienze pratiche, che peraltro coincidono quasi ovunque o con palesi non sensi o con veri e propri fallimenti, alcuni dei quali gravi e recenti.

Ma prima di riassumere nei limiti obbligati dalla circostanza i punti essenziali di questa casistica, sarà forse opportuno premettere una distinzione pregiudiziale fra le possibili prassi di intervento istituzionale pubblico, distinzione sulla cui mancanza le mistificazioni citate hanno potuto nel tempo guadagnare spazio e crescere su sè stesse: quella tra una politica di tutela atta ad impedire che una certa categoria di beni territoriali (naturali, storici, ambientali) possa subire determinate alterazioni, e una politica di gestione atta a realizzare sugli stessi beni delle finalità collettive, fra cui anche la «non alterazione». Il primo tipo di approccio parte dalla considerazione che l'utilizzazione economica del territorio possa essere realizzata in linea generale tanto nei luoghi che accolgono risorse ambientali e culturali quanto nei luoghi che ne sono privi; un vincolo può allora provvedere a trasferire le attività non compatibili dai primi ai secondi senza inconvenienti per il sistema nel suo insieme. Quando invece le attività economiche derivassero direttamente dalla presenza delle caratteristiche ambientali, allora un regime autorizzativo esaminerà caso per caso la

congruenza delle opere progettate con il vincolo stesso, presumendo, così facendo, che l'autorità dello Stato sia sufficiente garanzia nei confronti del contesto sociale in genere, cercando ad ogni buon conto di conciliare comunque l'interesse pubblico con l'interesse privato (1).

Il secondo tipo di approccio ritiene invece che le risorse territoriali rappresentino sempre un momento essenziale per i processi di sfruttamento economico e per la subordinazione dello spazio al modo di produzione; cosicchè, in presenza di alcune specifiche concentrazioni di risorse di particolare rarità e pregio accompagnata dalla complessità degli ecosistemi (di cui sia in un modo o nell'altro provata la potenzialità per l'estrazione di rendite) sono praticamente possibili solo due alternative: o avverrà prima o poi una modificazione profonda ed irreversibile del contesto ambientale a seguito dell'avanzare dei processi di sfruttamento, oppure il riconoscimento del carattere eccezionale della concentrazione di risorse comporterà l'avvio di una gestione dei beni di tipo pubblicistico che, nell'assumersi in proprio l'iniziativa degli eventuali processi di utilizzazione e di sfruttamento, sarà anche in grado di finalizzarli alla conservazione ambientale. L'intervento pubblicistico non coincide, come normalmente si crede, con l'automatica acquisizione in proprietà di tutti i beni che si intende gestire, perchè l'utilizzazione ottimale può essere avviata tramite un intervento di piano che utilizzi la disponibilità di risorse anche limitate, ma essenziali per l'ottenimento degli obbiettivi perseguiti.

Occorre quindi avere ben chiaro quale è la differenza di contenuti e di strumenti fra queste due posizioni di politica dell'intervento pubblico sull'ambiente (tutela e regime autorizzativo da un lato, gestione e pianificazione dall'altro), anche se non si deve escludere pregiudizialmente che, in una strategia complessiva ed articolata, si possa far uso dell'uno o dell'altro strumento, una volta che si sia in grado di distinguerne l'efficacia e la reale portata nei confronti degli obbiettivi da conseguire.

In ogni caso per affrontare correttamente l'impostazione teorica di una politica di parchi di tipo non velleitario, occorrerà tener conto dei seguenti fattori, da assumere come postulati di base:

1) Il territorio nei confronti delle attività economiche non è indifferenziato, ma offre volta a volta delle relative concentrazioni di risorse che, per la loro caratterizzazione, rendono possibile la monopolizzazione e l'estrazione di rendite in modo continuamente variabile nel tempo e nello spazio; la considerazione di queste possibilità (reali o potenziali) entro il territorio di un parco non può essere liquidata attraverso una definizione a-priori di incompatibilità, da ricondurre entro limiti congruenti con gli obiettivi preposti dal parco stesso. È vero semmai proprio l'inverso, dato che sono le caratteristiche e perfino la delimitazione di quest'ultimo che dovranno essere funzione dell'identificazione delle risorse e della politica di utilizzazione che si vorrà privilegiare.

2) Come abbiamo già osservato precedentemente, la conservazione della natura nel caso italiano non può coprire un ambito diverso ed autonomo rispetto a quello della prassi della pianificazione territoriale ed ambientale e, tramite questa (anche per i motivi sopra menzionati) dal più generale confronto con le tematiche economiche che sovrintendono l'uso delle risorse. La ricorrente pretesa degli esperti, professionisti e ricercatori nell'ambito delle scienze naturali, di estrapolare gli « interessi scientifici » da questo quadro complessivo può essere definita come il segno di due elementi concorrenti di immaturità politico-culturale: il primo del non avvenuto superamento del concetto della cosiddetta « neutralità della scienza », che risulta particolarmente falso in questo caso, trattandosi comunque di scienze applicate, necessariamente compromesse con tutte le questioni aperte nel sociale; il secondo della vera e propria incompetenza « disciplinare » nell'esame dei rapporti che si stabiliscono a valle dell'esistenza pura e semplice delle biocenosi e degli ecosistemi, e cioè nell'uso umano dello spazio, che è proprio il fattore messo in discussione. D'altro canto, l'incompetenza corrispettiva di coloro che si occupano dei problemi del controllo dell'uso del suolo nei confronti della complessità delle conoscenze di base che sarebbero necessarie per intraprendere una politica di parchi e di tutela ambientale, consiglia senz'altro come produttivo ed incoraggiante il tentativo di superare

(1) Cfr. 1° comma art. 9 R.D. 3.6.1940 n° 1357.

positivamente gli steccati disciplinari e di dare avvio ad una mutua collaborazione, per definizione priva di gerarchie di conoscenze dominanti.

3) L'appropriazione e mercificazione delle risorse non è in sè un fatto anomalo od eccezionale, entro l'attuale assetto economico, ma costituisce la prassi caratteristica del modo di produzione capitalistico che « regola » l'intreccio di profitto e rendita da un lato e di valori d'uso e di scambio dall'altro. Da ciò si deduce facilmente che in questo campo un intervento pubblico non potrà in alcun caso attendersi automatici successi tramite un'azione che si definisca genericamente di « buongoverno », almeno che non si entri nel merito dei contenuti strutturali di questo « buongoverno », trattandosi nel nostro caso di come sfruttare le risorse del territorio e con quali finalità: ciò costringe necessariamente a scegliere fra le classi sociali, sia per i gruppi che ne possono cavare vantaggi economici sia per i gruppi che attendono la messa in atto di un servizio. E questi non sono temi su cui si possa semplicemente avviare una corretta amministrazione, in quanto investono la rimozione o meno di interessi consolidati su procedure di sfruttamento che, a parte la debole pratica vincolistica, hanno fino ad oggi dominato in modo incontrastato il nostro paese.

4) Come ultimo argomento da considerare citiamo ancora la già accennata distinzione fra politica di tutela e politica di gestione. Mentre la prima non definisce mai un'area parco, ma al più soltanto determina un'identificazione di beni da cui tener lontane determinate attività, la seconda necessita di un vero e proprio « parco » di risorse da governare, e la parola « parco » va proprio intesa nel suo significato originario, cioè di insieme di beni omogenei, alla stessa stregua, poniamo, del « parco macchine » o del « parco ferroviario ». Questa affermazione tende implicitamente a dubitare della legittimità della definizione di « parco » per tutti gli interventi istituzionali (propri della maggior parte degli ordinamenti legislativi in materia, sia nazionali che regionali) che limitano il proprio divenire all'elencazione delle attività permesse e di quelle vietate. Si tratta quasi sempre di scelte che attengono alla vincolistica e quindi alla tutela, più che alla pianificazione e alla gestione: dovrebbero più correttamente, essere definite « aree protette ».

Questi i punti principali della problematica generale, che ci permettono di affrontare l'esame delle principali tipologie di area-parco, così come si sono configurate attraverso il dibattito e le differenti proposte portate avanti in oltre mezzo secolo di storia italiana.

Le tipologie su cui soffermeremo qui la nostra attenzione sono fondamentalmente tre, ed ognuna è provvista di una casistica sua propria e di una letteratura di appoggio: si consideri in ogni caso che questa suddivisione rappresenta solo una nostra ipotesi di comodo, per mettere più nettamente in risalto i contrasti emersi nel dibattito. Nella pratica, invece, ogni ipotesi di parco si avvale di una certa percentuale dell'una o dell'altra tipologia, secondo il caso.

Le tre tipologie riguardano, nell'ordine: il parco come *riserva*, il parco come *servizio* e, buon ultimo, il parco come *gestione*, a cui già in precedenza abbiamo riferito alcune anticipazioni.

2/1. – Il parco-riserva.

Si tratta di sottrarre all'uso comune lembi più o meno consistenti di territorio che accolgano risorse scientifico-culturali specifiche, in modo da garantirne la conservazione e (sempre in modo limitato e programmato) l'osservazione e lo studio. « Nell'ambito di tale concezione, vengono definite parchi nazionali quelle aree di eccezionale importanza e complessità naturalistica, di vasta estensione e di valore ed interesse internazionale, rappresentative di ambienti unici o tipici di un certo territorio, spesso famose anche per la presenza di particolari specie od associazioni animali e vegetali. (...) Sono chiamate riserve naturali, invece, quelle aree di significato e valore più circoscritto, di estensione più modesta, a volte addirittura identificabili con un singolo biotopo, fenomeno od entità naturale, pregevoli sul piano ecologico, significative dal punto di vista scientifico o rappresentative di aspetti peculiari di determinati territori » (2).

Conseguenti caratteristiche di questo modo d'intendere il parco alle varie scale come « santuario di natura », sono principalmente le seguenti ed esse,

(2) Franco Tassi, *Parchi nazionali e riserve naturali*, ISPE, Franco Angeli editore, Milano 1976, pag. 14-15.

come si vedrà subito, complicheranno notevolmente la limpida ipotesi iniziale di protezione organica di un bene identificato e circoscritto:

a) per l'efficacia delle operazioni di salvaguardia occorre che gradualmente si passi dall'uso comune (massima permissività teorica dal punto di vista naturalistico) alla riserva assoluta (nessun intervento o azione di disturbo). Quindi è necessario introdurre entro l'area del parco diverse fasce concentriche che realizzino in pratica questo passaggio. In conseguenza, metà o più dell'area parco non risponde più al concetto di riserva e diventa qualcos'altro che comporta dei problemi molto diversi dalla definizione data (per esempio i rapporti fra l'ambiente e le attività semi-libere dei visitatori);

b) l'azione di conservazione assoluta, per essere non velleitaria, dovrebbe essere intrapresa su suolo pubblico. Ma tutte le volte (e si tratta evidentemente dei casi più importanti) che la proprietà del suolo è privata (e realisticamente non può che restare tale), l'istituzione del parco-riserva si complica ulteriormente, perchè la « sottrazione all'uso comune » implica non soltanto dei costi di tipo istitutivo (servizi vigilanza, amministrazione, ecc.), ma anche dei costi per indennizzare i proprietari della mancata utilizzazione economica. Nasce allora una casistica molto complessa che si inceppa regolarmente nella disputa tuttora irrisolta sul diritto a edificare (cioè ad estrarre un certo tipo di rendita, in rapporto ad alcune deformazioni del contesto socio-economico italiano), perchè i costi di mancata utilizzazione sarebbero modesti se si trattasse di indennizzare i pastori dai danni causati dai lupi, ma diventa insostenibile se equivale a rimborsare gli speculatori per la mancata edificazione. Nè le difficoltà sono soltanto verso l'utilizzazione urbanistica. Infatti, come valutare il danno derivante dal divieto di installare impianti di risalita sulla neve sciabile? Oppure quello di impedire lo sfruttamento idro-elettrico? La casistica dell'estrazione della rendita dalle risorse è ricca e particolarmente complessa e, per di più, variabile nel tempo sulla base delle trasformazioni-involuzioni del mercato delle merci;

c) il parco-riserva, anche nei suoi punti più segreti e inaccessibili, necessita o può necessitare di azioni d'intervento, perchè:

— possono intervenire perturbazioni esterne (inquinamento dell'aria o dell'acqua, presenza indesiderata di specie animali e vegetali non autoctone, ecc.);

— possono verificarsi mutamenti entro le linee evolutive degli ecosistemi;

— possono accadere inconvenienti non previsti (incendi, valanghe, smottamenti, alluvioni) di dimensione ed importanza tale da riproporre un contesto ambientale diverso da quello di partenza;

— deve sempre prevedersi un intervento correttivo rispetto ai danni (anche se minimi, ma di solito tutt'altro che minimi) prodotti dall'attività di studio e di ricerca scientifica ammesse nell'area.

Per intraprendere tutte queste azioni è evidentemente necessaria l'istituzione di un ente apposito, con propri bilanci, con uno staff di dipendenti e perfino con un ufficio di pianificazione ambientale. Questo punto è evidentemente in comune anche con gli altri tipi di parco (da noi schematicamente definiti il parco-servizio e il parco-gestione), ma quello che può fare meraviglia in questo caso è la contraddizione che forse non è irrilevante fra la necessità di « mettere a coltura » il territorio anche in questo caso e la definizione conservazionistica iniziale. In altre parole, a parte la finalità intrinseca e le metodologie specifiche d'intervento, che differenza c'è fra questo modo di procedere e quello che governa una qualsiasi altra area verde di tipo non urbano? Ricordare che il parco dell'Engadina in Svizzera è sorto su un lembo non troppo significativo della catena alpina dove fino a 100 anni or sono si è tranquillamente cacciato e disboscato, può essere abbastanza significativo per riconoscere che, con il parco, è la « coltura » che è mutata, ed è ad essa che si deve il « rigoglio » di determinate specie animali e vegetali. Se infatti 100 anni fa nessuna decisione fosse stata presa, oggi flora e fauna, biotopi ed ecosistemi dell'Engadina sarebbero in tutto e per tutto analoghi a quelli delle zone extra-parco circostanti.

Da queste osservazioni di fondo si possono trarre alcune conclusioni parziali. La prima è che il parco-riserva rappresenta la conseguenza logica in senso gestionale delle procedure meramente vincolistiche (lo scopo fondamentale, infatti, è la conservazione in se stessa); la seconda è che tutte le volte che un parco di questo tipo si costituisce su una dimensione realmente territoriale (come accade ai nostri parchi nazionali, che in realtà sono parchi-

riserva solo per metà, mancando di alcune prerogative di fondo, quali ad esempio la capacità gestionale) si scontra inevitabilmente con difficoltà molto gravi; la terza è che esso traduce un modello inteso come un « a-priori » rispetto alla realtà e alla dinamica delle risorse economiche del territorio e, come tale, tende a non considerare come significativi gli scontri che avvengono nel sociale per la monopolizzazione e/o fruizione dei beni naturali: obbligatoriamente esso entra pertanto in difficoltà tutte le volte che la realtà delle cose diviene non congruente con il modello dato (i cerchi concentrici della zonizzazione) il che accade sempre, oltre una certa soglia dimensionale ed oltre una certa dotazione di risorse intrinseche; la quarta (e più grave) è che esclude tassativamente la persistenza della popolazione locale nei luoghi su cui questa ha storicamente sviluppato dei rapporti stabili, anche di tipo ecologico, a meno che questa non venga « riservizzata » nei limiti delle aree di pre-parco: restano comunque non indagate (perchè non ritenute significative) le relazioni economiche fra risorse e gruppi sociali e in conseguenza è estremamente semplice far nascere la polemica del tipo « parco sì, parco no », perchè in ogni caso il parco è contrario alla difesa degli interessi delle popolazioni locali. Questo fornisce di solito buona esca ai motivi dei gruppi sociali che intendono procedere indisturbati ad azioni di sfruttamento, anche di tipo distruttivo.

In sostanza, si tratta di un'impostazione idealistica che non si presta affatto ad essere generalizzata ed applicata in tutti i contesti territoriali. Mentre è adatta su aree del tutto non antropizzate e possibilmente di dimensione modesta, è del tutto negativa in presenza di massicci fenomeni economico-sociali che spingano per un'utilizzazione intensiva, collettiva e di massa. Al contrario, la concezione del parco-riserva intende privilegiare un uso di tipo elitario-aristocratico, e non a caso subordina al diritto-dovere di studio e di ricerca di alcuni specialisti tutti gli altri valori (bisogni compresi) e disvalori della società nel suo insieme.

2/2. – Il parco-servizio.

Qui il concetto che si persegue si arricchisce di un fattore rispetto al quale si intende finalizzare, oltre che alla conservazione, gli obiettivi del parco: è quello della fruizione collettiva dei beni naturali. Essa sarà naturalmente programmata nel tempo in modo tale che le risorse che la rendono possibile siano mantenute in perfetto stato di efficienza. La conservazione non è più, quindi, motivazione valida in se stessa, ma acquisisce il significato di « effetto », sulla base del perseguimento dell'obiettivo principale.

Anzichè pensare ad un'attrezzatura riservata particolarmente ad una ristretta élite di specialisti e di amatori, questa volta il riferimento si allarga all'intera popolazione, di cui si cerca di interpretare dei bisogni reali. « A parità di risorse naturali specifiche, quanto più ci si orienta verso una interpretazione del PARCO NATURALE COME ATTREZZATURA SOCIALE, e verso un accostamento della natura in senso educativo e liberatorio, tanto più risulta necessario che ogni singola scelta venga collocata in un quadro pianificatorio nazionale e regionale, entro cui risultare compatibile. Il servizio sociale infatti comporta per definizione la MASSIMA FRUIBILITÀ E DISTRIBUZIONE, implicando conseguentemente il massimo utilizzo delle risorse disponibili, mentre l'approccio ricreativo rispettoso dei beni naturali e ambientali non ammette una loro eccessiva intensità d'uso, riflettendosi pertanto in una ulteriore richiesta di risorse » (3).

Con questa definizione, in sè molto chiara, restano tuttavia sempre aperti alcuni interrogativi, che cercheremo di riassumere nei punti seguenti:

a) dovrebbe essere definito fino a che punto questo tipo di « servizio » possa essere il surrogato di altre forme di utilizzazione e di organizzazione del territorio; ad esempio un'adeguata pianificazione e gestione degli spazi verdi metropolitani ad uso diurno, settimanale e stagionale potrebbe essere largamente sostitutivo dell'individuazione e gestione di aree a parco naturale. Nasce, in altre parole, il dubbio che il « servizio » valga nella misura in cui i bisogni indotti nella popolazione urbana crescano in rapporto ai «disservizi» della città stessa; ne conseguirebbe uno schema non propriamente edificante dal punto di vista politico-cultu-

(3) Alessandro Boato, *Per una approssimazione alla tematica del Parco naturale*, in *Parametro*, n. 38, luglio 1975, pag. 7.

rale: da una parte la città che aliena, comprime e mortifica i suoi abitanti (e non perchè la città sia brutta in sè, ma perchè nell'attuale sistema produttivo essa è ridotta — fra l'altro — ad un processo di sfruttamento continuo che non risparmia affatto l'ambiente, ma anzi lo modella a propria immagine) e dall'altro il parco, lo « sfogatoio », adatto quindi non tanto per la cultura ed il superamento delle soglie ordinarie della conoscenza di gruppo e di massa, ma piuttosto per una ri-creazione (ovvero creazione da capo, riciclaggio) in grado di mantenere alti i ritmi di efficienza della forza-lavoro e di fornire un pretesto abbastanza motivato all'impiego dei beni di consumo di massa (in primis, l'automobile);

b) un approfondimento di questo tema porta anche ad un'altra considerazione. Non è del tutto vero che le risorse adatte ad attivare un parco come servizio siano « inestensibili » a causa della « determinante limitatezza delle risorse disponibili » (4), perchè anche nel breve periodo (se per « breve » si intende un arco di 5/6 anni, molti meno, comunque, di quelli utili in Italia per rendere efficiente un nuovo ospedale) non è impossibile progettare e creare aree verdi attrezzate per centinaia e migliaia di ettari, offrendo, congiuntamente ai beni naturali (anche se non necessariamente da definire come « unici ») una gamma molto diversificata non solo di attrezzature e di spazi-gioco, ma anche di opportunità culturali articolate e varie (viene obbligatoriamente alla memoria l'esempio del bosco di Amsterdam, inesistente solo 40 anni fa' e da diversi decenni capace di offrire contemporaneamente ben 100.000 posti-gioco, realizzati su circa 1.000 ettari di terreno, sistemati ben all'interno dello sviluppo metropolitano olandese). Non ci sono dubbi che iniziative di questo genere potrebbero essere ampiamente sostitutive di molti programmi di parchi-servizio, con in più il vantaggio di non essere costretti a periodiche migrazioni, a pendolarismi domenicali o stagionali, fruendo di aria pulita e di spazi adeguati non solo nei luoghi « naturali » adatti alle marmotte e agli stambecchi, ma anche in quelli umanizzati che costituiscono il posto di vita e di lavoro di molti milioni di esseri umani;

c) un ulteriore punto da precisare riguarda l'esistenza o meno, nel territorio limitrofo alla costituenda area parco, di una consistente presenza turistico-alberghiera. Anche se spesso si tende a non entrare nel merito di questo problema (perchè riguardante le aree urbane o perchè la valutazione di fattori economici è pur sempre un po' scomoda) esso è certamente uno dei più importanti, proprio perchè il parco-servizio, in questo caso, viene a trovare bene o male un interlocutore economico preciso nell'impresa alberghiera, che potrebbe alla lunga dichiararsi interessata alla costituzione del parco, sia per porre un limite alla crescita illimitata degli investimenti nel settore stesso (anche per mezzo del « congelamento » di aree consistenti e favorite da questo punto di vista), sia per dotare il patrimonio edilizio esistente di un « servizio » capace di valorizzare l'attività già in atto e anche, al limite, di coprirne le carenze di fondo, in attesa dell'individuazione di una politica organica in tutto il settore. Secondo questa prospettiva, una valutazione realistica dei vantaggi economici che l'industria turistica esistente potrebbe trarre da istituzioni di « parco-servizio », lungi dall'evocare moralistiche condanne, potrebbe costituire un fattore da leggere in positivo in molte situazioni specifiche. Ciò che sarebbe comunque da evitare è un'aprioristica spartizione di ruoli e di compiti fra sfera pubblica e sfera privata, secondo uno schema che nel passato ha dato luogo a risultati non propriamente edificanti: infatti alla prima area d'influenza competerebbe la finalità esclusiva di creare le destinazioni d'uso, le infrastrutture e la messa in atto di tutti i « servizi » (appunto) in modo da rendere possibili le condizioni di sfruttamento, prendendosi carico dei costi relativi e senza interferire sulle modalità di questo; alla seconda area d'influenza invece competerebbe il compito corrispettivo di incamerare rendite e profitti, entro un processo produttivo che confermerebbe così tutte le sue caratteristiche di tipo consumistico attraverso una « correzione » degli squilibri più distorti del meccanismo attuale. La contemporanea considerazione di questi due profili (apparentemente « opposti », almeno quanto la conservazione della fauna e la pratica della caccia, che restano però evidentemente legati nello

(4) Alessandro Boato, *op. cit.*

2.

DEFINIZIONI E MODELLISTICA DEI PARCHI E DELLE AREE PROTETTE NELL'ESPERIENZA ITALIANA

Com'è noto e come già abbiamo avuto occasione di notare, il tema dei parchi e delle aree protette in Italia riguarda un approccio all'uso del territorio e delle sue risorse che ha dovuto sottostare ad un itinerario politico, istituzionale e culturale intessuto di pesanti contraddizioni e mistificazioni, cosicchè credo che si possa tranquillamente convenire che ad oltre 50 anni dall'istituzione dei primi due parchi nazionali italiani (Gran Paradiso 1922, Abruzzo 1923) tutti o quasi tutti i principali problemi che la tematica sottintende restano incerti e parzialmente irrisolti.

Il nostro compito diviene quindi, in mancanza di particolari procedure che documentino un processo di intervento già collaudato, quello di proporre qui una breve rassegna critica delle principali polarizzazioni attorno a cui si è venuta mano a mano costituendo una «modellistica» di parco, da inquadrare nel contesto di pesante separatezza fra gli stercotipi culturali proposti alla discussione e le prassi operative di intervento degli operatori privati e degli organi istituzionali espressi ai vari livelli, ed in particolare al livello regionale, che, come si è già accennato, può giocare un ruolo determinante.

Una modellistica quindi che può a buon diritto definirsi «di carta», ricca com'è, da un lato, di una messe di contributi teorici ormai considerevole ma, in corrispettivo, poverissima di esperienze pratiche, che peraltro coincidono quasi ovunque o con palesi non sensi o con veri e propri fallimenti, alcuni dei quali gravi e recenti.

Ma prima di riassumere nei limiti obbligati dalla circostanza i punti essenziali di questa casistica, sarà forse opportuno premettere una distinzione pregiudiziale fra le possibili prassi di intervento istituzionale pubblico, distinzione sulla cui mancanza le mistificazioni citate hanno potuto nel tempo guadagnare spazio e crescere su sè stesse: quella tra una politica di tutela atta ad impedire che una certa categoria di beni territoriali (naturali, storici, ambientali) possa subire determinate alterazioni, e una politica di gestione atta a realizzare sugli stessi beni delle finalità collettive, fra cui anche la «non alterazione». Il primo tipo di approccio parte dalla considerazione che l'utilizzazione economica del territorio possa essere realizzata in linea generale tanto nei luoghi che accolgono risorse ambientali e culturali quanto nei luoghi che ne sono privi; un vincolo può allora provvedere a trasferire le attività non compatibili dai primi ai secondi senza inconvenienti per il sistema nel suo insieme. Quando invece le attività economiche derivassero direttamente dalla presenza delle caratteristiche ambientali, allora un regime autorizzativo esaminerà caso per caso la

congruenza delle opere progettate con il vincolo stesso, presumendo, così facendo, che l'autorità dello Stato sia sufficiente garanzia nei confronti del contesto sociale in genere, cercando ad ogni buon conto di conciliare comunque l'interesse pubblico con l'interesse privato (1).

Il secondo tipo di approccio ritiene invece che le risorse territoriali rappresentino sempre un momento essenziale per i processi di sfruttamento economico e per la subordinazione dello spazio al modo di produzione; cosicchè, in presenza di alcune specifiche concentrazioni di risorse di particolare rarità e pregio accompagnata dalla complessità degli ecosistemi (di cui sia in un modo o nell'altro provata la potenzialità per l'estrazione di rendite) sono praticamente possibili solo due alternative: o avverrà prima o poi una modificazione profonda ed irreversibile del contesto ambientale a seguito dell'avanzare dei processi di sfruttamento, oppure il riconoscimento del carattere eccezionale della concentrazione di risorse comporterà l'avvio di una gestione dei beni di tipo pubblicistico che, nell'assumersi in proprio l'iniziativa degli eventuali processi di utilizzazione e di sfruttamento, sarà anche in grado di finalizzarli alla conservazione ambientale. L'intervento pubblicistico non coincide, come normalmente si crede, con l'automatica acquisizione in proprietà di tutti i beni che si intende gestire, perchè l'utilizzazione ottimale può essere avviata tramite un intervento di piano che utilizzi la disponibilità di risorse anche limitate, ma essenziali per l'ottenimento degli obbiettivi perseguiti.

Occorre quindi avere ben chiaro quale è la differenza di contenuti e di strumenti fra queste due posizioni di politica dell'intervento pubblico sull'ambiente (tutela e regime autorizzativo da un lato, gestione e pianificazione dall'altro), anche se non si deve escludere pregiudizialmente che, in una strategia complessiva ed articolata, si possa far uso dell'uno o dell'altro strumento, una volta che si sia in grado di distinguerne l'efficacia e la reale portata nei confronti degli obbiettivi da conseguire.

In ogni caso per affrontare correttamente l'impostazione teorica di una politica di parchi di tipo non velleitario, occorrerà tener conto dei seguenti fattori, da assumere come postulati di base:

1) Il territorio nei confronti delle attività economiche non è indifferenziato, ma offre volta a volta delle relative concentrazioni di risorse che, per la loro caratterizzazione, rendono possibile la monopolizzazione e l'estrazione di rendite in modo continuamente variabile nel tempo e nello spazio; la considerazione di queste possibilità (reali o potenziali) entro il territorio di un parco non può essere liquidata attraverso una definizione a-priori di incompatibilità, da ricondurre entro limiti congruenti con gli obiettivi preposti dal parco stesso. È vero semmai proprio l'inverso, dato che sono le caratteristiche e perfino la delimitazione di quest'ultimo che dovranno essere funzione dell'identificazione delle risorse e della politica di utilizzazione che si vorrà privilegiare.

2) Come abbiamo già osservato precedentemente, la conservazione della natura nel caso italiano non può coprire un ambito diverso ed autonomo rispetto a quello della prassi della pianificazione territoriale ed ambientale e, tramite questa (anche per i motivi sopra menzionati) dal più generale confronto con le tematiche economiche che sovrintendono l'uso delle risorse. La ricorrente pretesa degli esperti, professionisti e ricercatori nell'ambito delle scienze naturali, di estrapolare gli « interessi scientifici » da questo quadro complessivo può essere definita come il segno di due elementi concorrenti di immaturità politico-culturale: il primo del non avvenuto superamento del concetto della cosiddetta « neutralità della scienza », che risulta particolarmente falso in questo caso, trattandosi comunque di scienze applicate, necessariamente compromesse con tutte le questioni aperte nel sociale; il secondo della vera e propria incompetenza « disciplinare » nell'esame dei rapporti che si stabiliscono a valle dell'esistenza pura e semplice delle biocenosi e degli ecosistemi, e cioè nell'uso umano dello spazio, che è proprio il fattore messo in discussione. D'altro canto, l'incompetenza corrispettiva di coloro che si occupano dei problemi del controllo dell'uso del suolo nei confronti della complessità delle conoscenze di base che sarebbero necessarie per intraprendere una politica di parchi e di tutela ambientale, consiglia senz'altro come produttivo ed incoraggiante il tentativo di superare

(1) Cfr. 1° comma art. 9 R.D. 3.6.1940 n° 1357.

bientale, un invito implicito alla partecipazione ed all'utilizzazione, cosicchè un vistoso successo di pubblico può far seguito all'iniziativa. Nei parchi regionali francesi è stata proprio l'istituzione-parco ad attirare masse imponenti di frequentatori, stretti dai pressanti bisogni insoddisfatti di tipo urbano, sì da diventare un problema molto serio per le manomissioni e degradazioni delle risorse, senza parlare del vero e proprio incremento edificatorio lungo i bordi dei parchi stessi, divenuti « sponde » e « coste » sulla natura per decreto pubblico e non per caratteristiche proprie: e non si pensi che si tratti di una situazione paradossale, perchè è la conseguenza diretta di una banalizzazione dei termini di fondo del problema.

È dunque l'intervento pubblico che massimamente concorre a creare uno sbocco redditizio all'uso delle aree non urbane (e non solo di quelle urbane, come finora si è ritenuto). Si tratterà allora di convogliare nella stessa mano pubblica i vantaggi conseguenti da queste azioni, rifiutando di lottizzarli fra i gruppi economici privati, fin troppo famelici di nuove esperienze di tipo neocoloniale.

Non esiste evidentemente uno schema di comportamento valido in tutti i casi, tanto che si va dai patteggiamenti con i possessori di suoli per la concessione di un'ultima fetta di rendita (per esempio con la concessione di una licenza edilizia) per ottenere in corrispettivo l'acquisizione pubblica delle aree restanti, ai piani che rigorosamente ritagliano le risorse da mettere « a coltura » dalle altre, avviando specificatamente su queste una politica di esproprio o, se del caso (e molte volte è largamente possibile), mediante convenzioni diverse, affitti semiperpetui o simili.

Quello che deve essere chiaro è che nessun titolo di « proprietario » è in grado, da solo, di far lievitare le rendite: questo è sempre possibile solo e soltanto mediante la decisione pubblica, la infrastrutturazione pubblica, l'utilizzazione pubblica. Qui risiede dunque gran parte di quel « potere » di gestione che è invece così difficile rintracciare entro le prescrizioni giuridico-istituzionali. Si tratta, molto semplicemente, di mettere in valore questo potere e di attribuirlo alle mani giuste, dotandolo al tempo stesso degli strumenti opportuni, invitando in corrispettivo la « proprietà » privata a produrre, invece che a continuare ad incamerare plus-profitti non dovuti. E gli strumenti opportuni sono tutti entro la politica di piano che è e resta, in conclusione, il punto di riferimento su cui incentrare la partecipazione democratica, il minuzioso controllo di tutti i gruppi sociali interessati, senza rammarico se questo comporterà, come sicuramente comporterà, uno scontro dialettico fra interessi contrapposti.

Il meccanismo giuridico-istituzionale a cui fare riferimento per un'attuazione di questo principio non è altro che una generalizzazione di un obiettivo che purtroppo per ora resta lontano da una pratica effettiva e che per questo resta oggetto di una vertenza aperta nel sociale: quello della non attribuzione ai soggetti proprietari dei suoli della facoltà di prescegliere la destinazione d'uso. Finora si è parlato di ciò entro la sola casistica diritto di proprietà/diritto di edificare, mentre la generalizzazione a cui si intende far riferimento qui riguarda un'avocazione globale di tutte le facoltà di estrarre rendite a favore della mano pubblica, che solo così assume il potere reale di socializzarla, senza per questo ricorrere a processi irrealistici di collettivizzazione dei beni immobili considerati, che possono tranquillamente mantenere il proprio status privatistico. Le recenti vicende sulla legge dei suoli, attualmente all'esame del parlamento, sembrano ancora una volta evitare il problema, anche per il solo settore edilizio-urbanistico, continuando con questo a marcare le differenze già molto sostenute fra il nostro e gli altri paesi europei a capitalismo avanzato. Ma anche indipendentemente da questo risultato, occorre riaffermare che non si tratta affatto di un'ipotesi estremistica e come tale imputabile di astrazione: com'è noto, infatti, la rendita, come categoria economica, niente ha a che vedere con il reddito o con il profitto, e consiste solo nelle plusvalenze che vengono ad avvantaggiare i proprietari dei suoli in modo del tutto non perequato, consistendo in benefici derivanti in buona parte dall'attività pubblica, sulla base dei progetti di estrazione delle risorse, come prima precisato. Ora, poichè queste plus-valenze sono molto spesso rilevantissime in termini monetari, finisce che ad esse è subordinato tutto il meccanismo produttivo entro l'uso del suolo, ivi compreso, per i meccanismi che lo legano obbligatoriamente al potere economico, lo stesso intervento pubblico. La necessità di invertire l'attuale processo risulterà più evidente, quando

si rifletta che non solo si può pervenire ad una più equa distribuzione di ricchezza fra i vari gruppi sociali, ma soprattutto che le contraddizioni globali (interne al sistema capitalistico nella sua fase di sviluppo attuale) che provoca il processo economico costituiscono di fatto una spinta disgregatrice, che frena ed ostacola lo sviluppo capitalistico stesso, generando guasti ed inconvenienti a catena contro vantaggi così distorti da essere produttori potenzialmente di nuovi inconvenienti, e così via.

Per quello che riguarda il territorio e le potenzialità reali di una politica di piano, risulta manifesto che questo rappresenta oggi il principale nodo da sciogliere sul piano politico, valido evidentemente non solo per le aree-parco, ma in termini tutt'affatto generali. Risulta altresì manifesto che le soluzioni « de facto » non possono essere collocate al livello regionale, coinvolgendo scelte che competono con evidenza alla sfera del potere centrale; tuttavia, il modo con cui:

a) impostare una politica di pianificazione del territorio ed il controllo dell'uso delle risorse rispetto ad obiettivi dichiarati e palesi;

b) coinvolgere le popolazioni interessate al soddisfacimento dei loro interessi di occupazione, di uso dei beni ambientali, di servizi;

c) predisporre livelli istituzionali adatti a realizzare gli inventari ecologico-economici delle risorse esistenti e a proporne politiche coordinate e controllabili di sfruttamento;

d) condizionare la lievitazione delle rendite private con un sapiente dosaggio dell'utilizzazione del demanio pubblico;

certamente rappresentano — come vedremo più in dettaglio più avanti — spazi idonei per l'azione dei governi regionali. È appunto a questo scopo che è utile perfezionare fin d'ora una metodologia d'intervento che riesca a coprire compiutamente tutti gli spazi operativi disponibili (6).

(6) Per l'impossibilità di superare il limite massimo entro il quale il presente volume dev'essere contenuto, il capitolo « Variabili per un'azione di piano in un'area-parco », che segue, a questo punto, nel saggio, non viene, nonostante l'interesse specificamente didattico, pubblicato (*n.d.r.*).

3.

ANALISI DELLA RECENTE INIZIATIVA GIURIDICO-ISTITUZIONALE IN MATERIA DI PARCHI

Questo paragrafo è stato predisposto allo scopo di riassumere i termini essenziali delle iniziative che sono state intraprese a livello istituzionale nell'ultimo periodo, sia su specifiche aree-parco italiane, sia in generale sulla questione dei poteri e delle funzioni degli enti-parco. L'argomento è quanto mai necessario, perchè sotto la stessa definizione passano in questa materia versioni delle cose oltremodo contrastanti: per questo si crede opportuno esaminare convergenze e divergenze di soluzioni apparentemente simili, ormai alla luce di un intero arco di legislatura regionale e anche in qualche esperienza specifica su cui è già possibile fare un bilancio.

Innanzitutto, tenendo presenti le premesse fatte a suo tempo, è opportuno distinguere fra le proposte e gli interventi legislativi che predispongono una politica di tutela e quelli che tendono a stabilire in tempi più o meno brevi una prassi gestionale delle risorse. I primi sottopongono il territorio da proteggere a speciali servitù e normalmente istaurano — così facendo — un regime autorizzativo (dove ogni intervento deve essere sottoposto al controllo pubblico); i secondi invece limitano questo tipo di approccio solo alla fase transitoria, puntando, in condizione di «regime» di parco, ad un intervento attivo ed aperto nel tempo di tipo essenzialmente pubblico.

Faremo riferimento a questi due criteri di base, cercando di orientarci rapidamente entro la ricca casistica proposta da questo tipo di approccio, dividendo il nostro tema in tre parti:

a) regioni a statuto ordinario nella prima legislatura;

b) il caso della Regione Liguria;

c) interventi recenti dello Stato in fatto di riserve naturali e leggi di salvaguardia ad hoc.

3/1. – Regioni a statuto ordinario nella prima legislatura.

Il quadro in materia di parchi regionali, molto succintamente, risulta riassumibile in tre/quattro grandi indirizzi preferenziali:

a) Regioni che propongono un piano regionale ed un programma pluriennale, in attesa del quale si impongono vincoli sulle zone da sottoporre a tutela (con elenco dei divieti a seconda delle zone, con il criterio della «intensità di conservazione» crescente dall'esterno verso l'interno). Questo è il caso del Piemonte, legge 4.6.1975 n. 43; della Lombardia, legge 17.12.1973 n. 58;

*a*1) Regioni che, verificata la difficoltà di giungere al piano quadro regionale, imboccano provvi-

soriamente la strada dei piani territoriali di coordinamento su specifici contesti territoriali. Ma l'iniziativa resta al livello d'intervento regionale, sia per la redazione che per l'approvazione dei piani. Questo è il caso della Lombardia, legge 9.1.1974 n. 2;

b) Regioni che procedono a dispositivi di legge « ad hoc » per contesti territoriali specifici, ma rinviando a consorzi intercomunali o ai comprensori ogni potere di determinazione sul piano territoriale di coordinamento, facendo salva l'approvazione regionale. Toscana, legge 5.6.1975 n. 65; ma anche Lombardia, legge 11.6.1975 n. 78;

c) Regioni che si limitano a definire il problema in linee molto generali e che pertanto si predispongono ad esaminare ed eventualmente approvare iniziative di parco pubbliche o private, che non escludono l'edificazione a priori. La dichiarazione di zona parco avviene dopo l'approvazione di un piano di utilizzazione e dopo la concessione di eventuali contributi regionali (fino al 100% della spesa). Questo è il caso della Regione Puglia, legge 7.6.1975 n. 50.

Un caso abbastanza speciale, che merita qualche riflessione, è quello della Regione Lombardia, il cui punto di partenza è la legge citata n. 58 del 17.12.1973 che, all'art. 3, stabilisce: « Il consiglio regionale approva, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, il piano regionale delle riserve e dei parchi di interesse regionale »; nemmeno un mese dopo parte il ballon d'essai del parco del Ticino (L.r. n. 2, 9.1.1974) che già è una eccezione alla regola, perchè chiaramente in assenza di piano regionale. Comunque la Regione stessa continua a porsi dei limiti di tempo anche in questo caso (18 mesi per l'approvazione del piano) che naturalmente sono intanto passati, senza novità di rilievo. Infine, altro tentativo « speciale »: il parco nord-Milano (L.r. n. 78, 11.6.1975) che, sempre « in attesa della formazione del piano dei parchi » diviene urgente attivare subito, e questo porta a stabilire un limite di tempo di 12 mesi nei confronti del consorzio intercomunale che questa volta viene investito del potere di presentare un piano territoriale di coordinamento. Che si tratti di una legge frettolosa ce lo dimostra il fatto che 12 mesi, per un consorzio da costituire, sono troppo pochi, soprattutto a fronte dei 18 che si era concessi la regione per un fatto analogo, già andati a vuoto.

Si insiste su questo aspetto del coordinamento dei tempi, per mettere in luce il particolare aspetto di emergenza e di precarietà in cui queste iniziative vengono prese, affinchè si possa smentire nei fatti che esse non rappresentano affatto momenti di « razionalizzazione » di una politica territoriale più generale, ma al contrario divengono l'ultima spiaggia (perdente) di un assetto pianificato del territorio che è ancora ben lontano dal determinarsi e che soprattutto non permette di essere surrogato. In generale, comunque, l'iniziativa regionale mostra fasi di particolare oscurità, anche nel caso più impegnato ed efficiente, come appare quello della Regione Lombardia.

Le altre Regioni meritano comunque una qualche attenzione, com'è il caso della Toscana, per ora presente solo per mezzo della legge istitutiva del parco della Maremma (Uccellina) n. 65 del 5.6.75, che resta sospeso fra un regime autorizzativo (delegato però al consorzio intercomunale) e un regime di gestione, per il quale si prevede la possibilità di acquisizione pubblica di aree, ad avvenuta approvazione del piano consortile.

Il caso pugliese è, d'altro canto, parimenti interessante: si è scelta la strada più semplice dal punto di vista funzionale, ma certo anche la meno impegnativa dal punto di vista della chiarezza d'impostazione politica. Infatti, è del tutto corretto sostenere che il parco altro non è se non una forma di « messa a coltura » del territorio, e quindi esso deve opportunamente prevedere risorse, investimenti, utilizzazioni e rendite; d'altro canto il demandare l'iniziativa ad altri, non necessariamente espressione di volontà pubblica, senza con questo impegnare gli enti locali in un lavoro di promozione che comporti rilevamento di risorse e costituzione di demanio, implica necessariamente una non-scelta e un rinvio della politica di piano, se non la sua sostituzione in termini di contenuti.

Questa rapida rassegna dei principali interventi di legge regionale in materia di parchi è necessariamente incompleta: non è possibile infatti entrare nel merito qui dell'iniziativa complessa che le Regioni hanno messo a punto nel campo dell'ambiente; è certo, però, che i campi d'intervento spesso si sovrappongono e si intersecano, per cui paesaggio, natura, urbanistica, problemi della montagna, agricoltura, turismo, inquinamento, inventario delle ri-

sorse, finiscono per rappresentare un «corpo» che è tutt'uno con il problema dei parchi. In ogni caso, è evidente che una visione unitaria si fa sempre più urgente, dato che i vari livelli d'intervento sono realmente specifici solo se coordinati in senso globale.

In conclusione, dunque, possiamo affermare che le decisioni regionali in materia di parchi sono solo una testimonianza parziale di una ricerca politico-istituzionale che si è trovata praticamente sommersa da una quantità incredibile di problemi irrisolti e sempre più ingarbugliati: per questo finora il dibattito non ha ancora maturato un approfondimento che possa costituire un punto di riferimento preciso e certo, e, in conseguenza, dovremo necessariamente aspettarci delle messe a punto su tutto il settore entro la seconda legislatura regionale, nonchè nelle stesse determinazioni dello Stato.

A documentazione dell'attuale grado di precisione dell'iniziativa delle regioni, si rinvia all'appendice, con l'elenco delle leggi in materia di aree non urbane, ambiente e parchi.

3/2. – Il caso della regione Liguria.

Conviene soffermare l'attenzione sulla Liguria non solo perchè è l'unica Regione italiana che abbia avviato il discorso sui parchi entro la seconda legislatura, ma anche perchè l'approccio proposto, forse proprio per essere il più maturo di quelli finora portati a termine dai Governi regionali, dopo aver ricevuto l'approvazione del Consiglio, ha visto invece il Commissario di Governo negare il suo nulla-osta, con la motivazione che le misure di salvaguardia previste «esorbitano dai principi stabiliti dalle leggi statali (art. 11 della Costituzione); violano l'art. 128 della Costituzione» e nella metodologia la legge «non rispetta lo statuto con il quale si è autolimitata la potestà legislativa regionale».

Non è nostro compito eccepire nel merito delle questioni del diritto circa le pretestuosità di tali motivazioni, nè è questo forse il punto di principale interesse, dato che presumibilmente il Consiglio Regionale Ligure ripresenterà l'iniziativa in termini che lasceranno poco spazio ad obiezioni di questa natura. È invece utile osservare che, non appena si abbandonino le prospettive di non-intervento tipiche della tutela fine a se stessa e si entri nel merito della creazione di strumenti operativi democratici che prefigurino poteri di tipo gestionale, allora è facile scivolare addirittura nell'incostituzionalità.

In breve, le caratteristiche della legge regionale n. 307 del 1.4.1976, per ora decaduta (1), sono le seguenti:

a) si stabilisce le aree (a confine incerto) per il quadro complessivo delle zone parco regionali;

b) si costituisce per ciascun sistema di aree un comitato con il compito di sottoporre entro due anni alla Regione una proposta esecutiva per l'area da delimitare, una disciplina per le attività e per i loro modi di gestione, una valutazione degli oneri finanziari e un quadro delle operazioni di pianificazione territoriale da espletare;

c) il comitato è costituito da consiglieri dei Comuni e delle Comunità Montane, è presieduto dal Presidente della Provincia, e ne fanno parte eventuali esperti esterni, ma solo se questo è ritenuto necessario dallo stesso Comitato;

d) l'istituzione del parco avviene dopo l'approvazione regionale degli studi e delle ricerche proposte dal comitato;

e) sono approvate norme di salvaguardia (differenziate in tre aree, da quella di pre-parco a quella di riserva) che restano in vigore fino all'istituzione vera e propria del parco: esse mantengono sia alcuni divieti tassativi sia la possibilità di far uso di un regime autorizzativo per alcune categorie di opere.

In pratica, cade ogni pericolo di intervento autoritario da parte dell'autorità regionale, si costituiscono poteri locali di natura comprensoriale che, per la particolarità delle aree considerate, prefigurano l'armatura decisionale sovracomunale dei futuri interventi territoriali e, infine, si consente alla politica di piano di concentrarsi al giusto livello di rappresentanza democratica, senza mediazioni o tentativi tecnocratici. I parchi quindi vengono visti non come toccasana, ma come procedure da maturare in tempi e modi opportuni, come processi per la cui «invenzione» è necessario avviare un approfondito dibattito e, appunto per questo, il carattere

(1) La Regione Liguria ha effettivamente varato la legge regionale n. 40 del 12 settembre 1977, con qualche modifica rispetto al progetto iniziale.

di tutela e di vincolo è limitato al periodo di decollo dell'iniziativa. In sostanza, niente « rien-ne-va plus », niente chiusure tecnocratiche, niente attribuzioni di poteri fuori posto, con molta fiducia, finalmente, nelle capacità di proposta e di autogoverno delle popolazioni locali.

Come si vede, non si tratta di incredibili o rivoluzionarie innovazioni: eppure costituiscono una premessa importante, a livello di metodo, ed un punto di riferimento.

3/3. – Interventi recenti dello Stato in fatto di riserve naturali e leggi di salvaguardia ad hoc.

Non intendiamo riferirci alle tematiche dei parchi nazionali, per i noti motivi più volte ribaditi, ma semplicemente a:

a) interventi specifici di parco nati a posteriori dei parchi nazionali e da questi diversificati per più di un aspetto;

b) riserve istituite dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

Per la tematica dei parchi nazionali, peraltro, si può ormai disporre di una letteratura approfondita e particolareggiata, mentre per gli altri aspetti del problema occorre qui verificare se l'iniziativa dello Stato ha messo a punto strumenti d'intervento che siano utili o riferibili anche al caso dei parchi naturali di livello regionale.

A) *Legge 1.6.1972 n. 442, per la tutela del Carso Triestino.*

Fra i diversi interventi speciali che lo Stato ha operato in questo settore, sembra opportuno riferirsi a questa legge che adotta la soluzione di concentrare l'esercizio delle funzioni dei vari organi di controllo e di piano (di cui lo Stato si avvale per l'ordinamento ordinario del territorio) in un unico ente apposito, invitando al tempo stesso la Regione Friuli-Venezia Giulia a stabilirne autonomamente le norme, l'organizzazione, l'ordinamento e l'amministrazione.

La legge regionale non è stata ancora varata, ma nella sua presentazione alla presidenza del Consiglio regionale del 22.1.1973, si leggono indicazioni pertinenti a proposito dell'insuccesso generalizzato della politica dei parchi naturali in Italia: « fra le tante cause di questa situazione di crisi sono state evidenziate le seguenti:

1) intreccio ed incidenza, sul territorio da proteggere, di un molteplice ordine di competenze, spettanti ad organi ed enti diversi, i quali assai spesso esprimono interessi contrastanti ed effettuano interventi disarmonici e contraddittori;

2) mancato affidamento agli Enti gestori di una funzione di pianificazione territoriale, la quale avrebbe consentito di procedere ad un adeguato assetto del territorio e ad un'ordinata programmazione delle misure di difesa e delle iniziative di valorizzazione;

3) mancato collegamento della tutela ambientale con la promozione dello sviluppo economico-sociale delle popolazioni locali, così da porre proprio codesta tutela alla base del loro progredire e da cointeressare, in tal modo, le popolazioni medesime alla gelosa conservazione di un loro patrimonio ambientale, reso per esse produttivo;

4) mancata attribuzione agli Enti gestori di un potere di autotutela, tale da assicurare una tempestiva efficace difesa contro le distruzioni e le compromissioni dei beni predetti;

5) gestione burocratica dei parchi, in luogo di una gestione imprenditoriale;

6) inceppamenti ed impacci creati da pesant ed antiquate normative pubblicistiche, come quella concernente la contabilità dello Stato, inopportunamente estesa alla gestione dei parchi ».

I rimedi proposti dal disegno di legge regionale sono relativamente semplici, con l'eliminazione della pluralità degli enti competenti, accentrandone i poteri nel presidente e nel consiglio direttivo dell'Ente-parco, conferendo a questo funzioni di pianificazione (e quindi di tutela delle risorse letta in rapporto alla promozione dello sviluppo socio-economico delle popolazioni locali). Il disegno di legge non sottilizza però sui problemi del potere e nel consiglio direttivo mescola in parti uguali tecnici, esperti e rappresentanti di organismi « scientifici », con una certa aliquota di amministratori locali. Nella citata legge Regione Toscana n. 65 del 5.6. 1975, invece, il potere decisionale spetta agli amministratori, mentre ai tecnici di vario ordine e grado è riservato un ruolo consultivo (l'ipotesi sem-

bra oltremodo più corretta, considerando fra l'altro che fra i « tecnici » siedono anche gli stessi funzionari degli enti locali, cioè i dipendenti degli amministratori che sono presenti nel consiglio in forza di una delega politica, seppure di secondo grado).

Giova tuttavia far riferimento a questo precedente del Carso Triestino, dove Stato e Regione potrebbero intrecciare una soluzione convergente, che:

a) individui il carattere decisionale locale dei poteri sulle risorse da gestire, non in senso astratto e illuministico, ma secondo gli interessi delle popolazioni ivi residenti;

b) unifichi questi poteri;

c) specifichi che l'unico livello corretto per addivenire alla gestione passa attraverso ipotesi di pianificazione continua e non solo attraverso imposizione di vincoli.

Naturalmente, al di là delle osservazioni già fatte sulla composizione del Consiglio (che svela un certo segno tecnocratico) emergono altre contraddizioni, fra cui principalmente le seguenti:

a) il Consiglio accentra funzioni che altrove (non solo in situazioni extra-parco) sono demandate direttamente agli enti locali riuniti in consorzio, secondo un'ipotesi che fa loro perdere potere e prestigio.

b) le delimitazioni sono stabilite dalla legge di Stato, accertate da tre esperti nominati dal Consiglio, e definitivamente approvati previa pubblicazione ed esame delle osservazioni, dalla Giunta regionale. La prassi è certamente corretta dal punto di vista giuridico-amministrativo, ma sottintende in larga misura l'estraneità delle risorse da tutelare rispetto alla politica di pianificazione territoriale esterna, cioè si mantiene il concetto di « isola protetta » che, volente o nolente, « galleggia » in un contesto « libero ». Nessuna indagine di ecologia applicata è posta alla base della decisione, se non la perizia dei tre esperti, che si presume assai rapida e molto poco « partecipativa ».

c) i divieti sono oggetto di un lungo elenco, che induce quasi a pensare che la riserva non sarà resa accessibile se non ai sorveglianti del parco; cioè la protezione della natura viene ancora una volta concepita come « altra » rispetto ai bisogni reali esistenti nel sociale. Naturalmente, la cura meticolosa del legislatore sembra sottintendere una assai scarsa rispondenza nella realtà, per le consuete inoperatività gestionali tipiche della situazione amministrativa italiana.

L'elenco delle perplessità potrebbe continuare. Qui sembra sufficiente limitarsi a queste osservazioni per chiarire che anche le proposte apparentemente più aperte e moderne non hanno sgombrato il campo da farraginosità ed incertezze che hanno peraltro non poco collaborato al blocco della legge regionale.

Potremmo integrare la rassegna dell'intervento dello Stato in materia con l'esame della legge 29. 7.1971 n. 578 per le ville vesuviane, o della legge 29.11.1971 n. 1097 per i Colli Euganei, ma, pur con intrecci diversi, la casistica finisce nella sostanza per non proporre elementi sostanziali di novità.

B) *Le « riserve di natura » istituite dal Ministero Agricoltura e Foreste.*

Qui il discorso si fa davvero molto semplice: la Direzione Generale per l'economia montana e per le foreste del Ministero citato decide, a partire dal 1959 e fino al 1976, di scegliere 70 territori entro la proprietà demaniale gestita dall'A.S.F.D., per disporre la conservazione di fauna, flora, paesaggio, acque, ecc. Non si tratta tanto di sottrazioni all'uso comune (perchè questo era un dato di fatto), ma piuttosto di una gestione, già pubblica, che sposta la propria finalizzazione verso la tutela più o meno integrale, invece che verso l'amministrazione ordinaria di tipo silvicolturale e di cura idrogeologica. 41.264 ettari su tutto il territorio nazionale (compresi i 4.000 ettari dell'area del Carso Triestino, precedentemente illustrata nella sua casistica speciale), pari allo 0,13% del territorio nazionale e divisi in aree dall'estensione media di 590 ettari, ma con punte di 11 ettari o addirittura di 2 ettari (Riserva naturale zoologica Pantanello, L'Aquila), tutti disseminati nei luoghi meno accessibili e più remoti, già esistenti da oltre un secolo nel profondo delle foreste demaniali: un accorgimento, quello di definire queste zone « riserve di natura », che non modifica alcunchè del problema di fondo, quello di stabilire una prassi di governo delle risorse del territorio che non porti alla degradazione ma al suo contrario, in

rapporto alla domanda sociale di occupazione, di beni e di servizi. Infatti, su questo punto specifico, nessuno dei provvedimenti citati è in grado di fornire particolari notizie o indicazioni. Per cui, ragionando per assurdo, è possibile che chi si metterà in viaggio alla ricerca di uno di questi beni territoriali per visitarlo possa trovarsi alla fine di fronte ad una recinzione metallica che impedisca l'ingresso, come può darsi che sia invece in grado, una volta sul posto, di agire indisturbato in azioni distruttive, senza che alcuno provveda ad impedirlo.

Ecco dunque in breve, il panorama italiano dell'ultimo quinquennio di interventi giuridico-istituzionali nel settore, secondo una lettura che parte evidentemente dall'ottica disciplinare della pianificazione dell'ambiente (e non da quella specializzata del diritto amministrativo). Singolarmente infatti, il problema dei parchi si colloca in Italia in un terreno che tenta di diversificarsi da questa il più possibile, forse perchè non sussiste una pratica generalizzata del controllo e della gestione dell'uso del suolo, nè in questo settore nè in altri. In conseguenza, il caso è « eccezionale », i tempi diventano sempre più stretti (e falliscono), per ogni parco si inventano poteri « ad hoc », che investono Soprintendenti, associazioni, amatori, cultori, scienziati nella misura in cui al tempo stesso si tenta di deviarne il potere dalle mani degli amministratori e dei politici, come se la lunga serie degli « esperti » cui conferire compiti di « governo » non fosse prassi anomala e deviante.

In questo quadro, quasi tutto appare come ribaltato e distorto: è come se il sistema economico, mentre compie rapine ed eccessi ambientali per ogni dove, si fosse dato carico di riappropiarsi moralisticamente di alcune delle aree marginalizzate, limitando i già scarsi poteri locali di autodeterminazione per bilanciare i conti con la natura. Il fatto in sè sembra facile, perchè si tratta di compiere il « sacrificio » di uno sviluppo economico che è già inesistente, con un passaggio di poteri dal piano politico a quello tecnocratico. Certo, i conti fatti o da fare nei confronti del sociale non tornano; per ironia della sorte, non tornano neppure quelli fatti e da fare con la natura, perchè si dimentica puntualmente che la specie animale più importante per garantire l'equilibrio del territorio è quasi sempre in via d'estinzione nei luoghi in cui si susseguono le iniziative conservazioniste: questa specie è l'uomo-gestore-giardiniere che con l'habitat e le colture ha stabilito il secolare presidio della natura. E, infine, i conti non tornano neppure per le forme di nuova utilizzazione a cui si dovrebbe andare incontro, perchè, anche se tutte queste ipotesi di parco dicono di volere incrementare il turismo, l'attività ricreativa, tutelare la salute, ecc., non hanno mai fatto menzione dei bisogni dell'utenza, nè hanno mai riconosciuto ad essa qualche potere.

È certamente arduo capire la logica di questa istanza conservazionista che propone il reimpossessamento della natura attorno a Triora (Liguria) o sul Gennargentu nel 1980, quando nel trentennio precedente questo criterio non ha sostanzialmente toccato le risorse economiche più ricche dal punto di vista della rendita parassitaria, come le coste marine o la montagna bistagionale. È arduo, ma ciononclimeno necessario, affinchè altri errori ed altro tempo perduto non facciano che allungare una già consistente lista di insuccessi.

4.
IL RUOLO DELLE REGIONI

Abbiamo già anticipato, in diversi passaggi dei precedenti paragrafi, una conclusione che è opportuno richiamare ed esplicitare meglio qui, quando ci si propone cioè di tirare alcune fila da tutto il nostro discorso, per verificare in concreto a chi, nella attuale realtà istituzionale e politica, competano le responsabilità più rilevanti per un avvio di tipo operativo entro il settore dei parchi naturali: ebbene, proprio per i motivi che abbiamo precedentemente elencato, possiamo affermare che alla pertinenza regionale mal si confà il potere di « istituire » direttamente i parchi e meno ancora quello di gestirli in proprio, nè più nè meno di quanto alla Regione competa ad esempio un intervento in prima persona entro i meccanismi di formazione dei piani regolatori comunali, anche quando questi presentino basi territoriali molto estese ed evidenti implicazioni regionali.

Del resto questa constatazione (che cerca soltanto di riaffermare per altra via che i ruoli dei governi regionali non sono o non dovrebbero essere quelli di uno stato autoritativo in miniatura, ma quelli di un diverso livello qualitativo di svolgimento ed evoluzione della vita democratica) non esime certo le Regioni dall'impegnarsi attivamente nella politica dei parchi, come cercheremo di dimostrare subito.

Ma la constatazione stessa intende sgombrare preliminarmente il campo da un malinteso molto radicato nella coscienza e nella formazione culturale dei più: che cioè siano sufficienti dei dispositivi di legge (nazionale o regionale, non importa) ad operare e mutare i rapporti prestabiliti entro i processi dinamici dell'assetto socio-economico e/o fisico-ecologico. Ad esempio, come ieri si chiedeva a gran voce la legge-quadro sui parchi nazionali (che francamente sarebbe stata ben poca cosa, a fronte dei problemi territoriali maturati in questi anni), oggi si può continuare a chiedere l'istituzione spicciola dei parchi naturali da parte delle Regioni, sempre mantenendo alta la fiaccola della crociata ecologico-tecnocratico-illuminista. Esempi di questo modo di procedere se ne trovano a decine nel panorama regionale italiano e a questo tendono quasi ovunque le raccolte di firme, gli appelli, gli elenchi, le richieste « popolari » di leggi ad hoc, ecc.; quasi ovunque in questo campo sono molto attive le associazioni conservazionistiche, che con le Regioni hanno cambiato il destinatario degli appelli ma non i contenuti degli appelli stessi.

Ma vediamo più in dettaglio i motivi specifici per cui le Regioni che si arrogassero il potere diretto di istituire e gestire i parchi vedrebbero nella maggioranza dei casi naufragare il loro intento, solo apparentemente lodevole. I motiv principali sono a nostro avviso i seguenti:

a) abbiamo già detto che i parchi sono null'altro che istituzioni di piano territoriale, con in più la complicazione che costituiscono delle vere e proprie « messe a coltura » delle varie risorse del

territorio, che riguardano in modo prevalente e diretto le popolazioni che da sempre, bene o male, sono state le protagoniste delle « colture » finora espletate. Qualsiasi intervento regionale che si accaparrasse questo nuovo potere, « contro » le capacità locali di autogoverno, commetterebbe un abuso sul piano democratico, anche se questo fosse motivato da obiettivi condivisibili in linea generale (si tratterebbe, per riprendere altri argomenti, di modelli di « parco nazionale » malamente adattati al caso);

b) il parco, inoltre, è « un'azienda », con compiti di uso e sfruttamento (e non solo di tutela, come erroneamente si sostiene) che devono essere costantemente sottoposti al controllo di tutti, ed in particolare delle popolazioni direttamente interessate. Se si trattasse solo di un ente « tecnico », del tipo dell'amministrazione forestale, potrebbe forse rappresentare anche un « servizio » di livello regionale, nel senso classico del termine, ma poichè si tratta di un « governo » delle rendite e dei profitti, capace cioè di togliere e di dare a questo o a quello dei diversi gruppi sociali, utilizzando (per di più) il danaro pubblico, il livello di definizione delle scelte deve essere più specificatamente circoscritto di quello regionale, proprio perchè il controllo « di base » possa essere esercitato in modo effettivo e corretto dagli stessi gruppi sociali interessati;

c) infine, il parco è pur sempre un sistema aperto, cioè si evolve costantemente rispetto alle proprie caratteristiche di fondo: gli ecosistemi mutano secondo specifiche linee di tendenza, la popolazione cresce o diminuisce, le relazioni socio-economiche determinano problemi in continuo superamento di se stessi, perfino le piante o gli animali possono essere troppi o troppo pochi o non essere sempre quelli giusti: nessuna legge statale o regionale può dirsi capace *di per sè* di mutare le proprie determinazioni parallelamente a queste variabili tipiche della realtà territoriale in divenire, mentre lo stesso non può dirsi di stabili istituzioni di governo radicate nella realtà locale, con precipui compiti di gestione di tutto l'arco dei processi evolutivi. E questo, senza voler marcare l'evidente serie di sostanziali differenze che si stabiliscono fra un'area-parco e un'altra, tanto che spesso l'unica cosa astratta e non confacente ai problemi locali è proprio il concetto stesso di « conservazione », quando è evidente che qualsiasi politica di parco dovrebbe piuttosto tendere al risultato opposto.

Non vorremmo, naturalmente, che queste motivazioni fossero così serie da apparire come negative in toto rispetto alle capacità (e ai doveri) regionali per un intervento in materia da parte delle Regioni stesse: è vero invece esattamente il contrario, almeno nella misura in cui, negando uno spazio e un ruolo semplificato e a suo modo improprio, si afferma in corrispettivo la priorità e l'importanza di altri livelli operativi. Volendo schematizzare, per semplicità, e rimanendo nello specifico della attuale fase politico-istituzionale, questi sembrano soprattutto i seguenti:

1) individuazione di un piano-quadro regionale di localizzazioni, di tipologie e di priorità per le aree-parco;

2) coordinamento dei numerosi indirizzi settoriali regionali entro il quadro della politica ambientale, con il conseguente esercizio del potere di delega entro le aree-parco;

3) istituzione dei « livelli intermedi » del potere di piano (comprensori, comunità montane, consorzi di comuni) e garanzia regionale di un supporto tecnico-amministrativo costante, almeno nella fase di avvio;

4) messa a punto di metodologie di base per la formazione dei piani comprensoriali e/o di interventi di parco, con specifico riferimento alla « pesatura » delle risorse naturali, culturali e turistico-ricreative;

5) costituzione degli inventari delle risorse e formazione delle banche regionali dei dati.

Non si esclude affatto che altri campi operativi si aprano alla Regione oltre i precedenti: si vuole solo sottolineare qui il carattere di preminenza dei punti citati rispetto a tutti gli altri.

Il criterio di partenza in sostanza è che l'organismo ottimale (per l'assolvimento dei compiti istituzionali prevedibili in una area-parco) deve essere individuato e messo in grado di funzionare per iniziativa ed impulso regionale, ma è pur sempre ad esso che autonomamente competono tutti i livelli di carattere propositivo, mentre è sempre alla Regione che, una volta superati i compiti di « avviamento » e promozione, competono i livelli corrispettivi di coordinamento e di controllo, ben all'interno della più generale politica territoriale.

Ma vediamo con maggiore dettaglio (anche se in modo obbligatoriamente sommario, visto che ogni punto per essere sviluppato meriterebbe una trattazione specifica) quali sono le motivazioni che rendono indispensabili ed urgenti i cinque ambiti sopramenzionati dell'intervento regionale contingente, precisando fin d'ora che non si tratta di un elenco ordinato secondo precise priorità, dato che alcune azioni possono essere svolte sia contemporaneamente sia alterando l'ordine dato: questo è tuttavia utile per comprenderne a livello teorico gli evidenti legami interni.

4/1. – Individuazione di un piano-quadro regionale di localizzazione, di tipologie e di priorità per le aree-parco.

Una definizione alla grande scala sia delle linee di tendenza nel consumo delle risorse ambientali a fini turistico-ricreativi, sia dello stato di assetto/dissesto dell'agricoltura, sia della consistenza e dell'importanza relativa delle risorse del territorio, porta abbastanza facilmente ad individuare, anche volendo avvalersi solo del bagaglio conoscitivo esistente (di cui sono a tutti noti, peraltro, i gravissimi limiti, che sono a loro volta indice dell'arretratezza di tutta la politica di piano), quali potrebbero essere le aree-parco potenziali di una qualsiasi Regione italiana, le aree territoriali cioè che sono suscettibili di ricevere un indirizzo «colturale» integrato.

Apparirà evidente subito, inoltre, una volta che questa prima verifica fosse compiuta, che ogni area risulta caratterizzata da una certa definizione di carattere tipologico, a seconda del prevalere della caratterizzazione di certi problemi sugli altri.

Si possono ad esempio quasi sempre distinguere:

1) aree-parco a tipologia di servizio urbano e/o metropolitano;

2) aree-parco collocate in territori marginali o comunque intermedi rispetto alle «zone forti» della regione;

3) aree-parco di qualificazione agro-silvo-pastorale.

Al primo caso appartengono le aree-parco comunque dipendenti direttamente dalle zone edificate, siano esse con caratteristiche propriamente urbane, siano esse investite da fenomeni accentuati di turismo stanziale (ad esempio, le aree costiere o della montagna bi-stagionale), che hanno in comune alcuni caratteri di fondo. Essi sono, principalmente, i seguenti:

— la spinta all'urbanizzazione (caratteristica soprattutto durante gli anni '60) legata a fenomeni di speculazione fondiaria che vive tanto sull'esplosione metropolitana quanto sullo sfruttamento delle risorse naturali, mediante l'insediamento della seconda casa e l'attivazione su vasta scala dell'«industria del territorio»;

— la mancanza di servizi sociali e di infrastrutture, in particolare per quanto riguarda i parchi urbani e le attrezzature sportive;

— la presenza di fenomeni di consumismo ambientale, dovuti sia all'appropriazione-mercificazione delle risorse, sia alla crisi istituzionale nei settori di pertinenza.

Al secondo caso appartengono le aree-parco collocate nelle zone marginali ed intermedie, dove la presenza di spiccate risorse ambientali (se queste non ci fossero, non si porrebbe il problema del parco) non ha tuttavia minimamente impedito il progredire nel tempo dei processi di degrado socio-economico, di abbandono delle campagne da parte della popolazione stanziale, di complessiva caduta di ruolo delle funzioni tradizionali fino ad oggi espletate o l'aggravarsi di precedenti fenomeni di scollamento e contraddizione insanabile fra città e campagna.

Oltre a notare le sostanziali differenze rispetto alla tipologia precedentemente descritta, si possono citare:

— la predominanza degli aspetti agricoli e silvicolturali rispetto a quelli caratterizzati da forti e consolidate correnti di pressione turistico-ricreativa (spesso questa si è verificata in aree limitrofe);

— la tendenza alla degradazione spicciola e allo spreco dei beni ambientali e culturali (ad esempio: case coloniche trasformate in case-vacanza o semplicemente abbandonate e quindi in via di distruzione);

— la tendenza all'assenteismo della grande azienda agraria capitalistica, insieme all'emigrazione dalle campagne da parte dei mezzadri, fittavoli e coltivatori diretti (con superficie media aziendale non su-

periore ai 4/5 ettari), e con il conseguente snaturamento (irreversibile) dei fattori antropologici originari.

Al terzo caso appartengono i comprensori agricoli, boschivi e zootecnici che sono in qualche modo ancora in grado di produrre redditi relativamente elevati rispetto alle medie nazionali, e dove il problema dei parchi si pone, oltre che come utilizzo razionale delle risorse ambientali (consueta «condizio sine qua non»), anche come possibilità di integrazione multiuso e di controllo corretto dello stesso sviluppo delle aziende agricole, di cui è nota la propensione allo squilibrio ambientale (ecologico, paesaggistico) mediante l'introduzione di tecniche colturali intensive. Questa tipologia è caratterizzata da:

— la presenza di aziende capitalistiche o contadino-capitalistiche con basi produttive non scadenti e comunque tali da assicurarsi anche un controllo degli sbocchi di mercato dei prodotti agricoli, e in molti casi in grado anche di definire livelli aggregativi o cooperativi;

— l'eventuale presenza di un'utilizzazione turistico-ricreativa abbastanza intensa, ma connessa assai più ai fenomeni agro-turistici che alle imprese alberghiere vere e proprie, con i conseguenti problemi di uso razionale e corretto delle preesistenze (edifici colonici, malghe, centri storici e simili);

— una localizzazione abbastanza privilegiata rispetto alle linee di traffico nazionali ed internazionali.

Anche se questo ultimo caso può apparire poco frequente o meno prioritario di altri, ci sembra opportuno indicarlo, per riprecisare ancora una volta che i problemi di parco non sussistono solo nelle aree di regresso socio-economico. Del resto, la «strada del vino» in Alto Adige o tutta la zona del Chianti Classico sono realtà meritevoli di essere affrontate e discusse quanto le altre, come ad esempio il parco del Ticino o quello di San Rossore-Migliarino per il primo tipo, o invece il Gennargentu e le Alpi Marittime per il secondo tipo.

Si noti infine che si tratta solo di una schematizzazione che in ogni Regione potrà trovare più specifiche e congruenti articolazioni: ma l'abbiamo introdotta egualmente in questa sede, perchè si abbia più chiaro il fatto che il piano-quadro regionale delle aree-parco non coincide affatto con l'elenco dei beni da salvare, come tanta pubblicistica, anche autorevole, ha lungamente sostenuto, ma riguarda tutte le risorse ambientali che si trovino dentro gli squilibri aperti dall'uso economico dello spazio territoriale.

L'intervento regionale per l'individuazione delle singole zone potrebbe naturalmente essere accompagnato da opportune norme di salvaguardia e da vincoli transitori operanti nell'attesa della formazione dei rispettivi piani di assetto, nonchè da studi e ricerche a livello regionale sui grandi temi dell'assetto agricolo-zootecnico e della silvicoltura, con particolare riferimento all'impiego dei finanziamenti ed incentivi pubblici che, nonostante tutto, sono in questo settore pur sempre molto rilevanti e aperti nel tempo.

Inoltre, il piano-quadro regionale dovrebbe sempre delineare le varie aree-parco potenziali con dei confini incerti, presi cioè come ipotesi di comodo per poter iniziare il più approfondito lavoro di lettura sistematica del territorio: in pratica un confine è già una scelta di per sè, e una scelta importante, per di più, e quindi deve essere un risultato del piano e non un a-priori rispetto a questo. Oltre a ciò, la Regione deve adoperarsi con tutti i mezzi affinchè gli organismi provvisti del potere di formare i piani (e degli uffici tecnici ed amministrativi capaci di gestirli) possano svolgere e svolgano effettivamente queste funzioni, entro certe scadenze e con modalità esecutive precise.

Il piano-quadro dei parchi è comunque da intendersi come il primo passo significativo verso una politica di controllo dell'uso del territorio regionale entro la globalità delle aree non urbane e non come caso a sè stante ed indipendente rispetto a tutto il resto.

4/2. – Coordinamento degli indirizzi settoriali entro il quadro della politica ambientale regionale.

L'appendice mostra esaurientemente come fino ad oggi i vari interventi regionali si siano soprattutto mossi in modo definalizzato rispetto ad una politica di piano; si è badato più, in sostanza, a distribuire contributi che ad individuare e realizzare obiettivi politici di carattere generale.

Questa linea di governo dovrebbe essere responsabilmente contraddetta, attraverso l'attivazione di un sistema di previsione organica delle priorità in tutti i settori ambientali, in modo tale da ridurre gli sprechi e realizzare la massima concentrazione delle risorse finanziarie entro canali prestabiliti e certi. È abbastanza chiaro che due dovrebbero essere i livelli di questo coordinamento: il primo è quello propriamente regionale, che dovrebbe fissare una serie articolata di modalità esecutive per la concessione dei contributi, entrando nel merito, cioè del «come» si interviene e con quali obiettivi di tipo pubblico (ad esempio, è inammissibile finanziare al tempo stesso il turismo e la protezione del paesaggio, senza porsi questo interrogativo di fondo), e ciò evidentemente sulla base delle caratteristiche proprie dell'economia regionale e in particolare dai suoi equilibri; il secondo livello è di conferire adeguati poteri ai cosiddetti enti intermedi (comprensori, comunità montane, consorzi di comuni) di tipo sovracomunale per la gestione dei singoli settori, fra cui, come approccio alla «globalità ambientale» la politica di parco spicca per la sua rilevanza. Per questo riteniamo di doverci soffermare anche su questo aspetto nel paragrafo seguente.

4/3. – Istituzione dei «livelli intermedi» del potere di piano (comprensori, comunità montane, consorzi di comuni).

Sull'esercizio di questo potere regionale molto si è scritto e molto già a questo momento si è fatto, visto che numerose sono le Regioni che hanno imboccato specificatamente questa strada per l'attivazione della politica di piano a livello territoriale. A questo proposito, anzi, si confronti l'appendice al paragrafo 2. Quello che preme qui sottolineare non è comunque il riepilogo delle varie fasi del dibattito attorno al tema, nè il merito delle svariate soluzioni che ad esso sono state date, ma semplicemente il fatto che comprensori e parchi sono problemi istituzionali contigui e pertinenti, se non addirittura, almeno in alcuni casi, coincidenti: e per provare ciò basta rifarsi alle definizioni a suo tempo assunte e allo stesso percorso logico fin qui da noi condotto.

Ciò nondimeno esistono certamente molte verifiche ed approfondimenti da portare a termine, perchè la relativa «consanguineità» dei due livelli di intervento territoriale viene molto spesso messa in forse da alcuni fattori specifici che, limitandosi al solo problema dei confini di pertinenza, potremmo così schematicamente riassumere:

a) dato che le aree-parco potenziali si collocano per forza di cose in territori esterni ai fenomeni più rilevanti delle infrastrutturazioni e conurbazioni, è frequente il caso che esse finiscano per trovarsi a cavallo fra più comprensori o fra più di una comunità montana, con una conseguente mancanza di congruità fra i livelli di governo territoriale che sarebbe necessario attivare;

b) in qualche caso, all'opposto, i territori su cui intervenire con una politica di parco sono troppo limitati rispetto alla globalità dei problemi comprensoriali, sì da autoridursi a problemi secondari anche rispetto agli stessi fattori ambientali (inquinamenti, dissesti, caos urbano, congestione).

Mentre il secondo caso può essere parzialmente risolto ricorrendo all'istituto del consorzio fra comuni (limitato a quelli direttamente interessati), delegando in varia misura a quest'ultimo alcuni poteri del comprensorio più ampio, almeno per quanto riguarda la potestà di proporre le scelte di piano riguardanti il parco, nel primo caso la non congruità può essere il risultato di una considerazione troppo sommaria eseguita in sede politica dell'estensione, localizzazione e relativa rarità delle risorse naturali e storiche presenti nel territorio, entro i processi decisionali che hanno definito gli ambiti comprensoriali e/o i confini delle comunità montane, oppure — dicendo la stessa cosa in altri termini — dipende dall'assoluta mancanza di riferimenti nei confronti di un piano-quadro per il sistema dei parchi regionali, di cui prima abbiamo sottolineato l'importanza. Carenze rimediabili, certamente, ma al tempo stesso sintomatiche di atteggiamenti politici ancora insufficienti a definire una politica regionale organica entro i grandi temi dell'assetto del territorio. Insomma, appare evidente che la via da percorrere è ancora molto lunga prima di poter cogliere qualche risultato in positivo: è lunga e non tutta — com'era del resto ovvio — lastricata di buone intenzioni.

4/4. – Messa a punto di metodologie di base per la formazione dei piani comprensoriali e/o di interventi di parco.

L'esempio della Regione Emilia Romagna, già citato in precedenza (1), è sintomatico per un indirizzo che potrebbe essere utilmente seguito nell'immediato futuro per perfezionare il coordinamento regionale e per mettere in valore nel migliore dei modi i poteri degli enti intermedi di pianificazione territoriale. Si tratta — com'è noto — di un meccanismo di raccolta dati, della loro sistemazione ed unificazione all'interno di un processo di lettura ponderata delle principali « limitazioni d'uso », che consente e facilita l'impiego del calcolatore elettronico e che indirizza i poteri di piano ad esprimersi entro il ventaglio delle potenzialità di utilizzazione derivanti fra una soglia minima di impiego delle risorse (sotto la quale si verificherebbero dissesti più gravi di quelli derivanti dall'uso) e una soglia massima (oltre la quale si verificherebbero fenomeni di supersfruttamento e di decadenza, seppure di segno opposto).

È abbastanza evidente la forte carica di determinazioni in senso ecologico che viene ad assumere la politica di piano seguendo questo indirizzo e, conseguentemente, la particolare utilità di queste metodologie di base per le fasi di lettura sistematica delle risorse presenti nelle aree-parco.

Va da sè, naturalmente, che questo metodo — come altri che possono essere paragonati a questo, sia in Italia che all'estero (2) — non intende affatto risolvere il problema delle scelte: l'individuazione delle priorità, gli investimenti, gli indirizzi in un settore o in un altro sono problemi che ricadono ancora una volta sulla responsabilità politica di chi è investito di poteri non solo per applicare nel concreto la metodologia di base, ma anche per dedurne le vere e proprie conseguenze di tipo operativo. Solo che, così facendo, si ha una certa garanzia a priori che le conseguenze stesse stiano comunque ben al di dentro di un sistema logico che parte dagli ecosistemi esistenti per arrivare ad altri ecosistemi, diversi quasi sempre dai primi, ma altrettanto in equilibrio di questi.

Inoltre, predisporre un meccanismo metodologico comune fra un comprensorio e l'altro, fra una comunità e l'altra, permette evidenti economie di scala per tutte le operazioni tecnico-politiche di coordinamento e di controllo che la Regione deve compiere a sua volta: oggi come oggi questi poteri sono fortemente burocratizzati e resi insicuri da tempi lunghissimi e da organismi « tecnici » a livello regionale non sempre controllabili in senso democratico.

Infine, la metodologia riesce a mettere in grado le singole organizzazioni di piano locali di funzionare meglio, facendo riferimento ad una collaudata organizzazione e sistematizzazione dei dati capace di mettere in valore soprattutto le capacità di scelta.

Infine, attraverso questo meccanismo, al tempo stesso semplice ed essenziale (o perlomeno in grado di dare risultati rilevanti con mezzi minimi), la Regione stessa è in grado di affrontare in modo non velleitario il punto seguente.

4/5. – Costituzione degli inventari delle risorse e formazione delle banche dei dati a livello regionale.

In una politica organica di livello territoriale non può certo mancare il capitolo dell'inventario delle disponibilità territoriali, nè può mancare un meccanismo che garantisca l'aggiornamento continuo dei dati stessi: questo è possibile, evidentemente, per le economie di scala che comporta, soltanto a livello regionale, l'unico in grado di stabilire una sorta di passaggio obbligato di tutti gli studi, le ricerche e le analisi volte sia alla individuazione dei dati di base che alla loro manipolazione e trasformazione.

È l'inventario delle risorse in quanto tale che, strumentalmente, obbliga la costituzione di un'organica banca dei dati, in grado di raccogliere sistematicamente, con classificazioni ordinate e congruenti con le potenziali finalizzazioni entro la politica di piano, tutte le notizie utili al caso, molte

(1) *Proposte per una metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali*, Regione Emilia Romagna, gennaio 1975.

(2) Cfr. *Risorse del territorio e politica di piano*, a cura di Guido Ferrara, Marsilio Editori, Venezia 1976.

delle quali suscettibili di essere rilevate solo dopo anni di ricerche specialistiche.

È ben noto, peraltro, come la banca dei dati sia indispensabile anche per tutte le indagini di natura schiettamente socio-economica, sia quelle legate alla domanda sull'uso delle risorse, sia quelle di carattere generale e settoriale, utili comunque ai vari ambiti della pianificazione del territorio. Inoltre, come già accennato, la riflessione che le risorse non sono statiche, porta alla necessità di disporre di una rete stabile di punti di osservazione, nonchè alla messa in atto di tecniche adatte — ancora una volta — all'impiego dei calcolatori elettronici: e questi sono solo alcuni aspetti della strumentazione indispensabile per poter sperare qualche risultato positivo dall'approccio proposto.

Si aprono, naturalmente, interrogativi da discutere in termini molto approfonditi, del tipo:

— quali teniche di analisi e di restituzione dei dati?

— quale grado di accuratezza spaziale?

— quali variabili dei dati e quale livello di classificazione?

Si tratta di altrettante scelte, molte di natura meramente sperimentale, altre di natura più politica, che dovrebbero impegnare attivamente i governi regionali se non oggi (per motivi politici ma anche per mancanza di informazione e di elaborazione teorica da parte degli enti di ricerca, che com'è noto, si dibattono in una lunga crisi, come è il caso dell'università) certamente durante gli anni '80. Non entreremo comunque nel merito degli interrogativi posti sopra, perchè la loro trattazione si colloca ad un grado di approfondimento che il presente lavoro non ha la minima pretesa di esaurire.

In ogni caso, occorre riaffermare che in mancanza di questo approccio, la pianificazione territoriale in genere e la politica di parco in particolare resterà ancora per molto tempo un obiettivo remoto.

Di qui, ancora una volta, l'essenzialità e l'importanza dell'iniziativa regionale, da assumere sempre più chiaramente, nell'attuale crisi istituzionale, come l'unico livello da caricare di responsabilità civili, culturali e politiche, sempre che negli obiettivi reali delle forze politiche che hanno oggi in mano le sorti del paese ci sia davvero l'intenzione di superare la difficile fase di stallo in cui versa complessivamente il territorio.

In conclusione, chi si attendesse un automatico riequilibrio dei fattori territoriali e sociali più gravi attraverso un intervento che noi abbiamo definito «politica di parco», dovrebbe fin d'ora disilludersi: il panorama non è affatto sgombro da pesantissimi equivoci, condizionamenti ed errori. Non si tratterà mai, dunque, di un toccasana, ma solo di un indirizzo, di un terreno più corretto (sul piano democratico) su cui le forze sociali in competizione possano confrontarsi a viso aperto. La più alta ambizione di un governo regionale, oggi come oggi, non dovrebbe essere tanto la somministrazione di ricette, quanto la costruzione operativa di questo stesso terreno, la paziente ricucitura non delle tensioni, ma del tessuto democratico lacerato dalle tensioni stesse, e la loro conseguente riconduzione in termini di controllabilità da parte della base popolare della nazione.

APPENDICE

LEGGI REGIONALI (*)

Elenco provvisorio delle leggi regionali emanate in materia di ambiente e di controllo dell'uso del suolo delle aree non urbane.

Regioni e Provincie a statuto speciale (1960-1976).

Regioni a statuto ordinario (1972-1976).

(*) L'elenco è redatto in ordine temporale (e non per Regione) secondo il seguente indice:

1. – Parchi e riserve di iniziativa regionale.
2. – Pianificazione comprensoriale.
3. – Comunità Montane, aree depresse e territori montani.
4. – Urbanistica.
5. – Interventi in agricoltura, zootecnia e forestazione.
   - 5/1. – Piani ed enti di sviluppo, misure e provvedimenti di emergenza in agricoltura.
   - 5/2. – Finanziamento e credito in agricoltura.
   - 5/3. – Piccola proprietà contadina, cooperazione, professionalità in agricoltura.
   - 5/4. – Infrastrutture, bonifica, irrigazione, assistenza tecnica in agricoltura.
   - 5/5. – Zootecnia e allevamento.
   - 5/6. – Colture agrarie.
   - 5/7. – Agriturismo.
   - 5/8. – Boschi, foreste, difesa idrogeologica.
   - 5/9. – Raccolta dei prodotti del sottobosco.
6. – Tutela del paesaggio.
7. – Tutela della flora, fauna, risorse naturali e ambientali, esercizio caccia e pesca.
8. – Controllo e prevenzione degli inquinamenti.
9. – Lavori pubblici, infrastrutture.
10. – Opere, impianti e servizi per la ricreazione, lo sport, il campeggio e il turismo.
11. – Disciplina delle cave, torbiere, attività minerarie e termali.
12. – Tutela dei beni storici e dei valori etnici e antropologici.
13. – Rilevamento delle risorse naturali e culturali.

L'elenco è aggiornato alle sole leggi regionali pubblicate sulla *G.U.* della Repubblica al dicembre 1976.

1. – Parchi e riserve di iniziativa regionale.

— Provincia di Trento L.P. 12/9/68 n° 15.

Interventi per i parchi naturali ed attrezzati del Piano urbanistico provinciale.

— Provincia di Trento L.P. 14/8/72 n° 12.

Ulteriori interventi per i parchi naturali ed attrezzati nonchè per i parchi urbani.

— Regione Lombardia L.R. 19/12/73 n° 58.

Istituzione delle riserve naturali e protezione della flora spontanea.

— Regione Lombardia L.R. 9/1/74 n° 2.

Norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali d'interesse regionale. Istituzione del parco lombardo della valle del Ticino.

— Regione Lombardia L.R. 15/7/74 n° 42.

Modifiche ed integrazioni alla L.R. 9/1/74 n° 2 « Norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali di interesse regionale. Istituzione del parco lombardo della valle del Ticino ».

— Provincia di Trento L.P. 21/1/75 n° 9.

Ulteriore finanziamento della L.P. 12/9/68 n° 15 relativa ad interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale.

— Regione Marche L.R. 27/2/75 n° 7.

Concessione di contributi agli enti locali ed a privati per l'attrezzatura ad uso pubblico delle zone di interesse naturalistico, paesistico e dei parchi urbani.

— Regione Piemonte L.R. 4/6/75 nº 43.
Norme per l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali.

— Regione Toscana L.R. 5/6/75 nº 65.
Istituzione del parco naturale della Maremma.

— Regione Puglia L.R. 7/6/75 nº 50.
Istituzione di parchi naturali attrezzati.

— Regione Lombardia L.R. 11/6/75 nº 78.
Istituzione del parco di interesse regionale Nord-Milano.

— Provincia di Trento L.P. 19/1/76 nº 5.
Ulteriore finanziamento della L.P. 12/9/68 relativa ad interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale.

— Regione Lombardia L.R. 22/1/76 nº 5.
Interventi finanziari per i parchi regionali.

— Regione Lombardia L.R. 24/4/76 nº 10.
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 11/6/75 nº 78 « Istituzione del parco di interesse regionale Nord-Milano ».

— Regione Lombardia L.R. 14/6/76 nº 15.
Integrazione alla L.R. 9/1/74 nº 2 e successive modificazioni « Norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali di interesse regionale. Istituzione del parco lombardo della valle del Ticino ».

— Regione Lombardia L.R. 20/8/76 nº 31.
Istituzione del parco di interesse regionale delle Groane.

2. – Pianificazione comprensoriale.

— Regione Emilia Romagna L.R. 31/1/75 nº 12.
Istituzione dei comitati comprensoriali nel territorio della regione Emilia Romagna.

— Regione Lombardia L.R. 15/4/75 nº 52.
Disposizioni sugli ambiti territoriali comprensoriali.

— Regione Umbria L.R. 3/6/75 nº 40.
Norme per la definizione dei comprensori e per la formazione degli strumenti urbanistici.

— Regione Piemonte L.R. 4/6/75 nº 41.
Individuazione ed istituzione dei comprensori.

— Regione Veneto L.R. 9/6/75 nº 80.
Norme per la istituzione e il finanziamento dei consigli di comprensorio.

— Regione Lazio L.R. 12/6/75 nº 71.
Istituzione dei consorzi di gestione dei comprensori economico urbanistici nella regione Lazio.

— Regione Lazio L.R. 18/6/75 nº 74.
Norme per la delega ai comprensori economico urbanistici dell'esercizio di funzioni in materia urbanistica e per l'approvazione dei piani urbanistici di esecuzione.

— Provincia di Trento L.P. 19/1/76 nº 3.
Concorso sulle spese di funzionamento organizzazione e personale dei comprensori.

— Regione Umbria L.R. 12/7/76 nº 31.
Proroga dei termini previsti dall'art. 11, terzo comma, della L.R. 3/6/75 nº 40 contenente norme per la definizione dei comprensori e per la formazione degli strumenti urbanistici.

— Regione Lombardia L.R. 3/9/76 nº 42.
Modifica alla L.R. 15/4/75 nº 52 « Disposizioni sugli ambiti territoriali comprensoriali ».

— Regione Trentino Alto Adige L.P. 3/9/76 nº 34.
Ulteriori norme concernenti l'attività dei comprensori.

3. – Comunità montane, aree depresse, territori montani.

— Regione Toscana L.R. 2/8/72 nº 24.
Norme per gli interventi straordinari nelle aree depresse del territorio toscano in attuazione della legge 20/9/71 nº 912.

— Regione Umbria L.R. 6/9/72 nº 23.
Nuove norme di sviluppo per la montagna.

— Regione Toscana L.R. 1/12/72 nº 31.
Norme per la costituzione e l'attività delle comunità montane in attuazione della legge 3/12/71 nº 1102.

— Regione Toscana L.R. 2/1/73 nº 1.
Delimitazione dei territori montani in zone omogenee.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 5/4/73 nº 13.
Norme sulla istituzione e sul funzionamento delle comunità montane.

— Regione Liguria L.R. 21/5/73 nº 15.
Disciplina delle comunità montane.

— Regione Molise L.R. 30/5/73 nº 11.
Norme sulla costituzione e sul funzionamento delle comunità montane.

— Regione Marche L.R. 6/6/73 nº 12.
Costituzione delle comunità montane.

— Regione Liguria L.R. 30/7/73 nº 27.
Delimitazione delle zone omogenee ai sensi e per gli effetti della legge 3/12/71 nº 1102.

— Regione Emilia Romagna L.R. 17/8/73 nº 30.
Costituzione e funzionamento delle comunità montane in applicazione della legge dello Stato 3/12/71 nº 1102 recante « Nuove norme per lo sviluppo della montagna ».

— Regione Liguria L.R. 14/11/73 nº 37.
Modifica alla L.R. 30/7/73 nº 27 « Delimitazione delle zone omogenee ai sensi e per gli effetti della legge 3/12/71 nº 1102 ».

— Provincia di Trento L.P. 7/12/73 nº 62.
Disciplina dei comprensori nel quadro degli interventi per lo sviluppo della montagna.

— Regione Liguria L.R. 28/12/73 nº 44.
Norme per interventi straordinari a favore dei territori depressi della Regione.

— Regione Lombardia L.R. 28/1/74 nº 12.
Interventi a favore della montagna.

— Regione Veneto L.R. 31/1/74 nº 19.
Intervento regionale per il finanziamento di opere pubbliche di competenza dei comuni, delle comunità montane e loro consorzi.

— Regione Piemonte L.R. 30/3/74 nº 9.
Contributi nelle spese di funzionamento delle comunità montane.

— Regione Abruzzo L.R. 27/5/74 nº 16.
Delimitazione delle zone montane omogenee e costituzione delle comunità montane.

— Regione Lombardia L.R. 30/6/74 nº 32.
Modifica all'art. 2 della L.R. 16/4/73 nº 23 «Costituzione delle comunità montane e formulazione degli statuti».

— Regione Basilicata L.R. 8/7/74 nº 8.
Integrazione dell'art. 19 della L.R. 19/10/73 nº 27 concernente norme per la delimitazione delle zone montane in applicazione della legge 3/12/71 nº 1102.

— Regione Lombardia L.R. 12/7/74 nº 37.
Finanziamento della quota regionale integrativa del fondo regionale per la montagna per l'anno 1974.

— Regione Emilia Romagna L.R. 12/8/74 nº 39.
Contributo alle comunità montane per le necessità finanziarie di primo impianto e d'avvio.

— Regione Lombardia L.R. 12/8/74 nº 45.
Modificazione delle zone omogenee montane.

— Regione Puglia L.R. 20/8/74 nº 30.
Interventi a favore delle comunità montane.

— Provincia di Bolzano L.P. 31/8/74 nº 12.
Modifiche alla L.P. sulle comunità montane del 15/9/73 nº 53.

— Regione Veneto L.R. 2/9/74 nº 44.
Provvidenze a favore delle comunità montane e dei comuni montani serviti da acquedotti per sollevamento.

— Regione Sicilia L.R. 30/10/74 nº 38.
Ordinamento e funzionamento delle comunità montane.

— Provincia di Trento L.P. 3/1/75 nº 1.
Interventi per il miglioramento delle zone agricole montane.

— Provincia di Bolzano L.P. 11/1/75 nº 3.
Rifinanziamento della L.P. 15/9/73 nº 53 «Comunità montane».

— Provincia di Trento L.P. 21/1/75 nº 8.
Modifiche alle disposizioni concernenti provvedimenti in favore dei territori montani.

— Regione Piemonte L.R. 17/2/75 nº 9.
Disposizioni per l'elaborazione dei piani di sviluppo economico e sociale delle comunità montane.

— Regione Veneto L.R. 20/3/75 nº 33.
Contributo regionale ordinario a favore delle comunità montane sulle spese di funzionamento.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 28/3/75 nº 19.
Integrazione della L.R. 4/5/73 nº 19 «Norme di attuazione e di adeguamento della legge 3/12/71 nº 1102 sullo sviluppo della montagna».

— Regione Veneto L.R. 17/4/75 nº 34.
Provvidenze nel settore dei miglioramenti fondiari nei territori montani.

— Regione Veneto L.R. 17/4/75 nº 35.
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 27/3/73 nº 11 concernente il funzionamento delle comunità montane.

— Regione Veneto L.R. 3/5/75 nº 48.
Norme per la gestione del patrimonio delle regole ampezzane.

— Regione Veneto L.R. 3/5/75 nº 49.
Norme per la gestione del patrimonio delle regole del Comelico.

— Regione Lombardia L.R. 5/5/75 nº 66.
Norme sui comprensori di bonifica montana.

— Regione Liguria L.R. 6/5/75 nº 21.
Contributi nelle spese di funzionamento delle comunità montane.

— Regione Calabria L.R. 12/5/75 nº 15.
Costituzione comunità montane. Modifiche ed integrazioni della L.R. 29/1/74 nº 4.

— Regione Emilia Romagna L.R. 19/5/75 nº 33.
Interventi a sostegno delle attività agricole nelle zone montane.

— Regione Toscana L.R. 28/5/75 nº 58.
Contributi spese correnti comunità montane.

— Regione Sardegna L.R. 3/6/75 nº 26.
Costituzione finanziamento e attività delle comunità montane. Esercizio delle competenze attribuite alla Regione dalla legge 3/12/71 nº 1102.

— Regione Liguria L.R. 4/6/75 nº 30.
Modifica della L.R. 21/5/73 nº 15 «Disciplina delle comunità montane».

— Regione Valle d'Aosta L.R. 23/6/75 nº 27.
Norme integrative alla legge 25/7/52 nº 991 «Provvedimenti in favore dei territori montani».

— Provincia di Bolzano L.P. 21/8/75 nº 43.
Emendamenti alla L.P. 15/9/73 nº 53 «Comunità montane».

— Regione Piemonte L.R. 4/9/75 n° 50.
Trasferimenti alle comunità montane delle funzioni in materia di bonifica montana.

— Regione Abruzzo L.R. 10/4/75 n° 33.
Integrazione alla L.R. 27/5/74 n° 16 « Delimitazione delle zone montane omogenee e costituzione delle comunità montane ».

— Regione Abruzzo L.R. 3/4/75 n° 26.
Integrazione alla L.R. 27/5/74 n° 16 « Delimitazione delle zone montane omogenee e costituzione delle comunità montane (comune di Bisenti) ».

— Regione Lazio L.R. 3/2/76 n° 8.
Istituzione di un capitolo di bilancio denominato « Contributi alle comunità montane per la redazione e attuazione dei piani di sviluppo ».

— Regione Abruzzo L.R. 30/12/75 n° 70.
Iscrizione dei fondi assegnati alla Regione per il funzionamento dei programmi di sviluppo delle comunità montane.

— Provincia di Bolzano Decr. Pres. Giunta Prov. 19/1/76 n° 4.
Regolamento di esecuzione alla L.P. 15/9/73 n° 53 « Comunità montane » e successive modifiche ed integrazioni.

— Regione Sicilia L.R. 18/3/76 n° 29.
Integrazione alla L.R. 30/11/74 n° 38 riguardante ordinamento e funzionamento delle comunità montane.

— Regione Lazio L.R. 30/4/76 n° 18.
Anticipazione per conto delle comunità montane per trattamento economico al personale dei consigli di valle e delle aziende sociali silvo-pastorali esistenti nella Regione ed operanti nelle province di Frosinone, Rieti e Roma ed istituiti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 16/6/55 n° 987 e che saranno assorbite con il relativo personale dalle costituende comunità montane ai sensi dell'art. 32 della L.R. 2/5/73 n° 16.

— Regione Abruzzo L.R. 3/6/76 n° 28.
Modifica dell'art. 12 della L.R. 27/5/74 n° 16 « Delimitazione delle zone montane omogenee e costituzione delle comunità montane ».

— Regione Sardegna L.R. 24/5/76 n° 28.
Norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 29/7/75 n° 31 recante « Abrogazione e sostituzione della L.R. 10/6/74 n° 13 concernente modifiche e integrazioni al piano per le zone interne a prevalente economia pastorale ».

— Regione Molise L.R. 25/6/76 n° 19.
Trasferimento alle comunità montane delle funzioni in materia di bonifica montana.

— Regione Piemonte L.R. 7/7/76 n° 35.
Modificazione della L.R. 30/3/74 n° 9 concernente « Contributi nelle spese di funzionamento delle comunità montane ».

— Regione Emilia Romagna L.R. 8/7/76 n° 26.
Programma straordinario di interventi regionali a sostegno dell'economia e del turismo nelle zone montane.

— Regione Toscana L.R. 19/8/76 n° 55.
Modifiche alla L.R. 2/1/73 n° 1. Unificazione delle zone montane omogenee n° 12 e 13. Comunità montane dell'Alto Tevere e Val Tiberina.

— Regione Emilia Romagna L.R. 19/8/76 n° 35.
Disposizioni integrative della L.R. 17/8/73 n° 30 « Costituzione e funzionamento delle comunità montane in applicazione della legge dello Stato 3/12/71 n° 1102 recante nuove norme per lo sviluppo della montagna » e della L.R. 22/1/74 n° 6 « Istituzione del circondario di Rimini ».

— Regione Basilicata L.R. 2/9/76 n° 28.
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10/10/73 n° 27 recante norme per la delimitazione delle zone montane e la costituzione delle comunità montane in applicazione della legge 3/12/71 n° 1102.

— Regione Liguria L.R. 2/9/76 n° 24.
Proroga del termine di cui alla L.R. 4/6/75 n° 30 sui programmi delle comunità montane.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 11/8/76 n° 38.
Modificazioni della L.R. 8/10/73 n° 33 « Costituzione di fondi di rotazione regionali per la promozione di iniziative economiche nel territorio della Valle d'Aosta ».

4. – Urbanistica.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 28/4/60 n° 3.
Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta.

— Provincia di Bolzano L.P. 10/7/60 n° 8.
Ordinamento urbanistico.

— Provincia di Bolzano L.P. 10/11/60 n° 11.
Disposizioni integrative alla L.P. 10/7/60 n° 8 « Ordinamento urbanistico ».

— Provincia di Bolzano L.P. 10/7/61 n° 5.
Disposizioni integrative alla L.P. 10/7/60 n° 8 « Ordinamento urbanistico ».

— Provincia di Trento L.P. 2/3/64 n° 2.
Legge urbanistica provinciale.

— Provincia di Trento L.P. 10/2/67 n° 3.
Modificazioni alla legge urbanistica provinciale.

— Provincia di Trento L.P. 12/9/67 n° 7.
Approvazione del piano urbanistico provinciale.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 9/4/68 n° 23.
Norme in materia di urbanistica.

— Provincia di Bolzano L.P. 15/1/70 n° 3.
Provvedimenti per il risanamento urbanistico.

— Provincia di Trento L.P. 19/1/70 nº 7.
Agevolazioni per i consorzi urbanistici comprensoriali.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 22/12/71 nº 60.
Provvedimenti per agevolare la formazione di piani urbanistici previsti dalle leggi 17/8/42 nº 1150 e 18/4/62 nº 167, e dalla legge regionale 9/4/68 nº 23 e loro successive modificazioni e integrazioni.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 17/7/72 nº 30.
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 9/4/68 nº 23 in materia urbanistica.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 19/8/72 nº 45.
Interventi finanziari in materia urbanistica. Modifiche e integrazioni alla L.R. 16/6/70 nº 23 ed alla L.R. 22/12/71 nº 60.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 4/5/73 nº 39.
Norme integrative in materia urbanistica, norme di adattamento della legislazione urbanistica nazionale e disposizioni varie.

— Regione Toscana.
Documento sugli orientamenti di politica urbanistica transitoria 7/8/73.

— Regione Calabria L.R. 30/8/73 nº 14.
Misure di protezione delle coste in attesa della approvazione del piano urbanistico regionale.

— Regione Sicilia L.R. 5/11/73 nº 38.
Norme concernenti la durata dei vincoli degli strumenti urbanistici nel territorio della regione siciliana.

— Decreto del Presidente della Repubblica 22/3/74 nº 381.
Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige in materia di urbanistica e di opere pubbliche.

— Regione Umbria L.R. 24/5/74 nº 37.
Costituzione della commissione regionale per la consulenza tecnico amministrativa in materia di urbanistica e beni ambientali. Abolizione di pareri e controlli prescritti dalla legislazione vigente in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e locale.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 27/5/74 nº 23.
Interpretazione autentica dell'art. 3 della L.R. 4/5/73 nº 39 «Norme integrative in materia urbanistica, norme di adattamento della legislazione urbanistica nazionale e disposizioni varie».

— Regione Lazio L.R. 2/7/74 nº 30.
Disciplina di salvaguardia per l'esecuzione di costruzioni ed opere lungo le coste marine e le rive dei laghi nonchè in alcuni territori della regione.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 8/8/74 nº 37.
Interventi finanziari per favorire l'esecuzione dei piani attuativi previsti dalla legislazione sull'urbanistica.

— Regione Puglia L.R. 20/8/74 nº 31.
Contributi per la formazione di alcuni strumenti urbanistici.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 29/8/74 nº 46.
Modifica alla L.R. 22/12/71 nº 60 riguardante «Provvedimenti per agevolare la formazione di piani urbanistici previsti dalle leggi 17/8/42 nº 1150, 18/4/62 nº 167 e dalla L.R. 9/4/68 nº 23 e loro successive modificazioni e integrazioni».

— Regione Umbria L.R. 2/9/74 nº 53.
Prime norme di politica urbanistica.

— Regione Puglia L.R. 3/9/74 nº 35.
Misure di protezione delle coste in attesa dell'approvazione del piano urbanistico territoriale.

— Regione Campania L.R. 9/11/74 nº 57.
Incentivazione per la formazione di strumenti urbanistici.

— Regione Lombardia L.R. 2/12/74 nº 65.
Modifica alla L.R. 30/3/73 nº 22 «Intervento a favore dei comuni e consorzi o associazioni di comuni e delle comunità montane per la costituzione di aree industriali attrezzate in zone depresse».

— Regione Veneto L.R. 23/12/74 nº 59.
Norme per la formazione di un programma delle aree da destinare all'esproprio o alla assoluta inedificabilità sulla base dei programmi di fabbricazione.

— Regione Emilia Romagna L.R. 9/1/75 nº 1.
Concessione di contributi in conto capitale ai comuni e ai loro consorzi nonchè ai comitati comprensoriali ed alle comunità montane per la formazione di alcuni strumenti urbanistici e per la costituzione e il funzionamento di uffici di piano.

— Regione Toscana L.R. 24/2/75 nº 16.
Norme relative ai programmi di fabbricazione e alle zone agricole.

— Regione Toscana L.R. 24/2/75 nº 17.
Modifiche alla L.R. nº 16/75 recante «Norme relative ai programmi di fabbricazione e alle zone agricole».

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 25/2/75 nº 10.
Ulteriori modifiche ed integrazioni alla L.R. 9/4/68 nº 23 in materia urbanistica.

— Regione Emilia Romagna L.R. 24/3/75 nº 18.
Riordinamento delle funzioni amministrative e nuove procedure in materia di urbanistica, di edilizia residenziale, agevolata e convenzionata, nonchè di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, trasferite o delegate alla Regione ai sensi della legge 22/10/71 nº 865 ed al Decreto del Presidente della Repubblica 15/1/72 nº 8. Deleghe in materia di espropriazione per pubblica utilità.

— Regione Abruzzo L.R. 26/3/75 nº 25.
Norme transitorie regolanti l'attività di pianificazione urbanistica di livello comunale.

— Regione Lombardia L.R. 15/4/75 nº 51.
Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico.

— Regione Marche L.R. 19/5/75 nº 35.
Provvedimenti per agevolare l'attività di pianificazione urbanistica degli enti locali.

— Regione Marche L.R. 21/5/75 nº 34.
Interventi edificatori nelle zone di rispetto delle strade.

— Regione Marche L.R. 22/5/75 nº 45.
Vincoli preordinati alla espropriazione o che comportino inedificabilità contenuti nei programmi di fabbricazione.

— Regione Piemonte L.R. 23/5/75 nº 34.
Concessioni di contributi in conto capitale ai comuni e ai loro consorzi nonchè alle comunità montane per la formazione di strumenti urbanistici.

— Regione Calabria L.R. 28/5/75 nº 18.
Misure di protezione delle coste in attesa dell'approvazione del piano urbanistico regionale. Proroga della L.R. nº 14 del 30/8/73 con modifiche e integrazioni.

— Regione Puglia L.R. 28/5/75 nº 47.
Modifiche alla L.R. 20/9/74 nº 31 « Contributi per la formazione di alcuni strumenti urbanistici ».

— Regione Lazio L.R. 12/6/75 nº 72.
Criteri da osservare in sede di formazione degli strumenti urbanistici comunali.

— Provincia di Bolzano Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 19/6/75 nº 36.
Integrazione dell'art. 7 del regolamento di esecuzione all'ordinamento urbanistico provinciale.

— Provincia di Bolzano Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 12/8/75 nº 44.
Modifica del regolamento di esecuzione all'ordinamento urbanistico provinciale.

— Provincia di Trento L.P. 11/12/75 nº 53.
Modifiche all'ordinamento urbanistico della provincia.

— Provincia di Bolzano Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 31/12/75 nº 59.
Modifica al regolamento di esecuzione all'ordinamento urbanistico provinciale.

— Regione Lazio L.R. 21/1/76 nº 4.
Proroga della L.R. 2/7/74 nº 30 riguardante « Disciplina di salvaguardia per l'esecuzione di costruzioni ed opere lungo le coste marine e le rive dei laghi nonchè in alcuni territori della Regione ».

— Regione Emilia Romagna L.R. 8/3/76 nº 10.
Interpretazione autentica di disposizioni relative al settore espropriativo ed urbanistico. Norme provvisorie in materia urbanistica. Norme integrative e modificative delle L.R. 14/3/75 nº 16 e 24/3/75 nº 18.

— Regione Sardegna L.R. 9/3/76 nº 10.
Norme in materia urbanistica e misure provvisorie di tutela ambientale.

— Regione Veneto L.R. 12/3/76 nº 11.
Rifinanziamento della L.R. 9/6/75 nº 77 concernente « Provvedimenti per favorire l'insediamento e lo sviluppo di imprese artigiane in aree attrezzate ».

— Regione Valle d'Aosta L.R. 16/3/76 nº 12.
Modificazioni della L.R. 28/4/60 nº 3 concernente la materia urbanistica e la tutela del paesaggio, della L.R. 5/4/73 nº 13 concernente l'istituzione e il funzionamento delle comunità montane e della L.R. 15/11/71 nº 15 concernente i controlli sugli atti degli enti locali.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 11/5/76 nº 15.
Parco nazionale del Gran Paradiso: confini e norme relative ai divieti di caccia e ai piani regolatori.

— Regione Abruzzo L.R. 25/5/76 nº 26.
L.R. 26/3/76 nº 26 « Norme transitorie di pianificazione urbanistica ». Modifica.

— Regione Liguria L.R. 1/6/76 nº 17.
Disciplina urbanistica delle serre.

— Regione Piemonte L.R. 7/6/76 nº 31.
Modifiche alla L.R. 23/5/75 nº 34 recante « Concessione di contributi in conto capitale ai comuni e ai loro consorzi, nonchè alle comunità montane per la formazione di strumenti urbanistici ».

— Regione Umbria L.R. 30/6/76 nº 28.
Modifiche ed integrazioni della L.R. 28/1/74 nº 10 concernente « Provvedimenti per agevolare la esecuzione di opere pubbliche e la formazione di strumenti urbanistici di interesse degli enti locali ».

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/7/76 nº 33.
Norme per il reperimento di aree da destinare ad interventi edilizi urgenti nei comuni colpiti dal sisma del maggio 1976 nonchè norme in materia di espropriazione per pubblica utilità.

— Regione Liguria L.R. 3/9/76 nº 28.
Norme in materia di strumenti urbanistici attuativi e di oneri di urbanizzazione.

5. – Interventi in agricoltura, zootecnia e forestazione.

5/1. – *Piani ed enti di sviluppo, misure e provvedimenti d'emergenza in agricoltura.*

— Regione Liguria L.R. 5/1/73 nº 1.
Interventi in favore dell'agricoltura.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 7/3/73 nº 7.
Norme ed interventi nel settore dell'agricoltura per la conservazione del paesaggio agricolo montano e per la protezione della natura.

— Regione Toscana L.R. 7/4/73 n° 22.
Provvedimenti straordinari a favore dell'agricoltura.

— Regione Piemonte L.R. 31/10/73 n° 24.
Interventi straordinari in agricoltura.

— Provincia di Bolzano L.P. 29/11/73 n° 83.
Misure di emergenza in agricoltura.

— Provincia di Bolzano L.P. 11/1/74 n° 1.
Interventi a favore dell'agricoltura.

— Regione Liguria L.R. 15/1/74 n° 2.
Provvedimenti a favore dell'agricoltura.

— Regione Lazio L.R. 25/5/74 n° 25.
Interventi in agricoltura.

— Regione Piemonte L.R. 2/7/64 n° 18.
Interventi per lo sviluppo in agricoltura.

— Regione Lombardia L.R. 12/7/74 n° 38.
Programma regionale di sviluppo. Rifinanziamento ed integrazione della L.R. 2/1/73 n° 1 sui miglioramenti fondiari in agricoltura.

— Regione Marche L.R. 6/8/74 n° 19.
Provvedimenti per migliorare la produttività delle zone collinari.

— Provincia di Bolzano L.P. 31/8/74.
Emendamenti ed ulteriore finanziamento della L.P. 11/1/74 n° 1 « Interventi a favore dell'agricoltura ».

— Regione Umbria L.R. 2/9/74 n° 54.
Stralcio al programma regionale di sviluppo. Interventi a favore dell'agricoltura per l'anno 1974.

— Regione Abruzzo L.R. 2/1/75 n° 1.
Interventi intesi a intensificare il miglioramento della produttività agricola.

— Regione Abruzzo L.R. 24/1/75 n° 13.
Norme per il recupero alle colture delle terre incolte o insufficientemente coltivate in Abruzzo.

— Regione Liguria L.R. 24/1/75 n° 12.
Ulteriori interventi in agricoltura.

— Regione Veneto L.R. 31/1/75 n° 21.
Piano quinquennale per la cooperazione agricola, lo sviluppo delle strutture agricole e dell'irrigazione, dell'agriturismo e la valorizzazione delle produzioni.

— Regione Abruzzi L.R. 11/3/75 n° 16.
Normativa di primo intervento per l'ente di sviluppo in Abruzzo.

— Regione Marche L.R. 13/3/75 n° 7.
Interventi urgenti e straordinari per la valorizzazione, salvaguardia e organizzazione del territorio agricolo.

— Regione Campania L.R. 28/4/75 n° 23.
Norme in materia di assegnazione di terre incolte.

— Regione Marche L.R. 12/5/75 n° 31.
Provvedimenti per l'agricoltura.

— Regione Calabria L.R. 3/6/75 n° 25.
Miglioramenti fondiari in agricoltura.

— Regione Calabria L.R. 5/6/75 n° 45.
Interventi per la commercializzazione dei prodotti agricoli.

— Regione Liguria L.R. 11/6/75 n° 34.
Interventi in agricoltura.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 7/8/75 n° 51.
Interventi a sostegno dello sviluppo agricolo.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 12/8/75 n° 57.
Interventi straordinari a favore dell'agricoltura.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 12/8/75 n° 58.
Modifiche e integrazioni a norme regionali in materia di agricoltura e foreste.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 29/12/75 n° 55.
Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità Europee per la riforma dell'agricoltura.

— Regione Basilicata L.R. 5/1/76 n° 5.
Modifica della L.R. 27/10/75 n° 5 riguardante « Interventi in favore dell'ente di sviluppo e dell'ente di irrigazione per facilitare l'esecuzione dei piani FEOGA ».

— Regione Lombardia L.R. 12/1/76 n° 2.
Modifiche ed integrazioni di provvedimenti legislativi regionali in materia di miglioramenti fondiari (L.R. 2/1/73 n° 1 e succ. modif.), di credito di conduzione in agricoltura (L.R. 19/11/73 n° 47 modificata dalla L.R. 12/8/74 n° 44) e di interventi a favore della zootecnia (L.R. 15/1/75 n° 7).

— Regione Piemonte L.R. 30/1/76 n° 10.
Modifiche ed integrazioni a taluni interventi previsti da leggi regionali in materia di agricoltura e foreste.

— Regione Sicilia L.R. 20/4/76 n° 36.
Interventi per la realizzazione delle dotazioni strutturali e infrastrutturali in agricoltura e per lo sviluppo dei comparti produttivi della zootecnia, della vitivinicoltura, della serricoltura, della granicoltura e di altre colture arboree.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 29/7/76 n° 35.
Provvedimenti per la ripresa produttiva delle aziende agricole colpite dagli eventi tellurici del maggio 1976.

— Regione Basilicata L.R. 30/8/76 n° 26.
Coordinamento programmato degli interventi della Regione e delle comunità montane in materia di agricoltura e foreste.

— Regione Sardegna L.R. 6/9/76 n° 44.
Riforma dell'assetto agro-pastorale.

5/2. – *Finanziamento e credito in agricoltura.*

— Provincia di Bolzano L.P. 23/8/73 n° 30.
Concessione di prestiti agevolati di conduzione a favore degli imprenditori agricoli.

— Regione Toscana L.R. 30/11/73 n° 61.
Provvedimenti straordinari a favore dell'agricoltura. Integrazione delle disponibilità previste dalla L.R. 7/4/73 n° 22.

— Regione Campania L.R. 2/1/74 n° 1.
Concessione di prestiti di conduzione a tasso agevolato in agricoltura.

— Regione Puglia L.R. 7/2/74 n° 15.
Istituzione del fondo di solidarietà regionale per gli interventi straordinari in agricoltura.

— Regione Piemonte L.R. 12/3/74 n° 7.
Intervento regionale per agevolare l'accesso al credito agrario di conduzione.

— Regione Lombardia L.R. 16/5/74 n° 28.
Integrazione finanziaria della L.R. 19/11/73 n° 42 concernente la concessione di crediti di conduzione in agricoltura.

— Regione Umbria L.R. 30/5/74 n° 38.
Stralcio per l'anno 1973 del programma regionale di sviluppo in attuazione dei finanziamenti di cui all'art. 9 della legge 16/5/70 n° 281 « Interventi a favore dell'agricoltura ».

— Regione Liguria L.R. 25/6/74 n° 20.
Interventi straordinari a sostegno di investimenti nel settore agricoltura.

— Regione Campania L.R. 22/7/74 n° 26.
Mutui a tasso agevolato per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice.

— Regione Campania L.R. 22/7/74 n° 31.
Prestiti a tasso agevolato per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura.

— Regione Umbria L.R. 26/7/74 n° 43.
Contributo a favore dell'ente di sviluppo nell'Umbria per la esecuzione e il completamento delle opere di miglioramento fondiario e per la promozione delle attività cooperative.

— Regione Abruzzo L.R. 1/8/74 n° 31.
Finanziamento dell'ente di sviluppo in Abruzzo.

— Regione Lombardia L.R. 12/8/74 n° 44.
Modifica e rifinanziamento per l'anno 1974 della L.R. 19/11/73 n° 47 concernente la concessione di crediti di conduzione in agricoltura.

— Regione Basilicata L.R. 30/8/74 n° 21.
Provvedimenti di emergenza per fronteggiare pubbliche calamità nel settore dell'agricoltura.

— Regione Umbria L.R. 2/9/74 n° 55.
Integrazione finanziaria della L.R. 28/12/73 n° 48 e contributi finanziari per gli interventi nel settore agricolo e forestale.

— Regione Lazio L.R. 17/9/74 n° 49.
Provvedimenti per agevolare il ricorso al credito agrario di conduzione.

— Regione Toscana L.R. 31/10/74 n° 64.
Agevolazioni creditorie nel campo delle strutture agricole finanziate dalla CEE, dallo Stato Italiano e dalla Regione Toscana.

— Regione Sardegna Decreto del Presidente della Giunta 17/12/74 n° 286.
Regolamento di esecuzione della L.R. 17/12/73 n° 40 concernente « Provvidenze creditizie a favore della cooperazione agricola ».

— Regione Veneto L.R. 18/12/74 n° 58.
Rifinanziamento con modifiche della L.R. 25/1/73 n° 4 per la concessione di prestiti di conduzione a tasso agevolato in agricoltura.

— Regione Marche L.R. 3/1/75 n° 1.
Modificazioni della L.R. 6/8/74 n° 19 « Provvedimenti per migliorare la produttività delle zone collinari ».

— Regione Marche L.R. 16/1/75 n° 3.
Rifinanziamento della L.R. 31/8/73 n° 27 concernente la concessione di credito agrario agevolato.

— Regione Lombardia L.R. 24/1/75 n° 17.
Concessione di prestiti a tasso agevolato per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura.

— Regione Basilicata L.R. 31/1/75 n° 19.
Incentivi per interventi per opere di miglioramento fondiario.

— Regione Toscana L.R. 8/2/75 n° 15.
Integrazione finanziamento L.R. 9/11/74 n° 66 « Provvedimenti straordinari a favore dell'agricoltura ».

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 25/2/75 n° 13.
Norme amministrative riguardanti le procedure per erogare i contributi nel settore dell'agricoltura e foreste.

— Regione Piemonte L.R. 24/3/75 n° 19.
Rifinanziamento di interventi per lo sviluppo dell'agricoltura.

— Regione Emilia Romagna L.R. 14/4/75 n° 22.
Norme per la determinazione della quota d'interesse a carico dei beneficiari dei finanziamenti agevolati in materia di agricoltura disposti con leggi regionali.

— Regione Veneto L.R. 24/4/75 n° 42.
Modificazione dei tassi di interesse stabiliti dalla L.R. 11/5/73 n° 13 concernente « Interventi a favore dell'agricoltura ».

— Regione Calabria L.R. 14/5/75 n° 17.
Interventi in favore dell'agricoltura e del credito di conduzione. Modifiche ed integrazioni della L.R. 16/1/74 n° 2.

— Regione Emilia Romagna L.R. 16/5/75 n° 32.
Rifinanziamento della L.R. 4/4/73 n° 20 « Interventi a sostegno delle aziende e delle cooperative agricole » e successive modificazioni. Rifinanziamento e modifica-

zione della L.R. 13/8/73 n° 29 « Potenziamento delle strutture zootecniche e successive modificazioni ».

— Regione Toscana L.R. 26/5/75 n° 54.
Provvedimenti straordinari a favore dell'agricoltura. Integrazione fondi della L.R. 7/4/73 n° 22.

— Regione Lombardia L.R. 12/6/75 n° 87.
Rifinanziamento della L.R. 2/1/73 n° 1 sui miglioramenti fondiari in agricoltura e 19/11/73 n° 47 sulla concessione di crediti di conduzione in agricoltura.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 27/6/75 n° 42.
Rifinanziamento e/o modifiche alle L.R. 22/12/71 n° 61 (« Interventi per lo sviluppo della cooperazione agricola e del patrimonio zootecnico »); 8/1/68 n° 1 e successive modificazioni e integrazioni (« Provvidenze per il miglioramento delle abitazioni rurali »); 4/5/73 n° 33 (« Provvidenze per agevolare il ricorso al credito agrario di conduzione da parte di aziende e di cooperative agricole »); 6/4/72 n° 11 (« Intervento a sostegno dell'attività della Federazione regionale delle casse rurali ed artigiane del Friuli Venezia Giulia »).

— Regione Sardegna Decreto del Presidente della Giunta Regionale 11/8/75 n° 265.
Regolamento di esecuzione della L.R. 31/10/73 n° 20 e successive modificazioni concernente « Provvidenze per favorire l'incremento della produzione foraggera e per indirizzare le aziende pastorali verso forme più attive di organizzazione produttiva ».

— Provincia di Trento L.P. 30/8/75 n° 43.
Provvedimenti per il finanziamento dell'attività agricola.

— Provincia di Trento L.P. 30/8/75 n° 44.
Norme per il credito agrario.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 29/12/75 n° 47.
Aumento, per l'anno 1975, della spesa annua per l'applicazione della L.R. 7/3/73 n° 7 recante norme ed interventi nel settore dell'agricoltura per la conservazione del paesaggio agricolo montano e per la protezione della natura.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 29/12/75 n° 48.
Aumento, per l'anno 1975, della spesa annua per l'applicazione della L.R. 24/10/73 n° 34, recante provvidenze a favore di cooperative agricole e di associazione di prodotti agricoli.

— Regione Liguria L.R. 2/1/76 n° 1.
Attuazione della legge 23/4/75 n° 125 « Criteri di concessione delle provvidenze creditizie all'agricoltura ».

— Provincia di Trento L.P. 19/1/76 n° 8.
Provvedimenti riguardanti incentivi a favore dell'agricoltura.

— Regione Piemonte L.R. 22/1/76 n° 6.
Provvedimenti urgenti in materia di credito agrario.

— Regione Lazio L.R. 26/1/76 n° 6.
Rifinanziamento delle L.R. 26/1/73 n° 2 e 17/9/74 n° 49. Provvedimenti per agevolare il ricorso al credito agrario di conduzione.

— Regione Abruzzo L.R. 27/1/76 n° 3.
Concessione di prestiti di conduzione a tasso agevolato in agricoltura.

— Regione Lazio L.R. 3/2/76 n° 9.
Rifinanziamento della L.R. 17/9/74 n° 45 « Interventi a favore della cooperazione agricola ».

— Regione Veneto L.R. 30/1/76 n° 9.
Prosecuzione degli interventi nei settori dell'approvvigionamento idrico e della viabilità rurale, del credito di conduzione e delle attività dimostrative in agricoltura mediante il rifinanziamento delle relative leggi regionali.

— Regione Toscana L.R. 12/7/76 n° 38.
Interventi finanziari a favore dell'agricoltura.

— Regione Abruzzo L.R. 3/9/76 n° 47.
Integrazione L.R. 4/5/76 n° 20 « Agevolazioni creditizie per lo sviluppo dell'agricoltura ».

5/3. – *Piccola proprietà contadina, cooperazione, professionalità in agricoltura.*

— Provincia di Trento L.P. 15/12/72 n° 28.
Provvedimenti per promuovere e potenziare gli impianti delle cooperative agricole e le opere di miglioramento fondiario.

— Regione Marche L.R. 3/9/73 n° 29.
Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione in agricoltura.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 24/10/73 n° 34.
Provvidenze a favore di cooperative agricole e di associazioni di produttori agricoli.

— Regione Emilia Romagna L.R. 25/5/74 n° 19.
Rifinanziamento e modifica della L.R. 4/4/73 n° 20 « Interventi a sostegno delle aziende e delle cooperative agricole » e successive modificazioni.

— Regione Lombardia L.R. 23/6/74 n° 31.
Programma regionale di sviluppo. Modifiche e rifinanziamento della L.R. 2/3/73 n° 17 sulla proprietà diretto-coltivatrice.

— Regione Emilia Romagna L.R. 6/7/74 n° 26.
Provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice diretta, singola e cooperativa.

— Regione Sicilia L.R. 18/7/74 n° 24.
Norme integrative alla L.R. 25/7/60 n° 29 sulla formazione della piccola proprietà contadina.

— Regione Toscana L.R. 2/9/74 n° 54.
Sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice. Rifinanziamento L.R. 30/11/73 n° 60.

— Regione Lazio L.R. 17/9/74 n° 45.
Interventi a favore della cooperazione agricola.

— Regione Campania L.R. 9/11/74 n° 60.
Interventi a favore della cooperazione agricola.

— Regione Marche L.R. 23/1/75 n° 5.
Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione e della assistenza tecnica in agricoltura.

— Regione Lombardia L.R. 24/1/75 n° 15.
Modifiche alla L.R. 23/6/74 n° 31 di rifinanziamento della L.R. 2/3/73 n° 17 sulla proprietà diretto-coltivatrice.

— Regione Lombardia L.R. 24/1/75 n° 20.
Programma regionale di sviluppo. Rifinanziamento della L.R. 2/3/73 n° 17 sulla proprietà diretto-coltivatrice.

— Regione Basilicata L.R. 31/1/75 n° 17.
Interventi per l'avviamento ed il sostegno della cooperazione agricola.

— Regione Lazio L.R. 12/2/75 n° 27.
Interventi per lo sviluppo della cooperazione e dell'associazionismo.

— Regione Abruzzo L.R. 17/3/75 n° 34.
Interventi straordinari a favore della cooperazione agricola.

— Provincia di Bolzano Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 3/4/75 n° 25.
Emendamento al regolamento «Finalità e gestione delle aziende provinciali agricole».

— Regione Molise L.R. 28/4/75 n° 31.
Provvedimenti straordinari per la cooperazione.

— Regione Calabria L.R. 3/6/75 n° 23.
Sviluppo della cooperazione agricola.

— Regione Toscana L.R. 5/6/75 n° 67.
Istituzione dell'albo di imprenditori agricoli professionali.

— Regione Campania L.R. 5/6/75 n° 55.
Modifiche alla L.R. 9/9/74 n° 60 concernente «Interventi a favore della cooperazione agricola».

— Regione Abruzzo L.R. 9/6/75 n° 61.
Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione in agricoltura.

— Regione Liguria L.R. 9/6/75 n° 33.
Iscrizione all'albo professionale degli imprenditori agricoli di ciascuna provincia della Regione Liguria.

— Regione Lombardia L.R. 12/6/75 n° 83.
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 13/4/74 n° 18 «Istituzione dell'albo degli imprenditori agricoli».

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/6/75 n° 40.
Rifinanziamento e modifica della L.R. 27/4/72 n° 24 concernente «Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione e sovvenzioni a favore delle associazioni professionali dei coltivatori diretti».

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/6/75 n° 40.
Rifinanziamento e modifica della L.R. 27/4/72 n° 24 concernente «Provvedimenti per favorire lo sviluppo della cooperazione e sovvenzioni a favore delle associazioni professionali dei coltivatori diretti».

— Regione Basilicata L.R. 2/1/76 n° 1.
Rifinanziamento della L.R. 31/1/75 n° 17 riguardante «Interventi per l'avviamento e il sostegno della cooperazione agricola».

— Regione Emilia Romagna L.R. 15/4/76 n° 17.
Interventi a favore delle cantine sociali.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 26/4/76 n° 10.
Rifinanziamento con modifiche della L.R. 16/5/73 n° 45 e successive modificazioni ed integrazioni concernente «Interventi regionali per lo sviluppo dell'azienda diretto-coltivatrice».

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 26/4/76 n° 11.
Adesione dell'amministrazione regionale al comitato di iniziativa per la cooperazione tra le regioni dell'arco alpino.

— Regione Trentino Alto Adige L.P. 28/5/76 n° 21.
Modifiche ed integrazioni alle L.P. 27/11/76 n° 15 e 10/1/73 n° 3 concernenti il personale addetto all'addestramento professionale agricolo.

— Regione Piemonte L.R. 25/6/76 n° 32.
Istituzione dell'azienda regionale per la gestione della tenuta La Mandria.

— Regione Sardegna L.R. 19/7/76 n° 38.
Interventi per la ripresa della efficienza produttiva delle cooperative agricole di trasformazione.

— Regione Calabria L.R. 31/7/76 n° 17.
Modificazioni e rifinanziamento della L.R. 3/6/75 n° 23 recante «Norme sullo sviluppo della cooperazione agricola».

— Regione Emilia Romagna L.R. 19/8/76 n° 36.
Interventi straordinari per la ristrutturazione delle cooperative operanti nei settori zootecnico e lattiero-caseario.

— Regione Lazio L.R. 5/7/76 n° 27.
Modica alla L.R. 3/2/76 n° 9. Rifinanziamento della L.R. 17/9/74 n° 45. Interventi a favore della cooperazione agricola.

5/4. – *Infrastrutture, bonifica, irrigazione, assistenza tecnica in agricoltura.*

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 23/11/70 n° 41.
Interpretazione autentica dell'art. 2 della L.R. 23/1/70 n° 3 recante provvedimenti per agevolare la progettazione delle opere pubbliche di sistemazione idraulico-forestale di bonifica integrale e montana e per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario.

— Regione Trentino Alto Adige L.R. 10/2/71 n° 2.
Ulteriore finanziamento ed integrazioni della L.R. 1/9/62 n° 19 concernente «Interventi a favore delle opere di miglioramento fondiario e opere pubbliche di bonifica».

— Regione Marche L.R. 29/8/73 nº 25.
Attuazione di un programma di opere infrastrutturali di interesse collettivo nelle zone rurali.

— Regione Toscana L.R. 30/11/73 nº 59.
Sviluppo della elettrificazione agricola. Integrazione alla L.R. 7/4/73 nº 22 concernente « Provvedimenti straordinari a favore dell'agricoltura ».

— Regione Sicilia L.R. 29/12/73 nº 54.
Provvedimenti per i centri di assistenza tecnica in agricoltura.

— Regione Veneto L.R. 10/1/74 nº 2.
Provvedimenti per il miglioramento delle infrastrutture civili e produttive in agricoltura.

— Regione Emilia Romagna L.R. 1/7/74 nº 24.
Concessione di contributi per favorire lo sviluppo della elettrificazione agricola.

— Regione Basilicata L.R. 15/7/74 nº 11.
Interventi in favore dell'ente di sviluppo e dell'ente irrigazione per facilitare l'esecuzione dei piani FEOGA.

— Regione Sicilia L.R. 18/7/74 nº 23.
Provvedimenti per favorire l'incentivazione per l'avvio degli impianti irrigui.

— Regione Campania L.R. 22/7/74 nº 27.
Interventi regionali nel settore della bonifica integrale.

— Regione Campania L.R. 22/7/74 nº 30.
Piano regionale di sviluppo delle infrastrutture rurali.

— Regione Sicilia L.R. 16/8/74 nº 35.
Interventi per la realizzazione di un programma di opere irrigue e prioritarie dei piani zonali dell'Ente di sviluppo agricolo.

— Provincia di Bolzano L.P. 31/8/74 nº 10.
Pareri tecnici sulle opere del settore agricoltura, foreste, regolazione dei corsi d'acqua, nonchè elettrificazione rurale.

— Regione Toscana L.R. 2/9/74 nº 53.
Sviluppo della elettrificazione agricola. Rifinanziamento L.R. 30/11/73 nº 59.

— Regione Lazio L.R. 17/9/74 nº 51.
Interventi per opere pubbliche di bonifica.

— Regione Lazio L.R. 17/9/74 nº 52.
Interventi per la viabilità rurale e lo sviluppo e potenziamento dell'elettrificazione rurale.

— Regione Lombardia L.R. 24/1/75 nº 16.
Modificazioni e rifinanziamento della L.R. nº 18 e nº 19 del 2/3/73 concernenti lo sviluppo dell'elettrificazione agricola.

— Regione Veneto L.R. 25/1/75 nº 12.
Adeguamento del finanziamento per gli interventi previsti dall'art. 1 e modifiche della L.R. 10/1/74 nº 2 concernenti provvedimenti per il miglioramento delle infrastrutture civili e produttive in agricoltura.

— Regione Basilicata L.R. 31/1/75 nº 19.
Incentivi per interventi per opere di miglioramento fondiario.

— Regione Veneto L.R. 20/3/75 nº 28.
Provvidenze per l'assistenza tecnica e la divulgazione in campo agricolo.

— Regione Molise L.R. 28/4/75 nº 33.
Interventi per lo sviluppo della irrigazione aziendale.

— Regione Calabria L.R. 3/6/75 nº 26.
Interventi nel settore delle infrastrutture rurali e delle opere pubbliche di bonifica.

— Regione Abruzzo L.R. 4/6/75 nº 50.
Interventi della Regione in materia di assistenza tecnica in agricoltura.

— Regione Campania L.R. 5/6/75 nº 48.
Contributi finanziari e controlli amministrativi nel settore della bonifica.

— Regione Lazio L.R. 7/6/75 nº 43.
Interventi per la viabilità e gli acquedotti rurali e lo sviluppo e potenziamento della elettrificazione rurale.

— Provincia di Bolzano L.P. 11/6/75 nº 28.
Disposizioni per le opere di bonifica, miglioramento fondiario e di ricomposizione fondiaria.

— Regione Basilicata L.R. 27/10/75 nº 57.
Integrazione alla L.R. 15/7/74 nº 11 riguardante interventi in favore dell'ente irrigazione per facilitare l'esecuzione dei piani FEOGA.

— Regione Veneto L.R. 13/1/76 nº 3.
Riordinamento dei consorzi di bonifica e determinazione dei relativi comprensori.

— Regione Basilicata L.R. 19/1/76 nº 8.
Interventi della Regione nel settore dell'irrigazione.

— Regione Sicilia L.R. 6/5/76 nº 46.
Interventi a favore delle gestioni irrigue consortili.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 6/9/76 nº 54.
Interventi per il completamento, il ripristino e l'adeguamento funzionale di opere pubbliche di irrigazione.

5/5. – *Zootecnia e allevamento.*

— Regione Sardegna Decreto del Presidente della Giunta 6/12/73 nº 246.
Regolamento di esecuzione della L.R. 31/10/73 nº 20 concernente « Provvidenze per favorire l'incremento della produzione foraggera e per indirizzare le aziende pastorali verso forme più attive di organizzazione produttiva ».

— Regione Liguria L.R. 29/3/74 nº 12.
Interventi in favore della zootecnia.

— Regione Lombardia L.R. 16/5/74 nº 29.
Rifinanziamento della L.R. 19/1/73 nº 8 concernente attuazione di iniziative zootecniche.

— Regione Marche L.R. 1/6/74 nº 13.
Provvedimenti per lo sviluppo della zootecnia.

— Regione Sardegna L.R. 10/6/74 nº 13.
Modifiche ed integrazioni al piano per le zone interne a prevalente economia pastorale (L.R. 10/12/73 nº 39).

— Regione Umbria L.R. 25/6/74 nº 40.
Stralcio per gli anni 1974-75 del programma regionale di sviluppo in attuazione dei finanziamenti di cui all'art. 9 della legge 16/5/70 nº 281 e della legge 7/8/73 nº 512 « Interventi straordinari a favore della zootecnia bovina ».

— Regione Piemonte L.R. 2/7/74 nº 17.
Interventi regionali per il miglioramento ed il potenziamento della zootecnia.

— Regione Sicilia L.R. 5/7/74 nº 18.
Integrazioni e modifiche alla L.R. 9/5/74 nº 9 concernente provvedimenti urgenti per la zootecnia.

— Regione Piemonte L.R. 5/7/74 nº 19.
Provvedimenti urgenti per la zootecnia in attuazione della legge 18/4/74 nº 118.

— Regione Lombardia L.R. 12/7/74 nº 41.
Attuazione della legge 18/4/74 nº 118 concernente provvedimenti urgenti per la zootecnia.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 26/7/74 nº 25.
Provvedimenti per la zootecnia con particolare riguardo all'incremento della produzione di carne bovina.

— Regione Abruzzo L.R. 29/7/74 nº 27.
Norme per l'applicazione in Abruzzo della legge 18/4/74 nº 118 « Provvedimenti urgenti per la zootecnia ».

— Regione Emilia Romagna L.R. 30/7/74 nº 36.
Provvedimenti straordinari ed urgenti a sostegno della zootecnia.

— Regione Molise L.R. 8/8/74 nº 9.
Provvedimenti urgenti per la zootecnia.

— Regione Liguria L.R. 29/8/74 nº 25.
Interventi urgenti in favore della zootecnia. Norme di attuazione.

— Regione Veneto L.R. 2/9/74 nº 43.
Norme per l'attuazione nella Regione Veneto degli interventi straordinari a favore della zootecnia previsti dalla legge 18/4/74 nº 118.

— Regione Calabria L.R. 17/9/74 nº 16.
Incentivi per lo sviluppo della zootecnia.

— Regione Lombardia L.R. 2/10/74 nº 62.
Interventi a favore della zootecnia.

— Regione Campania L.R. 8/11/74 nº 55.
Piano regionale di sviluppo zootecnico.

— Provincia di Bolzano L.P. 11/1/75 nº 2.
Provvedimenti urgenti per la zootecnia.

— Regione Lombardia L.R. 15/1/75 nº 7.
Modifica ed attuazione della legge regionale 2/10/74 nº 62 « Interventi a favore della zootecnia ». Programma biennale 1974-75.

— Regione Puglia L.R. 20/1/75 nº 7.
Interventi a favore della zootecnia.

— Regione Liguria L.R. 24/1/75 nº 11.
Interventi urgenti in favore della zootecnia. Proroga del termine per la concessione dei premi di natalità.

— Regione Lazio L.R. 12/2/75 nº 28.
Interventi per la zootecnia.

— Regione Umbria L.R. 14/5/75 nº 28.
Norme in attuazione degli interventi previsti dalla legge 18/4/74 nº 118 relativa a provvedimenti urgenti per la zootecnia.

— Regione Abruzzo L.R. 20/5/75 nº 45.
Provvedimenti per il potenziamento e lo sviluppo dell'allevamento bovino e suino in Abruzzo nel biennio 1975-76.

— Regione Campania L.R. 5/6/75 nº 44.
Modificazione dell'art. 39 della L.R. 8/11/74 nº 55, concernente « Piano regionale di sviluppo zootecnico ».

— Regione Lazio L.R. 9/6/75 nº 54.
Finanziamento della legge 12/2/75 nº 28 « Interventi per la zootecnia ».

— Regione Lombardia L.R. 11/6/75 nº 79.
Rifinanziamento della L.R. 12/7/74 nº 41 di attuazione della legge 18/4/74 concernente « Provvedimenti urgenti per la zootecnia ».

— Regione Sardegna L.R. 8/7/75 nº 28.
Interpretazione autentica e modifica degli articoli 2 e 4 della L.R. 31/10/73 nº 20 concernente « Provvidenze per favorire l'incremento della produzione foraggera e per indirizzare le aziende pastorali verso forme più attive di organizzazione produttiva ».

— Provincia di Bolzano L.P. 12/7/75 nº 32.
Emendamenti alla L.P. 11/7/75 nº 2 « Provvedimenti urgenti per la zootecnia ».

— Regione Sardegna L.R. 29/7/75 nº 31.
Abrogazione e sostituzione della L.R. 10/6/74 nº 13 concernente modifiche e integrazioni al piano per le zone interne a prevalente economia pastorale.

— Regione Sardegna L.R. 2/9/75 nº 51.
Provvedimenti in favore della zootecnia per l'incremento della produzione di carne.

— Provincia di Trento L.P. 31/1/76 nº 11.
Interventi nel settore zootecnico.

— Regione Sicilia L.R. 6/3/76 nº 20.
Ulteriori provvedimenti per la zootecnia.

— Regione Veneto L.R. 7/5/76 nº 14.
Legge-programma per lo sviluppo della zootecnia.

— Regione Marche L.R. 30/6/76 nº 16.
Modificazione della L.R. 1/6/74 nº 13 « Provvedimenti per lo sviluppo della zootecnia ».

— Regione Lombardia L.R. 30/8/76 n° 37.
Interventi urgenti a favore della zootecnia.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 3/9/76 n° 50.
Interventi per lo sviluppo nel settore zootecnico.

5/6. – *Colture agrarie.*

— Regione Sicilia L.R. 30/7/73 n° 28.
Provvidenze per la vitivinicoltura.

— Regione Basilicata L.R. 16/4/74 n° 2.
Provvidenze a favore delle imprese diretto-coltivatrici per il miglioramento ed incremento delle produzioni pregiate.

— Regione Lazio L.R. 25/5/74 n° 27.
Provvidenze per il settore vitivinicolo.

— Regione Campania L.R. 22/7/74 n° 29.
Interventi a favore della ortoflorifrutticoltura.

— Regione Molise L.R. 8/8/74 n° 8.
Modifica alla L.R. 13/11/73 n° 23 riguardante « Provvedimenti per l'incremento di specifiche colture agricole ».

— Regione Sicilia L.R. 16/8/74 n° 37.
Provvedimenti urgenti per la serricultura.

— Regione Basilicata L.R. 30/8/74 n° 20.
Provvidenze in favore dello sviluppo delle colture industriali del mais e della soia nelle zone irrigue di nuova acquisizione.

— Regione Calabria L.R. 17/9/74 n° 17.
Interventi nel settore delle colture erbacee irrigue.

— Regione Lazio L.R. 17/9/74 n° 46.
Provvidenze per il settore vitivinicolo.

— Regione Lazio L.R. 17/9/74 n° 48.
Interventi per l'olivicoltura, l'ortofrutticoltura e la floricoltura.

— Regione Lombardia L.R. 24/1/75 n° 18.
Interventi per il miglioramento e il potenziamento delle colture arboree specializzate.

— Regione Puglia L.R. 8/4/75 n° 28.
Contributi per il miglioramento e l'incremento delle colture da rinnovo.

— Regione Molise L.R. 28/4/75 n° 30.
Provvedimenti per il miglioramento ed il potenziamento delle coltivazioni arboree.

— Regione Umbria L.R. 12/5/75 n° 27.
Istituzione della commissione regionale per i pareri sulle domande di riconoscimento della denominazione di origine dei mosti e dei vini.

— Regione Sicilia L.R. 3/6/75 n° 24.
Provvedimenti per l'agrumicoltura.

— Regione Sicilia L.R. 6/6/75 n° 40.
Provvedimenti per il potenziamento e l'adeguamento della produzione di materiale di moltiplicazione della vite.

— Regione Lazio L.R. 11/6/75 n° 65.
Integrazioni e rettifiche alla L.R. 17/9/74 n° 46 « Provvidenze per il settore vitivinicolo ».

— Provincia di Bolzano L.P. 21/8/75 n° 42.
Difesa delle colture agrarie intensive.

— Regione Sicilia L.R. 25/10/75 n° 70.
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 30/7/73 n° 28 recante provvidenze per la vitivinicoltura.

— Regione Toscana L.R. 23/4/76 n° 16.
Costituzione di un centro di premoltiplicazione di materiale viticolo selezionato.

— Regione Toscana L.R. 28/4/76 n° 18.
Provvedimenti urgenti per la vitivinicoltura.

— Regione Liguria L.R. 2/7/76 n° 22.
Norme per la costituzione dell'istituto regionale per la floricoltura.

— Regione Lombardia L.R. 20/8/76 n° 30.
Provvedimenti urgenti per la vitivinicoltura.

5/7. – *Agriturismo.*

— Provincia di Trento L.P. 20/3/73 n° 11.
Interventi a favore dell'agriturismo.

— Provincia di Trento Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 2/4/73 n° 23-1593/Legisl.
Regolamento per la definizione dei requisiti tecnici degli immobili o mobili oggetto dell'agriturismo.

— Provincia di Bolzano L.P. 10/9/73 n° 42.
Provvidenze per il turismo rurale.

— Provincia di Trento L.P. 6/9/74 n° 9.
Ulteriore finanziamento, modifiche ed integrazioni della L.P. 20/3/73 n° 11 concernente interventi a favore dell'agriturismo.

— Regione Campania L.R. 5/6/75 n° 53.
Interventi per favorire l'agriturismo.

— Provincia di Trento L.P. 12/1/76 n° 2.
Ulteriori interventi a favore dell'agriturismo.

5/8. – *Boschi, foreste, difesa idrogeologica.*

— Regione Trentino Alto Adige L.R. 11/11/71.
Norme per l'esecuzione delle opere di sistemazione dei bacini montani.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 22/12/71 n° 58.
Norme sul personale dell'Azienda delle foreste della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e modificazioni e integrazioni alla L.R. 25/5/66 n° 7.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 22/12/71 n° 59.
Interventi per la difesa e lo sviluppo del settore forestale.

— Regione Lombardia L.R. 20/10/72 n° 33.
Interventi per la prevenzione ed estinzione degli incendi forestali.

— Provincia di Trento L.P. 26/7/73 nº 19.
Integrazioni e modificazioni alla legge 9/9/67 nº 950 concernente sanzioni per i trasgressori delle norme di polizia forestale.

— Provincia di Bolzano L.P. 23/8/73 nº 31.
Norme per lo svolgimento del servizio di vigilanza boschiva.

— Regione Toscana L.R. 30/8/73 nº 52.
Prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi.

— Provincia di Bolzano L.P. 13/9/73 nº 47.
Norme per la gestione del patrimonio forestale demaniale provinciale.

— Regione Emilia Romagna L.R. 14/11/73 nº 35.
Interventi pubblici di rimboschimento, di ricostituzione boschiva e di sistemazione idraulico-forestale nell'ambito del territorio regionale.

— Regione Umbria L.R. 28/12/73 nº 48.
Programmi di rimboschimento, di riassetto del territorio, opere di bonifica montana e di difesa del suolo.

— Regione Lazio L.R. 4/2/74 nº 5.
Prevenzione degli incendi nei boschi e interventi per la ricostituzione boschiva.

— Regione Piemonte L.R. 6/5/74 nº 13.
Interventi per la prevenzione ed estinzione degli incendi forestali.

— Regione Veneto L.R. 17/5/74 nº 34.
Regolamentazione dei consorzi forestali e delle aziende speciali per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni e degli altri enti.

— Regione Emilia Romagna L.R. 25/5/74 nº 18.
Istituzione dell'azienda regionale delle foreste.

— Regione Toscana L.R. 27/5/74 nº 23.
Finanziamenti per il potenziamento ed il miglioramento del demanio e del patrimonio agricolo-forestale della Regione Toscana.

— Regione Emilia Romagna L.R. 6/7/74 nº 25.
Rifinanziamento della L.R. 14/11/73 nº 35 « Interventi pubblici di rimboschimento, di ricostituzione boschiva e di sistemazione idraulico-forestale nell'ambito del territorio regionale ».

— Regione Toscana L.R. 10/7/74 nº 36.
Norme transitorie per la conduzione del demanio e del patrimonio agricolo e forestale della Regione.

— Regione Puglia L.R. 18/7/74 nº 25.
Interventi per la tutela del patrimonio boschivo.

— Regione Campania L.R. 22/7/74 nº 28.
Piano regionale di riforestazione e di bonifica montana.

— Regione Lazio L.R. 6/8/74 nº 39.
Delega di funzioni amministrative regionali a consorzi tra enti locali per la gestione unitaria delle risorse idriche di bacini idrologici.

— Regione Sicilia L.R. 16/8/74 nº 36.
Interventi staordinari nel settore della difesa del suolo e della forestazione.

— Regione Lazio L.R. 2/9/74 nº 43.
Provvedimenti per la difesa e lo sviluppo del patrimonio forestale.

— Regione Toscana L.R. 16/1/75 nº 5.
Modifica alla L.R. 27/5/74 nº 23 « Finanziamenti per potenziamento e il miglioramento del demanio e del patrimonio agricolo e forestale della Regione Toscana ».

— Regione Emilia Romagna L.R. 24/1/75 nº 6.
Interventi per la forestazione nel territorio regionale, con particolare riferimento al territorio montano.

— Regione Veneto L.R. 28/1/75 nº 16.
Interventi di rimboschimento e di sistemazione idraulico-forestale nell'ambito del territorio regionale.

— Regione Veneto L.R. 20/3/75 nº 27.
Provvedimenti per la prevenzione ed estinzione degli incendi forestali.

— Regione Veneto L.R. 9/5/75 nº 53.
Integrazione del finanziamento per l'esercizio 1975, relativo alla L.R. 28/1/75 nº 16 concernente interventi di rimboschimento e di sistemazione idraulico-forestale nell'ambito del territorio regionale.

— Regione Campania L.R. 5/6/75 nº 57.
Interventi regionali per la difesa e conservazione del patrimonio boschivo dagli incendi.

— Regione Lazio L.R. 9/6/75 nº 51.
Integrazione della L.R. 4/2/74 nº 5 « Prevenzione degli incendi nei boschi ed interventi per la ricostituzione boschiva ».

— Regione Veneto L.R. 9/6/75 nº 67.
Istituzione dell'azienda regionale delle foreste.

— Provincia di Bolzano L.P. 12/7/75 nº 33.
Disposizioni per il servizio di vigilanza boschiva.

— Provincia di Bolzano L.P. 12/7/75 nº 34.
Interventi per opere di prevenzione di pronto soccorso e di ripristino a seguito di frane, valanghe, alluvioni e altre calamità naturali.

— Provincia di Bolzano L.P. 12/7/75 nº 35.
Ordinamento dell'azienda speciale per la regolazione dei corsi d'acqua e la difesa del suolo.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 12/8/75 nº 58.
Modifiche e integrazioni a norme regionali in materia di agricoltura e foreste.

— Regione Piemonte L.R. 19/11/75 nº 54.
Interventi regionali in materia di sistemazione dei bacini montani, opere idraulico-forestali, opere idrauliche di competenza regionale.

— Regione Lombardia L.R. 15/1/76 nº 3.
Provvedimenti urgenti per il decentramento dell'erogazione dei benefici previsti dalle norme statali e regionali in materia di agricoltura e foreste.

— Regione Toscana L.R. 30/1/76 nº 8.
Modificazione della L.R. 9/9/74 nº 61 « Norme per l'acquisizione di beni agricolo-forestali al demanio e al patrimonio indisponibile della Regione ».

— Provincia di Bolzano Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 10/2/76 nº 8.
Regolamento di esecuzione della L.P. 12/7/75 nº 35 relativo all'ordinamento dell'azienda speciale per la regolazione dei corsi d'acqua e la difesa del suolo.

— Regione Lombardia L.R. 5/4/76 nº 8.
Legge forestale regionale.

— Provincia di Bolzano L.P. 26/5/76 nº 18.
Istituzione del laboratorio biologico provinciale e dell'ufficio idrografico provinciale.

— Regione Emilia Romagna L.R. 5/6/76 nº 21.
Primo finanziamento della spesa derivante dal concorso della Regione Emilia Romagna nel pagamento del costo di realizzazione del piano per l'utilizzazione ottimale e per la salvaguardia delle risorse idriche.

— Regione Piemonte L.R. 7/7/76 nº 36.
Rifinanziamento e integrazione della L.R. 19/11/75 nº 54 « Interventi regionali in materia di sistemazione di bacini montani, opere idraulico-forestali, opere idrauliche di competenza regionale ».

— Regione Lazio L.R. 9/8/76 nº 40.
Rifinanziamento della L.R. nº 50 del 17/9/74 concernente interventi per lo sviluppo nel settore forestale.

— Regione Abruzzo L.R. 14/9/76 nº 54.
Interventi di rimboschimento, di sistemazione idraulico-forestale, di opere pubbliche di bonifica montana e di salvaguardia dei boschi.

— Regione Campania L.R. 9/11/76 nº 20.
Modifica degli articoli 1, 5, 6 della L.R. 26/5/75 nº 38 concernente « Interventi regionali in favore dei comuni di Afragola, Cardito, Frattamaggiore, Frattaminore, Grumo Nevano ed altri interessati da ricorrenti fenomeni di dissesto del suolo ».

5/9. – *Raccolta dei prodotti del sottobosco.*

— Provincia di Bolzano L.P. 28/6/72 nº 12.
Disciplina della raccolta dei funghi nei terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici.

— Provincia di Trento L.P. 26/7/73 nº 18.
Norme per la disciplina della raccolta dei funghi.

— Provincia di Trento Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 13/1/75 nº 4-35/Legisl.
Regolamento di esecuzione alla L.P. 26/7/73 nº 18 concernente norme per la disciplina della raccolta dei funghi.

6. – Tutela del paesaggio.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 31/5/56 nº 1.
Norme per la disciplina della pubblicità stradale in Valle d'Aosta ai fini della tutela del paesaggio.

— Provincia di Bolzano L.P. 24/7/57 nº 8.
Tutela del paesaggio.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 28/4/60 nº 3.
Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 11/11/65 nº 18.
Norme per la disciplina delle opere, delle piantagioni, dei depositi di materiali lungo i tratti abitati delle strade regionali.

— Provincia di Bolzano L.P. 25/7/70 nº 16.
Tutela del paesaggio.

— Provincia di Trento L.P. 6/9/71 nº 12.
Tutela del paesaggio.

— Provincia di Bolzano L.P. 21/6/71 nº 8.
Sanzioni amministrative per violazioni di vincoli paesaggistici.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 7/3/73 nº 7.
Norme ed interventi nel settore dell'agricoltura per la conservazione del paesaggio agricolo montano e per la protezione della natura.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 28/4/60 nº 3.
Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta.

— Provincia di Trento L.P. 20/3/73 nº 12.
Modifiche alla L.P. 6/9/71 nº 12 concernente la tutela del paesaggio.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 10/9/73 nº 32.
Norme di applicazione della L.R. 7/3/73 nº 7 « Norme ed interventi nel settore dell'agricoltura per la conservazione del paesaggio agricolo montano e per la conservazione della natura ».

— Provincia di Bolzano L.P. 19/9/73 nº 37.
Modifiche alla L.P. 25/7/70 nº 16 « Tutela del paesaggio ».

— Regione Liguria L.R. 28/12/73 nº 46.
Interventi per la protezione dei beni ambientali.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 14/1/74 nº 4.
Aumento per l'anno 1973 della spesa annua per l'applicazione della L.R. 7/3/73 nº 7 recante norme ed interventi nel settore dell'agricoltura per la conservazione del paesaggio agricolo montano e per la protezione della natura.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 5/7/74 nº 21.
Aumento (per l'anno 1974) della spesa annua per l'applicazione della L.R. 7/3/73 nº 7 recante norme ed interventi nel settore dell'agricoltura per la conservazione del paesaggio agricolo montano e per la protezione della natura.

— Provincia di Trento L.P. 6/9/74 nº 19.
Ulteriori modifiche alla L.P. 6/9/71 nº 12 sulla tutela del paesaggio.

— Provincia di Bolzano Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 12/2/75 nº 5.
Regolamento di esecuzione della L.P. sulla tutela del paesaggio.

— Regione Lombardia L.R. 15/4/75 nº 51.
Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico.

— Decreto del Presidente della Repubblica 30/8/75 nº 637.
Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 16/3/76 nº 12.
Modificazioni della L.R. 28/4/60 nº 3 concernente la materia urbanistica e la tutela del paesaggio della L.R. 5/4/73 nº 13, concernente l'istituzione e il funzionamento delle comunità montane e della L.R. 15/11/71 nº 15 concernente i controlli sugli atti degli enti locali.

— Provincia di Bolzano L.P. 24/6/76 nº 23.
Norme sulla circolazione con veicoli a motore in territorio sottoposto a vincolo idrogeologico e/o di tutela paesaggistico ambientale.

— Regione Umbria L.R. 30/6/76 nº 26.
Adeguamento tutela paesistica nel territorio del comune di Assisi.

7. – Tutela della flora, fauna, risorse naturali e ambientali, esercizio caccia e pesca.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 8/11/56 nº 6.
Norme per la protezione della flora spontanea nel territorio della Valle d'Aosta.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 18/8/72 nº 44.
Protezione della flora spontanea.

— Provincia di Bolzano L.P. 28/6/72 nº 13.
Norme per la protezione della flora alpina.

— Provincia di Bolzano L.P. 19/1/73 nº 6.
Costituzione del Comitato Provinciale per la tutela delle risorse naturali.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 23/5/73 nº 28.
Provvedimenti per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia nella Regione autonoma della Valle d'Aosta.

— Provincia di Bolzano L.P. 13/8/73 nº 27.
Norme per la protezione della fauna.

— Provincia di Trento L.P. 25/7/73 nº 17.
Protezione della flora alpina.

— Provincia di Trento L.P. 25/7/73 nº 16.
Norme per la tutela di alcune specie della fauna inferiore.

— Regione Marche L.R. 22/2/73 nº 6.
Prima disposizione per la salvaguardia della flora marchigiana.

— Provincia di Bolzano L.P. 17/9/73 nº 56.
Provvidenze a favore del patrimonio alpinistico provinciale.

— Regione Lombardia L.R. 17/12/73 nº 58.
Istituzione delle riserve naturali e protezione della flora spontanea.

— Regione Abruzzo L.R. 17/1/74 nº 3.
Contributi per danni causati da specie animali di notevole interesse scientifico.

— Regione Emilia Romagna L.R. 21/1/74 nº 5.
Organizzazione del territorio nella Regione Emilia Romagna ai fini della protezione della fauna selvatica e per l'esercizio controllato della caccia.

— Regione Lazio L.R. 2/2/74 nº 4.
Disciplina regionale della caccia per l'annata venatoria 1973-74. Modifica dell'art. 3 della L.R. nº 26 del 13/7/73.

— Regione Emilia Romagna L.R. 27/5/74 nº 20.
Contributo alla Società di Itticoltura Valli di Comacchio spa (Sivalco) per la redazione di progetti esecutivi delle opere e degli impianti in attuazione del progetto di massima per il razionale sviluppo della itticoltura nelle residue valli di Comacchio.

— Regione Toscana L.R. 4/7/74 nº 35.
Difesa della fauna e regolamentazione dell'attività venatoria.

— Regione Basilicata L.R. 15/7/74 nº 10.
Contributo in favore degli allevatori per danni causati al patrimonio zootecnico dai lupi.

— Regione Piemonte L.R. 13/8/74 nº 24.
Protezione della flora.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 16/8/74 nº 42.
Norme per la disciplina delle cave e delle altre alterazioni dello stato dell'ambiente.

— Regione Lazio L.R. 19/9/74 nº 61.
Norme per la protezione della flora erbacea ed arbustiva spontanea.

— Provincia di Bolzano L.P. 8/10/74 nº 21.
Indennizzo per danni causati dalla selvaggina.

— Regione Marche L.R. 30/12/74 nº 52.
Provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali.

— Provincia di Trento Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 13/1/75 nº 3-34/Legisl.
Regolamento di esecuzione alla L.P. 25/7/73 nº 17 concernente la protezione della flora alpina.

— Provincia di Trento Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 13/1/75 nº 2-33.
Regolamento di esecuzione alla L.P. 25/7/73 nº 16 concernente norme per la tutela di alcune specie della fauna inferiore.

— Regione Molise L.R. 21/1/75 nº 9.
Contributi sui danni prodotti alle colture e al bestiame dalla selvaggina stanziale protetta.

— Provincia di Trento L.P. 23/1/75 nº 15.
Modifiche e nuovo finanziamento della L.P. 29/11/73 nº 59 concernente costituzione del dipartimento ecologico provinciale e provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente.

— Regione Veneto L.R. 28/1/75 nº 18.
Provvidenze a favore della pesca.

— Regione Emilia Romagna L.R. 7/5/75 nº 28.
Provvedimenti urgenti destinati allo sviluppo e alla valorizzazione delle attività ittiche.

— Regione Marche L.R. 20/5/75 nº 39.
Modifiche alla L.R. 22/2/73 nº 6 concernente prime disposizioni per la salvaguardia della flora marchigiana.

— Regione Toscana L.R. 22/5/75 nº 48.
Interventi urgenti per la caccia. Contributi ai comuni.

— Regione Lazio L.R. 9/6/75 nº 55.
Limitazioni all'esercizio venatorio alla selvaggina migratoria nelle riserve di caccia.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 11/6/75 nº 29.
Interventi per la valorizzazione delle risorse marine e integrazione della L.R. 16/12/70 nº 45 e successive modificazioni.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/11/75 nº 71.
Contributi a favore delle amministrazioni provinciali per interventi nel settore della caccia e della pesca in acque interne.

— Regione Lazio L.R. 22/12/75 nº 81.
Elenco della fauna selvatica e disciplina regionale della caccia per l'annata venatoria 1975-76.

— Regione Sardegna L.R. 9/3/76 nº 10.
Norme in materia urbanistica e misure provvisorie di tutela ambientale.

— Regione Sicilia L.R. 20/4/76 nº 39.
Modifiche alla L.R. 20/12/75 nº 78 recante provvidenze in favore dei lavoratori del mare di Mazzara del Vallo e provvedimenti per la pesca.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 11/5/76 nº 15.
Parco Nazionale del Gran Paradiso: confini e norme relative ai divieti di caccia e ai piani regolatori.

— Provincia di Trento Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 31/5/76 nº 13-65/Legisl.
Parco Nazionale dello Stelvio. Protezione della flora alpina. Disciplina della raccolta dei funghi. Tutela di alcune specie della fauna inferiore.

— Regione Liguria L.R. 24/6/76 nº 21.
Costituzione di un comitato tecnico consultivo per la protezione della fauna selvatica e la disciplina dell'esercizio venatorio.

— Regione Emilia Romagna L.R. 19/7/76 nº 31.
Esercizio venatorio nel territorio della Regione Emilia Romagna. Abrogazione della L.R. 30/7/74 nº 33.

— Regione Marche L.R. 9/8/76 nº 22.
Esercizio venatorio nella Regione Marche per l'anno 1976-77.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 11/8/76 nº 34.
Nuovi provvedimenti in materia di pesca e nel funzionamento del consorzio regionale per la tutela, l'incremento e l'esercizio della pesca in Valle d'Aosta.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 16/8/76 nº 42.
Rifinanziamento della L.R. 1/9/66 nº 27 successivamente modificata ed integrata dalle L.R. 6/8/70 nº 31 e 21/1/75 nº 7 concernente « Norme di integrazione della legge statale 29/6/39 nº 1497 per la tutela del patrimonio speleologico della Regione Friuli ».

— Provincia di Trento L.P. 5/10/76 nº 38.
Sanzioni amministrative applicabili in via transitoria in materia di caccia e pesca.

8. – Controllo e prevenzione degli inquinamenti.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 16/6/71 nº 21.
Sovvenzioni per lo studio contro le fonti di inquinamento ambientale e istituzione del Comitato di orientamento sui problemi dell'ecologia.

— Provincia di Bolzano L.P. 6/9/73 nº 61.
Norme per la tutela del suolo da inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi.

— Provincia di Bolzano L.P. 6/9/73 nº 63.
Norme per la tutela delle acque da inquinamenti e per la disciplina degli scarichi.

— Provincia di Trento L.P. 29/11/73 nº 59.
Costituzione del dipartimento ecologico provinciale e provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente.

— Regione Veneto L.R. 31/1/74 nº 15.
Contributi per impianti di depurazione di acque reflue nelle zone di particolare interesse turistico del Veneto.

— Regione Sardegna Decreto del Presidente della Giunta 19/4/74 nº 39.
Regolamento di esecuzione della L.R. 1/8/73 nº 16 recante « Modifiche ed integrazioni alla L.R. 20/4/55 nº 6 concernente la protezione delle acque pubbliche contro l'inquinamento ».

— Regione Liguria L.R. 30/4/74 n° 13.
Mutuo di lire 20 miliardi destinato alla concessione di contributi per la realizzazione di impianti di depurazione e smaltimento.

— Regione Toscana L.R. 27/5/74 n° 21.
Accensione di un mutuo per l'acquisto di attrezzature tecnico-scientifiche per la rilevazione dell'inquinamento ambientale ed il controllo igienico sanitario degli alimenti e delle acque minerali.

— Regione Toscana L.R. 27/5/74 n° 22.
Interventi per il reperimento e l'utilizzazione di risorse idriche nonchè per lo smaltimento e la depurazione delle acque di rifiuto.

— Regione Lombardia L.R. 19/8/74 n° 48.
Norme per la disciplina degli scarichi delle acque di rifiuto.

— Regione Liguria L.R. 9/9/74 n° 35.
Tutela della salute dei lavoratori negli ambienti e luoghi di lavoro.

— Regione Piemonte L.R. 8/11/74 n° 32.
Provvedimenti per la depurazione delle acque: disciplina degli scarichi delle attività produttive.

— Regione Lombardia L.R. 24/3/75 n° 40.
Scarichi delle centrali termoelettriche.

— Regione Emilia Romagna L.R. 19/4/75 n° 26.
Interventi della Regione per la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue.

— Regione Veneto L.R. 29/4/75 n° 44.
Interventi straordinari per opere di salvaguardia igienica e nel settore degli impianti fognari e di depurazione.

— Regione Puglia L.R. 21/5/75 n° 42.
Interventi per il controllo e la prevenzione degli inquinamenti.

— Regione Piemonte L.R. 23/5/75 n° 32.
Modificazione del quarto comma dell'art. 10 della L.R. «Provvidenze speciali per il risanamento delle acque a favore dei consorzi e degli altri enti locali previsti dal relativo piano regionale» approvata dal consiglio regionale il 27/3/75.

— Provincia di Bolzano L.P. 11/6/75 n° 29.
Norme per la tutela dei bacini d'acqua.

— Provincia di Bolzano L.P. 21/8/75 n° 48.
Provvidenze per la realizzazione di impianti depurativi per il trattamento delle acque di rifiuto.

— Regione Sardegna Decreto del Presidente della Giunta Regionale 15/9/75 n° 284.
Modifica al regolamento di esecuzione della L.R. 1/8/73 n° 16 recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 20/4/55 n° 6, concernente la protezione delle acque pubbliche contro l'inquinamento».

— Regione Toscana L.R. 17/1/76 n° 5.
Rifinanziamento della L.R. 27/5/74 n° 22, riguardante interventi per il reperimento e l'utilizzazione di risorse idriche, nonchè per lo smaltimento e la depurazione delle acque di rifiuto.

— Regione Emilia Romagna L.R. 15/11/76 n° 47.
Disciplina transitoria degli interventi per il finanziamento di opere idroigieniche nel territorio regionale.

9. – Lavori pubblici, infrastrutture.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 13/11/71 n° 50.
Rifinanziamento con integrazioni e modificazioni della L.R. 29/12/65 n° 32 recante provvidenze per la sistemazione e il completamento di strade di interesse turistico, già modificata dall'art. 7 della L.R. 23/7/70 n° 27.

— Regione Lombardia L.R. 14/8/73 n° 34.
Provvedimenti in materia di viabilità, opere igieniche ed altre opere pubbliche.

— Regione Liguria L.R. 9/9/74 n° 37.
Norme in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale.

— Regione Lazio L.R. 17/9/74 n° 47.
Primi provvedimenti per l'esecuzione di opere e lavori pubblici regionali e di interesse degli enti locali.

— Regione Toscana L.R. 27/2/75 n° 18.
Norme per l'accelerazione e lo snellimento delle procedure in materia di lavori pubblici.

— Provincia di Trento Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 9/6/75 n° 9-40/Legisl.
Regolamento di esecuzione della L.P. 23/11/73 n° 53 contenente norme per la ristrutturazione del sistema di trasporti pubblici su strada.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 27/8/75 n° 61.
Interventi per costruire, estendere o migliorare la rete di distribuzione del gas metano.

— Provincia di Trento L.P. 1/9/75 n° 46.
Interventi straordinari per l'esecuzione di opere pubbliche.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 11/11/75 n° 67.
Interventi regionali per la progettazione di opere e infrastrutture nel settore del trasporto ferroviario.

— Regione Liguria L.R. 12/1/76 n° 5.
Modifiche alla L.R. 9/9/74 n° 37 sugli organi consultivi per le opere pubbliche.

— Provincia di Bolzano L.P. 3/8/76 n° 26.
Norme per lo snellimento delle procedure in materia di lavori pubblici.

— Regione Lombardia L.R. 9/8/76 n° 26.
Rifinanziamento della L.R. 19/1/73 n° 6 concernente interventi di competenza regionale in materia di opere pubbliche porti e vie navigabili.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 11/8/76 nº 31.
Intervento a favore dei comuni della Valle d'Aosta per il finanziamento di opere pubbliche e di servizi di interesse comunale di carattere sociale e culturale.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/8/76 nº 45.
Provvidenze per la progettazione di infrastrutture viarie di preminente interesse regionale.

— Regione Abruzzo L.R. 28/8/76 nº 43.
Opere a contributo regionale, nuove procedure in materia di viabilità, acquedotti, lavori pubblici di interesse regionale.

— Regione Molise L.R. 30/8/76 nº 24.
Competenze della commissione tecnica dell'assessorato ai lavori pubblici.

— Regione Liguria L.R. 5/11/76 nº 31.
Norme straordinarie per accelerare l'esecuzione di opere pubbliche.

10. – Opere, impianti e servizi per la ricreazione, lo sport, il campeggio e il turismo.

— Regione Trentino Alto Adige L.R. 5/11/68 nº 38.
Provvidenze per la realizzazione di opere, impianti, o servizi complementari all'attività turistica.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 6/8/69 nº 26.
Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive.

— Regione Trentino Alto Adige L.R. 1/9/69 nº 8.
Provvidenze per la realizzazione di impianti sportivi complementari all'attività turistica.

— Regione Trentino Alto Adige L.R. 13/7/70 nº 13.
Ordinamento delle piste destinate alla pratica non agonistica dello sci.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 1/7/71 nº 26.
Rifinanziamento della L.R. 6/8/69 nº 26 concernente « Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive ».

— Regione Trentino Alto Adige L.R. 12/7/71 nº 15.
Provvidenze per la realizzazione di opere, impianti e servizi complementari all'attività turistica.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 28/8/71 nº 14.
Concessione di contributi ai comuni e a consorzi di comuni della Valle d'Aosta nelle spese per la realizzazione di infrastrutture ricreativo-sportive.

— Regione Trentino Alto Adige L.R. 19/1/72 nº 7.
Provvidenze per la costruzione di impianti che realizzano nuove linee funiviarie.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 22/6/72 nº 26.
Modifiche, integrazioni e rifinanziamento del capo I della L.R. 6/8/69 nº 26 concernente « Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive ».

— Provincia di Trento L.P. 12/8/72 nº 8.
Provvidenze per la costruzione di impianti che realizzano nuove linee funiviarie.

— Provincia di Trento L.P. 12/8/72 nº 7.
Provvidenze per la realizzazione di opere, impianti o servizi complementari all'attività turistica.

— Provincia di Bolzano L.P. 6/9/72 nº 26.
Provvidenze per la realizzazione di opere, impianti e servizi complementari all'attività turistica.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/11/72 nº 49.
Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla L.R. 25/8/65 nº 16 « Provvedimenti per lo sviluppo del turismo, del patrimonio alberghiero, degli impianti turistico-sportivi e di quelli alpinistico-speleologici della Regione » e della L.R. 10/4/72 nº 18 « Provvedimenti in materia di trasporti ».

— Regione Valle d'Aosta L.R. 14/12/72 nº 47.
Approvazione di maggiori spese annue per la realizzazione di infrastrutture ricreativo-sportive in applicazione della L.R. 28/8/71 nº 14.

— Provincia di Bolzano L.P. 22/12/72 nº 39.
Provvidenze per la costruzione di impianti che realizzano nuove linee funiviarie.

— Regione Lombardia L.R. 16/1/73 nº 4.
Erogazione di contributi per opere, impianti e servizi complementari all'attività turistica.

— Regione Liguria L.R. 24/8/73 nº 33.
Primo intervento regionale sullo sviluppo delle attività sportive.

— Regione Puglia L.R. 30/8/73 nº 24.
Provvidenze per gli impianti sportivi e per le attività dilettantistiche.

— Regione Puglia L.R. 30/8/73 nº 25.
Provvidenze per la realizzazione di attrezzature per il diporto nautico.

— Provincia di Trento L.P. 6/9/73 nº 32.
Provvidenze per la costruzione di impianti che realizzano nuove linee funiviarie.

— Regione Marche L.R. 30/10/73 nº 30.
Costruzione, ampliamento e miglioramento di impianti destinati ad attività sportive e ricreative.

— Regione Lazio L.R. 28/12/73 nº 40.
Piano per l'incremento del numero e l'efficienza degli impianti sportivi nel Lazio. Norme per la concessione di particolari agevolazioni.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 17/5/74 nº 22.
Modifiche, integrazioni e rifinanziamento della L.R. 6/8/69 nº 26 concernente « Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive » come modificata ed integrata dalla L.R. 11/11/70 nº 37, dalla L.R. 22/6/72 nº 26 e dalla L.R. 21/11/72 nº 51.

— Regione Veneto L.R. 17/5/74 nº 29.
Modifiche e integrazioni alla L.R. 10/7/73 nº 15 concernente norme per la realizzazione di impianti sportivi.

— Regione Campania L.R. 28/5/74 nº 20.
Interventi regionali per manifestazioni e per agevolare ed incrementare la costruzione, l'ampliamento e il miglioramento di impianti e attrezzature sportive.

— Regione Lazio L.R. 6/8/74 nº 40.
Modificazioni alla legge 28/12/73 concernente « Piano per l'incremento del numero e l'efficienza degli impianti sportivi del Lazio. Norme per la concessione di particolari agevolazioni ».

— Regione Emilia Romagna L.R. 26/8/74 nº 43.
Interventi urgenti per la ristrutturazione e la riqualificazione del sistema portuale dell'Emilia Romagna.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 26/8/74 nº 35.
Interventi a favore dello sport.

— Provincia di Bolzano L.P. 9/10/74 nº 24.
Provvidenze per la costruzione di impianti che realizzano nuove linee di trasporto funiviario in servizio pubblico.

— Regione Basilicata L.R. 16/11/74 nº 30.
Costruzione, ampliamento e miglioramento di impianti destinati alle attività sportive.

— Provincia di Trento L.P. 18/11/74 nº 38.
Provvidenze per la realizzazione di nuove linee funiviarie.

— Regione Puglia L.R. 20/1/75 nº 9.
Autorizzazione di un ulteriore impegno di spesa per le finalità di cui all'art. 1 della L.R. 30/8/73 nº 24 contenente provvidenze per gli impianti sportivi per favorire le attività dilettantistiche.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/1/75 nº 4.
Rifinanziamento della L.R. 6/7/69 nº 26 concernente « Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive » come modificata ed integrata dalle L.R. 11/11/70 nº 37, 22/6/72 nº 26, 21/11/72 nº 51 e 17/5/74 nº 22.

— Regione Lombardia L.R. 21/1/75 nº 9.
Interventi per lo sviluppo delle attrezzature sportive.

— Regione Veneto L.R. 25/1/75 nº 11.
Ordinamento delle piste destinate alla pratica non agonistica dello sci.

— Regione Toscana L.R. 11/3/75 nº 19.
Interventi per l'allestimento di nuovi parchi di campeggio.

— Regione Trentino Alto Adige Decreto del Presidente della Repubblica 28/3/75 nº 475.
Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino Alto Adige in materia di attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature.

— Regione Toscana L.R. 24/4/75 nº 33.
Promozione dello sport a carattere sociale.

— Regione Veneto L.R. 29/4/75 nº 43.
Adeguamento del finanziamento per gli interventi previsti dall'art. 4 della L.R. 10/7/73 nº 15, concernente norme per la realizzazione di impianti sportivi.

— Provincia di Trento Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 5/5/75 nº 8-39/Legisl.
L.R. 4/8/71 nº 25. Disciplina delle linee di trasporto funiviario in servizio pubblico. Integrazione del relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 7/9/71 nº 5; sciovie su ghiacciaio.

— Regione Veneto L.R. 9/5/75 nº 52.
Provvedimenti in materia di trasporti funiviari in servizio pubblico.

— Regione Abruzzo L.R. 14/5/75 nº 39.
Norme per la costruzione di impianti sportivi e per il finanziamento delle attività ricreative.

— Regione Umbria L.R. 20/5/75 nº 33.
Norme per la promozione della pratica sportiva e l'incremento delle strutture e delle attrezzature sportive.

— Regione Piemonte L.R. 4/6/75 nº 42.
Provvedimenti per la formazione dello sport in Piemonte.

— Regione Campania L.R. 5/6/75 nº 56.
Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 28/5/74 nº 20 « Interventi regionali per manifestazioni e per agevolare ed incrementare la costruzione, l'ampliamento ed il miglioramento di impianti ed attrezzature sportive ».

— Regione Puglia L.R. 7/6/75 nº 54.
Autorizzazione di un ulteriore impegno di spesa per le finalità di cui all'art. 1 della L.R. 30/8/73 nº 24 concernente « Provvidenze per gli impianti sportivi e per favorire le attività dilettantistiche ».

— Regione Lombardia L.R. 12/6/75 nº 81.
Disciplina delle piste per la pratica non agonistica dello sci in Lombardia.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 4/8/75 nº 32.
Autorizzazione, limitatamente per l'anno 1975, di maggior spesa per la costruzione di impianti ricreativo-sportivi in applicazione dell'art. 7 della L.R. 28/8/71 nº 14.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 27/8/75 nº 60.
Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive.

— Regione Piemonte L.R. 4/5/76 nº 20.
Istituzione della consulta regionale per il turismo, sport e tempo libero.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 5/7/76 nº 21.
Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 26/8/74 nº 35 « Interventi a favore dello sport ».

— Regione Toscana L.R. 2/8/76 nº 43.
Modifiche finanziarie alla L.R. nº 33 del 24/4/75 recante « Promozione dello sport a carattere sociale ».

— Regione Lombardia L.R. 4/8/76 nº 23.
Interventi per lo sviluppo delle attrezzature sportive. Erogazione sotto forma di contributi diretti delle previdenze previste dall'art. 2 della L.R. 21/1/75 nº 9.

— Regione Toscana L.R. 12/8/76 nº 46.
Modifica alla L.R. 5/6/74 nº 30 recante contributi ad enti ed associazioni per attività culturali, sportive e di promozione sociale.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 16/8/76 nº 40.
Modifiche e rifinanziamento della L.R. 27/8/75 nº 60 concernente « Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive ».

11. – Disciplina delle cave, torbiere, attività minerarie e termali.

— Regione Toscana L.R. 31/5/72 nº 9.
Norme per l'esercizio delle funzioni trasferite alla Regione con decreto del Presidente della Repubblica 14/1/72 nº 2 in materia di acque minerali e termali, cave, torbiere e artigianato.

— Regione Toscana L.R. 3/7/73 nº 36.
Contributi « una tantum » a favore di enti locali o loro consorzi per opere di miglioramento, ammodernamento e potenziamento di impianti pertinenti ad attività termali ed idroterapiche.

— Regione Toscana L.R. 5/8/74 nº 46.
Provvedimenti per lo sviluppo delle cave di marmo, di travertino, di onice e di alabastro della Toscana.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 16/8/74 nº 42.
Norme per la disciplina delle cave e delle altre alterazioni dello stato dell'ambiente.

— Regione Emilia Romagna L.R. 26/8/74 nº 42.
Concessione di contributi a comuni, province ed enti di diritto pubblico e loro consorzi per l'avvio e il miglioramento di attività termali.

— Regione Toscana L.R. 24/10/74 nº 62.
Contributi a favore di enti locali singoli o associati per opere di costruzione, ammodernamento, potenziamento, impianti pertinenti ad attività termali ed idroterapiche.

— Provincia di Bolzano L.P. 8/11/74 nº 18.
Provvidenze per lo sviluppo delle ricerche minerarie e per la migliore utilizzazione del porfido di marmo, pietre ornamentali e delle risorse idrotermali e idrominerali.

— Regione Veneto L.R. 20/3/75 nº 31.
Norme per la salvaguardia delle risorse idrotermali euganee e per la disciplina delle attività connesse.

— Regione Veneto L.R. 17/4/75 nº 36.
Norme per l'esercizio di attività estrattiva in ordine a cave e torbiere.

— Regione Puglia 28/5/75 nº 44.
Disciplina delle attività di ricerca e coltivazione delle acque minerali e termali.

— Regione Emilia Romagna L.R. 26/1/76 nº 8.
Norme provvisorie per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di cave e torbiere.

— Regione Sicilia L.R. 20/4/76 nº 38.
Provvedimenti straordinari per l'ente siciliano per la promozione industriale, per l'ente minerario siciliano e per l'azienda asfalti siciliani, nonchè provvidenze per la piccola e media industria.

— Regione Sicilia L.R. 6/5/76 nº 54.
Equiparazione delle aziende termali regionali agli enti di cui all'art. 5 della L.R. 11/1/63 nº 2.

— Regione Toscana L.R. 18/5/76 nº 20.
Integrazione L.R. 5/8/74 nº 46 « Provvedimenti per lo sviluppo delle cave di marmo, di travertino, di onice e di alabastro della Toscana ».

— Provincia di Bolzano L.P. 12/8/76 nº 32.
Disciplina delle cave e delle torbiere.

12. – Tutela dei beni storici e dei valori etnici e antropologici.

— Regione Valle d'Aosta L.R. 26/6/72 nº 12.
Concessione di contributi per la costruzione di tetti in lose e di balconi tipici in legno.

— Decreto del Presidente della Repubblica 1/11/73 nº 690.
Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare.

— Provincia di Trento L.P. 23/11/73 nº 54.
Provvidenze per la salvaguardia ed il restauro delle cose di interesse storico, artistico e popolare.

— Regione Lombardia L.R. 12/7/74 nº 39.
Norme in materia di musei di enti locali o di interesse locale.

— Regione Emilia Romagna L.R. 26/8/74 nº 46.
Costituzione dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia Romagna.

— Regione Campania L.R. 9/11/74 nº 58.
Programma di valorizzazione dei beni culturali della Regione Campania.

— Regione Marche L.R. 30/12/74 nº 53.
Tutela e valorizzazione dei beni culturali.

— Regione Molise L.R. 28/4/75 nº 32.
Contributi per attività culturali.

— Regione Marche L.R. 22/5/75 nº 44.
Modifiche alla L.R. 30/12/74 nº 53 concernente tutela e valorizzazione dei beni culturali.

— Regione Toscana L.R. 31/5/75 nº 61.
Istituzione della consulta regionale toscana dei beni culturali e naturali.

— Provincia di Bolzano L.P. 12/6/75 nº 26.
Istituzione della soprintendenza provinciale ai beni culturali e modifiche e integrazioni alle L.P. 25/7/70 nº 16 e 19/9/73 nº 37.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 12/8/75 nº 56.
Provvedimenti per la conservazione, manutenzione, gestione e arredamento di villa Manin di Passariano.

— Provincia di Trento L.P. 27/12/75 nº 55.
Disposizioni in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico artistico e popolare.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 26/4/76 nº 5.
Provvedimenti per lo studio della storia del paesaggio agrario regionale, dell'architettura rurale spontanea e per la raccolta di reperti e strumenti di lavoro contadino.

— Regione Piemonte L.R. 17/5/76 nº 27.
Acquisizione o risanamento di complessi residenziali di interesse storico o culturale.

— Regione Toscana L.R. 3/7/76 nº 33.
Norme in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale e di archivi storici affidati ad enti locali.

— Provincia di Bolzano L.P. 31/7/76 nº 27.
Istituzione dell'istituto ladino di cultura.

— Provincia di Bolzano L.P. 16/8/76 nº 28.
Istituzione del museo degli usi e costumi della provincia di Bolzano.

13. – Rilevamento delle risorse naturali e culturali.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 21/7/71 nº 27.
Catalogazione del patrimonio culturale e ambientale del Friuli Venezia Giulia e istituzione del relativo inventario.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 29/3/73 nº 21.
Rifinanziamento della L.R. 11/8/66 nº 21 modificata e integrata dalla L.R. 3/6/69 nº 9 concernente provvedimenti per il rilevamento delle risorse idriche regionali.

— Provincia di Trento L.P. 23/11/73 nº 55.
Catalogazione del patrimonio storico-artistico e popolare del Trentino e istituzione del relativo inventario.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 17/7/74 nº 30.
Modifiche, integrazioni e rifinanziamento della L.R. 21/7/71 nº 27 concernente « Catalogazione del patrimonio culturale e ambientale del Friuli Venezia Giulia e istituzione del relativo inventario » così come modificata dalla L.R. 20/8/73 nº 49.

— Regione Campania L.R. 24/7/74 nº 32.
Prima normativa per il censimento dei beni culturali e naturali della Regione Campania.

— Regione Veneto L.R. 2/9/74 nº 45.
Catalogazione dei beni culturali conservati nei musei di enti locali o di interesse locale.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 25/11/75 nº 72.
Proroga con modifiche della L.R. 21/7/71 nº 27 modificata ed integrata dalla L.R. 20/8/73 nº 49 e dalla L.R. 17/7/74 nº 30 concernente la catalogazione del patrimonio culturale e ambientale del Friuli Venezia Giulia e istituzione del relativo inventario.

— Regione Friuli Venezia Giulia L.R. 16/8/76 nº 43.
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 21/7/71 nº 27, modificata ed integrata dalle L.R. 20/8/73 nº 49, 17/7/74 nº 30 e 25/11/75 nº 72 concernente la catalogazione del patrimonio culturale e ambientale del Friuli Venezia Giulia e istituzione del relativo inventario.

MARCELLO RALLI

TUTELA DEL PAESAGGIO ED URBANISTICA REGIONALE

CONNESSIONE TRA L'ART. 9, 2° COMMA, E L'ART. 117 – URBANISTICA – DELLA COSTITUZIONE, ALLA LUCE DELLA DOTTRINA E DELLA GIURISPRUDENZA

INTRODUZIONE

Le difficoltà che le Regioni affrontano per trovare la giusta collocazione nel nostro ordinamento sono ormai note e forse anche troppo pubblicizzate.

Oltre all'iniziale contrasto con lo Stato per la suddivisione delle competenze, secondo l'elenco contenuto nell'art. 117 della Costituzione, le Regioni si sono viste ulteriormente mortificate dalle sentenze della Corte Costituzionale.

È dalla Sentenza n. 141 del 24 luglio 1972, che ho preso lo spunto per svolgere questo lavoro, stupito dalle motivazioni in essa contenute, in cui la nozione di urbanistica era riportata entro i limiti dell'assetto edilizio della città.

Da questo ne deriva che la tutela del paesaggio e l'urbanistica risultano due discipline diverse, come diversi sono gli organi cui sono attribuite le rispettive competenze.

Solo occasionalmente quindi, queste due materie si troverebbero a proteggere oggetti simili, ma va tenuta distinta la protezione attuata mediante la disciplina urbanistica, da quella attuata mediante la disciplina di tutela.

Per me il discorso invece è diverso, in quanto, se si intende l'urbanistica come disciplina dell'assetto del territorio, la sua connessione con la tutela del paesaggio si presenta come un'interrelazione continua tra le due discipline in discussione.

Ho voluto quindi verificare queste ipotesi.

Per fare questo sono partito da una breve analisi della legge n. 1497 del 1939, relativa alla tutela delle bellezze naturali, e dalla legge n. 1150 del 1942, relativa alla disciplina urbanistica, cercando di cogliere i principi ispiratori di queste due leggi.

Ho analizzato poi, attraverso i lavori dell'Assemblea Costituente, l'art. 9, 2° comma e l'art. 117 urbanistica, del testo definitivo della Costituzione, ed il significato che viene attribuito a queste due norme costituzionali.

Quindi ho cercato di verificare l'evoluzione di queste nozioni attraverso la dottrina, la giurisprudenza e le leggi sull'urbanistica, dalla Costituzione sino all'introduzione delle Regioni.

Molto rapidamente poi, una breve analisi del lavoro delle Regioni sino ai nostri giorni, cercando di vedere i principi e i criteri su cui si stanno movendo, pur tra le difficoltà dovute ad una giurisprudenza anacronistica e ad uno stato spesso insolvente nei loro confronti.

Il lavoro segue perciò l'ordine cronologico della successione delle leggi, e cronologicamente ho seguito i lavori della dottrina e della giurisprudenza.

Potevo fare un'ulteriore suddivisione secondo gli argomenti affrontati, ma non l'ho fatto per due motivi: il primo per mancanza di tempo, il secondo per dare una maggiore idea dell'unitarietà della materia, anche se dalla mancanza di questa ulteriore suddivisione ne può venir fuori un po' di confusione nella esposizione dei vari aspetti affrontati.

I.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA: ARTT. 9, 2° COMMA, E 117, URBANISTICA (*)

1. – L'ART. 9, 2° COMMA, NEI LAVORI DELLA COSTITUENTE.

« La Repubblica ... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione ». Così veniva formulato l'art. 9, 2° comma nel testo definitivo della Costituzione dopo il coordinamento; ma è bene partire invece dalla prima formulazione che fu presentata all'Assemblea Costituente.

Prima di tutto si deve notare che questo articolo, inserito tra i principi generali nel testo definitivo in un primo momento, era posto nella parte riguardante i « Diritti e Doveri dei cittadini », sotto il titolo II: « Rapporti etico-sociali ».

L'articolo era il 29, e dalla Commissione della Costituzione era approvato come segue: « I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio » (1). Formulazione decisamente migliore di quella originariamente presentata dalla Prima sottocommissione: « I monumenti artistici, storici e naturali, in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e a chiunque appartengano, sono sotto la protezione dello Stato » (2) - Dove mi sembra molto infelice quella definizione di monumentalità naturale, come se la natura si possa paragonare alla mano modellatrice dell'uomo.

La discussione però non si incentra su questo momento, ma sull'opportunità o meno di sostituire il termine « protezione » con quello di « vigilanza ».

La maggioranza, giustamente, è concorde nel ritenere più appropriata la dizione di « protezione », per indicare l'attività che lo Stato deve svolgere a tutela del patrimonio storico, artistico e paesaggistico. Non è solo una battaglia di parole, in quanto il termine « vigilanza » implica un rapporto profondamente diverso tra Stato e cosa tutelata, da quello indicato con il termine « protezione ».

La protezione, infatti, non implica solamente la vigilanza, ma si presenta come un momento più intenso; proteggere infatti è il difendere soprattutto prevenendo, la « protezione » è l'azione di difesa, e nel nostro caso, riguardando le cose di interesse

(*) L'A. aveva fatto precedere questo capitolo da altri due, dedicati rispettivamente alla legge 1497/1939 ed alla legge 1150/1942.

Per ragioni di spazio, la Commissione ha proposto di non pubblicare tali due capitoli data la notorietà del contenuto delle citate leggi, cui difficilmente possono essere aggiunti altri contributi.

(1) Atti Assemblea Costituente - Testo dell'art. 29, presentato all'Assemblea dal Comitato di Redazione.

(2) Così si presentava l'art. 29 nella prima redazione. Cfr. Atti Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione Prima Sottocommissione - Seduta del 30 ottobre 1946.

storico, artistico e paesaggistico, implica un intervento anche di salvaguardia e di prevenzione.

Se mi è permesso, nel rispetto di chi con tanta passione ha partecipato alla formazione della nostra Costituzione, il termine « vigilanza » richiama, secondo me, il concetto liberale dello Stato.

Si rischiava perciò di ricadere nell'equivoco proprio di molte leggi del passato regime, in cui si offrivano le più « ampie » garanzie nei confronti della privata proprietà, volendo allo stesso tempo intervenire con la massima decisione a tutela degli interessi del Regime, senza soddisfare né gli uni né gli altri.

La protezione invece, se mi è permesso il paragone, richiede una partecipazione, anche affettiva, che non è richiesta dalla vigilanza.

La protezione, intesa come partecipazione attiva di tutti i cittadini attraverso i vari momenti della vita sociale, è funzione propria dello Stato-Democratico. In senso più ampio, perciò, cade la distinzione, tra Governo centrale come momento di oppressione e di controllo sugli Enti locali, instaurandosi invece un nuovo tipo di rapporti. Nei rapporti con la proprietà privata, ne deriva un intervento più immediato ed efficace, e il primo beneficiario è proprio il privato, oltre alla collettività tutta, in quanto tendente, se possibile, a prevenire il danno alla cosa tutelata, ma non si esaurisce poi solo nella prevenzione, ma è un tutt'uno con la stessa partecipazione.

Passando ora alla discussione in aula vi troviamo espresse tre posizioni diverse. La prima che richiede la soppressione dell'articolo, in quanto ritenuto inutile e la sua « ubicazione completamente errata » (3) perché inserito nella parte riguardante i « Diritti e Doveri dei cittadini ».

La seconda, subordinata alla precedente, chiede di rimandare la discussione dell'art. 29 a quando verrà poi trattato il problema legislativo delle Regioni.

La terza, su un emendamento che migliora il testo dell'art. 29, ma che ribadisce la competenza dello Stato in materia di tutela delle cose di interesse storico, artistico e paesaggistico.

(3) Atti Assemblea Costituente - Intervento dell'On.le Clerici - 3419.

Prima di passare all'analisi delle varie posizioni descritte, mi fermo un attimo su di una considerazione di carattere generale. Cioè come la disciplina riguardante la tutela delle cose di interesse artistico, storico e paesaggistico sia considerata da tutti quelli che sono intervenuti nel dibattito come materia completamente autonoma e indipendente da qualsiasi eventuale rapporto con altre discipline. Da questo fatto e considerando tutto l'andamento del dibattito posso senz'altro affermare che:

a) Era molto sentita dalla grande maggioranza l'esigenza di porre nella nostra costituzione delle norme che sottolineassero l'importanza delle nostre tradizioni culturali, che avevano fatto per lunghi periodi il nostro paese « culla » della civiltà occidentale. L'esigenza di norme che, mettendo in evidenza le particolari caratteristiche ambientali del nostro paese, facessero prendere coscienza, prima di tutto ai singoli cittadini, ma soprattutto agli Amministratori della necessità di salvaguardare e valorizzare quell'immenso patrimonio lasciatoci dai nostri artisti, tramandatoci dalle nostre popolazioni e donatoci dalla natura.

b) Nello stesso modo in cui era chiara la prima esigenza, mancavano idee sulla collocazione di questi principi, in quali rapporti dovevano coesistere con altre discipline, soprattutto l'urbanistica, e a chi doveva competere all'atto pratico l'attività di tutela.

Passiamo ora all'analisi delle varie posizioni manifestate durante la discussione. La prima, che richiede la soppressione dell'art. 29, perché superfluo, si giustifica con la tradizione legislativa del nostro paese, riguardante la tutela dei beni artistici, storici e paesaggistici, introdotta per la prima volta con l'editto Pacca.

Mi sembra inutile soffermarmi a lungo su questa posizione, tra l'altro sostenuta molto debolmente dallo stesso relatore, basta qui ribadire che, volendo essere la Costituzione la carta fondamentale di un popolo, in cui questo vi trova non solo delle norme programmatiche, ma soprattutto i principi ispiratori della propria vita sociale e politica, è importante riconoscere il valore fondamentale, in un paese come il nostro, del patrimonio storico, artistico e paesaggistico. L'unico eventuale aspetto positivo di questo intervento è il richiamo ad una più esatta collocazione di queste norme. Rilievo che verrà re-

cepito nella redazione finale della Costituzione, che porterà anche notevoli miglioramenti nella dizione dell'articolo. Ma di questo parlerò alla fine del paragrafo.

Più logica della precedente è la proposta di rimandare la discussione dell'art. 29, al momento della discussione sulla competenza legislativa delle Regioni.

Questa posizione è dettata sì dalla preoccupazione di investire le Regioni di quanti più poteri possibili, in contrapposizione ad un forte Stato-centralizzato, ma soprattutto è l'esigenza di esercitare una maggiore e migliore tutela sui beni artistici, storici e paesaggistici.

Era però già prevista, nel progetto di costituzione, all'art. 111 la competenza di attuazione di leggi dello Stato da parte della Regione per le « antichità e belle arti ». Riportare, quindi, un articolo in cui si pongono principi ed esigenze generali, in un momento dove già sono espresse le direttive particolari è altrettanto inutile. Anche se in realtà poi tutto il problema si è sviluppato in termini diversi.

Certo che i Deputati della Costituente, se avevano chiari alcuni principi basilari su cui fondare il nuovo corso della democrazia italiana, non era invece chiaro in loro su quale modello di sviluppo impostare la nuova Repubblica. La posizione più consistente espressa in assemblea è quella di discutere immediatamente l'articolo, prescindendo dalla sua collocazione più o meno felice. È la terza posizione sopracitata, in cui la maggioranza dei sostenitori dell'articolo vorrebbe dare un significato di evidente contrapposizione alla « raffica » regionalista, ponendo la materia in oggetto come di esclusiva competenza statale.

C'è però una posizione molto qualificata, sostenuta dall'On.le Lussu (4) di spogliare l'articolo di qualsiasi carica polemica, ponendolo semplicemente come esigenza di principi generali in una materia di così vitale importanza per il paese. Senza per questo precludere a priori l'attività di tutela che possono svolgere i vari Enti, ad essa preposti con norme successive della stessa Costituzione.

(4) Atti Assemblea Costituente - Seduta del 30 aprile 1947 - Intervento dell'On.le Lussu - 3422.

Si nota immediatamente, anche nella posizione dei sostenitori della competenza statale, che la loro visione del problema non è completa, in quanto i maggiori riferimenti si fanno alle antichità e belle arti intendendo in queste due materie i Musei e le Pinacoteche, nonché gli scavi archeologici o i restauri ai monumenti.

Mentre i sostenitori della competenza regionalistica della materia richiamano costantemente la competenza sulla tutela del paesaggio e delle bellezze artistiche e storiche.

Sembra che tutta la discussione sia incentrata nel dare più competenza allo Stato nei confronti delle Regioni, o viceversa di strappare maggiore autonomia nei confronti dello Stato da parte delle Regioni. La discussione sui contenuti delle varie proposte è subordinata alle varie posizioni.

Leggendo attentamente oggi le varie posizioni, si nota che, pur venendo la spinta maggiore all'art. 29 da sostenitori della completa competenza statale della materia, la dizione migliorata e poi approvata di questo articolo, viene da una posizione intermedia, che, lasciando impregiudicata la questione regionale, ponga in evidenza l'importanza fondamentale per il nostro paese della tutela dei beni storici e artistici.

Prima di terminare il paragrafo un breve cenno ad una correzione apportata al testo dell'art. 29: da « protezione » si parla ora di « tutela » del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, mi sembra la scelta più felice che il Costituente abbia potuto fare. Certo non c'è molta differenza nel significato dei due vocaboli, ma, come è fatto notare, con il termine « tutela » si determina meglio l'azione dello Stato, in quanto indica propriamente la difesa e protezione di diritti e di interessi (5).

A questo proposito mi sembra fondamentale, per una corretta interpretazione dell'art. 29, la sua collocazione definitiva nella nostra Costituzione e pure il testo definitivo dell'articolo.

Infatti viene posto, giustamente, tra i « Principi fondamentali », rivolgendosi quindi a qualsiasi organo o Ente dello Stato, che si trovi in qualche modo ad agire nell'ambito di questa materia, anzi,

(5) Atti Assemblea Costituente - Seduta del 30 aprile 1947 - Intervento dell'On.le Codignola - 3420.

senz'altro, come diritto e dovere morale, si rivolge a tutti i cittadini. Tanto più tutto questo è rafforzato dal fatto che non viene posto lo Stato, in modo categorico, come organo preposto esclusivamente alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, ma « la Repubblica », riferendosi così allo « Stato-comunità » (6), non allo Stato-ordinamento.

Come si vede quindi, partendo dalla discussione nell'Assemblea Costituente, analizzando le varie posizioni in essa espresse, e verificandone gli emendamenti che hanno portato all'attuale collocazione e al testo definitivo dell'art. 9, 2° comma, si può concludere che non viene affatto pregiudicata, né l'attività di tutela, né la competenza, né l'eventuale coordinamento con altre materie della Regione.

2. – L'art. 117, urbanistica, nei lavori della Costituente.

Prima di entrare nel problema specifico dell'analisi dell'art. 117, urbanistica della Costituente, voglio vedere, per esigenze di chiarezza, quali sono stati i principi ispiratori che hanno fatto introdurre le Regioni nella nostra Costituzione e quindi nella nostra democrazia, e questo attraverso la relazione introduttiva alla discussione generale della Costituzione.

Appare evidente la consapevolezza del Costituente dell'importanza fondamentale dell'introduzione di questo nuovo istituto, che viene appunto definito « l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione » (7). Come pure è evidente la consapevolezza dell'importanza delle autonomie locali, per lo sviluppo stesso della nuova Democrazia in Italia.

A questo proposito la Regione viene definita come: « zona intermedia e indispensabile tra la Nazione e i Comuni » (8).

Le istanze di decentramento sono sentite soprattutto come esigenza di partecipazione democratica, non solo come funzionalizzazione della macchina burocratica dello Stato. « Non si tratta soltanto, come si diceva allora, di portare il Governo alla porta degli Amministrati, con un decentramento burocratico ed amministrativo, sulle cui necessità oggi tutti concordano; si tratta di porre gli Amministrati nel Governo di se medesimi » (9).

Esigenze di effettiva libertà dei cittadini e di economia, per poter verificare « le realtà e le possibilità » (10) delle varie Regioni, specie nel Mezzogiorno.

Tutti d'accordo nell'affermare che la Regione non sorge federalisticamente, le divergenze emergono invece nell'attribuzione delle competenze legislative regionali.

Prevale la linea aperta, che « accorda alle Regioni facoltà legislativa, in una scala che va da una sfera di materie di competenza diretta ed esclusiva delle leggi regionali, ad un'altra di competenza concorrente e supplettiva, ed infine alla sfera di integrazione e di applicazione delle leggi statali (11).

Anche in questo caso però la competenza legislativa regionale trova pure dei limiti nei principi generali dell'ordinamento dello Stato, negli obblighi internazionali, negli interessi della Nazione e delle altre Regioni.

Comunque il compromesso raggiunto per l'introduzione delle autonomie regionali, ha portato spesso ad un cattivo coordinamento tra la competenza nelle varie materie tra Stato e Regione, anche se i principi ispiratori del nuovo istituto sono stati abbastanza chiari, come s'è visto.

Ma questi principi vengono poi parzialmente svuotati in quanto si è cercato di attribuire alle Regioni materie di « misurata importanza » (12).

Da qui credo che sorgano le difficoltà maggiori per una corretta interpretazione, nello spirito della Costituzione, di quelle che sono le competenze regionali e la funzione della Regione nel contesto della società italiana nella sua attuale fase di sviluppo. E le varie sfumature e incertezze nel testo della Costituzione non rendono un bel servizio alla chiarezza necessaria per un corretto sviluppo dei rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie locali.

(6) Cfr. C. Mortati, *Ist. di Diritto Pubblico*, vol. I, 43.
(7) Atti Assemblea Costituente - Rel. del Pres. della Commissione al progetto di Costituzione, Ruini - 13.
(8) Atti Assemblea Costituente, cit.
(9) Atti Assemblea Costituente, cit.
(10) Atti Assemblea Costituente, cit.
(11) Atti Assemblea Costituente, cit., 14.
(12) Atti Assemblea Costituente, cit., 14.

Ho già notato, come alle enunciazioni di principio, segue poi un testo incerto, che lascia, in definitiva, un largo margine di discrezionalità per la definizione delle competenze alle autonomie locali nell'ambito delle leggi-quadro dello Stato.

Gli accesi contrasti sorti nella costituente a proposito delle competenze legislative regionali, possono dare adito ai dubbi ed alle incertezze cui ho accennato.

Da una attenta lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente, è possibile però trarre una visione più chiara delle rispettive competenze legislative dello Stato e della Regione. Senza entrare nel merito del problema ora sollevato, che sarà oggetto della mia attenzione più avanti, passo all'analisi della discussione sull'art. 117, cost. « urbanistica ».

Come per tutto l'art. 117 della Costituzione, anche sulla linea riguardante l'« urbanistica », si presenta una discussione abbastanza accesa.

Di tutte le materie elencate nell'art. 117 Cost., l'urbanistica è quella che si presenta di maggior interesse per le Regioni e allo stesso tempo vi convergono i maggiori consensi. Nonostante i tentativi di svuotare questo nuovo istituto, quando in un primo momento tutta la Costituente si era trovata d'accordo per l'introduzione delle Regioni nella Carta Costituzionale.

Per quanto riguarda la voce urbanistica si possono fare subito alcune annotazioni.

Mentre per le altre materie si assiste a tentativi di restringere o ampliare l'ambito della competenza, a seconda delle posizioni, per l'urbanistica c'è il solo tentativo di sopprimere la voce, nella consapevolezza, sia la parte favorevole che quella contraria, dell'importanza dell'urbanistica e dell'ambito della sua competenza.

L'urbanistica regionale, tra le altre cose, vuole essere un superamento della concezione stessa di questa materia, quale era data dalla legge del 1942.

Si riconosce inoltre una stretta connessione tra urbanistica e tutela del paesaggio, e tutela delle cose di interesse storico e artistico; di questo parleremo nel paragrafo successivo.

« D'altra parte, l'attività urbanistica è compresa nella vita comunale, e noi sempre abbiamo affermato (*omissis* ...) che una caratteristica specifica di ogni Regione italiana è quella di avere una impronta visibile con tutto ciò che abbia rapporto con l'urbanistica » (13).

La disciplina urbanistica quindi è strettamente legata allo sviluppo regionale e non è più in rapporto esclusivo allo sviluppo edilizio, ma a tutti quei fattori che contribuiscono all'evoluzione socio-economica delle Regioni. I rapporti con lo Stato sono mantenuti attraverso il rispetto degli interessi nazionali e degli interessi delle altre Regioni, secondo i principi della Costituzione.

L'autonomia che è riconosciuta alla Regione anche in questa materia non vuol dire autarchia.

Spetta infatti allo Stato definire i principi generali entro cui le Regioni possono muoversi, attraverso le leggi-quadro, tenendo presente i limiti posti dalla Costituzione nella stessa definizione di questi principi.

Quanto più definiti saranno i principi generali posti dallo Stato, tanto più chiara sarà la base dell'autonomia Regionale. È inutile qui ricordare che, proprio perché rivolti a più Regioni e perché devono consentire lo svolgersi dell'attività legislativa regionale nella più ampia autonomia, i principi e i criteri direttivi contenuti nella legge dello Stato devono ispirarsi alle linee generali della programmazione economica nazionale, oltre ai limiti imposti dalla Costituzione.

Uno dei più ricorrenti motivi a sostegno della competenza statale per l'urbanistica, era il particolare momento che il paese stava attraversando e l'esigenza di coordinare dal centro i piani di ricostruzione delle città.

Ne abbiamo visto gli effetti, nel lungo spazio di anni, in cui la disciplina dell'urbanistica è continuata secondo gli schemi della legge del 1942. L'innovazione portata nella Costituzione, per ciò che riguarda l'urbanistica, è dovuta alle esigenze di un efficiente intervento sul territorio.

Che questo intervento poi sia attuato tramite le autonomie locali, oltre ad esigenze pratiche è dovuto ai nuovi principi su cui si intendeva fondare il nuovo Stato post-bellico, cioè di basare la vita del nuovo ordinamento sulla partecipazione democratica dei cittadini alla vita del Paese, attraverso le autonomie locali.

(13) Atti Assemblea Costituente - Seduta del 1° luglio 1947, On.le Cingolani - 5521.

Il perno di questo nuovo modello di sviluppo sono proprio le Regioni e i Comuni.

È attraverso l'urbanistica che si possono realizzare questi nuovi principi, in quanto sono tutte le forze democratiche che, partecipando alla formazione dei piani urbanistici, contribuiscono alla gestione del proprio territorio, programmandone l'assetto sotto tutti gli aspetti: culturali, sociali, economici. È questo il nuovo impulso che, nelle intenzioni della Costituente, si voleva dare con l'attribuzione della competenza urbanistica alle Regioni.

C'è anche chi vede nell'attribuzione di questa competenza alle Regioni una mortificazione di quelle che erano le competenze dei Comuni nella formazione dei piani Regolatori o dei programmi di fabbricazione secondo la legge urbanistica del 1942 (14).

Ma ho già fatto notare nel precedente capitolo i limiti entro cui gli Enti locali, preposti alla formazione dei piani Regolatori, dovevano muoversi, come l'autonomia nelle scelte urbanistiche venisse sempre mortificata dall'eccessivo condizionamento del potere centrale e mancando una mediazione tra esigenze statali e le esigenze dei Comuni si finiva per non soddisfare né le une né le altre.

Ma al fondo della scelta regionalistica per la programmazione urbanistica regionale c'è la coscienza che i fattori condizionanti e condizionati, alla base di queste scelte non sono solo le esigenze di ricostruzione o di sviluppo edilizio, ma vi contribuiscono pure tutti i fattori culturali e le tradizioni, insieme ai fattori economico-sociali, così diversi da regione a regione e nei quali esse trovano la maggior ricchezza di espressione.

La centralizzazione eccessiva rischiava di far morire il patrimonio culturale delle nostre comunità locali, anche attraverso l'urbanistica, cominciando dalle diversificazioni degli stessi caratteri architettonici e ambientali delle nostre Regioni.

Emerge qui in tutta la sua vastità il problema dell'urbanistica, che è momento di sintesi di tutte le esigenze storiche, ambientali, culturali, sociali ed economiche, fattori che caratterizzano il rapporto tra insediamento umano e sistemazione del territorio.

(14) Atti Assemblea Costituente - Seduta dell'8 luglio 1947 - Intervento dell'On.le Bozzi - 5521.

D'altra parte è in questo spirito che il Costituente ha inteso sostenere l'attribuzione alle Regioni della competenza sulla disciplina urbanistica.

3. – Relazione tra l'art. 9, 2° comma, e l'art. 117, urbanistica, della Costituzione.

Dopo aver visto, nei due precedenti paragrafi, separatamente i lavori dell'Assemblea Costituente sugli artt. 9, 2° comma e 117 urbanistica, cercherò ora di verificare il possibile coordinamento dei citati articoli.

Leggendo i lavori della Costituente, si può notare nella maggioranza dei Deputati la consapevolezza della connessione esistente tra urbanistica e tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico del paese.

Indipendentemente dalla posizione favorevole o contraria all'attribuzione alle Regioni della competenza urbanistica o delle materie comprese nell'art. 9, 2° comma.

« Ma devo notare che la tutela del paesaggio e l'urbanistica, nel sistema legislativo italiano, che è un sistema modello, è strettamente legata alla tutela delle antichità e belle arti » (15). Così si esprimeva l'On.le Morelli Renato nella sua dichiarazione di voto contrario all'ottava linea dell'art. 117: « urbanistica ».

L'On.le Mannironi a sua volta, durante la discussione sull'art. 29, del testo presentato dal Comitato di redazione, fa la proposta di discutere l'articolo quando l'Assemblea dovrà affrontare il problema regionale, e non solo perché riteneva utile passare alla specifica competenza regionale la materia riguardante le antichità e belle arti.

« Rilevo che questo rinvio non porterebbe alcun nocumento perché, se mai, se la maggioranza dell'Assemblea dovesse approvare l'articolo così come è proposto, nulla vieterebbe che il suo collocamento potesse effettuarsi in altra sede » (16).

Nonostante questo, manca tuttavia nella Costituzione una chiara volontà di coordinare le varie materie, anche nella loro diversa collocazione.

(15) Atti Assemblea Costituente - Seduta dell'8 luglio 1947 - Intervento dell'On.le Morelli Renato - 5521.

(16) Atti Assemblea Costituente - Seduta del 30 aprile 1947 - Intervento dell'On.le Mannironi - 3420.

Mentre per l'urbanistica appare evidente la competenza Regionale, proprio perché materia inserita nell'elenco dell'art. 117, per la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico il discorso non è così semplice.

Infatti, ed ho già trattato anche questo punto, pur venendo smorzata la carica centralista, che voleva attribuita allo Stato l'esclusiva competenza delle materie contenute nell'art. 9, 2° comma Costituzione, non si specifica poi chiaramente quale sia il soggetto destinatario dei principi enunciati nella norma costituzionale, in quanto il riferimento al soggetto viene lasciato impregiudicato.

A questo proposito pongo ancora in rilievo l'intervento dell'On.le Lussu, che è favorevole alla votazione immediata dell'articolo in questione, lasciando però allo stesso tempo impregiudicata la questione regionale: «Si è assolutamente garantiti: qui si parla di tutela, e non già di invadenza a carattere assorbente» (17).

Nel testo finale della Costituzione, poi, l'articolo riguardante la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, subisce alcune modifiche: viene spostato dalla parte I, sui «Diritti e Doveri dei Cittadini» — titolo II «Rapporti etico-sociali» — nei «Principi generali», e cioè all'art. 9, 2° comma Cost.ne, sua collocazione definitiva (18).

Quindi si assiste a questi due fatti, da una parte la consapevolezza della connessione esistente tra le materie in oggetto, e dall'altra il tentativo di separare le rispettive competenze attribuendo alle Regioni la competenza urbanistica, mentre per la tutela del paesaggio non viene specificato il soggetto.

S'è infatti visto come tutto il difficile iter dell'art. 9, 2° comma Cost.ne finisce per lasciare impregiudicata la competenza dello Stato, come delle Regioni, addirittura degli Enti locali, o meglio il coordinamento dell'azione di tutti questi soggetti.

L'attività legata a queste discipline richiederebbe che la competenza sulla «tutela del paesaggio, e del patrimonio storico e artistico della Nazione» (19) fosse unita alla competenza sull'urbanistica, con una regolamentazione generale attuata dallo Stato con legge-quadro come previsto dalla Costituzione.

Ma bisognerà definire chiaramente i concetti di urbanistica e di paesaggio, per verificarne la connessione.

Nelle leggi precedenti la Costituzione, la disciplina dell'urbanistica (legge del 1942) era regolata separatamente dalla disciplina della «protezione delle bellezze naturali» e della «protezione delle cose artistiche e storiche» (20).

Già nei lavori dell'Assemblea Costituente si può constatare un progressivo avvicinamento delle varie materie, quando proprio non sono considerate connesse. Vi sono alcuni elementi, allora motivo di confusione e di mancanza di chiarezza per la definizione dei soggetti destinatari delle varie competenze, che oggi ci possono chiarire alcuni aspetti del problema.

La maggior pregiudiziale, infatti, contro le Regioni, da parte di coloro che si opponevano all'introduzione del soggetto, era data dalla mancanza di modelli, in altri paesi e sistemi giuridici, simili a quello che si voleva introdurre nel nostro paese, oltre a pregiudiziali politiche e ideologiche. Gli unici modelli, infatti, quello anglosassone e quello americano, non sono affatto riconducibili alla realtà storico-politica, e tantomeno giuridica dell'Italia.

Superate quindi le pregiudiziali politiche ed ideologiche, e visto che l'esperimento regionale era indispensabile non solo per uno sviluppo effettivo della democrazia, ma soprattutto per una gestione migliore delle esigenze locali, che appesantivano troppo il lavoro del Parlamento, molti nodi si sono sciolti.

È in questo spirito, credo, che il costituente ha lasciato impregiudicata la competenza sull'art. 9, 2° comma, offrendo la possibilità di soluzioni in

(17) Atti Assemblea Costituente - Seduta del 30 aprile 1947 - Intervento dell'On.le Lussu - 3423.

(18) Non ho in mano gli elementi che mi possono chiaramente mostrare i motivi di questo spostamento e della redazione finale dell'art. 9, 2° comma Cost.ne, dall'art. 29, del testo iniziale. Non esiste infatti la documentazione riguardante i lavori del Comitato di Redazione del testo finale della Costituzione, non posso perciò dare alcuna interpretazione degna di rilievo su questo particolare, e mi limito semplicemente a porlo in evidenza come momento di eventuale interesse.

(19) Art. 9, 2° comma Cost.ne.

(20) Rispettivamente legge urbanistica del 1942 e le leggi n. 1497 e 1089 del giugno 1939. Cfr. comunque i capitoli I e II.

senso regionalistico, per garantirne anche la loro autonomia.

La Regione, inoltre, intervenendo su di uno spazio territoriale ben delimitato e con caratteristiche piuttosto omogenee, si trova, naturalmente, nelle condizioni ottimali per provvedere anche all'esercizio della tutela del paesaggio con maggiore nicisività dello Stato, attraverso la programmazione territoriale urbanistica. Soprattutto perché la Regione può, nel suo ambito, acquisire elementi e sviluppare una ricerca conoscitiva dei problemi riguardanti la tutela in modo rapido e completo.

Sarà interessante lo svolgersi successivo della legislazione, della dottrina e della giurisprudenza, per vedere quale indirizzo viene dato alla disciplina di queste materie.

II.

L'EVOLUZIONE DELLA DOTTRINA E DELLA GIURISPRUDENZA DALLA COSTITUZIONE ALLA LEGGE-PONTE 6 AGOSTO 1967, N. 765

1. – L'Impegno della dottrina dalla Costituzione agli anni '60.

Il sorgere di studi sull'urbanistica e la tutela del paesaggio, nonostante le recenti leggi del 1939 e del 1942 e l'ancor più recente fatica della Costituente, si fa attendere per diversi anni dopo la guerra.

È chiaro che in questo lavoro, cercherò di individuare in modo particolare le opere che trattano più o meno specificamente il problema da me affrontato e cioè la tutela del paesaggio, delle cose d'interesse storico e artistico in connessione con l'urbanistica, tralasciando altri studi pur interessanti.

Mi rendo conto infatti che l'affrontare temi così vasti e complessi come il nostro richiederebbe ben altro impegno.

Nonostante che l'interesse sull'art. 9, 2° comma Cost. sia sorto in modo specifico abbastanza di recente (1), ciò non toglie che sia il frutto di una lenta e progressiva elaborazione, che ha portato il dibattito in dottrina e nella giurisprudenza ai toni attuali.

In un primo momento l'interesse degli studiosi è attirato più che dalla Costituzione, dalle leggi specifiche sull'urbanistica o sulla tutela delle cose d'arte e del paesaggio separatamente, come se le norme contenute nella carta costituzionale non fossero giuridicamente rilevanti.

Oltre a motivi giuridici, credo che si possa addebitare il fatto sopranotato, anche a motivi di carattere sociale, economici e politici, di cui farò un breve cenno.

È lo stesso momento storico che favorisce questa situazione: il paese tutto preso, nella ricostruzione delle città, dalla propria economia, vede ancora nelle leggi del 1939 degli strumenti validi per la protezione delle bellezze naturali e delle cose d'interesse storico e artistico, ma per l'urbanistica si comincia già a sentire la mancanza di una qualsiasi pianificazione territoriale, ed emergono le carenze della legge del 1942. Perché è proprio nella ricostruzione che queste esigenze si fanno più vive e più incalzanti.

La Costituzione infatti «formata da un'élite di tecnici, rappresentava un prodotto politico avanzato, che non trovava rispondenza né nell'apparato statale, né nel tessuto politico-sociale del paese. Anzi essa si sovrapponeva ad una situazione dell'apparato statale decisamente arretrata e si sovrapponeva ad una società civile che, almeno in larghi strati delle sue componenti, tendeva a collocarsi non tanto sulla linea più avanzata della nuova ideologia costituzionale quanto su quella meno evo-

(1) Cfr. F. Merusi, *Commentario della Costituzione, l'art. 9*, ed. Zanichelli.

luta delle strutture statali al momento esistenti » (2).

Le strutture stesse dei partiti che, quanti « partiti-chiesa » (3), inquadrando i diversi interessi, rispondevano poi alle più varie esigenze economiche, sociali e culturali.

La situazione economica degli anni successivi al 1945, è stata affrontata da una classe politica che possedeva ben limitate cognizioni di politica economica: « di conseguenza la direzione di questa fu lasciata ad esperti che continuavano la scuola italiana del liberalismo puro, che avevano sempre avversato e minimizzato i tentativi di estendere e razionalizzare il controllo dello Stato sull'economia » (4).

Questa a grandi linee la situazione italiana dopo la Costituzione.

Questi fatti spiegano le resistenze e le difficoltà che la nuova Costituzione ha incontrato nella sua attuazione specialmente nei primi dieci anni di vita.

In questa situazione sembrava che la Costituzione dovesse essere spazzata via ed è in questo contesto che si muove la problematica sull'urbanistica e la tutela del paesaggio.

Che le due leggi speciali sulla tutela del paesaggio e delle cose di interesse storico e artistico, « espressione delle discipline organiche di settore realizzate dall'ordinamento fascista » (5), apparissero, al momento della elaborazione della carta costituzionale, e anche dopo per diverso tempo, un'adeguata risposta alla esigenza di trovare un punto d'incontro tra l'affermazione di determinati valori culturali e lo sviluppo economico, è abbastanza evidente.

Basta notare che in genere, gli studiosi che affrontano questa tematica, offrono pochissimo spazio alla norma costituzionale, e non vi è il minimo accenno ad una connessione con l'urbanistica.

Per alcuni anni pure gli studiosi di urbanistica, tutti presi ad un'analisi attenta della legge del 1942, non sentono la necessità di questo collegamento con le norme costituzionali, lasciandosi ad una frettolosa motivazione: la mancata istituzione delle Regioni.

Per quanto riguarda l'art. 9, 2° comma Cost. molto semplicemente o viene ignorato (6) o, viene liquidato asserendo la completa e indiscussa competenza dello Stato per quanto riguarda la tutela delle cose di interesse storico e artistico (7).

L'interesse maggiore di questi autori è richiamato dai rapporti che si instaurano tra demanio statale e demanio regionale, previsto con l'introduzione dell'Ente Regionale, rapporto che il Grisolia non esita a definire in favore del demanio statale mentre più cauto è il Cantucci (8) che pur sottolineando l'inalienabilità del demanio regionale per i musei e biblioteche, e la preminente competenza statale, riconosce tuttavia che « la potestà legislativa regionale in questa materia possa giovare alla protezione di quegli interessi che sono sostanzialmente interessi della collettività statuale, sia per l'immediata e più diretta valutazione degli interessi medesimi e delle migliori forme di tutela » (9).

La proposta di Cantucci, però, si chiude qui, e la preoccupazione maggiore della dottrina di questo momento sembra quella di ridare allo Stato quell'autorità che, con la ventata regionalistica, sembrava stesse perdendo, in una visione quindi che pone le Regioni quasi come soggetti contrapposti allo Stato, elemento disgregatore della sua unità ed autorità. È il concetto di Stato liberale che riprende vigore, mettendo per il momento in disparte quella che era stata la volontà innovativa della Costituzione.

(2) Cfr. *Politica del Diritto, 1971 n. 2*, Artt. di: E. Cheli, G. Amato, e intervento di A. Predieri.

(3) Cfr. G. Amato, *Politica del Diritto, 1971, n. 2.*

(4) Cfr. S. Rodotà, *Politica del Diritto, 1971, n. 2.*

(5) Cfr. F. Merusi, *Commentario della Costituzione*, Ed. Zanichelli, Bologna 1975.

(6) Cfr. M. Grisolia, *Tutela delle cose d'arte*, Roma 1953, 183.

L'autore infatti ignora quasi completamente, nella opera citata, l'art. 9, 2° comma Cost., mentre, pur trattando dell'introduzione che la Costituzione fa delle Regioni, dà un'interpretazione alquanto restrittiva delle competenze ad esse assegnate. « La Regione, nell'esplicazione della sua attività legislativa, non può derogare alle linee essenziali della tutela artistica contenute nella legge del 1939 ed al principio cardine di tale legge, che indica nello Stato l'unico soggetto attivo della tutela artistica ».

(7) Cfr. Cantucci, *op. cit.*, 32.

(8) Cfr. M. Grisolia, *op. cit.*, 178 e seg.; Cantucci, *op. cit.*, 32.

(9) Cfr. Cantucci, *op. cit.*, 35.

Ma pur senza un riferimento specifico all'art. 9, 2° comma Cost. e all'art. 117, urbanistica Cost., nei lavori successivi alle opere del Grisolia e del Cantucci, emerge l'esigenza, di un ben preciso coordinamento tra tutela del paesaggio e urbanistica, ritenendosi inadeguate le norme delle leggi del 1939 e della legge urbanistica del 1942.

A precorrere la dottrina sono gli urbanisti: è l'Amati che manifesta l'esigenza di una nuova disciplina per una corretta sistemazione del territorio, richiamando l'attenzione sulla necessità di un collegamento tra pianificazione regionale, tutela del paesaggio e urbanistica.

« Ritengo che il problema dell'inserimento nella legge urbanistica dei dispositivi e delle procedure che fanno capo alla legge sulle bellezze naturali, pur essendo teoricamente corretto è oggi inattuale. Dovrà essere affrontato in un secondo momento, ad esempio quando la pianificazione regionale sarà divenuta realtà » (10).

Le istanze degli urbanisti sono riprese in dottrina da Rodella (11), il quale lamenta il mancato coordinamento tra le leggi di tutela paesistica e la successiva legge urbanistica del 1942.

Tra l'altro il collegamento tra l'attività urbanistica e l'attività di tutela avrebbe l'effetto di « abilitare i Comuni e negare la licenza edilizia per costruzioni o trasformazioni di immobili compresi in piani paesistici » (12).

Emerge quindi l'esigenza di attribuire più ampi poteri agli organi locali per un'azione più incisiva e coordinata con gli organi superiori di tutela (13) e di un collegamento tra piani paesistici e piani urbanistici.

Di diversa opinione invece è il Sandulli (14), seguito pure da Zago (15) il quale sostiene che « il piano regolatore e il regolamento edilizio attengono specificamente alla disciplina urbanistica locale; ma nulla esclude che essi si occupino della tutela del paesaggio e dei monumenti, in funzione non dell'interesse generale (del quale è interprete lo Stato), bensì nell'interesse cittadino alla conservazione delle bellezze e delle caratteristiche locali tradizionali » (16).

Indipendenza e indifferenza reciproca tra le norme di tutela paesistica e attività urbanistica.

Da ciò deriva che l'imposizione e la rimozione di vincoli, come pure le autorizzazioni adottate sul presupposto di essi non interferiscono in alcun modo con i vincoli inerenti ai piani regolatori e ai regolamenti edilizi: né li condizionano, né ne sono condizionate, ma si muovono su un piano del tutto diverso. « L'un vincolo può esistere senza l'altro e può essere rimosso senza che l'altro venga meno e quindi venga meno il dovere di osservarlo » (17).

Si può notare però che le due posizioni espresse in dottrina, pur contrastanti, sorgono dalla stessa esigenza di coordinare la disciplina urbanistica e l'attività di tutela paesistica.

Passando specificamente all'urbanistica, senza dubbio si può rilevare che l'interesse degli studiosi nella analisi sulla legge urbanistica del 1942 si incentrò prima di tutto sulla natura giuridica dei piani regolatori.

In un primo momento si trovarono tutti d'accordo nel classificare i piani regolatori come « atti amministrativi normativi » (18), qualificazione che

(10) Cfr. G. Amati, *Appunti per la revisione della legge urbanistica*, in « Rass. del Lav. Pubb. », 1956, 77 e seg.

Della stessa opinione, con accenti diversi è pure V. Palumbo, *Urbanistica attiva e urbanistica passiva*, in « Il Corriere Am.vo », 1956, 163.

(11) Cfr. D. Rodella, *La tutela del paesaggio e degli ambienti urbani tradizionali e la legislazione urbanistica*, in « Rass. Lav. Pubb. », 1957, 345.

(12) Cfr. D. Rodella, *op. cit.*

(13) In termini diversi, parlando di stretta connessione tra paesaggio e urbanistica, E. Cianetti, *Il paesaggio elemento dell'urbanistica*, in « Rass. Lav. Pubb. », 1956, 183 e C. Trebeschi parlando di « necessità di unire la programmazione urbanistica alla programmazione agricola e industriale », (in *Città e campagna* - Piccola silloge di appunti e di problemi ... Le corti di Brescia e Venezia, 1959, 187) riprendono la tesi di Rodella.

(14) Cfr. A. M. Sandulli, *Profili giuridici in materia urbanistica e di paesaggio napoletani*, in « L'Amministrazione Italiana », 1957, 953.

(15) Cfr. T. Zago, *La protezione giuridica delle bellezze naturali*, in « L'Amministrazione Italiana », 1958, 11 e seg.

(16) Cfr. A. M. Sandulli, *Profili giuridici* ..., cit.

(17) Cfr. A. M. Sandulli, *Profili giuridici* ..., cit.

(18) Questa tesi è sostenuta da: Ortolani, *La nuova disciplina urbanistica*, Empoli, 1943; V. Testa, *Elementi di materie giuridiche applicate all'urbanistica*, Ed. It., Roma; M. S. Giannini, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in « Giurisprudenza civile », 1950, 882; D. Rodella, *Aspetti giuridici della pianificazione regionale*, in « I.N.U. », Roma, 1953.

tra l'altro veniva accolta pacificamente dagli urbanisti.

È il Giannini che pone in particolare risalto la distinzione tra il piano regolatore generale, che è essenzialmente normativo, e il piano particolareggiato, che è essenzialmente operativo, in forza dell'articolo 16 legge urbanistica, secondo cui l'approvazione di questo piano equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere previste in esso.

Per il Giannini però anche il piano particolareggiato era da considerare normativo, sebbene con normatività diversa da quella del piano regolatore generale.

La divisione del Giannini trovava la sua corrispondenza nella divisione del piano Comunale, in due momenti, il primo di direttive generali e il secondo di concreta attuazione e puntualizzazione di queste, che era stata una delle innovazioni della legge urbanistica del 1942 rispetto a quella del 1865.

Nel 1953, però proprio il Giannini (19), nel corso di un interessante dibattito dottrinale e giurisprudenziale, classificò i piani regolatori non già atti amministrativi normativi, ma provvedimenti generali amministrativi non normativi (20).

Iniziatasi la discussione sulla natura giuridica dei piani regolatori la dottrina si divide subito.

Così alcuni autori, come Giannini, ritengono — s'è visto — che essi siano provvedimenti generali.

Sandulli invece, pur concorde con Giannini nell'escludere che i piani regolatori siano atti normativi (21), li considera atti amministrativi miranti alla soddisfazione di interessi concreti e puntuali, in quanto si risolvono nella immediata creazione di vincoli reali sugli immobili compresi nel piano.

Altri autori invece, come il Giacobelli (22) e il Casalin (23), riaffermano la natura normativa dei piani regolatori, o meglio, particolarmente del piano regolatore generale.

Si profila infatti tra i giuristi, la possibilità di configurare i vari tipi di piani regolatori in maniera diversa.

Così nel Benvenuti (24), al quale si devono, in questo periodo, due studi sui piani regolatori, si trova una distinzione fra piani territoriali, ai quali l'autore nega natura regolamentare e piani regolatori (generali e particolareggiati).

(19) Cfr. M. S. Giannini, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in « Foro Italiano », 1953, III, 19-20.

(20) Non posso qui esporre le varie teorie sugli atti o provvedimenti amministrativi generali e sulle loro differenze coi regolamenti; « del resto questa nozione degli atti amministrativi generali non è ancora completamente precisata dai giuristi e, anche determinati i confini della categoria, c'è, incertezza nell'incasellare i singoli atti fra gli atti amministrativi generali non normativi o fra i regolamenti (ovvero atti amministrativi normativi).

« Dobbiamo limitarci a rilevare che mentre le statuizioni dei regolamenti sono vere e proprie norme giuridiche (secondo una diffusa opinione e astratte e generali) non diverse dalle norme poste dalle leggi, anche se emanate da organi amministrativi non legislativi, i provvedimenti e le previsioni degli atti amministrativi generali sono comandi concreti, ad efficacia generale rivolti ad una pluralità di persone, magari in taluni casi ad una generalità di persone (ma determinate), tendenti però a soddisfare esigenze pubbliche ».

Non insisto su queste nozioni, e sottolineo solamente la diversità di effetti tra regolamenti e provvedimenti amministrativi generali.

« L'atto avente natura di regolamento vincola tutti i soggetti all'ordinamento giuridico, come una legge, (ma nella gerarchia delle fonti normative ha un grado inferiore alla legge, così che non può modificare una legge, ma può da una legge essere modificato) e si pone qualsiasi organo amministrativo dello Stato o degli Enti minori. Se il piano regolatore avesse natura regolamentare le sue statuizioni vincolerebbero quindi tutti gli Enti pubblici.

Così pure il terzo privato cittadino sarebbe tutelato dal giudice ordinario contro violazioni al piano regolatore. Così non potrebbe essere, nel caso il piano regolatore venga considerato come atto non avente efficacia normativa ». Cfr. A. Predieri, *Discussione sulla natura e sulla efficacia giuridica dei piani urbanistici*, in « Urbanistica », 1958, n. 24-25.

(21) A. M. Sandulli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli, 1957. Così pure in opere successive: cfr. *Giurisdizione e Amministrazione in materia di urbanistica*, in « Il Diritto dell'Economia », 1958, e in *Appunti per un piano di studio sui piani regolatori*, in « Riv. Giur. Edilizia », 1958, II, 13 e seg.

(22) G. Giacobelli, *Le limitazioni della proprietà privata nei piani regolatori*, in « Studi in onore di G. M. De Francesco », Milano, 1957.

(23) A. Casalin, *Le licenze edilizie*, Vicenza, 1957.

(24) F. Benvenuti, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in « Atti del convegno ... », Passo della Mendola, 1955.

Alle sue conclusioni sui piani territoriali aderisce il Vignocchi (25), che ha ampliamente sviluppato lo spunto del Benvenuti (26) sulla distinzione fra natura dei piani territoriali e quelli regolatori.

Tralasciando di approfondire questo aspetto della problematica, resta interessante notare però come il Benvenuti (27) nel suo studio avvicina la pianificazione economica alla pianificazione urbanistica, e i piani territoriali possono essere la struttura in cui è più facile assimilare i due piani (28).

Nei piani regolatori poi, secondo il Vignocchi (29) coesistono norme di carattere regolamentare (le imposizioni di limitazioni alle attività ed iniziative dei proprietari) e atti amministrativi non normativi (fissazione di criteri direttivi), atti che dovremmo ritenere di attività cosidetta interna della Pubblica Amministrazione, rivolti cioè solo ai pubblici uffici e solo verso di essi immediatamente efficaci.

Altro punto in cui si è interessata la dottrina, e su cui in linea di massima non ci sono divergenze notevoli, riguarda la qualificazione dell'intervento degli organi statali.

Problema che oggi si presenta allo studioso, in luce molto diversa, dopo l'introduzione delle Regioni.

Ora però l'analisi va fatta sulla base della legge del 1942, tuttora vigente.

« Dalla lettera della legge urbanistica infatti (artt. 10 e 16) sembrerebbe che il piano venga approvato con una deliberazione comunale ad approvazione governativa » (30).

La dottrina ha però escluso che l'intervento degli organi statali sia di puro e semplice controllo.

Il Giannini (31) esaminando accuratamente il procedimento, anche, come si svolge in concreto, ha ritenuto che l'oggetto del decreto di approvazione del piano regolatore generale è l'atto complesso costituito dalla deliberazione comunale e da quella ministeriale, la deliberazione comunale costituisce un momento dell'atto complesso, così come quella del Ministero, solo l'approvazione del Presidente della Repubblica, imprime forza normativa ai piani regolatori (32).

La qualificazione di atto complesso adottata dal Giannini per i piani regolatori risponde anche al meccanismo della formazione dei piani urbanistici, che non sono piani « dall'alto », di pura formazione statale, né piani « dal basso », di formazione locale, ma piani a formazione mista, con prevalenza sostanziale nelle fasi finali, dell'attività degli organi statali (33).

Sandulli (34) invece nega che si possa parlare di atto complesso, in quanto il decreto di approvazione del piano resta provvedimento di emanazione, atto costitutivo degli effetti giuridici che al piano si collegheranno. Ribadendo quindi la effettiva preponderanza del momento di intervento dello Stato su quello dell'autonomia locale.

Su posizioni parzialmente divergenti dal Giannini si trova il Cuccia (35), che ha ritenuto l'atto del Comune come preparatorio o avente carattere di proposta o di progetto che il Ministro dei Lavori Pubblici accoglierà (36).

(25) Cfr. G. VIGNOCCHI - G. BERTI, *Piani regolatori*, estratto dal « Novissimo Digesto », UTET, Torino 1958, e ancora G. VIGNOCCHI, *Il potere regolamentare dei Ministri*, Napoli 1957.

(26) Cfr. F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, III ed., 1957, 120 e seg.

(27) Cfr. F. BENVENUTI, *op. cit.*

(28) Per il problema qui sollevato, oltre alle opere citate del BENVENUTI cfr. pure: V. TESTA, *Manuale di legislazione urbanistica*, Ed. Giuffrè, Milano 1956, 39; E. CUCCIA, *Spunti critici sull'istituto dei piani territoriali secondo la legge del 1942*, in « La pianificazione Regionale », I.N.U., Roma 1953; G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in « Riv. di Dir. Pubb. », 1954, 125.

(29) Cfr. G. VIGNOCCHI, *op. cit.*

(30) Cfr. A. PREDIERI, *op. cit.*, in « Urbanistica », n. 24-25, 1958, 168.

(31) Cfr. M. S. GIANNINI, *Sull'imputazione* ..., cit.

(32) Cfr. G. VIGNOCCHI - G. BERTI, *op. cit.*; V. TESTA, *Manuale* ..., cit., 69.

(33) Sulla preminenza degli organi statali nell'attività di approvazione ho già parlato, in altri termini, altrove.

(34) Cfr. A. M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in « Riv. Giurid. », 1958, II, 131.

(35) Cfr. F. CUCCIA, *In tema di ammissibilità di modifiche d'affini ai piani urbanistici in sede di approvazione*, in « Riv. Amministrativa », 1953, 225.

(36) Anche per « La risoluzione della questione se i piani regolatori siano atti del Comune assoggettati a controllo oppure atti dello Stato o atti complessi dello Stato e del Comune ha notevole importanza pratica, perché, come è ben noto agli urbanisti, se si ritiene che l'atto governativo sia di controllo della deliberazione comunale, ogni modificazione riconosciuta necessaria dal Consiglio

Mentre il contrasto è molto evidente riguardo al momento di efficacia delle limitazioni alla proprietà privata apportate dai piani regolatori generali e particolareggiati.

Il Giacobelli (37) infatti sostiene che i piani regolatori generali apportano limitazioni immediatamente valide ed operanti della proprietà privata, però ritiene che la efficacia e la operatività del piano regolatore generale esistono solo per le prescrizioni contenute nell'ambito dell'art. 7 della legge urbanistica e non anche per quelle contenute di fatto in un piano generale al di là delle previsioni dell'art. 7.

Mentre per il Benvenuti (38), i vincoli del piano regolatore diventano effettivi per il privato non al momento della sua approvazione ma al momento della notifica del piano particolareggiato (39).

Alla tematica ora esposta aggiungo un breve cenno sulla natura giuridica dei piani territoriali.

Prima di entrare nel merito del problema è bene sottolineare come la mancata attuazione dei piani territoriali, abbia in pratica molto limitato la discussione della dottrina, e la conseguente mancanza di note giurisprudenziali.

È al Benvenuti (40) che si deve la trattazione più rilevante sul problema dei piani territoriali, che viene espresso anche da Vignocchi (41), va rilevato però che l'attenzione degli studiosi in questo periodo si è fermata pochissimo sull'argomento, perché non sono mai stati predisposti dei piani territoriali, oggetto dell'analisi è soprattutto la loro natura giuridica.

Per il Benvenuti i piani territoriali sono atti amministrativi non normativi (atti di attività interna dell'Amministrazione) che vincolano i Comuni, tenuti a uniformare il piano regolatore comunale al piano territoriale, che impongono ad essi dei limiti sia positivi che negativi.

Ne deriva che essi impongono delle direttive vincolanti, non solo ai Comuni il cui territorio sia compreso nell'ambito del piano, ma anche agli altri uffici statali sottordinati agli uffici che hanno emanato il piano.

Sandulli successivamente puntualizza la natura dei piani territoriali ponendoli tra i « provvedimenti amministrativi della natura degli ordini, più specificamente possono essere definiti come provvedimenti creativi di oneri » (42), questo per quanto riguarda i vincoli per i privati.

Il piano territoriale, quindi, non vincola i privati a « non fare », ma opera nei loro confronti come piano incentivo, mentre opera come piano per direzione nei confronti della Pubblica Amministrazione (43).

Superiore dei Lavori Pubblici comporterebbe un nuovo procedimento (deliberazione del Consiglio Comunale, approvazione della Giunta Provinciale, pubblicazione, controdeduzioni alle nuove osservazioni, esame da parte del Consiglio dei LL.PP.) ». Così A. PREDIERI, *op. cit.*, 168, in « Urbanistica », 1958, n. 24 e 25.

(37) Cfr. G. GIACOBELLI, *Le limitazioni della proprietà privata nei piani regolatori*, in « Nuova Rassegna », 1956, 1003 e seg.

Così pure A. M. SANDULLI, *Appunti* ..., cit.

(38) Cfr. F. BENVENUTI, *Efficacia ed esecutività* ..., cit., in « Rassegna dei Lavori Pubblici », 1956, 183.

(39) Mi piace sottolineare come, partendo dalla tematica della dottrina, A. PREDIERI, in termini più autorevoli dei miei, muove, alla legge urbanistica del 1942, le stesse critiche che ho già fatto rilevare più volte nel secondo capitolo di questo lavoro.

L'analisi critica di Predieri si muove in due direzioni.

1) Fa rilevare come, pur essendo necessaria la scissione in due momenti del piano regolatore, uno direttivo e l'altro operativo, nella legge urbanistica del 1942, non si è imposta una netta separazione fra i due piani. Mentre il piano regolatore dovrebbe essere il momento della direttiva, il piano particolareggiato dovrebbe essere il momento operativo, « ma (il piano regolatore) non esclude assolutamente una autoattuazione immediata — per così dire — per la parte costitutiva di vincoli, mentre è incontestabile che l'attuazione richiede un comportamento attivo ulteriore dell'Amministrazione che non può venire se non a mezzo dei piani particolareggiati ».

2) L'altro aspetto è dimensionale, in quanto la legge urbanistica pone nello stesso piano i Comuni di 9.000, e quelli di 100.000 abitanti. Mentre, specialmente nella pianificazione urbanistica non si può non tener conto dell'aspetto « dimensionale ». Cfr. A. PREDIERI, *op. cit.*, in « Urbanistica », n. 24-25, 169-170.

(40) Cfr. F. BENVENUTI, *Appunti di Diritto Amministrativo*, CEDAM, Padova, III ed., 1957, 120.

(41) Cfr. G. VIGNOCCHI, *Il potere regolamentare dei Ministri*, Morano ed., Napoli 1957.

(42) Cfr. A. M. SANDULLI, *Appunti* ..., cit., in « Riv. Giur. », Ed. 1958, II, 131.

(43) Oltre a Benvenuti e Sandulli è della stessa opinione pure il TESTA, *Manuale* ..., cit., 1956; U. POSSENTI,

Agli effetti pratici derivanti dalle varie posizioni sono particolarmente interessati gli operatori della urbanistica, cioè architetti e ingegneri, che sono poi in pratica gli estensori dei piani, e coloro che maggiormente risentono e sperimentano continuamente la validità della legislazione sull'urbanistica. È quindi interessante notare alcune posizioni di questi esperti, soprattutto perché è dalla loro opera che sorgono le esigenze di nuovi strumenti, anche legislativi, di nuovi concetti per lo sviluppo e l'importanza che l'urbanistica assume.

Ho già esposto i diversi effetti pratici, parlando della natura giuridica dei piani regolatori, secondo che questi vengano considerati atti regolamentari o atti amministrativi.

È proprio in considerazione degli effetti pratici che mi sembra logico che la scelta degli urbanisti si diriga verso la qualificazione dei piani regolatori, come atti normativi (44).

Ho pure accennato dell'importanza pratica della risoluzione circa la questione riguardante il rapporto Stato-Comune, e cioè « se i piani regolatori siano atti del Comune assoggettati a controllo oppure atti dello Stato o atti complessi dello Stato e del Comune » (45).

Anche questo problema, come è facile notare, riveste un notevole interesse per i tecnici dell'urbanistica, che si vedrebbero sottoposti a nuovo procedimento il loro piano, ad ogni modificazione riconosciuta necessaria dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, se si ritiene l'atto governativo atto di controllo della deliberazione Comunale.

Sul momento di efficacia delle limitazioni alla proprietà privata apportate dai piani regolatori generali e particolareggiati, la posizione degli urbanisti è divisa, come la dottrina.

Vi sono alcuni che preferiscono una netta distinzione tra il momento direttivo (piano regolatore generale) e piano operativo (piano particolareggiato) (46), altri invece adottano il tipo di piano ibrido, generale-particolareggiato, in cui momento direttivo e operativo si confondono (47).

Ma più che le posizioni degli urbanisti sui problemi sopra citati, è rilevante far notare quale interesse questi abbiano curato, già negli anni '50, circa i piani intercomunali e territoriali, con tutti i vari aspetti ad essi connessi.

Già Astengo (48) fa notare l'esigenza dell'inserimento della pianificazione agricola nella pianificazione comunale e territoriale. Di più largo respiro sono le istanze portate avanti invece da G. Amati (49), su problemi ben noti ormai agli urbanisti.

Parte infatti dalla considerazione, fondamentale per un urbanista, che agisce nella realtà italiana riguardante l'esigenza di conciliare lo sviluppo della città moderna con la città antica, ed i problemi connessi a questa visione: igienici, paesistici, sociali (facilitare nei nuovi nuclei residenziali i contatti della vita associata, di ricreare nel cuore della città con grandi spazi verdi l'ambiente naturale dell'uomo) (50), costruire cioè le città a misura d'uomo.

Da queste prime esigenze di nuovi rapporti tra individuo-città, tra insediamenti nuovi e antichi, si pongono le premesse per una nuova dimensione dell'urbanistica: l'urbanistica regionale.

I piani intercomunali, in « Il Corriere Amministrativo », 1957, I, 129.

(44) Cito per tutti G. Astengo, *Strumenti legislativi per l'attuazione dei piani regolatori*, in « Urbanistica », n. 20, 65.

(45) Cfr. A. Predieri, *op. cit.*, in « Urbanistica », 1958, n. 24-25.

(46) Cfr. G. Astengo, *op. cit.*, in « Urbanistica », n. 20; G. Amati, *Considerazioni e proposte per la revisione della legge urbanistica*, nel Vol. dell'I.N.U., Roma 1956; G. Samonà, *Proposte per un avviamento dei problemi urbanistici verso la pianificazione totale*, in « Urbanistica », n. 20.

(47) Cfr. F. Vaudetti - G. Vigliano, *L'attuazione dei piani regolatori nei centri minori del Piemonte*, I.N.U., *L'attuazione dei piani regolatori comunali*, I.N.U., Roma 1956, 367.

(48) Cfr. G. Astengo, *Temi urbanistici per la prossima legislatura*, in « Urbanistica », 1958, n. 23.

(49) Cfr. G. Amati, *Variazioni sul tema*, in « Nuova Rassegna », 1955, 361; *Per una inchiesta urbanistica nei Comuni d'Italia*, in « Nuova Rassegna », 1955, 678; *Aree fabbricabili, piani regionali, piani comunali*, in « Nuova Rassegna », 1955, 1400.

Il lavoro intrapreso dall'Amati, viene costantemente sostenuto in « Nuova Rassegna » anche da studiosi del diritto, si trova infatti nella rivista citata questo rapporto continuo tra operatori e studiosi dell'urbanistica.

(50) Cfr. G. Amati, *op. cit.*, in « Nuova Rass. », 1955, I, 361.

Gli urbanisti per primi sentono l'esigenza di un coordinamento di tutta l'attività urbanistica, dei vari Comuni e delle diverse zone.

La dimensione più adatta per una pianificazione urbanistica, che pone, ma non necessariamente, rapporti nuovi anche con la pianificazione economica, è quella Regionale.

L'urbanistica assume quindi una dimensione nuova, non è più limitata all'assetto e all'incremento edilizio dei centri abitati, ma coinvolge l'intero assetto del territorio.

2. – La giurisprudenza negli anni '50.

Mi sembra logico, nella brevissima rassegna di giurisprudenza che segue sulla urbanistica, continuare lo schema tracciato nel paragrafo precedente per la dottrina, mi resta infatti più facile confrontare le varie posizioni giurisprudenziali con le tesi dottrinali esposte.

Circa la natura giuridica dei piani regolatori (generali e particolareggiati), l'opinione della giurisprudenza è concorde nel ritenere che detti piani contengono « norme », o che hanno forza normativa, o efficacia normativa, o carattere normativo.

Nell'orientamento della giurisprudenza viene sostenuta, quindi, una posizione in netto contrasto con la posizione dottrinale (51).

È solo in una sentenza del Consiglio di Stato del 1959, che viene sostenuto che «le limitazioni del diritto di edificare nel nostro ordinamento debbono essere poste con legge o con atto amministrativo di portata generale, vale a dire con il piano regolatore e con il regolamento o anche con uno specifico vincolo imposto nei modi di legge » (52). Ma non mi sembra che questa posizione costituisca una svolta nell'orientamento della giurisprudenza, in quanto è rimasta isolata.

Per quanto riguarda l'altro punto di discussione, e cioè la qualificazione dell'intervento degli organi statali nel procedimento di formazione del piano, la giurisprudenza, sia per i piani di ricostruzione che per i piani particolareggiati, sembra accogliere l'opinione formulata da Giannini per i piani regolatori generali, ritenendoli infatti atti complessi dell'organo governativo e del Comune (53).

Solo in una sentenza del Consiglio di Stato del 1958, vengono qualificati come atti composti (54).

Sul momento di efficacia delle limitazioni alla proprietà privata apportate dai piani regolatori generali e particolareggiati anche le posizioni della giurisprudenza sono contrastanti.

Infatti, su questo terzo momento della mia breve analisi, tre tesi divergenti si sono sostenute in giurisprudenza.

La prima tesi seguita, poi sostenuta dal Giacobelli (55), riconosce l'efficacia dei vincoli del piano regolatore generale anche in pendenza della sua approvazione (56), e cioè che i piani regolatori ge-

(51) La posizione citata viene sostenuta concordemente dalla Cassazione, e dal Consiglio di Stato:

Cassazione: Sez. II, 18 dic. 1957, n. 4734, in «Mass. Gius. Civ.», 1957, II, 1760; Sez. II, 22 febbraio 1957, n. 648, in «Giurisprudenza Italiana», 1958, I, 255 dove si parla di norme contenute nei piani di ricostruzione. Sez. II, 28 lug. 1956, n. 2959, in « Riv. Giur. dell'Edilizia », 1958, I, 17; Sez. Un., 23 mar. 1960, n. 604, in « Riv. Giur. dell'Edilizia », 1960, I, 385; Sez. I, 23 nov. 1959, n. 3444, in « Riv. Giur. dell'Edilizia », 1960, I, 82.

Cons. di Stato: Sez. V, 4 giug. 1955, n. 844, in « Cons. di Stato », 1955, II, 687; Sez. IV, 28 nov. 1959, n. 782, in « Cons. di Stato », 1959, I, 1530; Sez. V, 14 febb. 1959, n. 66, in « Foro Amm. », 1959, I, 212; Sez. V, 28 nov. 1958, n. 911, in « Riv. Giur. Edil. », 1959, I, 137; Sez. IV, 6 febb. 1959, n. 200, in « Riv. Giur. Edil. », 1959, I, 262.

(52) *Cons. di Stato*: Sez. V, 24 ott. 1959, n. 677, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 809.

(53) Raccogliamo qui le principali sentenze della Cassazione e del Consiglio di Stato sull'argomento trattato:

Cassazione: Sez. II, 22 febb. 1957, n. 648, in « Giur. Italiana », 1958, I, I, 255; Sez. Un., 13 magg. 1954, n. 1508, in « Foro It.no », 1954, I, 1255; Sez. II, 18 dic. 1957, n. 4734, in « Mass. Gius. Civ. », 1957, 1790.

Cons. di Stato: Sez. IV, 23 gen. 1953, n. 82, in « Cons. Stato », 1953, I, 16; Sez. IV, 16 dic. 1952, n. 1157, in « Racc. Cons. Stato », 1952, 1632.

Queste due sentenze del Cons. di Stato sono criticate giustamente, dal Sandulli, in *Appunti* ..., cit.

(54) *Cons. di Stato*: Sez. V, 5 dic. 1958, n. 975, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 281.

Ma questa sentenza non credo cambi o incida molto sull'indirizzo della Giurisprudenza per il problema qui affrontato.

(55) Cfr. G. Giacobelli, *Le limitazioni della proprietà* ..., cit.

(56) Questa tesi è sostenuta nella sentenza del Consiglio di Stato del 30 giu. 1951, Sez. V, in « Il Cons. di Stato », 1952, 725.

Orientamento seguito in altre sentenze successive:

nerali apportano limitazioni immediatamente valide ed operanti della proprietà privata.

Secondo un'altra tesi, sostenuta in dottrina dal Benvenuti (57), i vincoli del piano regolatore diventano effettivi per il privato non al momento della sua approvazione, ma al momento della notifica del piano particolareggiato (58).

Ma questa opinione è stata ben presto abbandonata, e la giurisprudenza sembra orientarsi verso una tesi intermedia rispetto alle due già espresse.

Opinione espressa chiaramente in una sentenza della Cassazione (59) del 1958, dove si sostiene che il piano regolatore costituisce un mero progetto di opere pubbliche destinate ad operare nel futuro, quando se ne sia discrezionalmente riconosciuta la concreta possibilità di attuazione, e quindi non impedisce l'esercizio del diritto di proprietà del Comune sulle aree di sua proprietà che vi sono comprese, ritraendone un reddito o analoga utilità.

Ritenendo quindi che in sostanza il piano regolatore generale contiene norme a carattere programmatico che per essere tradotte in pratica hanno bisogno di ulteriori specifiche disposizioni, ma se nel piano stesso siano state fissate prescrizioni precise e categoriche, tali prescrizioni hanno carattere obbligatorio ed operatività immediata, anche nei confronti dei privati.

Questi a brevissime linee alcuni indirizzi giurisprudenziali in tema di urbanistica, o meglio di strumenti urbanistici, negli anni dal 1950 al 1960. Più chiara e lineare si presenta la posizione della giurisprudenza circa gli aspetti riguardanti la tutela del paesaggio che tratterò qui di seguito, spunti che naturalmente sorgono da giudizi sulla legge n. 1497 del 29 giu. 1939.

In linea di massima si può dire che l'opinione della giurisprudenza si è sempre orientata in senso favorevole a restrizioni dei privati proprietari, nella valutazione dei molti aspetti giurisprudenziali che la legge del 1939 offre, con la coscienza dell'importanza di una seria tutela delle bellezze naturali, paesaggistiche, pur agevolando i privati nei ricorsi contro le amministrazioni locali e statali (60). Atteggiamento di cui però non poteva fare a meno, poiché è la struttura stessa della legge che offre numerosi appigli capaci di impedire alle norme di raggiungere l'effetto auspicato (61).

Cons. di Stato: Sez. V, 14 gen. 1955, n. 60, in «Foro Amm.vo», 1955, I, 2, 116; C. di S., Sez. V, 12 febb. 1955, n. 224, in «Foro It.no», 1955, III, 60; C. di S., Sez. V, 9 lug. 1955, n. 936, in «Cons. di Stato», 1955, 890.

Per la *Cassazione* vedasi la sentenza n. 1508, Cass. a Sez. Un. del 13 mag. 1954, in «Foro It.no», 1954, I, 1255.

Questa sentenza ha ritenuto che l'approvazione del piano regolatore generale assoggetti le proprietà comprese in esso a limiti ed oneri assimilabili a servitù legali, mentre l'approvazione del piano particolareggiato «affievolisce il diritto dei singoli proprietari legittimi», cioè mentre nei confronti degli altri soggetti il proprietario resta tale, titolare del diritto di proprietà (salvo l'imposizione di quei certi oneri paragonabili alle servitù) e quindi può far vedere il suo diritto in caso di contestazione davanti ai giudici ordinari nei confronti della Pubblica Amministrazione il diritto di proprietà non è più tale, «degrada», «si affievolisce» ad interesse legittimo, e il proprietario nei confronti della Pubblica Amministrazione non essendo più titolare di un diritto, ma di un interesse può trovare protezione, in caso di contestazione, solo davanti alla giurisdizione amministrativa, per un sindacato sulla legittimità dell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione. Così la nota di A. Pallottino alla sentenza citata: *Questioni di giurisdizione in tema di piani regolatori*, in «Foro It.no», 1954, I, 1255.

(57) Cfr. F. Benvenuti, *Efficacia ed esecutività* ..., cit.

(58) Questa tesi è stata espressa nelle sentenze del Consiglio di Stato n. 532 del 20 ott. 1953, in «Il Cons. di Stato», 1953, 278 e n. 761; Sez. V, del 28 nov. 1953, in «Giur. It.na», 1954, III, 35, dove si sostiene che il piano regolatore generale non dà luogo ad imposizione di vincoli su beni privati: e addirittura, secondo queste decisioni, dovrebbe ritenersi illegittima la licenza edilizia in contrasto con le direttive in esso fissate. Cfr. A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in «Riv. Trim. di Dir. Pubb.», 1961.

(59) È la sentenza della Cassazione, Sez. II, 24 marzo 1958, n. 984, in «Riv. Giur. Edil.», 1958, I, 381.

Da notare che l'opinione sopra riportata è sostenuta pure da A. M. Sandulli, *Appunti* ..., cit.; e Casalin, *Limitazioni* ..., cit. e nelle seguenti sentenze:

Cons. di Stato: Sez. IV, 1 giu. 1954, n. 388, in «Foro It.no», 1954, III, 177; Sez. V, 14 gen. 1955, n. 60, in «Rass. Cons. di Stato», 1955, I, 38; Sez. V, 4 giu. 1955, n. 844, in «Foro It.no», 1955, III, 161; Sez. V, 9 febb. 1957, n. 27, in «Riv. Giur. Ed.», 1958, I, 83; Trib. Napoli, 8 aprile 1957, in «Riv. Giur. Ed.», 1958, I, 35.

(60) Di questa opinione è T. Zago, *La protezione giuridica delle bellezze naturali*, in «L'Amministrazione Italiana», 1958, II.

(61) La critica in questo senso alla legge n. 1497 del 29 giugno 1939 è espressa da S. Cattaneo, *Rassegna cri-*

Così complicato risulta il meccanismo per la determinazione delle bellezze naturali, in quanto per l'imposizione del vincolo è necessario individuare la categoria alla quale è ascrivibile il bene o il gruppo di beni (62), secondo la distinzione fatta nell'art. 1, della legge n. 1497 del 29 giugno 1939.

Anche qui sono costretto, a fare una notevole selezione delle innumerevoli note giurisprudenziali, che hanno toccato tutti gli aspetti della legislazione sulla tutela paesistica, cercando di cogliere però gli aspetti che più da vicino investono la mia ricerca.

Tra l'altro, come s'è visto per l'urbanistica, la attività della giurisprudenza si muove esclusivamente ancora tra le leggi di tutela del 1939 e la legge urbanistica del 1942 (63).

Dell'oggetto del vincolo e della sua individuazione ho già parlato, basta qui ricordare che le bellezze si qualificano come cose o complessi di cose di interesse pubblico (64), siano esse bellezze individue o di insieme.

Atto costitutivo del vincolo è il decreto del Ministro, che è in pratica la dichiarazione di notevole interesse pubblico, che impropriamente la legge denomina di « approvazione » dell'elenco.

La giurisprudenza inoltre è concorde nel ritenere che il decreto ministeriale si fonda su un apprezzamento ampiamente discrezionale (65).

Discrezionalità tecnica, relativa cioè alla valutazione dei pregi estetici del bene da tutelare, e non anche amministrativa.

Questo breve richiamo alla più ampia discrezionalità di valutazione nella qualifica del bene, va posto in contrapposizione con il rigore che si trova nella ripartizione dei beni estetici nelle categorie delle bellezze d'insieme o individue, cui costantemente la giurisprudenza si è fermata e alla motivazione sempre richiesta.

Per terminare mi soffermo sui due problemi affrontati anche nella dottrina, e cioè i piani territoriali paesistici e i rapporti tra tutela statale e comunale.

Il piano territoriale paesistico presuppone il vincolo e ne individua la portata, delimitando pure i poteri discrezionali del Sovrintendente. Il Ministro, dopo averne disposto la compilazione ad opera della sovrintendenza, « può approvarlo » e farlo pubblicare insieme con l'elenco; altrimenti può emanarlo in un momento successivo, ma occorrerà seguire la stessa procedura di pubblicazione richiesta per l'elenco (66).

La giurisprudenza pone in rilievo che quando il piano venga emanato insieme con la dichiarazione di notevole interesse pubblico, « in un unico prov-

tica di giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, II, 218 e O. Sepe, *Tutela del paesaggio*, in « Riv. Trim. di Diritto Pubblico », 1961, 1054.

(62) Così in alcune sentenze del *Consiglio di Stato*: Sez. I, 9 dic. 1953, n. 2144, in « Cons. di Stato », 1955, I, 391; Sez. I, 3 lug. 1956, n. 1159, in « Il Cons. di Stato », 1958, I, 933; Sez. I, 27 dic. 1955, n. 2230, in « Riv. Giur. Ed. », 1958, I, 607.

(63) Ho già sottolineato come in dottrina siano scarsi e brevi i richiami all'art. 9, 2° comma Cost., solo C. Trebeschi, *op. cit.*, richiama quest'art. anche in relazione all'urbanistica.

(64) È A. M. Sandulli, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in « Il Diritto della Economia », 1956, 166, che sostiene questa tesi confutando Grisolia, *op. cit.*

« Il carattere di interesse pubblico deriva alle cose non dal fatto che la principale funzione di esse presenti interesse pubblico, bensì semplicemente dal fatto che esse presentino un qualche interesse pubblico, e che appunto in considerazione di ciò vengano assoggettate dall'ordinamento ad un regime giuridico particolare che incida sulla cosa in sé ».

Tralascio l'analisi specifica di ogni punto, mi basta sottolineare di nuovo la macchinosità della suddivisione attuata nella legge del 1939. Completo invece l'elenco delle sentenze che hanno investito il problema trattato, riguardano tutte distinzioni circa la inclusione nelle varie categorie delle bellezze oggetto di tutela, secondo la legge del 1939.

Consig. di Stato: Sez. I, 26 mag. 1953, n. 615, in « Il Cons. di Stato », 1955, I, 538; Sez. I, 12 febb. 1957, n. 161, in « Il Cons. di Stato », I, 1038; Sez. VI, 24 apr. 1959, n. 277, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 468; Sez. VI, 8 apr. 1959, n. 228, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 468; Sez. VI, 9 gen. 1957, n. 4, in « Riv. Giur. Ed. », 1958, I, 107, n. 8.

(65) Così la Giurisprudenza del *Consiglio di Stato*: Sez. I, 19 apr. 1955, n. 548, in « Il Cons. di Stato », 1955, I, 1304; Sez. VI, 8 apr. 1959, n. 228, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 468; Sez. VI, 18 nov. 1959, n. 838, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 162; Sez. VI, 15 lug. 1959, n. 502, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 704; Sez. VI, 8 apr. 1959, n. 208, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 468.

(66) Un'analisi più accurata si trova al cap. I, par. 5.

vedimento contestuale, tale provvedimento deve essere adeguatamente motivato » (67).

Le disposizioni che il piano deve contenere, secondo l'art. 25 del regolamento di attuazione della legge n. 1497 del 1939, possono incidere sullo sviluppo urbanistico dei centri abitati; ma le finalità urbanistiche proprie dei piani regolatori devono essere estranee al piano territoriale paesistico (68).

Si trova così di nuovo sottolineata la reciproca estraneità delle due materie.

A tutto questo va aggiunto che e in dottrina e in giurisprudenza si riconoscono altre forme di intervento, come la legislazione esclusiva attribuita in materia alle Regioni Sicilia e Valle d'Aosta e alle Province di Trento e Bolzano (69) o la particolare protezione delle bellezze naturali entro determinate zone (70), che non escludono ma si aggiungono alla protezione statale.

Momento di maggiore interesse, sviluppato ampiamente nella dottrina e nella giurisprudenza, risulta il rapporto tra tutela statale e la tutela delle bellezze naturali attuata dalle Amministrazioni Comunali (71).

Questi Enti possono esercitare l'attività di tutela, nell'esercizio della potestà edilizia, emanando norme regolamentari ispirate alla tutela di valori paesistici.

Se indubbia è apparsa la legittimità di questo intervento (72), discutibile è invece, secondo me, la tesi che distingue il carattere sostanzialmente diverso dall'intervento statale.

Il particolare interesse, che si riconosce alle comunità locali, ad inserire l'elemento paesistico « in quella armonia di valori che sta a fondamento di una ordinata urbanistica » (73), non è altro che la esigenza di una diversa e più incisiva azione di tutela di quei valori che non sono solo locali, ma nazionali.

È pure il riconoscere quella stretta connessione tra la tutela del paesaggio e l'urbanistica, che in un paese come il nostro si rivelano inscindibili per motivi che vanno dai fattori culturali a cause di equilibrio ambientale.

È un rapporto diverso uomo-territorio che va oltre il semplice fine educazione-godimento estetico delle bellezze naturali, preposto dalla legge n. 1497 del 1939.

Sulla posizione sostenuta in Giurisprudenza, e come s'è visto accolta da una parte della dottrina (74), la tutela comunale si caratterizza da quella statale anche quanto al modo, dovendosi attuare tramite la legge urbanistica (75), ed avente di regola un contenuto preciso (76).

La differenza di contenuto (77) tra l'una e l'altra forma di tutela spiega il regime di autonomia reciproca delle due discipline e dei relativi poteri delle autorità comunali e statali (78).

Le norme dei regolamenti comunali, quindi, sono indipendenti da quelle della legge n. 1497: non possono considerarsi illegittime per contrasto con essa, anche se contengono disposizioni differenti, dal momento che sono diversi gli interessi regolati (79).

(67) Cfr. S. CATTANEO, *op. cit.*, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, II, 253.

Sul tema si trova un'unica sentenza che comprende tutti gli aspetti qui trattati: Cons. di Stato, Sez. I, 20 ag. 1957, n. 1388, in « Riv. Giur. Ed. », 1958, I, 609.

(68) Cfr. Sentenza citata alla nota precedente.

(69) Il CATTANEO, *op. cit.*, sostiene che « l'esercizio di questa potestà fa venir meno la competenza degli organi statali e la disciplina della legge n. 1497 », nell'ambito di quei territori.

(70) Come l'istituzione di Parchi Nazionali o istituzione di Enti di valorizzazione di zone turistiche; per la giurisprudenza: Cons. di Stato, Sez. V, 23 mag. 1959, n. 304, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 663; riguarda il territorio di Portofino.

(71) Per l'opinione espressa in dottrina cfr. par. 1 di questo cap., Sandulli e altri.

(72) Cons. di Stato, Sez. V, 15 nov. 1957, n. 977, in « Riv. Giur. Ed. », 1958, I, 249; Cons. di Stato, S.U., 14 mag. 1957, n. 1710, in « Riv. Giur. Ed. », 1958, I, 7.

(73) Così in S. CATTANEO, *op. cit.*, 267, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, II.

(74) Cfr. A. M. SANDULLI, *op. cit.*, e altri citati al par. 1, di questo capitolo.

(75) Attraverso l'art. 33, legge 17 agosto 1942, n. 1150.

(76) Cfr. Sentenza Cons. di Stato, Sez. V, 15 nov. 1957, n. 977, cit.

(77) Una differenza sostanziale nel contenuto la troviamo con i beni tutelati dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ma non tra la tutela attuata con l'urbanistica e i beni tutelati con la legge 29 giugno 1939, n. 1497.

(78) Sto seguendo il ragionamento della giurisprudenza, cfr. S. CATTANEO, cit.

(79) *Cons. di Stato*: Sez. V, 29 nov. 1957, n. 1054, in « Riv. Giur. Ed. », 1958, I, 260.

Egualmente separati sono i rispettivi poteri. Spetta al Sindaco, nel rilascio delle licenze edilizie nell'ambito del proprio territorio, di curare che siano osservate le prescrizioni a tutela del paesaggio contenute in apposite norme regolamentari o nel piano regolatore (80).

Ma se queste norme mancano o non sono ancora state approvate, il Sindaco non può negare la licenza (edilizia) per motivi di protezione delle bellezze naturali e non può neppure richiamarsi alle norme della legge n. 1497 (81).

L'applicazione della legge del 29 giugno 1939, è invece riservata agli appositi organi statali, che vi provvedono in piena autonomia rispetto all'autorità comunale.

Quando infatti su di una zona sia stato imposto il vincolo di notevole interesse pubblico, debitamente pubblicato o notificato a seconda della categoria a cui appartiene il bene vincolato, la facoltà del privato di eseguire costruzioni che modifichino l'aspetto esteriore di un immobile è subordinata al duplice concorrente potere autorizzativo del Comune (82) e della Sovrintendenza.

La giurisprudenza ha affermato che i due provvedimenti, pur avendo lo stesso oggetto, si differenziano per le competenze che pongono in essere e per le finalità che perseguono, e sono indipendenti l'uno dall'altro (83).

(80) *Cons. di Stato*: Sez. V, 15 nov. 1957, n. 977, cit. e *Cons. di Stato*: Sez. V, 9 gen. 1960, n. 8, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 314.

(81) Il Sindaco incorrerebbe nel vizio di sviamento di potere. Ma questo indirizzo della giurisprudenza mi lascia alquanto perplesso in quanto risultano evidenti le lacune e le incertezze lasciate aperte da questa posizione, che tra l'altro non è seguita in modo unanime; la dottrina infatti si è schierata contro la posizione sopra descritta.

Ecco le sentenze in cui è sostenuta la tesi sopracitata: *Cons. di Stato*: Sez. VI, 29 nov. 1957, n. 1054, cit.; Sez. V, 21 febb. 1959, n. 75, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 449; Sez. VI, 24 ott. 1959, n. 677, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 809; Sez. V, 30 magg. 1959, n. 318, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 701.

(82) Art. 31, legge 17 agosto 1942, n. 1150.

(83) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 16 nov. 1960, n. 946, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 1040; Sez. V, 6 giu. 1959, n. 329, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 700; Sez. V, 23 gen. 1959, n. 13, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 300; Sez. VI, 30 apr. 1957, n. 199, in « Il Cons. di Stato », 1957, I, 510.

Così l'autorizzazione della Sovrintendenza può essere rifiutata anche se al privato sia stata rilasciata la licenza edilizia (84).

Emergono le carenze legislative lamentate da Amati e da Rodella (85), circa la mancanza di coordinamento tra tutela del paesaggio e disciplina urbanistica.

Ma più che di coordinamento penso si dovrebbe parlare di una diversa visione di tutta la problematica riguardante l'urbanistica e la tutela del paesaggio.

D'altra parte la giurisprudenza, nel momento in cui è chiamata ad esprimere delle decisioni, deve limitare la sua interpretazione entro schemi ben precisi, che sono appunto quelli delle leggi vigenti.

3. – La Dottrina dal 1960 al 1967 - La legge 18 aprile 1962 n. 167.

La stabilità e prosperità economica degli anni '60, perseguita attraverso l'espansione della grande impresa, l'avvenuta ricostruzione e il decisivo inserimento dell'Italia nel sistema economico occidentale, costituiscono la molla per nuovi equilibri politici, che diano un impulso decisivo al processo di attuazione della riforma istituzionale dello Stato, secondo il dettato Costituzionale. Corte Costituzionale, diritti di libertà, e successivamente le Regioni sono i passaggi attuativi più rilevanti, e la spinta decisiva per la loro attuazione è derivata dalla stessa dinamica esistente all'interno delle forze di maggioranza.

È il primo tentativo, di cambiare le strutture economiche, burocratiche e sociali dello Stato Repubblicano.

« Alla svolta degli anni Sessanta, quando albeggiava il centrosinistra, il problema dei rapporti tra pubblici poteri e grandi imprese veniva esplicitamente impostato come problema di assunzione di potere direttivo da parte dello Stato nei confronti della organizzazione economica, sia pubblica che privata » (86).

(84) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 18 mag. 1955, n. 360, in « Il Cons. di Stato », 1955, I, 760.

(85) Cfr. G. Amati, *op. cit.*, e D. Rodella, *op. cit.*

(86) Cfr. S. Rodotà, *Le due liberalizzazioni*, in « Politica del Diritto », 1971, n. 2.

Gli inizi degli anni Sessanta costituiscono quindi la svolta decisiva nella vita istituzionale e politica del paese, è il momento in cui «gli utilizzatori» (87) degli apparati pubblici pongono in dubbio la legittimazione del potere che questi usano; si allarga l'area della politica; si scopre che le strutture pubbliche sono vitali e potenti, cioè ci si accorge che esse sono la Costituzione.

È a questo punto che si presenta l'esigenza nuova di riforme che operino in tutti i livelli della vita sociale, politica, economica e burocratica del paese. In questo contesto si inserisce la trattazione della problematica sull'urbanistica e su una più efficace tutela del paesaggio.

I problemi emersi precedentemente si fanno sempre più acuti e la richiesta di una loro efficace soluzione si fa sempre più incalzante. Il compito che dottrina e, sotto certi aspetti, la giurisprudenza si assumono è di porre in evidenza i contrasti e le carenze della legislazione urbanistica e di tutela paesistica emerse con l'enorme sviluppo del paese.

La problematica sollevata su questi temi dai tecnici urbanisti, viene recepita e ampliata da studiosi e giuristi.

Sempre più coscientemente avviene il superamento dei concetti di urbanistica e bellezze naturali espressi nella vecchia legislazione; si comincia a parlare ora di ambiente, paesaggio, di pianificazione urbanistica ed economica in modo sempre più esplicito, cercando di chiarire i vari concetti a questi termini connessi, le reciproche interferenze e i limiti delle discipline trattate.

Gli studi sulla tutela del paesaggio e sull'urbanistica cominciano ad assumere un più ampio respiro. Anche i problemi giuridico-formali o procedurali, su cui la dottrina e la giurisprudenza si erano soffermate nel periodo precedente, vengono affrontati in modo diverso: si tende a dare anche a questi aspetti un collegamento concreto con la realtà, su cui essi agiscono.

La legislazione si deve adeguare ai problemi reali e deve interpretare le esigenze dello sviluppo della società, per questo si richiede un modo diverso di «fare» e di «interpretare» le leggi.

(87) Cfr. S. Cassese, *L'immunità della burocrazia*, in «Politica del Diritto», 1971, n. 2.

Si comincia a vedere la possibilità di rapporti diversi e nuovi tra la disciplina urbanistica e la disciplina di tutela, è superata la visione di reciproca indifferenza delle due materie, presente nella legislazione del '39 e del '42.

Quelli che erano stati spunti critici degli urbanisti o istanze avvertite da alcuni studiosi (88), vengono ripresi e trattati con maggiore chiarezza e sistematicità nella dottrina.

Pure la giurisprudenza, qui si esclude quella della Corte Costituzionale, si apre cautamente alle nuove esigenze.

L'attenzione degli studiosi non si ferma più sulle leggi del 1939 e del 1942, ma viene posta di nuovo in discussione l'interpretazione degli artt. della Costituzione.

È Lucifredi (89) che considera in modo critico la interpretazione corrente dell'art. 9, 2° comma Cost. e lo ripropone all'analisi della dottrina come spunto per una traccia di indagine da compiere sul problema della tutela del paesaggio.

Il Convegno di Sanremo (90) sulla tutela delle bellezze naturali segna il momento di passaggio: lasciati i vecchi canoni di valutazione e di studio del problema, si aprono nuovi aspetti e nuove visioni alle sempre più incalzanti esigenze di una rinnovata comprensione della tutela paesistica.

Le stesse considerazioni si potrebbero fare per la disciplina urbanistica, anche se per questo problema gli studi non sono mai stati interrotti, merito soprattutto del lavoro svolto dall'I.N.U. e dai Congressi da questo istituto promossi annualmente sui vari problemi inerenti l'urbanistica (91).

Tutto questo lavoro darà i suoi primi frutti con l'istituzione della Commissione Franceschini per quanto riguarda la tutela del paesaggio, e le leggi

(88) Tra gli autori che si sono interessati per primi all'esigenza di coordinazione tra la disciplina urbanistica e di tutela va pure citato V. Testa, *Manuale* ..., cit., 36.

(89) Cfr. R. Lucifredi, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia delle bellezze naturali*, in «Atti del Convegno di Studi giuridici sulla tutela del paesaggio», San Remo 1961, Giuffrè, Milano 1963.

(90) È il Convegno cit. alla nota precedente, svoltosi a Sanremo dall'8 al 10 dic. 1961.

(91) È doveroso notare come nei Congressi dell'I.N.U. il richiamo ad un coordinamento tra l'urbanistica e la tutela del paesaggio è costante.

n. 167 del 18 aprile 1962 e n. 765 del 6 agosto 1967 per l'urbanistica.

Per il momento si procede secondo la solita suddivisione nell'analizzare il tema affrontato: la tutela del paesaggio e l'urbanistica separatamente, anche se già da ora sempre più frequenti cominciano ad essere i lavori dove i vari aspetti delle due discipline interferiscono e sono trattati in modo più coordinato.

Non è infrequente infatti nei numerosi studi per una nuova legislazione urbanistica, la richiesta di una sistemazione organica di tutte le esigenze connesse alla pianificazione urbanistica e di tutela paesistica, per l'eliminazione di pianificazioni settoriali (92).

Come ho detto, per la disciplina della tutela delle bellezze naturali, è dal Convegno di Sanremo che si parte per la breve panoramica sull'evoluzione della materia.

Ripresi temi trattati in precedenti Convegni e studi (93), vengono chiariti alcuni aspetti essenziali della tutela paesistica, con una critica alla legislazione vigente che ne investe i punti essenziali e riapre, in modo vivace, la discussione sui vari problemi.

«Competenze e coordinamento delle competenze ...» (94) è il problema affrontato nella relazione di Lucifredi; pure interessante per molti aspetti è stata quella di Cantucci (95) su «Limitazioni e vincoli ...», ricca di spunti critici, per l'analisi attenta che lo studioso fa della legislazione vigente.

(92) Esigenza espressa chiaramente da W. Dorigo, *Legislazione urbanistica*, in «Rassegna Parlamentare», 1961, 706. Pure D. Roccella, *Urbanistica, bellezze naturali, patrimonio storico*, in «Nuova Rass.», 1965, 550.

(93) Esplicito richiamo viene fatto del Convegno di Chiavari del 1959 sul tema: «Convegno per la difesa del paesaggio ligure», e del Convegno di Varenna del settembre 1961, sul tema della pianificazione urbanistica, così degli studi di autori da me citati nel par. precedente e altri ancora ne citerò in seguito.

(94) Cfr. R. Lucifredi, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia di tutela delle bellezze naturali*, cit., 19.

(95) Cfr. M. Cantucci, *Limitazioni e vincoli a tutela delle bellezze naturali e procedimenti di imposizione*, in «Convegno ...», cit., 51.

Molto più complessa, e ampia la relazione di Sandulli (96) su «Natura giuridica ed effetti delle limitazioni e dei vincoli», che affronta senz'altro l'aspetto più delicato, dal punto di vista pratico, del problema, cioè il tentativo di definire i rapporti tra i vincoli imposti per la tutela paesistica e la proprietà privata, oggetto delle limitazioni.

Parto dal Lucifredi, la cui relazione resta, secondo l'impostazione data al mio lavoro, la più interessante.

Dopo l'esordio, in cui viene rimessa in discussione la competenza esclusiva dello Stato nella tutela delle bellezze naturali, l'autore propone uno schema di suddivisione di competenze: 1) Organi statali competenti nei vari settori. 2) Coordinamento delle varie competenze e dei relativi interventi. 3) Individuazione di competenze di Enti pubblici e coordinamento delle rispettive competenze.

Sui primi due spunti non vi sono annotazioni da fare, in quanto secondo la legge 29 giugno 1939 n. 1497 e il suo regolamento di attuazione, è evidente la competenza del Ministero della P.I. e dei suoi organi; può solo aversi l'intervento di altri organi statali a titolo di collaborazione funzionale o per concorso di competenze.

Più discutibile è la posizione del Lucifredi riguardo al terzo momento proposto alla nostra attenzione.

Partendo da una breve analisi delle competenze Regionali, questi esclude categoricamente la competenza delle Regioni a Statuto Ordinario sulla tutela del paesaggio; mentre per le Regioni a Statuto Speciale viene riconosciuta la competenza in materia solo per quelle cui è specificatamente attribuita dallo Statuto.

Non si accenna minimamente alla possibilità di intervento delle Regioni, per mezzo di strumenti urbanistici.

Funzione di impulso e di stimolo nei confronti degli organi statali, molto giustamente, viene riconosciuta agli E.P.T. ed alle Aziende Autonome, in quanto importanza fondamentale assumono le bellezze naturali nel quadro delle attrattive turistiche.

(96) Cfr. A. M. Sandulli, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in «Convegno ...», cit., 79.

Per questo viene pure riconosciuto un interesse di questi Enti a ricorrere contro eventuali provvedimenti del Ministro, riguardanti le bellezze naturali.

Venendo a parlare di Province e Comuni, due sono le considerazioni a sostegno dell'indirizzo che pone la legittimità della competenza del Comune (per analogia quindi anche per la Provincia) a difesa delle bellezze naturali: «*a*) la stessa territorialità dell'ente, che non può non darsi cura di quel territorio, che è suo elemento costitutivo; ed è ben chiaro che le bellezze naturali rappresentano, per il territorio, una componente essenziale; *b*) il principio della necessaria attribuzione della cura degli interessi pubblici a quel livello che risulta più adeguato per una loro buona tutela, in funzione diretta della sensibilità che per quegli interessi si rivela ai vari livelli; ed è ben chiaro che, almeno nella grande maggioranza dei casi, questa sensibilità è particolarmente acuta in chi vive a immediato contatto con le bellezze naturali, che si tratta di difendere, e si sente toccato quasi nelle sue carni quando vede offese o sacrificate quelle bellezze naturali, che considera appartenenti alla sfera naturale della sua personalità» (97).

È in base a queste considerazioni che il Lucifredi esprime dei dubbi circa una tendenza apparsa in giurisprudenza (98), che sostiene la illegittimità di un rifiuto di licenza edilizia da parte del Sindaco, per motivi di tutela paesistica, anche quando nel piano particolareggiato manchi un chiaro riferimento o espresso vincolo, pur con il parere favorevole della Sovraintendenza.

Accettare questa impostazione «significa negare al Sindaco la possibilità di considerare interesse pubblico del Comune la tutela delle sue bellezze naturali» (99).

Significa pure negare al Sindaco quella discrezionalità tecnico-estetica, che sta alla base della valutazione dell'opportunità o meno del rilascio di licenze edilizie, attribuitigli pure dalla legge urbanistica (100).

(97) Cfr. R. Lucifredi, *Competenze* ..., cit., 34.

(98) Cfr. Sentenze ed indirizzi giurisprudenziali citati nel par. precedente.

(99) Cfr. R. Lucifredi, *Competenze* ..., cit., 37.

(100) Si aprirebbe qui un altro tema interessante sulla discrezionalità nella potestà del Sindaco di negare le licenze edilizie per motivi connessi a interessi paesistici.

Faccio mie le considerazioni dell'autorevole studioso sulla competenza del Comune per la tutela delle bellezze naturali, facendo pure notare come per analogia si possono trasferire le stesse considerazioni alle Regioni. Anzi a maggior ragione, alla Regione, sono sue competenze specifiche l'urbanistica, il turismo, i musei e biblioteche locali, si deve riconoscere la possibilità di intervenire in modo organico non solo a coordinare l'attività dei diversi Enti che agiscono entro l'ambito del territorio regionale ma, attraverso gli strumenti urbanistici, gli si deve riconoscere la potestà di intervenire per un ordinato assetto del territorio. Gli strumenti urbanistici offrono, infatti, a Regioni e Comuni la possibilità di svolgere la loro azione di impulso e promozione, o di imporre vincoli e limitazioni, in pratica di disciplinare la relazione che intercorre tra l'uomo e l'ambiente in cui agisce.

Per quanto riguarda il breve cenno sui piani territoriali paesistici e i piani urbanistici, nulla di nuovo ci viene proposto, è riconfermata l'autorevole potestà del Ministero della P.I., per quanto concerne la formazione e attuazione dei piani territoriali paesistici (101). Ed è trattando di questi che il secondo autorevole relatore (102) esprime la convinzione che essi non devono interferire con la disciplina urbanistica.

(101) Nel caso infatti in una zona esista il piano territoriale paesistico, e si voglia per essa emanare il piano regolatore, generale o particolare, questo può innovare, modificandolo, ma solo se d'intesa e con il concerto del Ministro della P.I.

Nel caso sia emanato il piano regolatore, senza il concerto del Ministro della P.I., questi può benissimo emanare provvedimenti inibitori o sospensivi per quanto concerne la tutela del paesaggio, secondo l'art. 8 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

La mia opinione è che nel piano regolatore vi possono essere presenti vincoli dovuti a esigenze di tutela paesistica, indipendentemente da vincoli imposti dagli organi del Ministero P.I., ma non contrastanti con quelli emanati da tali organi, accogliendo in parte la tesi di Lucifredi.

(102) Cfr. M. Cantucci, *Limitazioni* ..., cit., 65, che prospetta questa tesi per la problematica procedurale e di competenze che tali interferenze sollevano, ma è proprio da qui che parte l'esigenza di coordinamento con l'urbanistica.

Mentre è sottolineata con forza da Cantucci, l'esigenza di un maggiore decentramento (103) delle competenze e dei procedimenti per l'imposizione dei vincoli.

La critica dello studioso sul tema affrontato mi dà l'occasione per alcuni spunti, sui quali mi soffermo, tralasciando l'indagine che l'oratore svolge, da iure condito, sui vincoli e sui procedimenti per l'imposizione di vincoli, partendo da una attenta analisi della legge del 29 giugno 1939, n. 1497.

Decentramento funzionale quello auspicato da Cantucci, che serva a snellire i procedimenti di imposizione, riservato però non ad Enti autarchici, ma ad organi competenti del Ministero della P.I.

Snellezza nei procedimenti per giungere ad una tutela sollecita ed incisiva, per ottenere la quale il relatore prospetta tutta una serie di proposte che precedono decentramenti di competenze, snellimento di procedimenti, sanzioni più adeguate alla gravità delle violazioni.

La proposta più interessante mi sembra comunque di imporre un termine obbligatorio, per i competenti organi periferici ed Enti locali, per il riconoscimento delle bellezze naturali esistenti, proposta che senz'altro risultava abbastanza innovativa, nel momento in cui fu fatta (104).

Pure Sandulli (105) si è occupato di alcuni aspetti della problematica connessa con i piani territoriali, e cioè, secondo la suddivisione fatta dallo stesso autore: «*a*) definizione del concetto di vincolo; *b*) definizione delle limitazioni imposte alla proprietà privata per la tutela del paesaggio; *c*) problema del carattere dei provvedimenti di vincolo paesistico; *d*) problema dell'indennizzo per i sacrifici imposti alla proprietà privata».

Non posso qui soffermarmi nella valutazione della tematica affrontata dal Sandulli, per altro molto interessante e che ha sollevato molti e contrastanti (106) interventi nel corso dello stesso Convegno.

I problemi sollevati dai relatori danno vita ad un vivace dibattito, e cominciano a delinearsi posizioni diverse che saranno in seguito ulteriormente sviluppate in dottrina.

Così sull'interpretazione dell'art. 9, 2° comma Cost., si delineano già correnti dottrinali decisamente contrarie a competenze diverse da quella statale (107), mentre tra le numerose posizioni favorevoli alla tesi della doppia tutela, statale e decentrata, o al coordinamento nella tutela, si presentano svariate sfumature (108), secondo che si sostenga la maggiore competenza dello Stato o degli Enti autarchici.

Generale è l'accordo comunque per denunciare la mancanza di coordinamento nella normazione sulla tutela del paesaggio, che genera incertezza nel diritto.

Vengono qui messi in luce vari problemi connessi alla tutela paesistica, sin'ora trascurati, si fa infatti riferimento alle bellezze naturali non solo come valore estetico, ma anche culturale, economico ed urbanistico, sottolineandone la connessione con questa ultima disciplina.

Infine Cantucci (109) pone in evidenza l'opportunità, per l'estendersi della disparità tra Regione e Regione nell'opera di tutela, di obbligare gli organi competenti a vincolare tutto il territorio nazionale, evitando così gli squilibri denunciati dallo studioso con qualificata documentazione. Proposta che però può essere attuata solamente attraverso un'adeguata disciplina urbanistica, in quanto per le

(103) Cfr. M. CANTUCCI, *Limitazioni* ..., cit., 70, oggetto della mia critica è la soluzione con cui l'autore vorrebbe attuato il decentramento: cioè attraverso gli organi periferici del Ministero della P.I., che secondo me dovrebbero avere solamente funzione di organi tecnici delle Regioni e dei Comuni.

(104) Ho accennato solo ad alcune proposte del Cantucci, ritenendo superfluo farne l'elenco preciso.

(105) Cfr. A. M. SANDULLI, *Natura giuridica* ..., cit.

(106) A favore dell'indennizzo si sono schierati Lucifredi, Vignocchi e Miele; mentre delle perplessità sono state espresse da GRISOLIA e VIRGA, *Convegno* ..., cit.

(107) Per la tesi limitatrice della competenza al solo Stato, per ora, è GRISOLIA, in *Convegno* ..., cit.

(108) Ne cito alcune: s'è visto Lucifredi che sostiene la competenza statale, comunale e di altri Enti, escludendo le Regioni a Statuto Ordinario; P. Virga, invece, sostiene la competenza anche delle Regioni, Province e Comuni, in quanto parte dell'ordinamento statale. G. Vignocchi e L. Mazzarolli si occupano dei rapporti — Stato-Comune —, tralasciando le Province. A. Tesauro sostiene la competenza di Regioni, Province e Comuni, come esecutori di legge dello Stato.

(109) Nella replica finale al Convegno citato.

diverse caratteristiche, culturali, storiche e sociali delle nostre Regioni, o addirittura dei nostri Comuni, non si può applicare un metro unico per tutto il territorio nazionale.

Nella mozione conclusiva, vengono raccolti gli spunti emersi dalle varie relazioni e dal successivo dibattito, ma non è ancora molto chiara l'esigenza del coordinamento tra l'attività di tutela paesistica e l'urbanistica.

Mentre Rodella (110) aveva avvertito la necessità di un maggiore coordinamento tra urbanistica e tutela del paesaggio, ponendo in evidenza la carenza della nostra legislazione nel coordinamento delle competenze e della attività degli organi e i danni provocati al nostro patrimonio storico-culturale e paesistico del dualismo esistente per l'intervento sul territorio.

L'opera di conservazione si deve armonizzare con l'opera di espansione edilizia, per questo la tutela non può circoscriversi al solo nucleo edilizio preesistente, ma deve essere coordinata ed estesa a tutto il territorio comunale (111), prima, attraverso la pianificazione regionale dopo l'istituzione delle Regioni.

Di fondamentale importanza resta il fatto che da questo Convegno si è riaperto con molta autorevolezza il dibattito sulla tutela paesistica, più specificamente sull'art. 9, 2° comma della Costituzione, ampliandosi notevolmente e coinvolgendo tutti i vari aspetti del problema.

La larga eco che il lavoro svolto a Sanremo ha avuto in dottrina, fa sì che questo Convegno si presenta come punto di riferimento per tutti gli studiosi che in questo periodo si vogliono interessare al problema della tutela paesistica (112).

Punto di riferimento essenziale anche per il lavoro intrapreso dalla Commissione Franceschini, istituita con la legge 26 aprile 1964, n. 310: « Costituzione di una Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio ».

Il legislatore, nell'istituire questa Commissione, sembra ispirarsi alla parte più realistica della dottrina, quando all'art. 1 si legge: « È affidato ad una Commissione l'incarico di condurre una indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela ..., e di formulare proposte concrete al fine di perseguire i seguenti obiettivi: 1) revisione delle leggi di tutela (in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche) nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabili ».

Si comincia ad avere una visione unitaria, da parte del legislatore, dei problemi inerenti il territorio, ritenendo indispensabile il coordinamento tra urbanistica e tutela del paesaggio.

Anche se poi è proprio il legislatore che disattende questi obiettivi preposti alla Commissione, che non ha ancora visto realizzati in leggi organiche i frutti del notevole lavoro svolto. Lavoro che non è stato solo tecnico-giuridico, ma soprattutto socio-culturale, ricco ed esauriente nella ricerca e nella documentazione della situazione dei beni culturali del nostro paese.

Nell'impostare il proprio lavoro con scrupolosità e sollecitudine per individuare i limiti della legislazione vigente e ricercare la giusta impostazione della disciplina di tutela e salvaguardia dei beni culturali, giustamente secondo me, la Commissione ha suddiviso in diverse (cinque) categorie i beni

(110) Cfr. D. Rodella, *Problemi giuridici della conservazione dei centri storici in rapporto alla generale disciplina urbanistico-edilizia*, in « Nuova Rass. », 1961, 897.

(111) Si tratta in questo caso, della generale disciplina del territorio, entro la quale dovrebbe svolgersi, secondo me, l'attività di tutela di cui si parla. Sarà in seguito mia premura far notare come nella connessione tra urbanistica e tutela del paesaggio, in mancanza di una legge organica che coordini le due discipline, venga affrontata in modo indiretto dai pubblici poteri, attraverso la legge n. 765 del 1967, e le varie leggi sui centri storici e quella istitutiva delle Comunità montane.

(112) Fra i vari autori che si sono occupati dei lavori del Convegno: A. Gleijeses, *Problemi della protezione delle bellezze naturali* ..., in « Nuova Rass. », 1962, 3; O. Sepe, *Il Convegno giuridico sulla tutela del paesaggio*, in « Il Cons. di Stato », 1961, II, 553 e altri lavori sempre di O. Sepe su questo tema: *La tutela del paesaggio*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubb. », 1961, 1054; *La tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*, in « Il Corr. Amm.vo », 1962, 725.

G. Vignocchi, *Su taluni problemi giuridici e di politica legislativa in tema di tutela del paesaggio*, in « Il Cons. di Stato », 1963, II, 254, estende il suo studio alla valutazione del coordinamento tra le due discipline in oggetto. D. Roccella, *Urbanistica, bellezze naturali* ..., cit., in « Nuova Rass. », 1965, 530.

culturali da sottoporre a tutela: « ciò per rendere più elastica e nello stesso tempo più appropriata ai fini di raggiungere la disciplina stessa » (113).

Ritenendo superato il vecchio criterio di bellezza naturale e paesistica, come era espresso nella legge del 1939, la Commissione introduce il nuovo concetto di bene culturale ambientale, che comprende oltre alle tradizionali singolarità naturali, anche tutto ciò che di un territorio è opportuno conservare e valorizzare in quanto testimonianza concreta di valori di civiltà (114).

Alla nozione di bene culturale ambientale, vengono ricondotti sia concetti di conservazione (115) del bene, sia aspetti dinamici della tutela e valorizzazione (116).

A queste innovazioni concettuali non corrispondono però proposte chiare circa le competenze degli organi che debbono attuare l'attività di tutela. La stessa esigenza di coordinamento, espressa dalla Commissione, tra urbanistica e tutela dei beni culturali (117) (non solo ambientali, ma anche archeologici, ecc.), non prevede nel rapporto tra organi comunali e sovrintendenza una chiarificazione delle reciproche competenze, o collaborazione di competenze.

Innovazioni concettuali però, che, non presentano come giuridica la nozione di beni culturali ambientali, aprono il problema di una nuova definizione, nel campo del diritto, di questi concetti elaborati dalla Commissione, per ottenere la certezza del diritto (118).

Le nozioni sopra esposte vengono accolte abbastanza pacificamente da urbanisti, storici, archeologi, ma non dai giuristi.

Viene quindi superato, anche se per ora solo in termini culturali, il vecchio concetto di godimento estetico del paesaggio, elemento indispensabile per la tutela, quale era espresso nella legge n. 1497 del 1939. Si tratta ora di un'attiva, dinamica partecipazione alla protezione e valorizzazione, oltre che alla conservazione del paesaggio (119).

(113) *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Colombo, Roma 1967, I, 10.

(114) La Commissione nel corsivo della dichiarazione XXXIX sul concetto di bene culturale ambientale, divide in due grandi classi la categoria di beni in esso compresi: quelli di tipo paesaggistico e quelli di tipo urbanistico.

Nei primi sono implicite tre principali sottoclassi: — le aree naturali; — le aree ecologiche; — i paesaggi artificiali, creati per intervento dell'uomo. La classe dei beni ambientali « urbanistici », comprende tanto strutture insediative tipicamente urbane, quanto strutture insediative non urbane, anche minori o isolate. Cfr. *op. cit.*, I, 69-70.

La relazione esistente tra disciplina urbanistica e tutela dei beni ambientali, è un motivo che emerge in tutto il lavoro della Commissione, non solo nelle successive dichiarazioni. È il piano regolatore comunale che si presenta alla Commissione come lo strumento principale per attuare la tutela dei beni ambientali.

Appare chiaro che se concettualmente può sembrare la nozione dei beni culturali comprensiva anche della nozione di urbanistica, in pratica poi la situazione si capovolge, in quanto è attraverso l'urbanistica (intesa come disciplina dell'intero territorio), o meglio attraverso la pianificazione territoriale, che si attua la tutela e valorizzazione dei beni ambientali.

(115) Per quanto riguarda il concetto di beni culturali, ambientali, esso è contenuto nelle dichiarazioni che vanno dalla XXXIX alla XLIX, il concetto di conservazione riguarda i centri storici (dich. XL), l'obbligo di non mutare lo stato fisico dei beni (dich. XLIV), importante è la dichiarazione XLIX, che riguarda la uguaglianza nella tutela di fronte a tutti i soggetti pubblici o privati.

(116) Salvaguardia dei valori culturali nelle nuove opere di creazione, trasformazione e sviluppo degli insediamenti urbani (dich. XLI).

(117) È importante che venga riconosciuta la necessità del raccordo tra le due discipline dalla Commissione, così motivata: « La tutela ambientale non essendo che una delle possibili specificazioni degli interessi pubblici connessi al controllo dell'utilizzazione del territorio ». In *Per la salvezza* ..., cit., I, 15.

(118) Le dichiarazioni sui beni culturali ambientali, nei loro vari aspetti, vanno dalla dichiarazione XXXIX alla XLIX; la definizione di bene culturale ambientale è contenuta nella dich. XXXIX: « Si considerano beni culturali ambientali le zone corografiche costituenti paesaggi, natuali o trasformati dall'opera dell'uomo, le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività ». In *Per la salvezza* ..., cit., I, 69.

(119) « Ed accostarsi al paesaggio non come ad un 'quadro naturale' immobile, da contemplare con distacco da lontano, dai 'punti di vista o belvedere', secondo i canoni dell'impressionismo pittorico che sono i presupposti culturali della legge 1497, ma per una intima comprensione di forme che consenta un'interpretazione storica e geografica globale, in una parola, urbanistica della complessa realtà culturale, di cui strutture e forme del paesaggio umanizzato sono espressione ». Così si esprime G. Astengo, *Per la salvezza* ..., cit., I, 451.

È nei lavori della Commissione Franceschini che si trovano le basi, i presupposti (120) per una nuova concezione dei rapporti tra urbanistica e paesaggio, in cui si tengono nella dovuta considerazione le esigenze di partecipazione non solo al godimento estetico, ma ad una gestione attiva dei beni ambientali, urbanistici e paesaggistici come diritto e dovere di tutti i cittadini.

A questo punto si fa sempre più acceso in dottrina il confronto tra le varie tesi circa il rapporto tra tutela del paesaggio e urbanistica, e tra competenze e rapporti di competenze tra Stato, Regioni e Comuni nella disciplina di queste materie.

Prima di approfondire ulteriormente le varie posizioni che si sono venute formando sul problema affrontato, devo scorrere brevemente lo sviluppo dello studio sull'urbanistica avvenuto in dottrina in questi anni.

Ho già fatto notare, nei precedenti paragrafi, lo sforzo degli urbanisti nel porre in evidenza la mancanza di coordinamento tra la disciplina urbanistica e la tutela, la necessità di prospettare una seria pianificazione urbanistica dove si tengano presenti le esigenze di tutela ambientale. Come ho fatto notare la richiesta di provvedimenti, soprattutto legislativi, che affrontando i molteplici problemi connessi all'urbanistica, mettano un po' d'ordine nel caos edilizio e nelle deturpazioni urbanistiche e paesistiche, ampiamente documentate dagli studiosi (121).

Negli anni '50 (122) l'interesse della dottrina si incentrò nello studio della natura giuridica dei piani urbanistici, sulla qualificazione dell'intervento degli organi statali, nel procedimento di formazione del piano, e sul momento di efficacia delle limitazioni alla proprietà privata apportate dai piani regolatori generali e particolareggiati.

Problemi giuridico-formali, ma con una certa rilevanza pratica e procedurale, che in questo periodo vengono momentaneamente trascurati, mentre l'interesse degli studiosi si sposta sul problema della pianificazione urbanistica.

Si fa impellente infatti l'esigenza della riforma urbanistica, che debba tener conto della formazione delle Regioni a Statuto Speciale e di quella futura delle Regioni a Statuto Ordinario, è logico quindi che l'attenzione degli studiosi sia diretta a chiarire questi problemi (123).

Si inizia inoltre in questi anni a parlare di programmazione o pianificazione economica, è inevitabile affrontare i problemi di connessione con l'urbanistica.

Il motivo dell'interesse suscitato dal problema della pianificazione è dato da una prima « proposta di legge generale per la pianificazione urbanistica », presentata dall'I.N.U. all'VIII Congresso Nazionale di Urbanistica tenutosi a Roma nel 1960 e dal successivo disegno di legge per la riforma urbanistica pubblicato dalla Commissione presieduta dall'On.le Sullo nel giugno 1962.

Altro fatto rilevante la pubblicazione della legge settoriale n. 167 del 18 aprile 1962, sulla « Disciplina per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per la edilizia economica e popolare ».

Per quanto riguarda i rapporti tra la pianificazione urbanistica (124) e pianificazione economica, la dottrina è concorde nell'affermare che, pur esistendo un necessario coordinamento, la prima è in un piano diverso dalla pianificazione economica, presentando ambedue aspetti notevolmente diversi.

La pianificazione urbanistica infatti viene attuata, secondo l'art. 117, 8° comma Cost., principalmente dalle Regioni con l'emanazione di norme in materia, attraverso piani regionali e territoriali.

(120) La Commissione si ferma molto sul motivo culturale e di maturità civile del cittadino che dovrebbe stare alla base di una efficace attività di tutela, ma dove questa coscienza sociale è poco sensibile, è compito degli organi competenti crearla e stimolarla, prima di tutto nelle scuole a tutti i livelli, ma soprattutto responsabilizzando le autonomie locali (Comuni), mezzi insostituibili per promuovere questa attività.

(121) Da notare è la testimonianza portata dalla Commissione Franceschini con l'ampia documentazione fotografica allegata al III vol. degli atti della stessa.
Cfr. *Per la salvezza* ..., cit., III.

(122) Cfr. par. 1, cap. IV.

(123) Della pianificazione urbanistica, nonostante il molto parlarne, nulla è avvenuto, si aspetta fiduciosi nell'attività e nell'impegno delle Regioni.

(124) Tema affrontato ampiamente nel VII Convegno di Studi Amm.vi di Varenna nel settembre 1961, al quale si riferisce il mio discorso. La pianificazione viene unanimemente intesa come atto di organizzazione per raggiungere fini predeterminati.

In essa si deve tener presente non solo l'aspetto igienico-edilizio, ispirato a considerazioni di decoro, di salubrità, di sicurezza e comodità di circolazione, ma è pure necessaria una visione comprensiva delle più varie esigenze cui dà luogo l'insediamento di una comunità in un territorio (125).

È ormai ampiamente superato da tutti gli studiosi il concetto di urbanistica legato al solo sviluppo edilizio e all'ampliamento delle mura urbane, quale veniva considerato in precedenza. Non solo, ma si riconosce all'urbanistica la funzione di organizzare e di coordinare le varie forme di attività al territorio collegate.

Così mentre la pianificazione economica (126) è attuata con legge dello Stato, e considera l'intero suo territorio, la pianificazione urbanistica, dovendo tener presente pure l'aspetto dello sviluppo economico del territorio, sta in un piano diverso, sottordinata sì, ma con una certa autonomia rispetto alla pianificazione economica.

In un piano diverso, in quanto la pianificazione urbanistica viene attuata dalle Regioni, e credo, sia loro dovere ricorrere contro decisioni di pianificazione economica che possano deturpare il patrimonio storico, artistico e paesaggistico, o ledere altri interessi locali.

Particolare attenzione si era quindi incentrata sui piani territoriali e sui piani intercomunali (127), venendo considerati come il momento intermedio tra pianificazione regionale e i piani regolatori generali e particolareggiati, momento finale ed essenziale del processo di pianificazione.

Per quanto riguarda i piani territoriali, la controversia sorge per l'attribuzione della competenza per la loro redazione: Stato o Regioni, quando saranno attuate (128).

La dottrina invece è concorde (129) nel sostenere che i piani territoriali non impongono nessun vincolo ai privati, mentre sono vincolanti per i Comuni nell'estensione dei piani regolatori, presentandosi infatti come piani di grandi direttive.

Per i piani intercomunali, non solo c'è controversia sulla competenza (130) per la redazione del piano, ma soprattutto sul ruolo che i Comuni svolgono nella redazione e nell'attuazione di questi piani. La funzione attribuita ai piani intercomunali,

(125) È la tesi di G. Miele espressa nel « VII Convegno di studi ... », cit., relazione su *La pianificazione urbanistica*.

Tesi accolta dai convegnisti con larghi consensi, tra gli altri Lucifredi sottolinea la necessità di dare maggiore autonomia agli Enti locali (Comuni).

(126) Cfr. A. M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in « Atti VII Convegno ... », cit., sostiene una certa indipendenza tra pianificazione urbanistica e pianificazione economica, linea sostenuta anche da molti altri studiosi, con la quale mi trovo d'accordo.

(127) Cfr. V. Testa, *Disciplina urbanistica*, Giuffrè, Milano 1961, richiama ancora una volta l'attenzione sull'importanza della pianificazione urbanistica per l'ordinato sviluppo del territorio. Della pianificazione territoriale si erano già interessati: F. Benvenuti, *op. cit.*; V. Testa, *Manuale* ..., cit.; Cuccia, *Lineamenti* ..., cit. e altri citati nel par. 1 del IV cap.; A. M. Sandulli, in *Appunti* ..., cit. e in *Competenze* ..., cit., dove ribadisce la competenza statale nella pianificazione territoriale, secondo la vigente legge urbanistica, diversamente dagli altri studiosi.

Ancora dei piani territoriali e dei piani intercomunali si sono occupati specificatamente o nel contesto di un lavoro più vasto: V. Columbo, *Esperienze nella pianificazione intercomunale*, in « Nuova Rass. », 1962, 1939; V. Columbo, *I piani intercomunali*, in « Nuova Rass. », 1962, 509; M. Pacelli, *I piani intercomunali*, in « Nuova Rass. », 1963, 2726; G. Azzaro, *La riforma della legge urbanistica*, in « Il Corriere Amm.vo », 1963, 593; W. Dorigo, cit., in « Rass. Parlamentare », 1961, 706; R. Melis, *Necessità di una pianificazione urbanistica aderente al suo concetto*, in « L'Amministrazione locale », 1962, 449; della connessione con la pianificazione economica si occupa Di Gioia, *Osservazioni sull'ultima riforma di legge urbanistica*, in « Rass. di Lav. Pubb. », 1964, 729.

Opere di più ampio respiro restano quelle di G. D'Angelo, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, II, 119; D. Roccella, *Urbanistica, bellezze naturali, patrimonio storico-artistico*, in « Nuova Rass. », 1965, 550. Cfr. pure D. Rodella, *op. cit.*

La prima opera sistematica sulla pianificazione urbanistica è forse quella di L. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, CEDAM, Padova 1962.

È in questa sua opera che il Mazzarolli definisce i piani territoriali di coordinamento il primo mezzo di attuazione della disciplina urbanistica.

(128) In favore della competenza statale si chiera Sandulli, *Competenze e* ..., cit.; mentre per la competenza regionale sono R. Lucifredi, in « Atti VII Convegno ... », cit.; L. Mazzarolli, *I piani* ..., cit.; V. Testa, *La disciplina urbanistica*, cit.

(129) Cfr. par. 1 del cap. IV e note successive.

(130) Cfr. V. Columbo, *I piani intercomunali*, cit.; divide addirittura in classi i piani intercomunali.

indirizzo pacifico, è quella di piani ordinatori delle iniziative locali.

Con una brevissima riflessione poi voglio sottolineare come, in una pianificazione urbanistica così rigida, gradualistica e minuziosa quale emerge dalla discussione della dottrina e dei vari disegni di legge di questo periodo, resta sempre in disparte il momento di coordinamento tra piani urbanistici e tutela del paesaggio, a meno che questa attività non sia sottintesa.

Per alcuni studiosi (131) addirittura prevale la tendenza a lasciare questa disciplina tra le competenze dello Stato, in altri questo punto è invece sottovalutato e trascurato.

È convinzione comune in molti studiosi però che con l'introduzione delle Regioni nel nostro ordinamento, cambierà completamente la disciplina urbanistica e, pure la legge urbanistica del 1942, dovrà decadere automaticamente.

Un dibattito così vivace era stato suscitato dai vari d.d.l. di riforma urbanistica e in modo particolare dal progetto Sullo (132), progetti che però sono destinati a finire con un nulla di fatto.

Altri studiosi (133) però, aderendo coerentemente anche al concetto di pianificazione, vedono un collegamento sempre più stretto tra problemi urbanistici e problemi sociali del paese; in questo contesto viene inserito pure il rispetto e la valorizzazione dell'ambiente.

A questo conducono esigenze di salute pubblica, bisogni di celerità e sicurezza nelle comunicazioni, l'assistenza culturale e sociale, la difesa di tutti i valori umani.

Non meno essenziali sono la tutela delle bellezze dei centri abitati, del patrimonio storico-artistico e del paesaggio, elementi che costituiscono le maggiori attrattive per il turismo, struttura fondamentale della nostra economia. Fattori di promozione culturale e sociale, condizionanti la stessa esistenza dell'uomo.

Per cui è richiesta un'attività coordinatrice e di controllo tra insediamenti edilizi e infrastrutture di servizi, la cui mancanza renderebbe disagi notevoli alle popolazioni.

Per ottenere questa correlazione si provvede attraverso i piani urbanistici, nella redazione dei quali si devono tener presenti tutti i fattori agenti nel territorio, che si presenta in questo caso come soggetto passivo.

Ora un brevissimo accenno alla legge 18 aprile 1962, n. 167: «Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare» (134).

(131) Cfr. A. M. SANDULLI, *Competenze* ..., cit., ribadisce la competenza dello Stato nella tutela dei beni paesistici.

(132) AA.VV., *Invito a un dibattito sull'ultimo progetto di legge urbanistica*, in «Riv. Giur. Ed.», 1962, II, 141 e seg. La Rivista Giuridica dell'Edilizia pubblicando il testo del d.d.l., aveva appunto promosso questo dibattito, che continuando anche in altre riviste, aveva subito messo in luce pregi e difetti di questo primo serio tentativo di riforma urbanistica, di cui faccio una brevissima analisi.

Tra i meriti si può segnalare l'unitarietà nella visione della materia, che ha condotto a prevedere una pianificazione sistematica, gradualisticamente ordinata dal generale al particolare, attraverso opportune e ben studiate strutturazioni organiche e articolazioni procedurali.

Semplificazione delle procedure di approvazione dei piani comunali generali e particolareggiati e maggiore severità prevista nei confronti delle costruzioni abusive.

L'indirizzo e il coordinamento vengono dati naturalmente dal potere centrale, con evidenti connessioni con la pianificazione economica.

Le riserve espresse riguardavano la parte relativa alle espropriazioni ed alla utilizzazione delle aree, ritenute a ragione lesive del diritto di uguaglianza dei cittadini. Non è presente il concetto di pianificazione generale, così che se questo d.d.l. veniva approvato in questi termini, rischiava di essere superato prima ancora della sua approvazione.

Prescindendo dal fatto che molte disposizioni contenute nel d.d.l., considerate suoi meriti, sono poi state superate largamente dalla stessa legge-ponte del 1967.

Nella rivista citata erano pure intervenuti al dibattito: V. ANDRIOLI, V. TESTA, G. D'ANGELO.

D. DI GIOIA, *Aspetti del nuovo progetto di legge*, in «Nuova Rass.», 1963, 872, sottolinea la compenetrazione tra pianificazione economica e la pianificazione urbanistica.

(133) Per tutti cito V. TESTA, *Nuove esigenze e nuovi strumenti urbanistici*, in «Nuova Rass.», 1966, 3; D. RODELLA, *Problemi da risolvere per la pianificazione urbanistica intercomunale*, in «Attualità Amm.va», 1966, 393 e *op. cit.*

(134) Dalla relazione Ripamonti alla Camera dei Deputati si rilevano quali erano le finalità preposte dal legislatore a questo provvedimento, annotando pure che l'iter di questo d.d.l. era iniziato nel 1958.

La prima è l'introduzione di norme «moralizzatrici»

Questo provvedimento, che ha il fine di dare un mezzo ai Comuni per procurarsi le aree per i programmi di edilizia economica e popolare, presenta dei limiti piuttosto evidenti di carattere tecnico.

Molto giustamente (135), infatti, viene allargato il numero dei Comuni che, obbligatoriamente, devono predisporre i piani delle zone da destinare alle costruzioni economiche e popolari. Ma allo stesso tempo, per sopperire alla mancanza o alle carenze degli uffici tecnici comunali, la legge demanda agli uffici del Genio Civile (art. 18) numerose funzioni, condizionando in questo modo l'attività del Comune, e allo stesso tempo aggravando i compiti degli uffici provinciali del Genio Civile.

I tempi degli adempimenti dei Comuni, inoltre, e degli organi statali, sono troppo brevi rispetto alla loro funzionalità.

Contrasto c'è poi tra l'art. 16 e l'art. 18 u.c., infatti con l'introduzione dell'art. 16 si voleva evitare la formazione di quartieri esclusivamente di carattere popolare e la loro realizzazione attraverso enti pubblici, mentre con le limitazioni imposte nell'art. 18, circa i canoni d'affitto e gli assegnatari degli alloggi, i privati non sono invogliati a far uso della facoltà dell'art. 16.

Ma quello che fa venir meno i buoni propositi contenuti nella legge è la mancanza di una visione globale di tutti i settori che direttamente o indirettamente interessano i nuclei abitativi e gli insediamenti di lavoro, che non permettono senz'altro la migliore utilizzazione del territorio.

La preoccupazione di agganciamento al piano regolatore generale espressa nell'art. 3, cui è legata in pratica tutta l'attività dei Comuni è la nota più positiva di questa legge, con la quale chiudo questa breve nota.

4. – La giurisprudenza dal 1960 al 1967.

In questo periodo la dottrina ha avuto modo di approfondire notevolmente la problematica sulla pianificazione urbanistica, le inadempienze del governo nell'attuare la programmazione economica e la pianificazione urbanistica, non hanno consentito un relativo dibattito della giurisprudenza (136).

Vengono invece ulteriormente approfonditi i temi già affrontati in precedenza, sia per l'urbanistica che per la tutela del patrimonio storico e artistico e del paesaggio.

della disciplina delle aree fabbricabili, per porre fine alle costanti speculazioni edilizie. Verso la approvazione di questo d.d.l., ha spinto anche il manifestarsi di esigenze di autonomia nella politica urbanistica a livello comunale. Si voleva perciò rendere idoneo lo strumento legislativo in rapporto alle finalità da perseguire, «quali l'ordinato sviluppo urbanistico delle nostre città e la possibilità di acquistare tempestivamente le aree fabbricabili necessarie per l'attuazione dei programmi pluriennali di edilizia popolare». Ma lo scopo preminente del d.d.l. sta nella esigenza «di programmare lo sviluppo urbanistico delle nostre città in modo razionale e adeguato al conseguimento dell'obiettivo fondamentale che è quello di un nuovo equilibrio tra lo sviluppo demografico e lo sviluppo edilizio».

Si tratta, quindi, di ristrutturare la residenza adeguandola ai valori di dignità umana, alle esigenze del progresso civile e del perfezionamento spirituale dell'uomo da una parte, alla evoluzione economica e sociale dall'altra.

Bisogna arrivare alla impostazione di quartieri socialmente equilibrati attraverso la distribuzione nelle varie zone di diversi tipi di abitazione, integrando allo stesso tempo l'iniziativa pubblica e privata. Il disordine urbanistico esistente rendeva tra l'altro, difficile l'inserimento organico dei nuovi quartieri, nelle vecchie strutture cittadine; a queste difficoltà dovrebbe venire incontro il potere di pianificazione concesso ai Comuni. «Ciò in attesa di una più ampia disciplina urbanistica, che la nuova legge generale sulla pianificazione urbanistica dovrebbe affermare, considerando che lo sviluppo della città non può essere visto in modo autonomo e indipendente dalla situazione economica e sociale dei territori che la circondano e la condizionano nella sua stessa espansione». Queste le finalità e i principi urbanistici, su cui si fonda la legge in esame.

Il legislatore sembra già di avere recepito il nuovo contenuto dell'urbanistica, come assetto dell'intero territorio.

(135) Cfr. le note critiche di D. Rodella, *Le aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*, in «Nuova Rass.», 1962, 1341; D. Rodella, *La legge 18 aprile 1962, n. 167 sui piani delle aree per l'edilizia economica e popolare ed i problemi interpretativi per la sua applicazione*, in «Riv. Giur. Ed.», 1963, II, 87; M. Pacelli, *I demani comunali di aree edificabili*, in «Nuova Rass.», 1963, 889.

(136) C'è una sentenza della Corte Cost.le, che investe un po' questo problema, è la sentenza n. 64 del 10 mag. 1963, sulla legittimità costituzionale degli artt. 16 e 42 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, in «Riv. Giur. Ed.», 1963, I, 643, in cui si afferma che oggetto della pianificazione urbanistica non è la attività economica, come giustamente viene sostenuto anche in dottrina.

È apprezzabile lo sforzo della giurisprudenza nel chiarire i rapporti tra urbanistica e tutela del paesaggio, facendo intravedere tra le due discipline la necessità di coordinamento (137).

Indirizzo che, peraltro ho già riscontrato nelle pur controverse posizioni esposte nei paragrafi precedenti (138).

In linea di massima, comunque, la giurisprudenza riguardante la tutela del paesaggio si va consolidando sugli indirizzi già presi con autorevolezza negli anni precedenti, sostenendoli con maggior rigore.

Così viene precisato che il vincolo imposto in una zona a tutela delle bellezze naturali non importa un divieto assoluto di costruire, bensì soltanto di richiedere preventivamente l'autorizzazione del Ministero della P.I. (139); e che atto costitutivo del vincolo è il Decreto del Ministro (140), il quale ha la possibilità di delegare le sue funzioni ad un Sottosegretario (141).

Ancora per quanto riguarda i rapporti tra il vincolo paesistico imposto per la tutela di bellezze d'insieme, e il piano territoriale paesistico, la giurisprudenza e la dottrina (142) sono orientate nel senso che il vincolo e il piano sono del tutto indipendenti l'uno dall'altro, o meglio il vincolo può sussistere senza il piano, ed è facoltà dell'Amministrazione l'adottarlo o meno (143).

In Giurisprudenza è pure costante la richiesta di motivazione dei provvedimenti adottati dalle Amministrazioni in tema di vincoli paesistici, lasciando però a queste la massima discrezionalità tecnica nell'imposizione del vincolo.

Se senza difficoltà è stato risolto il problema del rapporto tra vincolo e piano paesistico, vediamo ora come viene affrontato, il rapporto tra piano regolatore e piano territoriale paesistico.

La legge (144) prevede, per giungere all'approvazione dei piani regolatori, atti di concerto con il Ministero della P.I., ove in detti piani siano inclusi immobili soggetti alla legge di tutela del 1939 n. 1497.

Restano però salvi i poteri attribuiti in sede autonoma all'Amministrazione della P.I.; cioè di disporre un piano territoriale paesistico; di inibire e sospendere i lavori pregiudizievoli alla tutela del paesaggio; di esaminare e pronunciarsi sui progetti di lavori da eseguire in località di interesse paesistico (145).

Poteri pur tra loro funzionalmente indipendenti, per l'esercizio dei quali, è richiesta una congrua motivazione, quando un piano paesistico sia in contrasto con le direttive indicate nel piano regolatore (146), approvato prima del piano paesistico.

È un implicito riconoscimento dell'inadeguatezza della legislazione vigente per attuare una corretta pianificazione territoriale, ed una efficace attività di tutela, che viene ritenuta di competenza del Ministero della P.I., secondo la legge 29 giugno 1939 n. 1497.

Così un piano regolatore che sia predisposto in località di interesse paesistico deve essere emanato

(137) Cfr. GARGIULO, *Coordinamento di competenze in tema di piani regolatori, piani paesistici e provvedimenti di imposizione di prescrizione ex art. 21 l. n. 1089 del 1939*, in « Rass. dell'Avv. dello Stato », 1964, I, 920, nota alla sentenza del C. di S. Sez. IV, 13 mag. 1964, n. 498.

(138) A questo proposito fondamentale resta la rassegna di giurisprudenza di S. CATTANEO, *Rassegna critica* ..., cit., in « Riv. Giur. Ed. », 1960, II, 218 e 241; in linea di massima si segue anche qui lo schema già proposto nei precedenti paragrafi.

(139) *Sent. del Cons. di Stato*: Sez. IV, 22 dic. 1964, n. 1572, in « Rass. dell'Avv. dello Stato », 1965, I, 537; Sez. VI, 16 nov. 1960, n. 946, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 1041; Sez. IV, 10 febb. 1965, n. 153, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 822; Sez. VI, 22 nov. 1966, n. 888, in « Riv. Giur. Ed. », 1967, I, 160.

(140) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 31 magg. 1961, n. 469, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, I, 567 con nota di S. Cattaneo; cfr. pure le sentenze riportate alla nota precedente.

(141) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 23 sett. 1961, n. 646, in « Il Cons. di Stato », 1961, I, 1429.

(142) Cfr. GARGIULO, *Coordinamento di competenze in tema* ..., cit., in « Rass. dell'Avv. dello Stato », 1964, I, 920; S. CATTANEO, *Rassegna critica* ..., cit., in « Riv. Giur. Ed. », 1960, II, 253; S. ROSA, *Orientamenti giurisprudenziali sulla tutela delle bellezze naturali*, in « Rass. dell'Avv. dello Stato », 1965, I, 537.

(143) *Sentenza Cons. di Stato*: Sez. IV, 22 dic. 1964, n. 1572, cit.

(144) Si tratta dell'art. 12, I, 29 giugno 1939, n. 1497 e degli artt. 16 e 45, I, n. 1150 del 1942.

(145) Cfr. GARGIULO, *Coordinamento di competenze* ..., cit., in « Rass. dell'Avv. dello Stato », 1964, I, 920.

(146) *Cons. di Stato*: Sez. I, parere 27 marzo 1962, n. 146; Sez. IV, 13 magg. 1964, n. 498, in « Rass. dell'Avv. dello Stato », 1964, I, 920; Sez. IV, 14 febb. 1964, n. 57, in « Rass. dell'Avv. dello Stato », 1964, I, 919.

di concerto con il Ministero della P.I., il quale tuttavia può modificare un precedente piano paesistico (147).

I provvedimenti adottati dagli organi del Comune devono, perciò, uniformarsi, in applicazione del piano regolatore, alle prescrizioni date in linea generale o per singoli casi dall'Amministrazione della P.I., motivando l'imposizione di vincoli più gravosi di quelli già imposti (148).

Come però si può ben notare l'equilibrio che la giurisprudenza cerca di stabilire tra le varie competenze attribuite alle Amministrazioni Comunali e all'Amministrazione della P.I., finisce in pratica per favorire i ricorsi dei privati e per scoraggiare gli interventi degli organi statali e dei Comuni.

La giurisprudenza però si spinge oltre questa posizione, ormai superata da una parte della dottrina e in perfetto accordo con la legislazione vigente, propone un'interpretazione più aperta, se così si può definire, delle norme della legge n. 1497.

In primo luogo riconosce come legittima l'azione di Aziende Autonome di cura, soggiorno e turismo « a ricorrere avverso il provvedimento che approva il piano regolatore generale di un Comune, modificando un precedente piano territoriale paesistico con profondi mutamenti nella conformazione del paesaggio, che possono dannosamente influire sull'incremento turistico della località » (149), riconoscendo perciò a questi Enti un'autonoma sfera di interessi da tutelare, anche se divergenti da quelli degli organi statali.

Non solo, ma si è pure consolidato, accogliendo autorevoli posizioni espresse in dottrina, l'indirizzo, già presente in alcune sentenze precedenti (150), secondo il quale si possono riconoscere, e quindi degni di tutela, interessi paesistici locali, di cui sia specifico portatore e tutore il Comune, senza che a ciò contrasti l'esistenza di una tutela statale delle bellezze naturali (151).

Questa esigenza deve però essere manifesta nei piani regolatori comunali, generali e particolareggiati, è in pratica l'espediente cui la giurisprudenza ricorre per superare il dualismo tra urbanistica e tutela del paesaggio esistente nella legislazione del 1939 e del 1942.

La giurisprudenza appare pure consolidata sulla assoluta indipendenza tra loro dell'autorizzazione del Sovrintendente e della licenza edilizia rilasciata dal Sindaco (152), viene infatti sostenuto che le due autorizzazioni, pur avendo lo stesso oggetto, hanno presupposti e finalità diverse (153).

Per questo il Sindaco può negare la licenza edilizia, anche quando vi sia il favorevole avviso del Sovrintendente, ove il progetto risulti in contrasto con le proprie norme regolamentari anche in tema di interessi paesistici (154).

Mentre resta ancora controverso se il Sindaco, nel rilasciare la licenza edilizia, è tenuto ad attendere o meno l'autorizzazione del Sovrintendente, ricadendo quindi sui privati proprietari eventuali responsabilità (155).

(147) *Cons. di Stato*: Sez. IV, 1 febb. 1961, n. 60, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, I, 314; Sez. IV, 13 magg. 1964, n. 498, cit.; Sez. IV, 14 febb. 1964, n. 57, cit.

(148) *Cons. di Stato*: Sez. IV, 17 aprile 1962, n. 327, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 629; cfr. pure le sentenze citate alle note precedenti.

(149) Così la sentenza del Cons. di Stato, Sez. IV, 1 febb. 1961, n. 60, cit.

(150) *Cons. di Stato*: Sez. V, 15 nov. 1957, n. 977, cit.; Sez. V, 29 nov. 1957, n. 1054, cit., in senso contrario.

(151) Cfr. E. MORONE, *Se sussista un interesse autonomo del Comune a fianco dell'interesse statale nella tutela del paesaggio*, in « Giur. Italiana », 1962, IV, 76; l'autore risponde positivamente al quesito.

Cons. di Stato: Sez. V, 3 dic. 1960, n. 824, in « Il Cons. di Stato », 1960, I, 2263; Sez. V, 25 marzo 1961, n. 119, in « Il Cons. di Stato », 1961, I, 556; Sez. IV, 16 mag. 1962, n. 353, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 1110; con motivazioni diverse Cons. di Stato, Sez. IV, 1 marzo 1967, n. 51, in « Riv. Giur. Ed. », 1967, I, 685; Sez. VI, 10 nov. 1964, n. 794, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 163.

(152) *Cons. di Stato*: Sez. V, 5 febb. 1960, n. 64, in « Il Cons. di Stato », 1960, I, 219; Sez. IV, 22 dic. 1964, n. 1572, cit.; Sez. VI, 23 sett. 1961, n. 646, cit.; Sez. IV, 14 lug. 1965, n. 530, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 1501.

(153) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 16 nov. 1960, n. 946, cit.

(154) *Cons. di Stato*: Sez. V, 5 febb. 1960, n. 64, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 335; Sez. V, 7 magg. 1960, n. 319; in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 518.

(155) In senso favorevole cfr.: Cons. di Stato, Sez. VI, 28 ott. 1959, n. 756, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 811; Sez. VI, 8 nov. 1961, n. 843, in « Il Cons. di Stato », 1961, I, 1952; Sez. V, 23 gen. 1959, n. 13, cit.; contraria: Sez. V, 30 apr. 1960, n. 288, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 527.

Per quanto riguarda l'autorizzazione ad edificare in zone sottoposte a vincolo paesistico, è stato più volte affermato il carattere assai ampio e discrezionale del potere del Sovrintendente di negare l'autorizzazione stessa, essendo sufficiente infatti, per la piena validità del rifiuto, il richiamo fatto in motivazioni a ragioni di carattere ambientale, o l'osservazione che il nuovo edificio verrebbe a deturpare la bellezza paesistica della zona (156).

La più ampia discrezionalità su considerazioni e rilievi di carattere tecnico viene riconfermata per quanto riguarda il provvedimento di imposizione del vincolo panoramico (157).

Così, se motivato col richiamo al grave pregiudizio che il nuovo fabbricato arrecherebbe alla zona, all'ordine di demolizione vengono riferite le stesse rigorose considerazioni (158), aggiungendo che la valutazione della sussistenza o meno del grave pregiudizio è questione di merito amministrativo (159); è inoltre insindacabile in sede di giurisdizione di legittimità, il provvedimento che ordina la demolizione, purché sufficientemente motivato (160).

Come si può notare la giurisprudenza tende ad allargare quanto più possibile i poteri degli organi periferici, degli Enti locali, Comuni, Aziende Autonome, E.P.T., creando tuttavia delle disfunzioni notevoli, perché manca poi nella vigente legislazione il coordinamento tra i vari soggetti interessati all'attività di tutela.

Si profila, intanto, nella Corte Costituzionale quell'indirizzo di interpretazione restrittiva delle norme costituzionali nei confronti delle Regioni, per ora è la volta della Valle d'Aosta (161).

Per quanto riguarda la brevissima rassegna di giurisprudenza sull'urbanistica, il mio lavoro si limiterà ad approfondire gli indirizzi espressi in precedenza (162), annotando in definitiva in quale senso si è venuta consolidando la posizione della giurisprudenza.

Riguardo alla natura giuridica dei piani regolatori, generali e particolareggiati, si va consolidando l'indirizzo che sostiene la natura, o forza, normativa dei piani (163), anche se la giurisprudenza ha sempre trattato il problema indirettamente, limitandosi a presupporlo risolto in questo senso.

Non mancano, comunque, decisioni del Consiglio di Stato che qualificano i piani regolatori generali come Atti Amministrativi (164), uniformandosi in queste a quello che è l'orientamento pressoché generale della dottrina (165).

(156) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 9 marzo 1960, n. 105, in « Il Cons. di Stato », 1960, I, 472; cfr. pure le sentenze al par. 2 del cap. II sul rapporto tra poteri del Sindaco nel rilasciare la licenza edilizia e la autorizzazione del Sovrintendente.

(157) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 9 marzo 1960, n. 104, in « Il Cons. di Stato », 1960, I, 470; Sez. IV, 22 dic. 1964, n. 1572, cit.

(158) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 28 giu. 1960, n. 490, in « Il Cons. di Stato », 1960, I, 1389; Sez. IV, 22 dic. 1964, n. 1572, cit.

(159) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 26 ott. 1960, n. 860, in « Il Cons. di Stato », 1960, I, 1895; Sez. VI, 19 ott. 1960, n. 777, in « Il Cons. di Stato », 1960, I, 1848; Sez. IV, 22 dic. 1964, n. 1572, cit.

(160) *Cons. di Stato*: Sez. VI, 23 sett. 1961, n. 646, in « Il Cons. di Stato », 1961, I, 1429; Sez. VI, 11 lug. 1961, n. 616, in « Il Cons. di Stato », 1961, I, 1336; Sez. IV, 22 dic. 1964, n. 1572, cit.; Sez. VI, 13 magg. 1964, n. 403, in « Riv. Giur. Ed. », 1964, I, 854; Sez. VI, 29 ago. 1964, n. 569, in « Riv. Giur. Ed. », 1964, I, 1307; Sez. V, 27 febb. 1965, n. 155, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 510; Sez. VI, 11 mar. 1966, n. 238, in « Riv. Giur. Ed. », 1966, I, 923; Sez. VI, 22 nov. 1966, n. 888, in « Riv. Giur. Ed. », 1967, I, 160.

(161) Che si vede dichiarata incostituzionale la legge urbanistica e per la tutela del paesaggio, là dove si dichiarava tutto il territorio della Valle d'Aosta bellezza naturale di pubblico interesse. Sentenza Corte Cost.le 2 marzo 1962, n. 13, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 394.

(162) Cfr. par. 2 del II cap.

(163) L'orientamento generale della dottrina sulla questione in esame continua ad essere contrario all'indirizzo giurisprudenziale, la posizione favorevole è tuttavia sostenuta pure da R. Meregazzi, in *Tutela giuridica degli interessi dei terzi in materia di pianificazione urbanistica*, Rel. al VII Convegno di studi Amministrativi di Varenna, cit., in *La pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano 1961. Per l'opinione contraria cfr. gli autori citati ai parr. 1 e 2 del IV cap.

Sentenze dove si ritrova l'opinione sopracitata: Cons. di Stato, Sez. V, 4 giu. 1960, n. 383, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, I, 772. C. Cassazione, Sez. II, 5 mag. 1961, n. 1020, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, I, 510; Sez. I, 4 gen. 1966, n. 47, in « Riv. Giur. Ed. », 1966, I, 9; Sez. I, 7 gen. 1965, n. 7, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 105; Sez. I, 12 lug. 1965, n. 1467, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 968.

(164) *Cons. di Stato*: Sez. IV, 19 ott. 1960, n. 855, in « Il Cons. di Stato », cfr. pure sentenza cit. nota 52.

(165) Cfr. Sandulli, Giannini e gli autori citati al par. 1 del II cap.

Sulla qualificazione dell'intervento degli organi statali e del Comune nel procedimento di formazione dei piani regolatori, la posizione della giurisprudenza si è andata evolvendo in modo poco chiaro, che mi lascia alquanto perplesso.

Isolata è rimasta la decisione che ha definito i piani regolatori come degli atti composti (166), nei quali deve confluire sia la volontà del Comune che quella dello Stato (non riconducibile ad una mera approvazione), confermando quindi l'obbligo di quest'ultimo, qualora intenda modificare il piano deliberato dal primo, di rimettere gli atti al Comune stesso, affinché questo dichiari se intenda adottare le variazioni proposte.

L'indirizzo che si è venuto consolidando in giurisprudenza resta quello che qualifica i piani regolatori come atti complessi, o atti complessi ineguali (167), nei quali il decreto di approvazione dei piani regolatori generali diviene atto costitutivo e non mera condizione di efficacia del piano.

Si riconosce poi all'autorità governativa la facoltà di apportare variazioni d'ufficio al piano regolatore proposto dal Comune all'approvazione, qualora queste variazioni riguardano interessi dello Stato. Senza per questo rimandare il piano regolatore alla visione del Consiglio Comunale, che lo ha approvato, mentre il rinvio resta obbligatorio per variazioni che riguardano interessi comunali (168).

Non si può non rimanere dubbiosi di fronte a questo indirizzo della giurisprudenza, se solo si pensa che in un primo momento il Cons. di Stato aveva ritenuto la redazione dei piani regolatori di competenza delle Amministrazioni Comunali, riconoscendo all'approvazione della autorità statale la natura di un mero atto di controllo di merito (169).

Queste decisioni mortificano enormemente le autonomie locali, è chiaro infatti che se non si può considerare l'approvazione presidenziale come mero atto di controllo, in quanto nel piano regolatore vi sono necessariamente norme dirette a soddisfare anche interessi statali (170), è il Comune che si presenta come il diretto ed immediato portatore di interessi locali e mediatore di quelli sovracomunali, funzione quindi determinante che sarebbe svuotata di contenuto ove si riconoscesse al Ministero il potere di modificare a proprio piacimento il progetto deliberato dal Comune (171).

A queste considerazioni va inoltre aggiunto il fatto che in alcune sentenze (172) lo stesso Cons. di Stato riconosce al Comune interessi, in materia di tutela delle bellezze naturali e in altre materie, che può far valere, anche in contrasto con lo Stato nella formazione dei piani regolatori generali.

Riguardo all'estensione dei piani regolatori generali la giurisprudenza, in conformità anche al dettato dell'art. 7, 1° comma della legge urbanistica del 1942, ha riconosciuto che essi devono considerare la totalità del territorio comunale.

In esso quindi possono essere introdotte prescrizioni concernenti la parte del territorio comunale non compresa nell'ambito o nella zona di espansione, in questo senso la giurisprudenza è costante, in quanto tutto il territorio comunale deve formare oggetto di valutazione in sede di compilazione del piano (173), anche quando siano approvati solo degli « stralci » del piano regolatore generale.

(166) Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 5 dic. 1958, n. 975, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 281.

(167) *Cons. di Stato*: Sez. IV, 1 febb. 1961, n. 60, in « Riv. Giur. Ed. », cit.; Sez. IV, 27 sett. 1961, n. 427, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, I, 791; Sez. IV, 28 febb. 1962, n. 214, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 406; Sez. IV, 14 marzo 1962, n. 246, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 646 e Sez. IV, 16 magg. 1962, n. 353, cit.; in quest'ultime si definiscono atti complessi ineguali.

(168) *Cons. di Stato*: Sez. II (parere), 20 ott. 1965, n. 927, in « Riv. Giur. Ed. », 1966, I, 1136; Sez. IV, 1 febb. 1961, n. 60, cit.; e le sentenze citate alla nota precedente.

(169) *Cons. di Stato*: Sez. II (parere), 3 febb. 1953, n. 51, in « Riv. Amm. », 1953, 514; Sez. IV, 16 dic. 1952, n. 1157, in « Riv. Amm. », 1953, 479.

(170) Igiene e sanità pubblica, pregi estetici, sviluppo del traffico e dell'industria, ma sino a quando la competenza di molte di queste materie, secondo l'elenco dell'art. 117 Cost., non passerà alle Regioni.

(171) In alcune recenti sentenze però sono state riconosciute legittime le modifiche d'ufficio « di lievissima entità e che non incidano su interessi propri del Comune o di terzi ». Così in Cons. di Stato, Sez. III, 27 ott. 1965, n. 654, in « Riv. Giur. Ed. », 1966, I, 231; Sez. III, 26 magg. 1965, n. 454, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 1068; ma ciò non porta sostanziali modifiche all'indirizzo della giurisprudenza.

(172) *Cons. di Stato*: Sez. IV, 1 febb. 1961, n. 60, cit.; Sez. IV, 16 magg. 1962, n. 353, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 1110.

(173) *Cons. di Stato*: Sez. II (parere), 20 ott. 1965,

Per quanto riguarda l'efficacia delle prescrizioni poste dal piano regolatore generale nei confronti dei privati e non, la giurisprudenza si è andata consolidando nell'opinione secondo cui almeno una parte delle disposizioni dei piani regolatori generali sono immediatamente operative nei confronti dei singoli (174).

Fermo restando il fatto che in linea di massima il piano regolatore generale contiene delle norme con valore essenzialmente programmatico e quindi non immediatamente vincolanti per il privato, tuttavia spesso contiene pure disposizioni già precise e compiute, che non hanno bisogno di ulteriori determinazioni, alle quali dovrebbe poi provvedere il piano particolareggiato.

È infatti opinione comune, sia in dottrina che in giurisprudenza, che queste norme siano immediatamente operanti, imponendo quindi vincoli per i privati.

Se il piano generale, infatti, contiene delle direttive, che dovranno essere eseguite coi piani particolareggiati, non può ammettersi che tale indirizzo, quando sia precisato, possa essere disatteso o reso inoperante, così da pregiudicarne l'attuazione (175).

Mi sembra questa l'interpretazione più corretta non solo della legge urbanistica, ma anche delle reali esigenze urbanistiche delle nostre città.

Il periodo di tempo che intercorre tra l'approvazione dei piani regolatori generali e di quelli particolareggiati, potrebbe infatti rendere possibile delle profonde mutazioni nella realtà urbanistica, sì da vanificare le previsioni dei piani regolatori generali.

n. 927, cit.; Sez. V, 4 marzo 1966, n. 378, in « Riv. Giur. Ed. », 1966, I, 561; Sez IV, 8 nov. 1961, n. 549, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 123; Sez. IV, 27 febb. 1959, n. 269, in « Riv. Giur. Ed. », 1959, I, 269.

(174) *Cons. di Stato*: Sez. V, 10 nov. 1962, n. 849, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 1316; Sez. V, 7 apr. 1962, n. 284, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, I, 635; Sez. V, 31 genn. 1964, n. 128, in « Riv. Giur. Ed. », 1964, I, 465; Sez. V, 2 apr. 1966, n. 538, in « Riv. Giur. Ed. », 1966, I, 836; Sez II (parere), 20 ott. 1965, n. 927, cit.

Corte di Cass.: Sez. Un., 2 febb. 1965, n. 165, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, I, 5; Sez. II, 17 lug. 1964, n. 1943, in « Riv. Giur. Ed. », 1964, I, 1354.

Cons. di Stato: Sez. V, 22 magg. 1964, n. 574, in « Riv. Giur. Ed. », 1964, I, 802; Sez. V, 28 lug. 1961, n. 473, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, I, 786. C'è una sola sentenza Sez. IV, 19 ott. 1960, n. 855, cit., che riconosce l'efficacia immediata e diretta delle disposizioni contenute nel piano regolatore generale, oltre a quelle citate nel par. 2 del cap. II.

(175) La parziale operatività dei piani regolatori nei confronti dei singoli risulta dall'interpretazione dell'art. 11, 2° comma della legge urbanistica, che impone ai proprietari degli immobili l'obbligo di osservare nelle costruzioni e nelle ricostruzioni le linee e le prescrizioni di zona, indicate nel piano generale. Cfr. G. D'Angelo, *Rassegna critica di giurisprudenza sui piani regolatori generali*, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, II, 3.

III.

DALLA LEGGE-PONTE N. 765 DEL 6 AGOSTO 1967 ALLA INTRODUZIONE DELLE REGIONI NEL NOSTRO ORDINAMENTO

1. – Legge 6 agosto 1967, n. 765.

Ho avuto modo di notare che numerosi sono stati i progetti di legge per una riforma urbanistica negli anni '60, oltre quelli da me citati espressamente, ve ne fu ancora uno dell'I.N.U. nel 1962, e quasi tutti i Ministri dei Lavori Pubblici che si sono succeduti in quegli anni presentarono il proprio progetto di legge di riforma urbanistica (1). Ma risultò molto più difficile del previsto raggiungere degli accordi, sia politicamente che tecnicamente, che potessero portare ad una convergenza abbastanza omogenea, perché la tanto sospirata riforma potesse arrivare in Parlamento.

L'elaborazione di una legge di riforma quindi non riuscì ad andare oltre il livello di numerose Commissioni Ministeriali di studio che si sono succedute nell'argomento.

Fu allora proposto di approvare un progetto di « Legge-ponte », in modo da affrontare i problemi più urgenti della riforma, lasciando impregiudicato il problema di una riforma generale.

Il progetto (2) venne presentato dal Ministro dei LL.PP. Mancini alla Camera dei Deputati nel dicembre, 1966, svolgendo la relazione sul d.d.l. nella seduta del 20 dicembre stesso; la legge fu approvata nel luglio del 1967, pubblicata nella G.U. il 31 agosto.

Tempo eccezionale per il nostro Parlamento, data anche l'importanza dei problemi, ma ad accelerare i tempi di approvazione influì senz'altro il recente scandalo di Agrigento.

Viene sottolineato più volte infatti che le norme contenute nel d.d.l. tendono a « porre un freno all'attuale situazione di disordine urbanistico-edilizio » (3).

Il dibattito però sulle carenze della nostra legislazione urbanistica e sul disordine edilizio del nostro paese non è mai cessato, nei centri culturali,

(1) Oltre a quello Sullo del 1962, Zaccagnini 1961, Pieraccini 1964, Mancini 1964, 1965 e 1967, vi furono inoltre progetti di partiti, di Enti e di associazioni.

(2) Che porta il n. 3669, Camera dei Deputati, discusso una prima volta il 9 e 14 febb. 1967 dalla Comm. Lav. Pubb. viene rimandato all'Assemblea il 16 febbraio 1967; viene quindi discusso e approvato il 21 e 22 (approvato) giugno 1967 dalla Comm. Lav. Pubb. della Camera in sede legislativa, con emendamenti. Presentato al Senato il 4 luglio, discusso e approvato il 25 luglio dalla Comm. Lav. Pubb. Trasp. Post., con emendamenti. Rinviato alla Camera il 25 luglio, discusso e approvato il 26 luglio dalla Comm. Lav. Pubb. in sede legislativa.

(3) Cfr. Rel. al d.d.l. n. 3669, Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - seduta del 20 dicembre 1966, che continua: « al fine di impedire il suo ulteriore deterioramento e di predisporre le condizioni favorevoli all'applicazione della nuova disciplina ».

Sullo stesso tono è pure la Rel. dell'On.le Ripamonti alla IX Comm. Lav. Pubb. - Camera dei Deputati - Seduta del 9 febbraio 1967, 718 e seg.

come dagli esperti e dagli studiosi e nella stessa giurisprudenza (4).

La mancanza di una adeguata coscienza urbanistica nei cittadini, nelle amministrazioni locali e spesso anche negli organi statali, la scarsità di mezzi nelle Amministrazioni statali e comunali, unite all'inettitudine di molti amministratori avevano soffocato gli appelli di urbanisti e studiosi, e l'azione stessa della giurisprudenza era servita a poco.

Questi in definitiva i motivi che hanno provocato la mancanza di piani regolatori efficaci e l'inadeguatezza delle loro decisioni, l'abusivismo e gli altri inconvenienti rilevati; certo non poco hanno pure influito le procedure lunghe e faticose, e l'inefficacia dei poteri di stimolo e di controllo dell'autorità pubblica.

Carenze della situazione urbanistica nel nostro paese che vengono riconosciute dallo stesso Ministro:

« *a*) mancata adozione dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione;

b) formazione dei Comuni di strumenti urbanistici inadeguati e carenza di efficienti poteri di controllo;

c) complessità delle procedure ed accentramento dei provvedimenti di approvazione;

d) inosservanza degli strumenti di disciplina vigenti;

e) lottizzazioni;

f) deroghe;

g) carenza di strumenti di intervento dell'autorità di controllo;

h) inefficacia ed insufficienza delle sanzioni previste » (5).

Certo se questa situazione non è da addebitarsi esclusivamente alla legislazione del 1942 (6), questa ha favorito lo svilupparsi di una politica urbanistica passiva e remissiva da parte delle comunità locali, « così da legittimare qualsiasi intervento privato o pubblico all'interno o al di fuori dei piani » (7).

In tutti questi anni però il legislatore non è intervenuto che con leggi settoriali e di scarsa incisività per la disciplina urbanistica.

Per risolvere in modo incisivo il problema non è sufficiente una legge che affronti solo una parte dei problemi urbanistici, ma occorre una riforma radicale, della legislazione urbanistica che incida profondamente e in maniera globale sulle cause del disordine esistente in questo settore.

Anche se l'approvazione della « Legge-ponte » non vuol dire rinunciare alla riforma urbanistica, in quanto sono norme intese a raggiungere un limitato e preciso obiettivo.

Contengono infatti le modifiche e le integrazioni più urgenti, quelle necessarie ad assicurare una più corretta disciplina urbanistica ed eliminare gli aspetti maggiormente carenti della legge n. 1150 del 1942.

Viene più volte ribadita la provvisorietà e l'urgenza delle norme contenute nel d.d.l. in discussione, perché esse non implicano la soluzione di questioni di principio e non tendono né a porre in essere né a pregiudicare un'organica e generale regolamentazione della materia urbanistica (8).

Le disposizioni del d.d.l. in esame tendono, quindi, a rendere operante ed incisiva la legge del 1942 per quanto riguarda la pianificazione urbana, non tenendo conto però « dei limiti che sono insiti nel sistema previsto da quella legge » (9).

(4) Cfr. i capitoli precedenti, con particolare riferimento al II, per l'intervento sull'argomento dei tecnici urbanisti e della dottrina; ricordo per tutti G. ASTENGO, cit., e D. RODELLA, cit.

(5) Cfr. relazione al d.d.l. n. 3669 del 20 dicembre 1966, pagg. 1-3. Camera dei Deputati - IV Legislatura - Atti Parlamentari.

(6) Cfr. G. PIFFERI, *Riflessioni sulla Legge-ponte 6 agosto 1967, n. 765*, in « L'Amministrazione Italiana », 1968, 699; dove attribuisce ai Comuni la mancata attuazione della legge 17 agosto 1942, n. 1150, mentre riconosce la validità delle norme contenute nella legge citata. Non sono d'accordo su questa posizione, e ho già fatto notare le carenze della legge n. 1150, nel contesto dell'ordinamento costituzionale.

(7) Cfr. Camera dei Deputati - IV Legislatura - Commissioni in sede legislativa, IX Commissione; seduta del 9 febbraio 1967 - Rel. Ripamonti, 719.

(8) Cfr. Rel. Mº Mancini, cit., 4: « Si tratta, in definitiva, di norme che, mentre tendono a contenere e combattere le più gravi manifestazioni di disordine edilizio fino al momento della entrata in vigore della nuova legge, sono intese anche ad impedire che sia ulteriormente pregiudicato il contesto urbanistico sul quale dovrebbero operare i dispositivi e gli istituti di detta nuova legge ».

(9) Cfr. Rel. Ripamonti, cit., 720.

Non condivido l'impostazione, data dal Ministro proponente, di transitorietà e precarietà delle norme contenute nel d.d.l., non mi sembra infatti che le norme della legge n. 765 si siano dimostrate di così lieve incisività sulla realtà urbanistica, hanno invece modificato quasi completamente la normativa della legge del 1942 (10). Mentre non si avvicina tutt'oggi la prospettiva di una riforma più generale della legge urbanistica (11), come invece era nei propositi delle forze politiche che hanno approvato la Legge-ponte.

La legge però si propone scopi ben precisi e limitati, come si può facilmente ricavare dalla relazione dello stesso Ministro dei LL.PP. e dalla relazione alla IX Commissione Lav. Pubb. dell'On.le Ripamonti, che sostanzialmente si possono ricondurre ai seguenti:

1) snellire ed accelerare le procedure di approvazione dei piani e dei regolamenti edilizi e quindi render più celere l'iter necessario, perché questi strumenti normativi diventino operanti;

2) far sì che tutti i Comuni fossero dotati al più presto di strumenti urbanistici, cioè piani regolatori e programmi di fabbricazione;

3) rendere più efficienti gli strumenti normativi, cercando di giungere nella loro elaborazione ad uniformità e coerenza dei criteri informatori;

4) ad assicurare il rispetto delle norme contenute negli strumenti urbanistici veri e propri e nei regolamenti edilizi, limitando la facoltà di deroga ai soli casi di edifici od impianti pubblici o di interesse pubblico, per stroncare qualsiasi abusivismo;

5) far sì che nella predisposizione o revisione degli strumenti urbanistici, fosse assicurata la riserva di una quantità di spazi, non solo per la rete viaria, ma anche per le altre infrastrutture e servizi pubblici e sociali, in misura adeguata alle capacità insediative previste dagli strumenti urbanistici (12).

Le finalità indicate vogliono essere raggiunte dalla legge attraverso i seguenti strumenti:

a) acceleramento delle procedure e le modifiche d'ufficio (modifiche, aggiunte e soppressioni apportate con gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 9, 11, 12 e 20 della legge- ponte), con un perfezionamento degli interventi statali repressivi e l'introduzione di più frequenti interventi sostitutivi;

b) l'inasprimento delle sanzioni penali per le trasgressioni, sia delle norme che delle prescrizioni particolari contenute nelle singole autorizzazioni edilizie, con l'introduzione di un nuovo tipo di sanzione come l'esclusione dai benefici fiscali, l'accollo delle spese non solo al committente, ma anche solidalmente al direttore e all'esecutore dei lavori, con la cancellazione dell'esecutore di costruzioni non conformi alle norme predette dall'albo nazionale dei costruttori, e con l'esclusione dei professionisti responsabili di infrazioni edilizie da incarichi pubblici di progettazione, direzione e contabilizzazione di lavori (artt. 6, 7, 10, 13, 14 e 15 legge n. 765);

c) una più efficiente disciplina delle autorizzazioni lottizzative e delle licenze edilizie, con l'estensione dell'obbligo della licenza edilizia a tutto il territorio comunale, subordinando la facoltà di deroga del Sindaco all'approvazione del Consiglio Comunale (artt. 8, 10 e 16);

(10) Cfr. F. Spantigati, *Manuale* ..., cit., 43-44, che fa notare, tra l'altro, come il nome di Legge-ponte sia inadeguato in quanto, come si è constatato, è risultata veramente una « Legge-cardine ». Di conseguenza inadeguato risulta pure il titolo della legge: «Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 ».

(11) L'ultimo d.d.l. in proposito è del Ministro Bucalossi, che però non ha avuto seguito per l'interruzione della legislatura, anche se è stato ripresentato alle attuali Camere, cercherò in seguito di farne una breve analisi.

(12) L'interessamento degli studiosi per la « Legge-ponte » è stato notevole, ma sulle finalità riconosciute alla legge non ci sono divergenze, su questo, infatti, sia la relazione ministeriale che il testo della legge sono abbastanza chiari.

D. Rodella, *Principi informatori della cosidetta « Piccola Riforma Urbanistica »*, in « L'Amm. It.na », 1967, 60; D. Rodella, *La legislazione urbanistica in Italia alla luce delle modificazioni apportate dalla « Legge-ponte »*, in « Città e società », 1967, n. 6, 66; sempre di D. Rodella si trovano numerosi commenti ad articoli apparsi in « Nuova Rass. », 1968, 2695 - 1969, 287 e 1970, 554 su vari aspetti della legge 6 agosto 1967, n. 765; G. D'Angelo, *La Piccola Riforma della legge urbanistica*, in « Riv. Giur. Ed. », 1967, II, 26; P. Bonaccorsi, *Note introduttive alla « legge-ponte » urbanistica*, in « Riv. Agr. Italiana », 1968, 330; F. Catenacci, *La disciplina urbanistica dopo la Legge-ponte*, in « L'Amministrazione Italiana », 1968, 31; G. Roehrssen, *La legislazione urbanistica italiana*, in « Rass. del Lav. Pubb. », 1969, 1181.

d) i limiti di edificabilità per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici e gli standards urbanistici minimi (artt. 17, 18 e 19) (13).

Le finalità e i mezzi predetti vengono predisposti attraverso la sostituzione o l'aggiunta di disposizioni ai vari articoli della legge del 1942, e con modificazioni anche di altre leggi.

Premesso che per i riconosciuti limiti della legge, questa lascia insoluti dei gravissimi problemi urbanistici quali quelli riguardanti i piani territoriali e comprensoriali, che si connettono al problema della creazione delle Regioni (14), e i problemi riguardanti i piani urbanistici speciali, che si connettono al problema della pianificazione economica nazionale e al suo coordinamento con quella urbanistica (15).

Sono pure lasciati irrisolti il problema del piano finanziario per la redazione e l'attuazione dei piani urbanistici, anche se affrontato con un articolo che agevola sensibilmente l'attività dei Comuni, e il problema del regime di espropriazione della privata proprietà, per l'attuazione di impianti pubblici o per i piani per l'edilizia residenziale pubblica.

Ritengo infatti che l'affrontare e cercar di risolvere questi due problemi, significa far superare le maggiori difficoltà nell'elaborazione ed attuazione della pianificazione urbanistica comunale. Anche se sono due aspetti che vanno inseriti nella più ampia problematica del risanamento delle finanze delle Amministrazioni locali il primo e della riforma del regime di espropriazione il secondo, o meglio nella riforma del regime d'uso dei suoli.

Tuttavia i numerosi problemi affrontati, sono spesso risolti felicemente, e l'esperienza successiva ha chiarito senz'altro alcuni dubbi sorti in dottrina su dei punti, ritenuti poco chiari, della legge n. 765, anche se non mancano norme suscettibili di notevoli miglioramenti.

Prima di passare ad un'analisi della legge in oggetto, possiamo senz'altro affermare che, nonostante i limiti preposti alla legge dallo stesso legislatore, questa è servita come avvio per riportare un po' di ordine nella situazione urbanistica delle nostre città, agevolando quello che sarà il compito delle Regioni, per la pianificazione regionale. Ma molto resta ancora da fare in questa disciplina per arrivare ad uno sviluppo ordinato del territorio, nel rispetto dell'equilibrio uomo-ambiente.

2. – Il contenuto della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Con l'art. 1 vengono sostituiti il primo, il quarto, il quinto e sesto comma dell'art. 8 della legge del 1942 (16).

Si ribadisce la facoltà per tutti i Comuni di dotarsi di piano regolatore generale, soggiungendo che la relativa deliberazione del Consiglio Comunale non è soggetta a speciale approvazione, cioè a controllo di merito, e pertanto diviene esecutiva in conformità dell'art. 3 della legge 9 giugno 1947, n. 530.

Particolari prescrizioni vengono dettate per quei Comuni che sono obbligati con decreto ministeriale a redigere il piano del proprio territorio (17). Viene inoltre riconosciuta al Prefetto la facoltà di sostituzione rispetto ai Consigli Comunali inadempienti nominando un commissario «per la designazione dei progettisti, ovvero per l'adozione dei piani regolatori generali o per gli ulteriori adempimenti necessari per la presentazione del piano stesso al Ministero dei LL.PP.» (18).

Con l'art. 2 è dettato un termine più ristretto di sei mesi per i Comuni inclusi negli elenchi già

(13) I limiti e rapporti della densità edilizia, cioè gli standards previsti dagli artt. citati sono stati pubblicati nel D.M. di attuazione del 2 aprile 1968, pubblicato nella G.U. n. 97 del 16 aprile 1968.

(14) Ancora irrisolto tuttavia, ma mi soffermerò più avanti su questo punto. Cfr. Rel. Ripamonti, cit. e D. Rodella, *opere citate*.

(15) Cfr. F. Spantigati, *Manuale* ..., cit., 44, che sostiene: «Per questi problemi è difficile prevedere che si concreti in breve tempo una proposta di legge capace di passare in Parlamento».

(16) Per la bibliografia di questo paragrafo cfr.: D. Rodella, *Le modificazioni in materia urbanistico edilizia*, in «Nuova Rass.», 1967, 1605; e le opere citate alla nota 12 pag. prec.

(17) Dieci sono stati gli elenchi pubblicati sino al 1967 con D.M., l'ultimo era il D.M. 25 agosto 1965, in G.U. n. 79 del 30 marzo 1966. In totale Comuni obbligati a redigere il P.R.G. erano 749.

(18) Art. 1, 4° comma, legge 6 agosto 1967, n. 765.

emanati e per i quali, nella maggior parte dei casi, è già trascorso inutilmente il termine stabilito nei singoli decreti per l'elaborazione del piano.

Con l'art. 3 vengono inseriti commi all'art. 10 della legge del 1942, relativi all'approvazione del piano regolatore generale e la innovazione maggiore è quella consistente nell'esplicito riconoscimento della facoltà di introduzione di modifiche d'ufficio.

Sembra che a dettare l'inserimento di questa norma siano stati da una parte l'indirizzo che si era andato consolidando in giurisprudenza (19), dall'altra l'accoglimento di criteri limitativi, con il tentativo di contemperare l'esigenza del concorso della volontà del Comune con quella di una celere approvazione del piano regolatore generale.

Mi soffermerò nel prossimo paragrafo sui problemi sollevati dall'introduzione di queste norme.

Con l'art. 4 viene soppresso l'ultimo comma dell'art. 11 della legge del 1942 e con ciò si è preso atto di una modificazione intervenuta nella legislazione sugli impianti industriali.

Attraverso l'art. 5 viene introdotta una sostanziale modifica nella procedura di approvazione dei piani particolareggiati di esecuzione, previsti dall'art. 16 della legge urbanistica del 1942.

Queste riguardano sia il decentramento nell'approvazione, attribuito in via normale ai provveditorati alle opere pubbliche, sia la possibilità di modifiche d'ufficio. Contiene inoltre norme per il coordinamento con l'attività di tutela, attribuita ancora al Ministero della P.I.

Con gli artt. 6 e 7 della legge n. 765 vengono sostituiti gli artt. 26 e 27 della legge urbanistica del 1942.

L'art. 6 inasprisce ed estende le sanzioni contro opere abusive.

Le principali innovazioni introdotte sono : 1) che i provvedimenti repressivi riguardano non solo le opere eseguite senza licenza, in contrasto con le prescrizioni dei piani regolatori, ma anche quelle in contrasto con le prescrizioni dei programmi di fabbricazione e dei regolamenti edilizi; 2) che è disciplinata minutamente la procedura sia per le sospensioni sia per le demolizioni; 3) che è precisato come si proceda al recupero delle spese a carico dei contravventori.

(19) Cfr. par. 4 del II cap.

Per quanto riguarda l'art. 7, con esso viene limitata a 10 anni la possibilità, prevista dall'art. 6 del T.U. della legge Comunale e Provinciale, approvata con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, di annullare provvedimenti che consentano l'esecuzione di opere contrastanti con le prescrizioni del piano regolatore generale, del piano di fabbricazione od a norme del regolamento edilizio.

Con l'art. 8 è stata largamente innovata la disciplina delle lottizzazioni, sostituendo quasi completamente quanto era previsto nell'art. 28 della legge urbanistica, del 1942.

Nella legislazione del '42, le lottizzazioni erano collegate ai piani particolareggiati, mentre le disposizioni dell'art. 8, stabiliscono un parallelismo tra lottizzazioni e piani particolareggiati, divenendo entrambi strumenti di attuazione dei piani regolatori generali. La differenza sostanziale che rimane tra i due strumenti, si riferisce non solo all'iniziativa privata, delle lottizzazioni e all'iniziativa pubblica dei piani particolareggiati, ma, soprattutto, per ciò che riguarda le spese di urbanizzazione. Nel caso delle lottizzazioni infatti le spese di urbanizzazione primaria sono a totale carico del privato — che deve cedere gratuitamente anche le aree di urbanizzazione secondaria, e non più a scomputo di miglioria — e quelle secondarie solo parzialmente.

La concessione delle autorizzazioni è però condizionata, oltre alla presenza di uno strumento urbanistico operante, alle seguenti condizioni: 1) che venga stipulata una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario e che, come ho già accennato, preveda la cessione gratuita entro un termine prestabilito delle aree per le opere di urbanizzazione; 2) all'assunzione a carico dei proprietari degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; questi ultimi per una quota corrispondente all'entità della lottizzazione e con un termine massimo di 10 anni per l'esecuzione delle opere stesse; 3) alla prestazione di adeguate garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

Il presente articolo ha suscitato alcune perplessità in dottrina, perché mancano alcune disposizioni per chiarire delle incertezze che possono emergere nell'applicazione della norma.

Manca, infatti, ed è il problema di fondo lasciato irrisolto, dall'articolo, la definizione di lot-

tizzazione e come si valuti la congruità delle garanzie finanziarie, molti aspetti comunque sono stati chiariti con la circolare n. 3210 del 28 ottobre 1967 del Ministero dei Lavori Pubblici.

Con l'art. 9, che sostituisce l'art. 30 della legge urbanistica del 1942, si introduce una norma (20) riguardante una relazione previsionale di massima da accompagnarsi ai piani regolatori generali e ai piani particolareggiati.

L'art. 10, che sostituisce il testo dell'art. 31 della legge del 1942, riguarda la concessione delle licenze edilizie ed introduce anch'esso notevoli innovazioni: *a*) estensione dell'obbligo della licenza edilizia a tutto il territorio comunale; *b*) una particolare disciplina per le opere da eseguirsi su aree demaniali e obbligo per i privati, che eseguano opere su aree demaniali in concessione, di richiedere licenza al Sindaco; *c*) la concessione di licenza è subordinata all'esistenza di opere di urbanizzazione; *d*) la mancata risposta del Sindaco entro i sessanta giorni viene intesa come silenzio-rifiuto; *e*) maggiore pubblicità delle licenze edilizie; *f*) limitazioni della validità della licenza ad un periodo massimo di un anno e decadenza della licenza qualora sopravvengano modificazioni normative; *g*) nullità degli atti di compravendita, ove non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza dell'autorizzazione lottizzativa; *h*) precisazione della responsabilità non solo del committente, ma anche del direttore dei lavori e dell'assuntore per ogni inosservanza delle norme di legge e di regolamento, e delle modalità esecutive della licenza edilizia.

Da porre in particolare rilievo mi sembrano i punti *a*, *b*, *c*, in quanto attribuiscono maggiori e validi poteri all'autorità locale per quanto riguarda il dovere di vigilanza contro le violazioni di norme riguardanti i piani urbanistici.

Con l'art. 11, che costituisce il secondo comma dell'art. 35 della legge urbanistica del 1942, è disciplinata, in analogia con l'art. 1, la facoltà sostitutiva in caso di inerzia del Comune.

L'art. 12, che sostituisce l'art. 36, stabilisce, come regola generale, il decentramento dell'approvazione dei regolamenti edilizi.

(20) Una disposizione analoga è contenuta pure nella legge 18 aprile 1962, n. 167, cit.

Disciplina pure, come è stato previsto per i piani regolatori generali con l'art. 3 e per i piani particolareggiati con l'art. 5, la facoltà di modifiche d'ufficio nei regolamenti stessi.

Con l'art. 13, che sostituisce l'art. 41 della legge urbanistica, oltre ad un inasprimento delle sanzioni penali si introducono sanzioni di tipo nuovo, alle quali si aggiungono quelle previste dall'art. 15 e l'incompatibilità stabilita con l'art. 14, di tutte queste ho già accennato.

L'art. 14, 41-bis, stabilisce l'incompatibilità per i professionisti incaricati della redazione del piano regolatore generale e del piano di fabbricazione fino all'approvazione dei medesimi con gli incarichi di progettazione nell'ambito dello stesso Comune, che non riguardino opere o impianti pubblici.

Con l'art. 15, 41-ter, si stabiliscono esclusioni o decadenze dei benefici fiscali per opere abusive.

Con l'art. 16, 41-quater, è limitato il potere di deroga consentito ai Comuni dai rispettivi regolamenti edilizi e piani regolatori, stabilendo che la deroga può riguardare solo edifici o impianti pubblici o di interesse pubblico, e rilasciata dopo delibera del Consiglio Comunale.

Gli artt. 17, 18, 19, rispettivamente 41-quinquies, 41-sexies e 41-septies, stabiliscono o dei limiti temporanei di utilizzazione edilizia, facendo riserva di determinazione successiva dei limiti da rispettare nelle costruzioni e da inserire negli strumenti normativi comunali o stabiliscono delle prescrizioni definitive.

Introducono cioè un sistema di standards urbanistici generali e speciali, applicabili sia indistintamente in tutte le parti del territorio nazionale, sia solo in quelle zone già provviste di strumenti urbanistici o in via di esserlo.

Costituiscono, in effetti, il vero punto focale della normativa della legge 6 agosto 1967, n. 765, caratterizzandola come strumento di innovazione nella disciplina urbanistica italiana.

L'art. 17 stabilisce i rapporti tra superfici, volumetrie ed altezze per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici e dei limiti ben precisi anche per i Comuni dotati di piano regolatore, cioè limiti inderogabili di densità edilizia, di altezze, di distanze tra i fabbricati, nonché rapporti minimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi

e spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi.

Contiene inoltre norme riguardanti la tutela di agglomerati urbani, che rivestono particolare pregio storico e ambientale.

All'art. 18, viene stabilito, con operatività immediata, che nelle nuove costruzioni e nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse debbano essere riservati spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 20 metri cubi di costruzione.

L'art. 19, prescrive distanze minime, che si debbono osservare per l'edificazione fuori del centro abitato a protezione del nastro stradale, limiti che, misurati dal ciglio delle strade stesse, sono contenuti nel D.M. 1 aprile 1968 e pubblicato nella G.U. n. 96 del 13 aprile 1968.

« Con l'art. 20 viene stabilito che il controllo della G.P.A. sulle deliberazioni del Consiglio Comunale deve essere esercitato entro 90 giorni, se entro tale termine non vengono adottati provvedimenti dalla G.P.A., le deliberazioni si intendono approvate (21).

L'art. 21 stabilisce l'operatività delle disposizioni alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province di Trento e Bolzano, fatte salve le competenze legislative ed amministrative a queste spettanti fino a che esse non abbiano legiferato in materia, in base ai rispettivi statuti ed alle competenze relative.

Con l'art. 22 si stabilisce che la legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella «Gazzetta Ufficiale», cioè il 1 settembre 1968.

3. — L'intervento dell'autorità statale e l'autonomia comunale, gli standards urbanistici e la tutela delle cose d'interesse storico, artistico e ambientale.

Il motivo dell'interesse suscitato da questi tre momenti della Legge-ponte mi sembra piuttosto evidente, in quanto riguardano direttamente l'argomento trattato nel presente lavoro.

(21) Cfr. l'art. 44, 3° comma, legge 5 marzo 1963, n. 246, istitutiva dell'imposta sulle aree fabbricabili.

Circa il primo punto (22) diverse e, qualche volta, contrastanti sono le opinioni che si trovano in dottrina. Mentre sulla disciplina dei poteri sostitutivi spettanti all'Amministrazione dei Lavori Pubblici, qualora il Comune non provvede ad adottare le disposizioni urbanistiche alla cui compilazione è obbligato, cioè piano regolatore o regolamenti edilizi, di poco rilievo sono le divergenze, in quanto sono tutte norme riconosciute necessarie per stimolare l'attività delle Amministrazioni locali, e non incidono molto sull'autonomia di questi Enti (23).

E sull'introduzione della facoltà di modifiche di ufficio ai programmi di fabbricazione o ai piani regolatori, che invece si notano divergenze negli studiosi, anche se l'introduzione di queste norme non ha fatto altro che accogliere quello che era stato l'indirizzo dominante della giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia (24).

Viene in un certo qual modo, accettata la teoria dell'atto complesso ineguale, già sostenuta da Giannini (25) ed affermatasi pure nella giurisprudenza.

Decisamente contrario all'introduzione di modificazioni d'ufficio è D'Angelo che dichiara (26) « ingiustificata » la compressione dell'autonomia comunale, « pesantemente aggravata » con le norme contenute nella legge- ponte.

Tanto più che detta legge consente, con estrema ampiezza, al Ministro di modificare unilateralmente i piani regolatori generali e particolareggiati, i regolamenti edilizi e i piani di fabbricazione approvati dal Comune (27).

Più cauto e pieno di perplessità è Rodella (28), il quale si augura che il Ministero faccia un uso discreto di questi poteri: « perché per molte modifiche non è nemmeno prescritto di sentire l'Amministrazione Comunale proponente e perché le dizioni generiche usate per delimitare la facoltà di introdu-

(22) Investe gli artt. 1, 3, 5, 11 e 12 della legge 6 agosto 1967, n. 765, che riguardano i poteri sostitutivi e le modifiche d'ufficio attribuiti agli organi statali.

(23) Cfr. G. D'Angelo, *La Piccola Riforma* ..., cit.

(24) Cfr. par. 4 del IV cap. e sentenze ivi riportate.

(25) Cfr. M. S. Giannini, *op. cit.*

(26) Cfr. G. D'Angelo, *La piccola riforma* ..., cit., 28.

(27) Come previsto dagli artt. 3, 5, 12 legge n. 765.

(28) Cfr. D. Rodella, *Principi* ..., cit., 74, in « L'Amm. Italiana », 1967 e *Le modificazioni* ..., cit., in « Nuova Rass. », 1967, 1621.

zione d'ufficio sono suscettibili di interpretazioni notevolmente estensive, che potrebbero essere in contrasto con un sano principio di autonomia locale, che potrebbe essere in contrasto con gli indirizzi fondamentali della nostra Costituzione ».

Mentre Roehrssen (29) afferma che la Legge-ponte risolve decisamente il problema del rapporto tra Stato e Comune, anche se riconosce che il modo in cui è stato risolto costituisce una « ulteriore riduzione » dell'autonomia dei Comuni.

Alle autorità locali viene invece riconosciuta una maggiore ampiezza di poteri nella fase attuativa dei piani urbanistici, viene infatti attribuito al Sindaco, e quindi agli uffici competenti dei Comuni, il potere di vigilare su tutte le costruzioni del territorio comunale. Potere di vigilanza che viene attuato tramite la obbligatorietà della licenza edilizia nell'ambito del territorio comunale (art. 10), per chiunque intenda « eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno », questo anche nei Comuni che non hanno adottato né piano regolatore né programma di fabbricazione.

La legge n. 765 chiarisce le attribuzioni del Ministero dei LL.PP., concentrando su di esso la competenza primaria e assorbente per quanto riguarda l'urbanistica, e le attribuzioni del Ministero della P.I., per quanto riguarda la competenza in tema di tutela delle cose di interesse storico, artistico e del paesaggio, ma il dato fondamentale è che la legge è intesa a stimolare la attività urbanistica delle Amministrazioni Comunali (30), che restano per il momento la base della pianificazione urbanistica.

Restano però le perplessità sollevate da Rodella, perché non credo che gli incentivi ad adottare i piani regolatori generali o i programmi di fabbricazione siano stati i limiti posti ai Comuni con i poteri di modifiche d'ufficio (31) o i poteri di sostituzione, quanto invece l'introduzione degli standards urbanistici (32) e l'introduzione del decentramento delle procedure di approvazione dei piani particolareggiati e dei programmi di fabbricazione.

Anche gli standards pongono dei limiti all'autonomia comunale, ma possono benissimo farsi rientrare in quei criteri e principi generali che la Costituzione attribuisce alla competenza statale, validi per tutto il territorio nazionale e stabiliti secondo zone omogenee. Mentre più difficile resta attribuire alla competenza statale, sono stati prima sollevati dubbi di legittimità costituzionale di queste norme, le modifiche di ufficio introdotte nei procedimenti per la formazione dei piani regolatori, perché oltre che limitativi, svuotano profondamente i poteri delle Amministrazioni locali, e riescono con l'appesantire pure le procedure di approvazione dei piani regolatori, in quanto richiedono un completo riesame da parte dell'Amministrazione centrale di problemi e situazioni estranee alla portata ed alla comprensione dei propri organismi.

(29) Cfr. G. Roehrssen, *La legislazione* ..., cit.; dello stesso parere è pure F. Spantigati, *Manuale* ..., cit., 44.

(30) Come viene ribadito nella relazione ministeriale e nella relazione Ripamonti, citate e nelle discussioni in Commissione Lav. Pubb. della Camera dei Deputati.

(31) È bene precisare che in effetti scarsa rilevanza pratica hanno avuto le prescrizioni introdotte con gli artt. 1, 3, 5, 11 e 12 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sia per la complessità delle procedure da seguire nelle modifiche d'ufficio, sia per le ormai note carenze degli organi ministeriali. Tali modifiche che possono essere apportate dal Ministero dei LL.PP. ai piani adottati dai Comuni rientrano in tre categorie: 1) Modifiche su cui il Comune è d'accordo: modifiche conseguenti cioè all'accoglimento di osservazioni presentate al piano e accettate con deliberazione del Consiglio Comunale, e per queste non è necessaria la trasmissione delle proposte al Comune; 2) Modifiche di dettaglio, che non comportano sostanziali innovazioni del piano; 3) « Modifiche per il rispetto di norme generali o di interessi statali che il Comune è tenuto ad osservare », in quanto indispensabili per assicurare: *a*) le previsioni dei piani territoriali di coordinamento; *b*) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato; *c*) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici; *d*) l'osservanza degli standards urbanistici speciali e generali introdotti con questa legge. « Risulta », quindi, « evidente quale è la posizione del Ministero dei LL.PP. nel procedimento di approvazione del piano regolatore generale ». Controlla che il piano regolatore nel suo insieme e nelle singole parti rispetti le prescrizioni urbanistiche sopra-comunali e rispetti gli interessi statali sopraordinati rispetto a quelli Comunali. Cfr. F. Spantigati, *Manuale* ..., cit., 80-81.

(32) Tutti gli studiosi sono d'accordo nel ritenere che l'introduzione degli standards urbanistici sono l'innovazione maggiore della Legge-ponte. Cfr. Rodella, *op. cit.*; D'Angelo, *op. cit.*; Roehrssen, *op. cit.*

Per quanto riguarda una valutazione sull'introduzione dei limiti posti dagli artt. 17, 18 e 19 della Legge-ponte, bisogna porre queste norme nel quadro più ampio dello spirito che informa tutta la legge (33) n. 765 del 6 agosto 1967.

Così nel quadro generale delle finalità della legge le disposizioni sugli standards urbanistici volevano raggiungere due scopi: 1) quello di stimolare i Comuni sforniti di strumento urbanistico a dotarsene al più presto, e sotto questo profilo la legge ha in parte funzionato; 2) quello di far sì che prima che questi strumenti diventassero operanti, l'utilizzazione edilizia, che sarebbe avvenuta senza una precisa disciplina, fosse al massimo contenuta e tale da non compromettere le possibilità normative, da attuare attraverso gli strumenti urbanistici approvati (34).

Si presenta inoltre come lo strumento determinante per l'attuazione della pianificazione comunale, insieme a tutta una serie di disposizioni (35) che attuano una progressiva equiparazione nella natura dei piani di fabbricazione ai piani regolatori generali.

L'introduzione di standards urbanistici generali (36), validi per tutto il territorio nazionale, provoca indirettamente, secondo me, l'inizio del processo di pianificazione urbanistica generale, auspicata da molti urbanisti e studiosi, dal legislatore stesso considerati come preparatori alla generale riforma urbanistica.

È evidente però quali rischi comporti per la pianificazione urbanistica l'introduzione di limiti di edificabilità per tutto il territorio nazionale (37), sarebbe quindi più opportuno che l'imposizione degli standards debba rientrare nella competenza regionale in materia urbanistica, per le notevoli differenziazioni ambientali e storico-urbanistiche caratterizzanti il nostro paese.

Ma, come fa notare Roehrssen (38), la Legge-ponte fa completa astrazione della possibile introduzione delle Regioni a Statuto Ordinario, non ha però alterato il criterio di una possibilità di pianificazione urbanistica regionale.

A condizione che, aggiungo, al momento dell'introduzione delle Regioni lo Stato adegui la propria legislazione urbanistica alla nuova realtà ed alle nuove esigenze emergenti.

Se infatti la Legge-ponte può ritenersi accettabile come provvedimento urgente, con i riconosciuti limiti risulta del tutto inadeguata come legge-cornice, valore attribuitole da alcuni studiosi con il nuovo ordinamento regionale, specie negli artt. 17, 18 e 19.

Osservando, poi, la rigorosità degli standards si comprende perché possano intendersi come la molla più efficace della Legge-ponte, per sollecitare i Comuni a dotarsi di strumenti urbanistici.

In effetti le prescrizioni limitative dell'attività edilizia, contenute nella legge in esame, col tempo (39) si sono dimostrate di notevole efficacia per il conseguimento degli scopi che il legislatore si era preposto.

Per quanto riguarda il principio che ha dettato la introduzione degli standards urbanistici, mi trovo d'accordo, in quanto non ritengo lesivi dell'autonomia comunale l'indicazione di criteri direttivi generali, che servano da stimolo all'attività comunale, con la riserva che questi non siano troppo limitativi, e, al momento attuale, che siano adottati con legge regionale.

Le norme contenute negli artt. 17, 18 e 19 della legge n. 765, pur suscettibili di modificazioni tec-

(33) Cfr. D. Rodella, *L'art. 17 della legge urbanistica « Ponte »*, cit.; sull'argomento ci siamo soffermati nel 1 par. di questo capitolo.

(34) Cfr. D. Rodella, *L'art. 17* ..., cit.; F. Spantigati, *Manuale* ..., cit., 207 e seg.

(35) Di questa opinione è pure F. Spantigati, *Manuale* ..., cit., 109. Oltre agli artt. citati, interessano questo processo gli artt. 6, 7, 8, 11, 12, 14 e 15 della legge n. 765.

(36) L'art. 17 prevede pure standards urbanistici speciali, che sono differenziati secondo il tipo di zona in cui è suddiviso il territorio, e stabiliti con D.M. 2 apr. 1968 del Ministero dei Lav. Pubb.

(37) Anche se sono divisi in tre tipi: per Comuni non dotati di regolatore generale, per Comuni dotati di piano regolatore generale, per piani particolareggiati. I piani di f. sono equiparati al P.R.G.

(38) Cfr. G. Roehrssen, *La legislazione urbanistica in Italia*, cit., 1188.

(39) Dopo alcune incertezze e ritardi iniziali, dovuti da una parte alla sentenza n. 55 della Corte Costituzionale e al vuoto da questa provocato, ai ritardi nella emanazione dei D.M. sugli standards urbanistici generali e speciali ed al mancato adeguamento degli uffici statali per affrontare la nuova situzione, si è avuta quell'attività urbanistica auspicata dalla Legge-ponte.

niche, precisando alcune regole di costruzione, hanno posto un po' di disciplina nel disordine urbanistico esistente (40), rivelandosi come mezzo assai efficace per contrastare « la speculazione fondiaria, in quanto contengono lo sfruttamento del suolo a scopi edilizi entro limiti tecnicamente accettabili » (41).

Ma il maggior risultato di queste norme è stato quello di ottenere una chiusura urbanistica del nostro ordinamento giuridico, ponendo fine all'assurdo per cui con la legge del 1942 esistevano zone del territorio disciplinate e zone non disciplinate, « con la conseguenza della disparità di trattamento, dell'accentuazione di alcune esasperazioni locali particolarmente gravi e soprattutto della politicizzazione della decisione urbanistica » (42).

La Legge-ponte segna quindi una svolta decisiva nella disciplina urbanistica del 1942, avendo il legislatore scelto, per iniziare il processo di pianificazione urbanistica l'introduzione di limitazioni generali alla facoltà di edificare, che incidono direttamente sulla sostanza degli istituti, e cioè sia sui privati proprietari che sui poteri dello Stato e del Comune (43).

Nell'art. 17 è pure contenuta una prescrizione riguardante la sospensione dell'edificabilità nelle zone « dell'agglomerato urbano », che rivestano « carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale » (44), escluse le opere di consolidamento o di restauro, « senza alterazioni di volumi », comprese le aree libere « sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale ».

Sembra qui esclusa la tutela del paesaggio, che però è compresa nelle prescrizioni più generali dell'art. 17.

A questo riguardo si potrebbe affermare che la legge-ponte non innova niente, del sistema vigente almeno in modo specifico, circa la tutela del paesaggio, o di cose di interesse storico e artistico.

Le stesse norme contenute nell'art. 17 non si presentano molto chiare (45), soprattutto circa la delimitazione dell'ambito territoriale della loro applicazione non solo, ma queste prescrizioni si potrebbero pure riferire ai « centri storici » compresi in questo concetto anche centri rurali o montani, alla cui salvaguardia è strettamente connessa la tutela del paesaggio.

Così pure gli altri articoli (46) della legge del 1967, nulla innovano circa le competenze o il coordinamento di competenze sulla tutela delle cose di interesse storico, artistico e paesistico.

Viene infatti confermato, nelle poche disposizioni introdotte sulla materia specifica, il principio della separazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni, e viene riconfermata la competenza primaria del Ministero della P.I. per la tutela del patrimonio artistico, storico e del paesaggio.

In questo senso viene chiarito che i piani regolatori non possono modificare vincoli di tutela imposti sulla base delle leggi di tutela del 1939, se non previo consenso del Ministero della P.I.

Ma lascia, secondo me, aperta la possibilità, già confermata dalla giurisprudenza, che il piano regolatore possa dettare disposizioni, e quindi imporre vincoli, là dove non giungano prescrizioni del Ministero della P.I. e che non siano in contrasto con queste o con le leggi di tutela del 1939.

Ma se la legge del 1967 non porta specifiche innovazioni nella materia della tutela, necessariamente vi influiscono, in modo indiretto, il coordinamento tra le norme contenute nell'art. 10 e negli artt. 17, 18 e 19. In quanto introducendo limiti di edificabilità per tutto il territorio comunale, attuano la salvaguardia di interessi paesistici e ambientali.

(40) Così G. Fragola, *Urbanistica ed edilizia*, CEDAM, Padova 1972; ma l'effetto benefico di queste norme è da tutti riconosciuto.

(41) Era il fine preposto a queste norme dal legislatore, come riconosce il Ministro Mancini nella sua relazione alla Camera dei Deputati, cit., 6.

(42) È l'opinione di M. S. Giannini, *Urbanistica e Regioni*, relazione al Convegno di Perugia del 1971 su questo tema, che si può condividere.

(43) Cfr. F. Spantigati, *Manuale* ..., cit., 43.

(44) Art. 17, 8° comma, legge 6 agosto 1967, n. 765.

(45) La circolare 28 ott. 1967, n. 3210 non è che abbia chiarito molto su questo specifico punto, indicando il centro storico nelle strutture urbane di edifici anteriori al 1860, anche senza valore artistico.

(46) E cioè gli artt. 3, 5 e 12 della legge n. 765; per la dottrina cfr. G. Fragola, *I centri storici nella disciplina urbanistica*, in « Riv. Amm. », 1970, 107; G. Pifferi, *Vincoli agli agglomerati di interesse storico, artistico o ambientale secondo la legge 6 agosto 1967, n. 765*, in « Riv. Amm. », 1968, 362 e G. Roehrssen, cit.; D. Rodella, *op. cit.*; G. D'Angelo, *op. cit.*

D'altra parte il Sindaco, nel rilascio della licenza edilizia, sarà tenuto a considerazioni anche sugli interessi storico, artistici e paesaggistici del territorio comunale, insieme al rispetto delle norme della disciplina urbanistica.

Il fatto poi che, sempre più frequentemente, il legislatore introduce nella normazione sulla disciplina urbanistica prescrizioni, più o meno specifiche e chiarificatrici delle competenze, sulla tutela del paesaggio o delle cose d'interesse storico-artistiche e ambientali è la riprova più evidente della connessione tra le due discipline.

4. – La sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 29 maggio 1968 e la legge 18 novembre 1968, n. 1187.

Con la sentenza n. 55 del 29 maggio 1968, la Corte Costituzionale (47) dichiara la illegittimità costituzionale delle norme dell'art. 7, n. 2, 3, 4 e 40, 1° comma della legge urbanistica del 1942, per contrasto con l'art. 42, 3° comma della Costituzione, in quanto le norme comprese in questi articoli « non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali » (48), quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo.

La Corte (49) fa osservare come le limitazioni a titolo particolare, quali sono quelle imposte con i piani regolatori, non possono senza indennizzo, sacrificare il contenuto della proprietà fuori dello strumento espropriativo.

Tanto più che i vincoli imposti con il piano regolatore non sono riferiti a « punti cronologici » determinati di operatività.

La Corte cioè non è che ritiene illegittimo il sistema di rinviare nel tempo il pagamento dell'indennizzo, in modo che questo segua a una certa distanza dal momento dell'imposizione, ma che sia illegittimo un sistema nel quale ad una concreta e certa imposizione di vincoli corrisponda un indennizzo incerto nel se, nel quanto e nel quando (50).

Mentre per quanto riguarda il tipo di vincolo per il quale l'indennizzo deve ritenersi dovuto, la sentenza si basa sulla considerazione della natura espropriativa del vincolo stesso, limitando quindi l'efficacia della pronuncia ai casi in cui si sostanzia in divieto assoluto di edificabilità.

La sentenza della Corte è un duro colpo all'incerto affermarsi delle norme della Legge-ponte e

(47) Significativo è il fatto che il Presidente della Corte Cost.le al momento della sentenza era A. M. Sandulli, che si era già espresso sull'argomento nel senso indicato dalla sentenza, cfr. *Natura ed effetti* ..., cit., Convegno di Varenna del 1961. La sentenza in oggetto ha, in effetti riaperto il dibattito, già ampiamente sviluppato, sul regime di espropriazione nel nostro ordinamento e sul concetto di proprietà fondiaria.

(48) Sentenza n. 55 Corte Costituzionale del 29 maggio 1968, in « Giurisprudenza Cost.le », 1968, I, 883; dei precedenti simili si trovano nella sentenza della Corte Cost.le n. 6 del 1966.

(49) Cfr. F. Piga, *Effetti della sentenza n. 55 della Corte Costituzionale nel processo di formazione dei piani regolatori*, in « Foro Amm.vo », 1968, II, 122.

(50) In questo senso si trova d'accordo tutta la dottrina, che però commenta in modo diverso la sentenza in oggetto. Interessante mi sembra la nota di G. De Virgilii e F. Spantigati, *Un esperimento di opinione dissenziente alla sentenza n. 55 del 1968 della Corte Costituzionale*, in « Giur. Cost.le », 1968, I, 865; dove gli autori mettono in evidenza la mancanza di chiarezza della Corte nell'identificazione del tema oggetto del giudizio, che non è uno, come può sembrare a prima vista, ma due, e cioè: 1) Mancanza di indennizzo per i vincoli temporanei preordinati alla espropriazione per i quali non sia previsto un termine finale di efficacia; e 2) Mancanza di indennizzo per vincoli che incidono sulla facoltà di utilizzazione del bene al di là dei cosidetti limiti connaturali. I due temi affrontati sono quindi ben diversi: con il primo infatti si resta nell'ambito tradizionale della problematica dell'espropriazione, col secondo invece si discute della problematica della proprietà. Questi, inoltre, non sono che due aspetti emergenti di una questione più grave, se il potere pubblico può predeterminare i modi d'uso della proprietà. È la legge-ponte quindi il vero imputato di questo processo. In quanto dopo l'emanazione della Legge-ponte tutto il territorio nazionale deve essere coperto dai piani regolatori o programmi di fabbricazione, o quanto meno deve sottostare ad una disciplina urbanistica particolareggiata. Partendo da queste premesse gli autori ricostruiscono la sentenza n. 55 della Corte Cost.le, condividendo la decisione sul primo problema, criticandone però l'impostazione del ragionamento giuridico. Mentre sottolineano il dissenso con la Corte sul secondo problema, che sorge dal concetto di proprietà edilizia. Per altri commenti alla sentenza cfr.: M. Bon Valsassina, *I vincoli espropriativi e diritto all'indennizzo*, in « Giur. Cost.le », 1968, I, 846; F. Piga, *Effetti della sentenza* ..., cit.

provoca disorientamento nelle amministrazioni locali, che non procedono nell'attività di redazione dei piani, in attesa di una chiarificazione.

Il processo di formazione degli strumenti urbanistici si interrompe infatti, perché le Giunte Provinciali Amministrative non approvano le delibere di adozione dei piani, il Consiglio di Stato non esprime il parere sui piani sottopostigli, la Corte dei Conti non registra i decreti presidenziali di approvazione.

La necessità poi di prefissare termini precisi per l'efficacia dei vincoli comporta notevoli difficoltà dal punto di vista tecnico, perché il piano regolatore generale, esteso all'intero territorio comunale, rende necessarie ipotesi di sviluppo a lunga scadenza.

Altro guaio sollevato dalla sentenza n. 55 sta nel fatto che la dichiarata necessità di indennizzare i vincoli comporterebbe oneri notevoli per i Comuni, che, tutt'ora, non riescono a far fronte alle esigenze dell'urbanizzazione delle città ed a tener dietro all'espansione di queste con l'esecuzione delle attrezzature e dei servizi pubblici (51). Determinando con ciò una situazione delicata, in quanto creò nei proprietari l'aspettativa di un indennizzo prima inesistente.

Per sbloccare la situazione di stallo in cui era venuta a trovarsi la pianificazione comunale (52), sollecitata proprio dalla recente legge n. 765, e per colmare il vuoto legislativo che era venuto a formarsi in seguito alla sentenza della Corte, il Ministero dei LL.PP. predispone un d.d.l. (53) che, con un iter rapidissimo, viene approvato dal Parlamento ed è la legge 18 nov. 1968, n. 1187: « Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 27 agosto 1942, n. 1150 » (54).

Di fronte alla situazione creatasi con la sentenza n. 55, infatti, il Governo aveva due strade da seguire, o affrontare decisamente la questione riproposta dalla Corte Costi.le con una radicale riforma urbanistica, o adottare una soluzione immediata e temporanea, in modo da eliminare gli inconvenienti provocati dalla sentenza n. 55, e lasciando impregiudicata la possibilità di risolvere successivamente tutta la questione della riforma urbanistica.

Per motivi contingenti la strada percorsa dal Governo è ancora una volta quella di adottare la seconda strada indicata, cioè la soluzione temporanea, ricavata esaminando attentamente i criteri manifestati nella stessa sentenza n. 55.

In definitiva l'illegittimità, sia pure parziale, degli artt. 7 e 40 della legge urbanistica derivava dal fatto che il piano regolatore: « *a*) è immediatamente operante; *b*) ha vigore a tempo indeterminato; *c*) non prevede un indennizzo » (55).

L'incostituzionalità delle norme citate sorge quindi dalla concorrenza di questi tre presupposti, per cui l'eliminazione di uno qualsiasi dei tre dovrebbe essere sufficiente a rendere costituzionalmente legittima la disposizione in questione.

È l'espediente usato dal legislatore, infatti la Corte aveva sottolineato particolarmente l'elemento dell'efficacia a tempo indeterminato dei vincoli ed ha affermato che le limitazioni, se imposte dal piano regolatore generale, sono illegittime.

La legge n. 1187 si basa quindi sulla limitazione nel tempo dell'efficacia delle previsioni di piano regolatore generale, che comportino vincoli nei confronti dei diritti reali aventi contenuto espropriativo. Per quanto riguarda gli altri due aspetti sarebbe stato impossibile un intervento temporaneo, l'operatività immediata infatti di certe previsioni dei piani regolatori generali è una esigenza irrinunciabile per un corretto sviluppo della pianificazione

(51) Credo sia opportuno rilevare, qui, come ancora questi problemi siano vivi e travagliano la vita delle nostre amministrazioni locali, è bene quindi sottolineare che strettamente legata alla riforma urbanistica io ritengo pure la riforma delle finanze comunali e del regime di proprietà fondiaria.

(52) Come viene affermato nelle varie relazioni ai d.d.l., per tutti cfr. Rel. Togni - Senato della Repubblica - 7ª Commissione - Seduta dell'11 nov. 1968 e Assemblea 13 nov.

(53) Che porta il n. 605 alla Camera, presentato il 29 ott. 1968, con parere della 9ª Comm., Rel. Baroni - Al Senato n. 289, presentato il 5 nov. 1968, Rel. Togni - Approvato il 13 nov. 1968 in Assemblea.

(54) Vengono ripetutamente sottolineate le limitate finalità poste nel d.d.l., cfr. Atti Camera e Senato d. R., cit., con l'auspicio che venga presentato quanto prima il progetto di riforma.

(55) Cfr. Relazione del Sen. Togni - Senato della Repubblica V Legislatura - Assemblea - Seduta del 13 nov. 1968. Così pure il Ministro Natali.

urbanistica. L'indennizzo dei vincoli imposti poi avrebbe comportato per le Amministrazioni comunali un onere finanziario davvero insostenibile.

Il rimedio adottato può sembrare quindi idoneo al legislatore per colmare il vuoto legislativo e «rimedio propedeutico» (56) alla riforma urbanistica.

La legge n. 1187 del 1968 (57), infatti, quasi nulla muta circa il contenuto dei piani regolatori generali; lascia pure immutato il principio della validità degli stessi a tempo indeterminato, eccetto per le previsioni che comportino vincoli immediati a contenuto espropriativo, per le quali si stabilisce efficacia per un periodo di tempo limitato. Ma vediamone dettagliatamente il contenuto.

L'art. 1, pur migliorandone il testo e con delle aggiunte abbastanza importanti, riprende in definitiva il testo dell'art. 7 della legge urbanistica del 1942 nei primi quattro punti, senza alterarne notevolmente la sostanza.

Le aggiunte di cui ho parlato riguardano il n. 5 e il 6, in quest'ultimo punto si prende atto della necessità che i piani regolatori generali siano accompagnati da norme di attuazione, che peraltro erano già divenute consuetudinarie.

Per quanto riguarda il n. 5, con esso si introduce l'obbligo di indicare nel piano regolatore «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico».

Credo sia opportuno fare alcune considerazioni su questo punto, che si presenta di estremo interesse per l'argomento trattato.

Prima di tutto si deve dire che il legislatore non è affatto chiaro nel disporre le prescrizioni contenute in questo punto 5 dell'art. 1.

Dalle varie relazioni al d.d.l. sembra che con la introduzione di questa norma si voglia accogliere quello che era stato l'indirizzo della giurisprudenza (58).

S'è visto che la Giurisprudenza si era sempre pronunciata per il coordinamento tra Stato ed Enti locali, pur ammettendo la competenza primaria in materia degli organi del Ministero della P.I., riconoscendo tuttavia al Comune il potere di imporre vincoli per la tutela di interessi storici, paesistici e ambientali nell'ambito della pianificazione urbanistica.

Le prescrizioni contenute in questo n. 5 dell'art. 1, anche se non possono ritenersi attribuzione di particolare competenza in materia in favore dei Comuni, non solo sono tendenti a «far divenire obbligatorio l'inserimento (per soddisfare appunto quella esigenza di coordinamento più volte auspicata) nei piani regolatori comunali dei vincoli già posti dall'autorità statale a tutela dei beni culturali» (59), ma premessa per una fattiva collaborazione tra le amministrazioni comunali e le Sovrintendenze, quali organi del Ministero della P.I. preposti, secondo la legislazione del '39, con competenza primaria alla tutela delle cose d'interesse storico, artistico e paesistico.

(56) Così si esprime il Sen. Togni, Rel. cit.

(57) La legge in oggetto risulta composta di 6 articoli, mentre il primitivo d.d.l. governativo era composto di 5 articoli, poi modificato dalla 9ª Commissione Lav. Pubb. della Camera dei Deputati e tali modificazioni sono state mantenute dal Senato. Le modifiche introdotte nel d.d.l. governativo riguardano l'introduzione di misure di salvaguardia, artt. 3-4, mentre viene soppresso alle Regioni a Statuto Speciale ed alle Province di Trento e Bolzano.

(58) Si fa tra l'altro preciso riferimento alla sentenza n. 56 del 29 magg. 1968, della Corte Cost.le, che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, di un articolo della legge provinciale di Bolzano, riguardante l'imposizione di vincoli a tutela del paesaggio, senza alcun indennizzo dovuto al privato proprietario. Dell'indirizzo giurisprudenziale ho già parlato nel Cap. II.

(59) Così V. CAIANELLO, *Il coordinamento tra autorità amministrative nella disciplina urbanistica*, in «Rass. Lav. Pubb.», 1970, 21; il quale sostiene che «con questa previsione si intende che venga attuata la recezione, nel piano regolatore generale, delle prescrizioni poste dalle autorità di tutela dei beni culturali, per cui occorre stabilire quale sia la portata di questa recezione ...»; in definitiva la portata di questa legge consisterebbe, secondo quest'autore, nel far divenire obbligatorio l'inserimento ... nei piani regolatori comunali dei vincoli già posti dalla autorità statale a tutela del paesaggio o dei beni storico-artistici.

Per quanto riguarda poi il regime del rilascio delle licenze edilizie, anche se con la prescrizione contenuta al n. 5 dell'art. 1 il Sindaco può negare il rilascio delle licenze edilizie in base ai vincoli imposti, tuttavia resta sempre l'obbligo dell'autorizzazione del Sovrintendente. Mentre, secondo me, proprio perché il legislatore ha inserito queste prescrizioni che si deve interpretare come volontà di innovare o di porre le premesse per innovazioni nella materia e non solo per esigenze di coordinamento.

Questo riguarda non solo la tutela dei monumenti, ma soprattutto la tutela dell'ambiente paesaggistico, dove si è rivelata spesso inefficace sia l'azione degli organi statali, che comunali.

L'inserimento dei vincoli ambientali e paesistici nei piani urbanistici, sia i vincoli imposti dal Ministero della P.I. sia quelli imposti attraverso i piani urbanistici, erano peraltro già insiti nelle norme della legge n. 765 del 1967, come ho già rilevato.

È questo un altro importante problema lasciato irrisolto dal legislatore, e, secondo me, ponendo in relazione la norma contenuta nel n. 5 dell'art. 1 della legge n.1187 con le norme della Legge-ponte, se da un lato emergono in modo ancor più evidente le carenze nel coordinamento dell'attività urbanistica con la tutela del paesaggio, dall'altro emerge in modo chiaro che l'urbanistica comprende ormai la disciplina dell'assetto del territorio.

Il carattere veramente innovativo, o la scappatoia, alla legge viene dato dalle prescrizioni contenute nell'art. 2, che limitano la durata delle indicazioni di piano regolatore che comportino l'inedificabilità a 5 anni, se nel frattempo non vengono approvati i piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata.

Gli artt. 3 e 4 innovano circa l'estensione e l'applicazione delle misure di salvaguardia in attesa della approvazione dei piani particolareggiati.

L'art. 5, che sostituisce il primo comma dell'art. 40 della legge urbanistica del 1942, con una nuova formulazione ribadisce il principio della non indennizzabilità delle limitazioni e dei vincoli di piano regolatore generale, che però appaiono costituzionalmente corretti se posti in correlazione all'art. 2.

L'art. 6 stabilisce l'entrata in vigore della legge dal giorno successivo alla sua pubblicazione, per motivi di evidente urgenza.

È quindi con l'espediente inserito all'art. 2, che il legislatore aggira l'ostacolo dell'incostituzionalità, ma con la nuova legislazione sull'urbanistica non si risolvono certo i molti problemi lasciati insoluti, non ultimo il problema della connessione tra tutela del paesaggio e urbanistica.

IV.

L'INTRODUZIONE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO, LO STATO ATTUALE DELL'URBANISTICA E DELLA TUTELA DEL PAESAGGIO E LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 141 DEL 1972

1. – L'evoluzione, in dottrina, dei rapporti tra urbanistica e tutela del paesaggio alla luce dell'ordinamento regionale.

Prima di passare all'analisi della situazione creatasi nel nostro ordinamento dopo l'introduzione delle Regioni a Statuto Ordinario, credo sia opportuno fare il punto dell'evoluzione degli studi dottrinali sul problema della connessione tra urbanistica regionale e tutela del paesaggio.

Si riprende, per concluderlo, l'argomento già iniziato nel primo capitolo, e mai del tutto abbandonato, che è stato il filo conduttore di tutto questo lavoro: porre in evidenza la stretta connessione e il necessario coordinamento tra l'urbanistica e la tutela del paesaggio.

In precedenza, come ho fatto notare, l'analisi del problema si basava essenzialmente sulla legislazione del 1939, per la tutela del paesaggio, e su quella del 1942 per l'urbanistica, ora, con l'introduzione delle Regioni, l'attenzione si rivolge maggiormente alle norme costituzionali, in particolare sull'art. 9, 2° comma e artt. 117, urbanistica e 118 della Costituzione, in riferimento sempre alla chiusura attuata nella pianificazione territoriale con la Legge-ponte.

Il problema è di verificare entro quale spazio si muove la competenza regionale in materia di urbanistica e la connessione di questa materia con la tutela del paesaggio.

Cerco di chiarire i termini della questione: la tutela delle cose di interesse storico, artistico e delle bellezze naturali nella legislazione del 1939 era competenza esclusiva del Ministero della P.I., inoltre l'attività di tutela secondo questa normativa ha carattere soprattutto conservativo, si risolve cioè in imposizioni di vincoli o divieti, o consentono l'esecuzione di certe attività soltanto dietro l'autorizzazione dell'autorità statale.

La tutela attuata con questa legislazione si è rivelata inefficace di fronte alla forza dei nuovi avvenimenti seguiti alla II Guerra Mondiale. Lo sviluppo edilizio e viario, lo sviluppo industriale, l'evoluzione avvenuta nel nostro ordinamento, con la progressiva attuazione della Costituzione, lo stesso superamento della concezione puramente conservativa del bene culturale, con le conseguenze che ne derivano, implicano una nuova ed attenta valutazione del problema urbanistico in connessione con la tutela del paesaggio.

Nella disciplina del '39 manca, inoltre, qualsiasi forma di coordinamento sia con altri compiti e procedimenti pubblici, come il piano urbanistico e la licenza edilizia, sia tra gli stessi organi preposti alla tutela, tra Sovrintendenti per esempio.

È dalla norma contenuta nell'art. 9, 2° comma Cost.ne che si parte per definire ed impostare il problema della connessione tra la tutela del paesaggio ed urbanistica regionale nel nostro ordinamento (1).

Le tesi dottrinali emerse su questo problema possono ricondursi a due filoni (2), come ho già fatto notare nei precedenti capitoli, il primo (3) che sostiene la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela paesistica, e che quindi, il coordinamento, di questa con l'urbanistica tra le competenze dello Stato e delle Regioni a Statuto Ordinario, e, per certi aspetti, anche per quelle a Statuto Speciale, spetta quindi allo Stato, che ha competenza primaria.

Il secondo (4) indirizzo, con giustificazioni spesso diverse tra loro, sostiene che si può attribuire alle Regioni anche la competenza nella tutela del paesaggio, in quanto materia strettamente connessa con l'urbanistica, attribuita alla competenza regionale con l'art. 117 della Cost.ne.

Di una simile divisione in dottrina, d'altra parte, avevo già parlato (5) anche in precedenza, ben presto infatti sono emerse posizioni contrastanti riguardo al problema trattato.

A questo punto credo sia necessario chiarirci il concetto di paesaggio usato da Sandulli da una parte e da Predieri dall'altra, che sta alla base delle rispettive elaborazioni dottrinali.

Il primo (6) interpreta infatti la norma costituzionale sulla base della legislazione vigente, cioè la legge 29 giugno 1939 n. 1497.

Riconducendo quindi il concetto di paesaggio « a quello di bellezze naturali, nel senso tradizionale della nostra legislazione, e cioè in un senso che ha di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano » (7).

Dando alla norma contenuta nell'art. 9, 2° comma Cost.ne senso restrittivo in quanto oggetto della tutela sono esclusivamente i quadri naturali, escludendo sia la natura in quanto tale, sia la flora e la fauna. Dal concetto di tutela del paesaggio, inoltre, viene esclusa l'attività di valorizzazione dello stesso, secondo il Sandulli.

Siffatta interpretazione della norma costituzionale, come ho fatto notare, ha avuto seguito esclusivamente nelle sentenze della Corte Cost.le citate (8).

(1) Cfr. il par. 1 del I cap. dedicato all'interpretazione di questo art. 9, 2° comma della Cost.ne.

È F. Merusi, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 444 e segg., che pone in rilievo i problemi sollevati dal 2° comma dell'art. 9 Cost.ne, rispetto alla situazione attuale, e cioè: « 1) la esatta portata delle espressioni « paesaggio » e « patrimonio storico e artistico della Nazione »; 2) i riflessi della definizione costituzionale sul regime giuridico dei beni facenti parte del paesaggio e del patrimonio storico e artistico; 3) i rapporti tra Stato e Regioni, condizionati dal fine necessario della tutela paesaggistica e storico-artistica, imposto a tutto l'ordinamento statale ». In questo modo si pongono in ordine sistematico i problemi su cui mi ero già soffermato anche in precedenti capitoli, ponendoli però sempre in relazione all'urbanistica di competenza statale o regionale, e comunale.

(2) Mentre F. Merusi, *op. cit.*, 454, riporta quattro tesi dottrinali riguardanti il problema, ma credo che sia quella di Predieri che quella di Berti vogliano raggiungere lo stesso obiettivo, riconoscere cioè la connessione tra urbanistica e tutela del paesaggio, d'altra parte nella stessa esposizione delle due tesi, vi sono dei punti in comune tra i due studiosi. Così pure la tesi di Morbidelli, *Disciplina del Territorio*, ad un'attenta analisi non si discosta molto dalla tesi di Predieri. Ma non posso dare una valutazione più dettagliata di quest'ultima tesi, non essendo in possesso dell'opera dello studioso. Il Merusi ha tralasciato di citare il Giannini, che invece mi sento di poter includere in questo secondo indirizzo.

(3) Questo indirizzo fa capo a A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in « Riv. Giur. Ed. », 1967, II, 69, ma già espresso in precedenti scritti, già citati al cap. II. Questo indirizzo viene poi ripreso alla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 141 e 142 del 1972.

(4) È sostenuto da A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, 1969; con giustificazioni molto diverse da G. Berti, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale urbanistica*, in « Riv. Amm. », 1970, I, 617 e *Politica del territorio e ruolo di Governo nella Regione*, in « Regione e Governo del Territorio », Giuffrè, 1972.

(5) Cfr. par. 1 e 3 del cap. II, e l'indicazione dei vari indirizzi emersi in dottrina.

(6) Cfr. A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Cost.ne*, cit.

(7) Cfr. A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio* ..., cit., 73.

(8) Sono le sentenze n. 141 e 142 del 24 luglio 1972, circa la legittimità costituzionale del decreto delegato n. 8 del 15 gen. 1972 e la sentenza n. 9 del 20 febb. 1973. Va osservato però che questa sentenza si basa su una definizione di urbanistica ristretta in termini « tutto sommato anacronistici ». G. Ghetti, *Prime considerazioni in tema di*

Il concetto di tutela del paesaggio inteso come semplice conservazione di panorami e bellezze naturali per il loro godimento estetico, quale è sostenuto da Sandulli, è stato criticato da Predieri (9).

Questi recependo quella che era stata l'evoluzione del concetto di tutela del paesaggio elaborata dai tecnici urbanisti e da una parte della dottrina (10), attribuisce un significato ben più ampio al concetto di paesaggio, che include anche il campo delle «bellezze naturali», «il paesaggio è», infatti, «l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto di forze umane» (11).

Il paesaggio viene quindi inteso come un continuo divenire, risultante dall'azione perenne di forze umane e naturali.

È da questa attività continua che sorge «la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi si è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura» (12).

Paesaggio così viene a coincidere con il rapporto uomo-ambiente, come forze interagenti e condizionantesi quindi reciprocamente.

Da ciò ne deriva che la tutela del paesaggio non può essere limitata alla protezione delle bellezze naturali o alla semplice loro conservazione, «ma la tutela del paesaggio ... investe ... l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo», come pure «investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio» (13).

È secondo queste due direttrici che si estende la tutela del paesaggio, non in una semplice tutela statica di alcuni coni visuali fissi, oggetto di contemplazione, attuata giuridicamente attraverso misure di polizia.

Se il paesaggio è dinamicamente inteso nel senso ora espresso, «la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della Comunità sul territorio (che agiscono sul paesaggio)» (14).

Le implicazioni derivanti da queste due diverse posizioni sono evidenti. La prima presuppone una netta separazione tra sviluppo socio-economico e tutela dei beni culturali, in quanto deve essere individuato il singolo bene da proteggere contro gli effetti dello sviluppo della società.

La seconda interpretazione invece pone anche la dimensione culturale all'intero sviluppo della società in tutti i suoi settori, in quanto lo sviluppo dovrebbe ispirarsi non solo a criteri economici, ma anche a valori culturali.

Quest'ultima interpretazione è senz'altro più convincente della prima, e quella che mi sento di accogliere, più aderente allo spirito della nostra Costituzione, in quanto richiede la promozione della partecipazione (15) di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale del Paese (16).

Dalle premesse riportate Sandulli conclude confermando la competenza primaria dello Stato per quanto riguarda la tutela del paesaggio, in quanto questa materia non è compresa nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione.

Gli Enti minori possono però svolgere una limitata attività di tutela attraverso gli strumenti urbanistici (17), ma qualora si trovino di fronte ad interessi dello Stato, cessa ogni loro competenza in quanto secondo la legislazione vigente tale competenza è attribuita allo Stato.

Pertanto ogni passaggio di attribuzione dallo Stato alle Regioni in materia di tutela del paesaggio non può esser fatto che con legge di delega.

urbanistica e tutela del paesaggio nello Stato regionale, in «Riv. Trim. di Dir. Pubb.», 1973, 1833.

(9) Cfr. A. Predieri, *Significato della norma Costle sulla tutela del paesaggio*, in «Urbanistica ...», cit.

(10) Cfr. le opinioni riportate nei capitoli precedenti di urbanisti, e giuristi, e il breve cenno sui lavori della Commissione Franceschini.

(11) Cfr. A. Predieri, *Significato della norma Costle ...*, cit., 9.

(12) Cfr. A. Predieri, *Significato della norma ...*, cit., 11-12.

(13) Cfr. A. Predieri, *Significato della norma ...*, cit., 18-19.

(14) Cfr. A. Predieri, *Significato della norma ...*, cit., 19.

(15) Il concetto di partecipazione è esposto in modo chiaro da G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1972.

(16) Opinione espressa in modo ancor più chiaro da G. Berti, *op. cit.*

(17) Cfr. A. M. Sandulli, *op. cit.*, posizione già esposta nel cap. II al par. 1 e 3.

Mentre per il Predieri (18) l'art. 9, 2° comma Cost.ne, assoggetta alla tutela l'intero paesaggio, la dinamica delle sue trasformazioni, gli interventi sul territorio.

Quindi essa va posta in relazione con la norma dell'art. 117, relativa all'urbanistica, comprendendo nella nozione di urbanistica l'assetto dell'intero territorio (19).

Il concetto di paesaggio proposto dal Predieri si presenta perciò più vasto dell'urbanistica, in quanto comprensivo di aspetti estranei a questa materia. Le differenze di contenuto esistenti tra le due regolazioni vanno viste, sempre secondo Predieri, in due direzioni, « in ordine alla materia e in ordine alla competenza » (20).

In ordine alla materia, secondo quello che ho già detto, l'urbanistica si presenterebbe come submateria rispetto al paesaggio.

La tutela del paesaggio invece comprende e contiene la tutela urbanistica, oltre ad altre tutele, ma qui non sono d'accordo con il Predieri, in quanto secondo me tra urbanistica e tutela del paesaggio la relazione è molto più profonda.

Come infatti ho fatto notare durante il corso di questo lavoro, nel passaggio dalla visione statico-conservativa, legislazione del '39, alla visione dinamica e promozionale, la tutela del paesaggio viene costantemente accomunata all'urbanistica.

Anzi, secondo me, si può benissimo affermare che la visione dinamica del paesaggio è emersa di riflesso dalla visione dinamica dell'urbanistica, in cui l'interrelazione delle due materie è molto stretta. In quanto è certo che è l'urbanistica, o meglio l'espansione delle città, che provoca l'assetto globale del territorio, ma allo stesso tempo la città è condizionata dal territorio che la circonda.

Così nel '39 non esistevano ancora fenomeni di inquinamento o di degradazione ambientale, o città congestionate e soffocate dalle speculazioni edilizie, la tutela del paesaggio era quindi in funzione di una visione statico-conservativa di godimento estetico. Oggi in presenza ai fenomeni ricordati più volte il reciproco condizionamento città-paesaggio è ancora più intenso, in quanto l'azione devastatrice operata dalla città nei confronti del territorio, dal territorio viene poi riversata contro le stesse città.

Ecco perché, sempre secondo la mia opinione, nella pianificazione urbanistica occorre avere una visione completa degli interventi da attuare nel territorio e predisporli in funzione l'uno dell'altro.

In ordine alla competenza, poi, mentre per l'urbanistica è unanimemente riconosciuta la competenza delle Regioni, la norma dell'art. 9, 2° comma Cost.ne, impone un comportamento a tutti gli uffici dell'apparato della Repubblica, cioè Stato, Regioni, Province, Comuni od Enti a competenza particolare.

Mi sembra evidente che alla legge statale deve essere riservata la parte della tutela del paesaggio che riguarda i principi generali e nella parte che disciplina il godimento della proprietà privata (21), ed alla legge regionale vengano attribuite le residue competenze.

Rilevata infatti la stretta relazione tra tutela del paesaggio e l'urbanistica (22), ne deriva la necessità di una regolazione unitaria degli interventi umani sul territorio che modificano il paesaggio, « il quale va tutelato nella sua unitarietà » (23).

E, concludo io, da questa esigenza di interventi unitari sul territorio emerge pure l'esigenza di una disciplina unitaria di tutti i settori sui quali l'urbanistica esercita funzione attrattiva.

In questa visione è evidente che è la Regione, che attraverso la pianificazione territoriale, coordina le varie legislazioni settoriali.

Da presupposti diversi parte invece, il Berti (24), che capovolge in pratica la tesi di Predieri, sostenendo che la pianificazione urbanistica è nel nostro Paese il primo modello di programmazione adottato, che però non ha ancora conseguito i risultati sperati.

(18) Cfr. A. Predieri, *Urbanistica* ..., cit., 51.

(19) Nozione, come si è notato, già introdotta con la legge 17 agosto 1942, n. 1150.

(20) Cfr. A. Predieri, *Urbanistica* ..., cit., 52.

(21) Riserva di legge che è contenuta nell'art. 41, 2° comma della Costituzione.

(22) L'urbanistica non è più intesa come disciplina dello sviluppo delle città, ma come regolazione degli insediamenti umani nel territorio, in questo senso coincide in larga misura con la tutela del paesaggio intesa come disciplina dell'uso del suolo.

(23) Cfr. A. Predieri, *Urbanistica* ..., cit., 53.

(24) Cfr. G. Berti, *op. cit.*

Ed in effetti ci possiamo ancora considerare in una fase sperimentale, se così si può dire, di pianificazione territoriale.

Manca inoltre nella nostra legislazione il coordinamento, almeno in sede attuativa, tra la tutela del paesaggio e l'urbanistica, mentre in realtà si osserva che queste due materie sono strettamente connesse, in quanto ambedue legate all'assetto del territorio.

L'utilizzazione dei beni ambientali, paesaggistici e non, infatti avviene nell'ambito della disciplina urbanistica, come si era rilevato anche dai lavori della Commissione Franceschini, «dove la tutela diventa passaggio logico-normativo della disciplina urbanistica» (25).

Le conclusioni cui lo studioso arriva (e che in parte condivido, come risulta dall'opinione che ho espresso poco prima) da queste premesse sono quindi che l'urbanistica, di competenza delle Regioni, nella sua attuale nozione è intesa come assetto globale del territorio, ed è attraverso l'assetto globale del territorio che si realizza la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

Conclusioni cui in parte era pervenuto pure il Predieri, come s'è visto.

In questa visione quindi la tutela del paesaggio finirebbe per essere di prevalente competenza delle Regioni, anche se la Costituzione su questo problema non si esprime chiaramente.

Ad una via di mezzo tra gli indirizzi sopra tracciati, ma partendo da presupposti diversi, sembra giungere Giannini (26), che parte dal concetto di ambiente, suddividendo in tre momenti i problemi ad esso connessi, e cioè: «1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento d'idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua; 3) l'ambiente cui si fa riferimento nella normativa e negli studi della urbanistica» (27).

Nel concetto di paesaggio, di cui al punto 1, sono comprese le bellezze naturali, i centri storici, i parchi naturali, i parchi florifaunistici e le foreste.

L'autore, non escludendo però altre funzioni, attribuisce all'attività di tutela finalità preminentemente conservativa, sottolineando inoltre la necessità di tenere ben distinti i tre significati di ambiente.

Ma dove la formulazione di Giannini (28) sembra riavvicinarsi a quella di Berti è quando, approfondendo il discorso sull'ambiente urbanistico, dichiara che esso pur non possedendo nessuna connotazione particolare «esiste sempre, anche se non esistono gli altri due» (29).

L'ambiente urbanistico quindi finisce per essere l'oggetto della pianificazione territoriale generale, dove attraverso l'urbanistica confluiscono tutti gli interessi pubblici, collettivi o privati, materiali o spirituali, economici o culturali.

Questi interessi trovano nella pianificazione generale da un lato la loro realizzazione spaziale, dall'altro essa serve ad eliminare le carenze che sorgono dall'applicazione di strumenti particolari, di settore.

Ed è in questo momento che si devono tener presenti gli altri due aspetti considerati, che si riconducono in pratica ad un aspetto particolare della pianificazione territoriale generale.

Le conclusioni di questo discorso sono quindi ovvie, che spetta alle Regioni coordinare le legislazioni settoriali in materie più o meno connesse con l'urbanistica. Anche se è evidente che non si può esaurire in modo così sbrigativo questo problema.

2. – L'introduzione delle Regioni nel nostro ordinamento e il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8.

Dietro la spinta dello sviluppo economico degli anni '60 e per la dinamica sviluppatasi all'interno

(25) Cfr. G. Berti, *Problemi giuridici* ..., cit., 623.

(26) Cfr. M. S. Giannini, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in «Riv. Trim. Pubb.», 1973, 15.

(27) Cfr. M. S. Giannini, *Ambiente* ..., cit., 23.

(28) Cfr. M. S. Giannini, *Ambiente* ..., cit., indirizzo che peraltro mi sembra poco chiaro, soprattutto per quanto riguarda l'attribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, tra le due materie.

(29) Cfr. M. S. Giannini, *Ambiente* ..., cit., 48; in precedenza aveva definito l'ambiente urbanistico come «l'oggetto di un'attività amministrativa ... alla cui base sta la potestà di pianificazione territoriale». Definizione che però non mi sembra esauriente.

della stessa maggioranza, in seguito ai nuovi equilibri politici conseguiti in quegli anni, l'introduzione definitiva delle Regioni a Statuto Ordinario nel nostro ordinamento diviene una realtà operante.

Viene rispolverata la legge 10 febbraio 1953, n. 62, la cosidetta Legge-Scelba, riguardante la Costituzione e il funzionamento degli organi regionali, che è radicalmente modificata nel suo Titolo I dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084 (30).

Solo con la legge 17 febbraio 1968 n. 108, che detta le norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto Normale, prende definitivamente il via il processo di attuazione delle Regioni. Ho volutamente tralasciato il discorso sulle Regioni a Statuto Speciale ed una loro comparazione con le Regioni a Statuto Ordinario, per non appesantire troppo questo lavoro.

I provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto Ordinario sono contenuti nella legge 16 maggio 1970, n. 281, e con le elezioni regionali del 7 giugno 1970 si raggiunge l'effettiva costituzione dell'ordinamento regionale nel nostro Paese.

Il differimento dell'istituzione delle Regioni per oltre venti anni presenta alcuni aspetti negativi, soprattutto riguardo all'elenco di materie contenuto nell'art. 117 Cost.ne, materie di competenza regionale, per questo oggi la Regione sembra un istituto meno rivoluzionario di quanto potesse apparire ai Costituenti (31).

(30) La legge 10 febbraio 1953, n. 62 regolava i tempi di elaborazione degli statuti regionali e i procedimenti di approvazione degli stessi, dando inoltre i principi direttivi circa il loro contenuto. La rigidità di queste disposizioni, contenute in massima parte nel Titolo I della legge n. 62, è stata superata nella prassi dalle Regioni nella elaborazione degli statuti regionali.

Nel Titolo II si parla della potestà normativa delle Regioni, mentre per quanto riguarda i suoi organi e i rapporti tra Regioni, Provincia, Comune ed altri Enti locali sono loro dedicati rispettivamente i Titoli III e IV, cui viene attribuito valore transitorio, in base all'art. 2 della legge 23 dicembre 1970, n. 1084, sino all'entrata in vigore degli statuti delle singole Regioni.

Al Titolo V si parla del Commissario del Governo e dei controlli sulle Regioni, la legge si chiude con le disposizioni finali e transitorie al Titolo VI.

(31) Di questa opinione è pure P. Armaroli, *Gli statuti delle Regioni*, Sansoni, 1971.

Infatti le funzioni tassative attribuite alle Regioni sembrano oggi un po' sorpassate, così che l'art. 117 Cost.ne relativo alle materie di competenza legislativa regionale, è visto come un pezzo di antiquariato.

Scoglio superato in buona parte con le dichiarazioni programmatiche contenute negli statuti regionali, che spesso pongono il proprio indirizzo di politica legislativa, in concorrenza o anche in alternativa con lo Stato, mutuando talvolta formule contenute nella Costituzione.

La fase costituente delle Regioni ha preso il via perciò in modo un po' vivace, con le Regioni che cercano una loro chiara collocazione nel nuovo contesto del nostro ordinamento, con lo Stato che risulta spesso insolvente dei propri impegni.

Anche per questo l'istituzione delle Regioni si presenta come significativo e indispensabile strumento per lo sviluppo di maggiore democraticità nel nostro Paese, in quanto è per loro tramite che si attua quella promozione delle autonomie locali auspicata nell'art. 5 della Costituzione, dando loro nuova energia, fondamento per un rapporto diverso tra Stato e cittadino, che si concretizza nelle varie forme di partecipazione.

È in questo spirito che in tutti gli statuti regionali (32) sono stati inclusi tra gli articoli dedicati agli « obiettivi e finalità della Regione », la tutela del paesaggio in connessione proprio con l'assetto del territorio, anche se queste previsioni programmatiche non risolvono il problema delle competenze tra Stato e Regioni.

(32) Cfr. art. 5, dello Statuto della Regione Campania; art. 4, Statuto della Regione Toscana; art. 3, Statuto della Regione Emilia Romagna; art. 3, Statuto della Regione Lombardia; art. 4, Statuto della Regione Veneto; per una visione completa e un confronto dei vari statuti regionali è indispensabile: *Gli Statuti Regionali comparati*, Zanichelli, Bologna 1972, tavole 9 A, B, C, D, E.

Per tutti riporto l'art. 3, commi 10, 11 e 12 dello Statuto Lombardia: « La Regione ...

— promuove ed attua un organico assetto del territorio nel quadro di uno sviluppo pianificato degli insediamenti umani e delle infrastrutture sociali;

— garantisce la tutela dell'ambiente; predispone ed attua piani per la difesa del suolo, per la prevenzione ed eliminazione delle cause d'inquinamento;

— tutela i valori del paesaggio e del patrimonio naturale, storico, artistico e culturale; ... ».

Lo stesso D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8: « Trasferimento alle Regioni a Statuto Ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici », ha deluso molto chi si aspettava da questo degli elementi chiarificatori ed innovatori.

Con l'art. 17 della legge 16 maggio 1970 n. 281, il Governo era stato delegato ad emanare decreti per il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni a Statuto Ordinario, secondo il dettato degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Con il penultimo ed ultimo comma dell'art. 17, inoltre, si modificava l'art. 9 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, riguardante la potestà legislativa, delle Regioni, che potrà avvenire solo se siano state trasferite le funzioni amministrative e potrà anche aversi senza che lo Stato abbia emanato le leggi-cornice per singole materie, dopo due anni dall'entrata in vigore della legge n. 281.

In questi due anni lo Stato doveva provvedere all'adeguamento della propria legislazione alle competenze attribuite alle Regioni, secondo la IX Disposizione transitoria della Costituzione, cosa che però deve ancora avvenire.

La mancanza di Leggi-quadro che stabiliscono i principi fondamentali entro cui le Regioni possono esercitare la loro potestà normativa fanno sorgere frequenti conflitti di competenza tra lo Stato e Regioni. Il decreto-legge 28 dicembre 1971 n. 1121, prevedeva che le funzioni amministrative trasferite alle Regioni avessero effetto dal 1 aprile 1972, è quindi all'incirca da quel periodo che ha inizio l'ordinaria attività legislativa regionale.

Nel D.P.R. n. 8, all'art. 1 (33), si trasferiscono integralmente le funzioni amministrative in materia di urbanistica alle Regioni, mentre altrettanto non si può dire, negli altri articoli, per le materie relative ai lavori pubblici, agli acquedotti ed alla viabilità.

L'elenco riguardante il trasferimento di competenze sull'urbanistica, come si può notare, comprende tutte le attribuzioni esercitate dal Ministero dei LL.PP. ai sensi della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 e le successive modificazioni.

Il Decreto n. 8 citato, tra l'altro, anche per la materia urbanistica non attua un trasferimento organico di competenze, ma le disposizioni in esso contenute si presentano molto frammentarie, quasi delle competenze residuali di quelle statali, spetta perciò alle Regioni predisporre il coordinamento tra le varie norme contenenti procedimenti speciali, quali per esempio, quelle contenute nella legge 22 dicembre 1969 n. 952.

Più difficile si fa il discorso per la competenza delle Regioni circa la tutela del paesaggio, infatti negli ultimi due commi dello stesso art. 1, da me riportati in nota, sono state trasferite competenze attribuite al Ministero della P.I.

Le attribuzioni già esercitate dal Ministero della P.I., secondo la Legge-ponte del 1967 n. 765, e trasferite risultano le seguenti:

a) l'art. 3 legge n. 765 del 1967, riguardante l'approvazione di modifiche al P.R.G. in materia di tutela del paesaggio, di complessi storici, monumentali, e archeologici, per cui era richiesto il concerto con il Ministero della P.I.;

b) art. 5 legge n. 765, circa la preventiva presa visione del Sovrintendente o del Ministro della P.I. dei piani particolareggiati nei quali sono comprese cose immobili soggette alle leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939;

c) art. 8 della stessa legge, riguardante il nulla-osta della Sovrintendenza o del Ministero della P.I. per l'approvazione di lottizzazioni;

d) art. 12, circa l'approvazione di regolamenti edilizi, sempre sentita la competente Sovrintendenza o del Ministero della P.I.;

e) art. 17, che riguarda le disposizioni regolatrici dell'attività costruttiva da osservare in assenza di strumenti urbanistici, per cui era richiesto il parere della Sovrintendenza.

Infine viene trasferita la competenza circa la redazione e l'approvazione dei piani territoriali pae-

(33) Non sto a riportare tutto il 1 articolo, che comprende un lungo elenco di funzioni trasferite, cioè più o meno quelle previste dalle leggi urbanistiche per il Ministero dei LL.PP. o i suoi organi, riporto solo gli ultimi due commi: « .....

Il trasferimento delle funzioni amministrative di cui al presente articolo riguarda anche le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della Pubblica Istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967 n. 765, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri.

Il trasferimento predetto riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939 n. 1497 ».

sistici, materia disciplinata dall'art. 5 della legge n. 1497 del 1939.

Non vengono però trasferite le altre competenze nella legge n. 1497, quali l'imposizione di vincoli di tutela.

Da quanto sopra esposto potrebbe sembrare che il legislatore abbia inteso trasferire alle Regioni, anche se in modo confuso, l'attività di coordinamento tra l'urbanistica e la tutela del paesaggio, spettando inoltre ad esse l'armonizzazione di questi con tutti gli altri interventi per l'assetto del territorio, quali si possono desumere da una visione organica dell'elenco dell'art. 117 della Costituzione.

Il legislatore però non si è mostrato così chiaro, in quanto le Regioni trovano già dei limiti nel D.P.R. n. 8, con queste infatti non si trasferiscono tutte le competenze riguardo la tutela del paesaggio; e manca tra l'altro di organicità anche per l'urbanistica.

Altro limite notevole riguardano i finanziamenti e le competenze che rimangono allo Stato per la realizzazione di opere ed infrastrutture, che hanno senza dubbio rilevanza per la pianificazione territoriale e comprensoriale (34).

Allo stesso legislatore però è sembrato che i Decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni non fossero abbastanza organici, rispetto a quelle che si sono rivelate le esigenze e le possibilità apertesi con questa realtà.

Con la legge 22 luglio 1975 n. 382, infatti, che porta il titolo « norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione », all'art. 1, si delega il Governo ad « emanare per le Regioni a Statuto Ordinario », entro 12 mesi dalla data della entrata in vigore della legge, « uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria », per completare il trasferimento delle funzioni amministrative ed a coordinare le competenze tra Stato e Regioni (35).

In seguito alla travagliata interruzione dell'ultima legislatura naturalmente non sono stati rispettati i tempi della legge delega, anche se lo schema del decreto era già stato presentato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Attualmente però si può constatare come, dopo un inizio incerto segnato spesso da aspre critiche e polemiche, i rapporti tra Stato e Regioni si stanno avviando verso una sempre maggiore collaborazione reciproca, come una sempre più ampia disponibilità del Governo nel venire incontro alle esigenze regionali.

C'è chi ha sostenuto che sia il riconoscimento da parte del Governo della propria sconfitta e della propria incapacità; credo invece che tutto questo rientri in una valutazione diversa, cioè nell'aver compreso in quale dimensione debbano essere inserite finalmente le Regioni nel nostro ordinamento.

Ma il limite più rilevante alla potestà legislativa regionale deriva dalla mancanza della Legge-cornice sull'urbanistica, che fissi i principi generali circa l'attività d'indirizzo e di coordinamento dello Stato, come è precisato nell'art. 17 della legge n. 281 del

(34) Cfr. D. RODELLA, *Il trasferimento alle Regioni a Statuto Ordinario delle funzioni amministrative statali. Considerazioni sui decreti delegati*, in « La Amm.ne It.na », 1972, 1000.

(35) Per rispondere nel modo migliore alla delega ricevuta, il Governo aveva predisposto una Commissione autonoma di studiosi che, approfondendo il significato da attribuirsi alla legge di delega 22 luglio 1975 n. 382 e attraverso uno studio accurato dei problemi connessi all'istituzione delle Regioni ed alle competenze di loro attribuzione, formulasse delle proposte per determinare il contenuto della legge delegata, suddivise per settori organici di materie. Il lavoro svolto dalla Commissione Giannini è stato notevole ed interessante, mettendo a fuoco i nodi che il legislatore si deve apprestare a sciogliere per chiarire i rapporti tra Stato e Regioni, e giunge per quanto riguarda il settore territorio, a delle conclusioni che condivido in larga parte.

Anche se mi sembra sempre presente un certo dualismo tra urbanistica e tutela del paesaggio. Evidente nella prima tesi, più restrittiva, più attenuato nella seconda tesi dove si sostiene che nei beni culturali ambientali predomina il profilo urbanistico, accontentandosi in definitiva di trasferire alle Regioni le funzioni che la legge n. 1497 attribuisce ad organi statali in relazione alle « cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale e di singolarità geologica » (art. 1, n. 1), ed alle « ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico » (art. 1, n. 2), e cioè « l'individuazione delle bellezze naturali ».

Manca ancora l'inserimento delle Regioni al centro di un sistema organico di disciplina dell'assetto del territorio, limite, sottolineato pure dalla Commissione Giannini, che deriva dalla inattuazione di una legge cornice dello Stato sulle competenze legislative regionali. « Lavori della Commissione Giannini », Relazione conclusiva e proposte normative.

1970, che modifica l'art. 9 della legge n. 62 del 1953.

Molte perplessità infatti fanno sorgere le disposizioni contenute nell'art. 9 del D.P.R. n. 8, disposizioni però che si possono ritenere abrogate dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975 n. 382 (36).

La legge-quadro si presenta necessaria soprattutto per le Regioni, in quanto solo in questa è possibile identificare i principi fondamentali dell'ordinamento, entro i quali dovrebbe svolgersi l'attività normativa regionale, necessaria inoltre per cambiare la stessa legislazione urbanistica dello Stato (37).

Legge-quadro che potrebbe essere allo stesso tempo legge di riforma urbanistica, in cui si valuti l'evoluzione del nostro ordinamento e le esigenze emergenti nell'attuale situazione.

In mancanza di questa legge la potestà normativa delle Regioni viene delimitata da principi generali che si possono trarre dalla Costituzione e dalla legislazione statale vigente, ho già rilevato la situazione della legislazione italiana sull'urbanistica e la tutela del paesaggio. Una legge di riforma che chiarisca definitivamente l'esatta portata dell'urbanistica, come disciplina dell'assetto del territorio, che implica tra l'altro un chiaro regime giuridico delle aree, determinazione dei modi e delle forme della loro utilizzazione in rapporto alla destinazione loro assegnata, delimitazione dei volumi e delle caratteristiche delle costruzioni, disciplina quindi degli insediamenti umani, in una visione non solo tecnico-edilizia e ambientale, ma pure di politica economica e sociale.

3. – Breve rassegna della legislazione statale e regionale dal 1970 ad oggi, in tema di urbanistica e tutela del paesaggio.

Come ho avuto modo di accennare, il trasferimento delle competenze legislative e delle funzioni amministrative in materia di urbanistica dello Stato alle Regioni, è stato motivo di ritardo nella pianificazione urbanistica regionale e comprensoriale.

La mancanza di una Legge-cornice, con cui lo Stato definisca le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e i principi generali ai quali le Regioni devono attenersi nell'esercizio della potestà normativa, la scarsa organicità dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, i tempi lunghi previsti per l'entrata in funzione delle Regioni, costituiscono le maggiori inadempienze da parte dello Stato.

In un primo tempo poi l'azione dell'amministrazione statale è stata caratterizzata dalla tendenza ad interventi più specifici ed operativi, oltre che dalla tradizionale frammentarietà nei provvedimenti urbanistici.

Questi fatti provocano ulteriori incertezze nelle Regioni, che perciò tardano molto a mettersi in azione, limitandosi per il momento ad una attività difensiva nei confronti delle ingerenze statali, nell'ambito delle loro competenze, ed al semplice recepimento di funzioni delegate dallo Stato.

Esempio ne sono le varie leggi speciali per alcune città, così la legge 6 ottobre 1971 n. 853, per l'area napoletana, o i soliti provvedimenti settoriali per la edilizia, come la legge 1 luglio 1971 n. 291, « provvedimenti per l'accelerazione di procedure in materia di opere pubbliche e in materia di urbanistica e per l'incentivazione dell'attività edilizia ».

Una svolta a questa tendenza però viene data, secondo me, già con la legge sulla montagna, la 1102 del 3 dicembre 1971, in essa infatti sono previsti piani di sviluppo urbanistici e socio-economici, elaborati dalle Comunità Montane, da attuarsi « in armonia con le linee di programmazione e con le norme urbanistiche stabilite dalle Regioni », (art. 7).

Sarà quindi compito delle Regioni utilizzare le possibilità offerte da questa legge, per definire nuovi indirizzi sia nel campo della difesa del suolo, sia per il riequilibrio socio-economico della montagna. Risulta poi evidente che una programmazione urbanistica nelle Comunità Montane, se correttamente impostata, non può non essere collegata ad interventi di tutela dell'ambiente paesaggistico e dei « centri storici » in esse compresi.

(36) Che contiene « Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione ».

(37) Conclusioni cui giunge M. S. Giannini, suggerite da Amato e Bassanini, nella relazione finale al Convegno di Perugia del 1971 su *Urbanistica e Regioni*, in « Nuova Rass. », 1973, 291. Opinione espressa anche da D. Rodella, *Il trasferimento* ..., cit.

Questa linea di apertura con le Regioni viene confermata, come ho fatto notare, nella legge 22 luglio 1975 n. 382.

Si assiste infatti in questi ultimi anni allo sforzo da parte dello Stato nel ricercare un'intesa con le Regioni per il coordinamento dell'attività degli organi statali con quella regionale, ampliandone le competenze, abbandonando il rigido schema dell'art. 117 della Cost.ne, recependo in parte le esigenze di innovare pure la legislazione statale per le materie connesse all'elenco dell'articolo della Costituzione.

Le difficoltà sollevate dalla mancanza di leggi-quadro o cornice sono molto rilevanti, in quanto da un lato l'assenza di individuazione dei principi fondamentali della legislazione statale da osservare, dall'altro l'incertezza nello stabilire esattamente i confini oggettivi della materia, costituiscono un limite alla libertà delle scelte regionali nell'attività legislativa ed amministrativa loro attribuita dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

L'interpretazione restrittiva della nozione di urbanistica in particolare, ma anche delle altre materie contenute nell'art. 117 Cost.ne, accresce ulteriormente le difficoltà delle Regioni ad esercitare la propria potestà normativa, orientamento che emerge in alcune sentenze della Corte Costituzionale (38).

Per questi motivi si nota una certa cautela nelle Regioni ad emanare leggi organiche sull'urbanistica, proprio per evitare che alcune norme formino oggetto di eccezione di incostituzionalità.

Da una breve panoramica sull'attività legislativa regionale in materia urbanistica e di tutela del paesaggio risulta che le Regioni in genere si sono limitate a ridistribuire le funzioni amministrative trasferite con il D.P.R. n. 8, in materia urbanistica, ripartendole tra il Consiglio Regionale, la Giunta e il Presidente della Giunta (39), costituendo inoltre nella maggior parte dei casi un organo tecnico-amministrativo, con funzioni di consulenza tecnica del Consiglio e della Giunta in materia di urbanistica (40).

Questo organo va a sostituire il Consiglio superiore dei LL.PP. e le funzioni degli organi centrali e periferici del Ministero della P.I., che continuano ad esercitare le loro competenze finché non entra in funzione la Commissione Regionale.

Leggi che vanno ad integrare le norme di ridistribuzione delle funzioni trasferite alle Regioni con la legge 22 ottobre 1971 n. 865, di poco precedente, recante norme sull'espropriazione per pubblica utilità e ancora modifiche ed integrazioni di precedenti leggi sulla urbanistica e sull'edilizia in particolare.

Tutta l'attività normativa regionale riguardante l'urbanistica e la tutela del paesaggio va pertanto considerata provvisoria, in attesa della Legge-quadro, e quindi necessariamente condizionata da questo stato di incertezza.

Credo che l'unico esempio di legge organica si possa considerare quello della Regione Lombardia che, con le leggi regionali del 15 aprile 1975 n. 51 e 52, ha cercato di realizzare un primo tentativo di organizzazione sistematica dell'urbanistica regionale.

Per le altre Regioni si può parlare di attività transitoria, che dovrà consentire ai Comuni di dotarsi degli strumenti urbanistici operativi a breve termine, qualora ne siano sprovvisti, e sollecitarne la revisione o l'adeguamento alle indicazioni regionali per quei Comuni che ne sono già dotati.

Mentre gli organi della Regione nel frattempo procedono, nell'ambito del quadro economico, a definire i metodi, le procedure e i contenuti del piano di assetto del territorio.

Si riscontra cioè, anche in un rapido esame di questa normativa di «dettaglio», un effettivo intendimento delle Regioni di allargare l'ambito tradizionale della pianificazione territoriale.

(38) In particolare sono le sentenze n. 141 e 142 del 6-24 luglio 1972, in «Giur. Cost.le», 1972, 1415 e 1432; e la sentenza 20 febbraio 1973 n. 9, in «Le Regioni», 1973.

(39) Cito per tutti gli artt. di alcune leggi regionali di cui ho preso visione; Regione Toscana: L.R. 3 luglio 1972, n. 17, «Norme per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla Regione dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale», artt. 1, 2, 3; Regione Lombardia: L.R. 6 giugno 1972 n. 14, «Norme sull'esercizio temporaneo ...», artt. 1, 9; Regione Liguria: L.R. 24 maggio 1972, n. 8, «Norme per l'esercizio delle funzioni ...», artt. 1, 6; Regione Marche: L.R. 2 novembre 1972 n. 8, «Norme per l'esercizio delle funzioni ...», artt. 1, 2 e 3.

(40) Toscana artt. 4 e segg.; Liguria artt. 9 e segg.; Marche, artt. 4 e segg.; delle leggi regionali citate alla nota precedente.

Attività tesa a proteggere l'ambiente territoriale da ulteriori speculazioni edilizie, degradazione dell'ambiente naturale e deturpamento del paesaggio, introducendo quindi nella normativa regionale valutazioni di stretto contenuto ecologico e ambientale, in termini che superano gli schemi tradizionali della tutela del paesaggio.

Salvaguardia dei « centri storici, o dei beni ambientali d'interesse storico, artistico o naturale, che non si riduce alla mera conservazione, va oltre, indirizzandosi verso un'attività promozionale, quasi ad integrare le competenze attribuite allo Stato dalla legislazione del '39.

Questa linea caratterizza più o meno tutte le Regioni a Statuto Ordinario, riassunta, se così si può dire, dalla Regione Toscana in una risoluzione approvata dal Consiglio Regionale nella seduta del 26 aprile 1973 (41).

I problemi che dovranno trovare la soluzione nel piano urbanistico regionale comprendono aspetti di tutte le materie elencate nell'art. 117 Cost.ne, e cioè la organizzazione dei trasporti e dell'insieme infrastrutturale regionale; la localizzazione dei principali insediamenti produttivi e dei complessi di attrezzature di livello regionale; e prosegue testualmente

« — i vincoli e le salvaguardie a tutela delle risorse esistenti naturali, ambientali, storico-artistiche;

— l'articolazione comprensoriale della Regione e il dimensionamento dei parametri fondamentali dei singoli comprensori (in termine di occupazione, di incremento demografico, di servizi);

— i criteri operativi di salvaguardia e di utilizzazione del patrimonio esistente, con particolare riferimento ai centri storici;

— nuovi standards integrativi di quelli fissati dal decreto ministeriale 2.4.1968 n. 1444 » (42).

Più avanti viene fatto riferimento esplicito all'interesse regionale nella tutela del paesaggio e dell'ambiente, settore in cui la Regione deve procedere al coordinamento operativo ed alla integrazione del sistema dei vincoli.

Per realizzare questi scopi lo sforzo della Regione si è indirizzato prima di tutto nel fornire i primi elementi di coordinamento della pianificazione comunale e nell'accelerazione delle procedure di approvazione dei piani regolatori o dei programmi di fabbricazione, secondo un orientamento chiaro e uniforme.

È in effetti l'indirizzo che emerge da una breve analisi dell'attività legislativa svolta dalle Regioni a Statuto Ordinario dal '72 ad oggi, ultima la legge della Regione Liguria del 3.9.1976, n. 28 (43).

La Regione Toscana non è che sia stata tra le più sollecite nel tentativo di definire i criteri che si era imposta con la risoluzione citata, altre Regioni invece, come l'Umbria, la Calabria, la Campania, la Lombardia, e ne richiamo solo alcune, si erano già collocate in questo indirizzo (44).

Gli sforzi per una concreta realizzazione di questi obiettivi nella Regione Toscana si trovano raccolti in una serie di interventi legislativi del 1975.

Il primo può essere considerato la L.R. 24 febbraio 1975 n. 16 e la successiva n. 17, provvedimenti recanti « norme relative ai programmi di fabbricazione e alle zone agricole », che in pratica estendono le misure di salvaguardia previste per i piani regolatori ai programmi di fabbricazione, attuando una progressiva equiparazione tra i due tipi di piani, e imponendo limiti di densità edilizia nelle zone agricole.

A queste due leggi segue la L.R. 28 maggio 1975 n. 56, norme riguardanti « interventi sui centri storici », che contiene dei chiarimenti sugli interventi consentiti nei centri storici, che possono essere cioè solo di restauro o di consolidamento.

Di maggior interesse si presenta invece la L.R. 5 giugno 1975 n. 65, istitutiva del parco naturale della Maremma, in cui sono previste delle norme a tutela anche delle aree esterne al parco per le quali

(41) Il titolo di questa risoluzione è: « Normativa regionale in materia di urbanistica e sulla determinazione di concreti indirizzi di assetto del territorio », in « B.U. Regione Toscana », n. 23 del 12.5.1973.

(42) Cfr. « Risoluzione ... », cit., in « B.U. del 12.5.1973 » n. 23, 750 e segg.

(43) Che reca « Norme in materia di strumenti urbanistici e di oneri di urbanizzazione », in « B.U. Regione Liguria 8.9.1976 », suppl. n. 36.

(44) Per la Lombardia la L.R. 9.1.1974 n. 2 e L.R. 17.12.1973 n. 58; per la Campania la L.R. 13.5.1974 n. 17; per l'Umbria la L.R. 2.9.1974 n. 53; la Calabria aveva emanato norme in materia con la L.R. 30.8.1973 n. 14.

«i Comuni interessati sono tenuti ad uniformare i rispettivi strumenti urbanistici alle direttive del piano territoriale di coordinamento» (45).

Come si può notare l'azione della Regione procede, pur con comprensibili incertezze, nel senso del superamento della distinzione tra urbanistica e tutela del paesaggio, presente invece nella legislazione statale vigente.

L'attività urbanistica è quindi intesa come coordinamento degli interventi umani nell'assetto del territorio.

L'unico tentativo di sbloccare questo indirizzo di «attesa» è costituito, come ho già detto dalla legge del 15 aprile 1975 n. 51, della Regione Lombardia, sulla quale merita fare alcune riflessioni.

Appare subito evidente che il legislatore per questa legge ha seguito un po' lo schema generale, che si desume dalla legge urbanistica statale del 1942, introducendo però delle modificazioni con le quali rasenta i limiti della propria competenza, sia per quanto riguarda il contenuto della normativa sia per la procedura (46).

Già infatti alcune norme sono oggetto di eccezione di incostituzionalità, così è per l'art. 14, ultimo comma, e per l'art. 48 (47), mentre altre norme corrono lo stesso rischio, cioè l'art. 6 ultimo comma, l'art. 7, ultimi due commi, in relazione con l'art. 4 e l'art. 37.

Perplessità che sorgono naturalmente per la mancanza della Legge-quadro dello Stato.

I soggetti della pianificazione previsti nella legge sono la Regione e i Comuni, la pianificazione territoriale prevede poi tre livelli: la fase regionale, la fase comprensoriale, i comprensori sono da realizzarsi in forma associata tra i Comuni, che restano l'elemento base della pianificazione urbanistica.

L'unificazione degli strumenti urbanistici, i programmi di fabbricazione vengono gradualmente sostituiti dai piani regolatori, e l'obbligo per tutti i Comuni della Regione di dotarsi di un piano regolatore sono il primo passo per la pianificazione totale.

Il contenuto del piano territoriale regionale è previsto all'art. 4, e in linea di massima si seguono i principi prima esposti per la Regione Toscana; gli elementi del piano sono previsti all'art. 5.

L'approvazione del piano regionale avverrà con legge regionale, dopo un attento esame da parte del Consiglio regionale, ma anche del Governo, delle Province, delle Comunità Montane e degli altri organismi comprensoriali.

All'art. 7 sono previsti gli effetti del piano territoriale regionale.

Nella sezione II, artt. 8-12, si tratta della pianificazione comprensoriale, il cui contenuto è stabilito all'art. 8.

Questa parte non è ancora molto chiara, specialmente nel caso che il territorio delle Comunità Montane non coincida con i comprensori.

Organo del comprensorio è l'assemblea comprensoriale che deve provvedere alla stesura del piano, che è vincolante per tutti i Comuni, le Province e gli Enti pubblici interessati.

La pianificazione comunale, titolo III, viene attuata con il piano regolatore generale comunale o intercomunale, distinguendosi le aree comunali in due parti, e cioè il centro edificato e le restanti parti del territorio.

Nelle altre norme si dettano prescrizioni circa gli standards urbanistici comunali, la densità territoriale, i centri storici, o misure di salvaguardia, la procedura di approvazione del piano regolatore generale.

La legge prevede poi norme per l'attuazione del piano territoriale regionale e dei piani regolatori, che si attuano (art. 31) mediante i programmi pluriennali di esecuzione, piani particolareggiati, piani per l'edilizia economica e popolare, piani di lottizzazione, licenze edilizie.

La disciplina di questi strumenti avviene negli artt. dal 32 al 37, che prevede il rilascio della licenza edilizia solo dietro l'impegno dei richiedenti di concorrere alla creazione «e o al potenziamento delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie».

Nel Titolo V, infine, la legge ha introdotto misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio

(45) Art. 5, 4° comma L.R. 5 giugno 1975 n. 65, Regione Toscana.

(46) Un'analisi più approfondita di questa legge si trova nel n. 13 di «Nuova Rass.», 1976. Nel caso specifico: D. RODELLA, *Le leggi regionali lombarde 15 aprile 1975. n. 51 e 52: principi informatori e prime annotazioni.*

(47) Con l'ordinanza del T.A.R. per la Lombardia 21 maggio 1975, in «Giur. Cost.le», 1976, 345.

naturale e paesaggistico, dove il legislatore regionale rispetta in pieno la competenza statale in tale materia, presentando le norme regionali come aggiuntive.

Le norme finali e transitorie sono previste negli artt. 48-52.

Alcune considerazioni di carattere generale emergono subito anche ad una lettura superficiale di questa legge, quale è stata quella da me ora effettuata.

La lacuna più grossa è provocata, lo sottolineo ancora una volta, dalla mancanza della Legge-cornice dello Stato.

Per questo si notano frequenti lacune nella legge, se non addirittura dei vuoti, provocati dall'incertezza presente nel legislatore regionale, che si riflette di conseguenza in chi la deve applicare, causata dall'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 141 del 1972.

Così si nota un sofferto allineamento al modello della legge del 1942 e la difficoltà del legislatore per non andare decisamente contro il concetto di urbanistica espresso dalla Corte.

Per quanto riguarda la pianificazione comprensoriale esiste la difficoltà pratica che si troverà nella redazione del piano comprensoriale, in quanto gli organismi di questo istituto sono ancora costituendi. Particolari difficoltà si incontrano nei rapporti tra il piano territoriale regionale e le amministrazioni dello Stato in caso di contrasto, rapporti che non sono regolati, per cui esiste un vuoto legislativo difficilmente colmabile nella situazione attuale.

Si affaccia timidamente il primo tentativo di superare, in una legge organica sull'urbanistica, la distinzione tra urbanistica e tutela del paesaggio, anche se il legislatore sembra ancora troppo legato al sistema della legislazione statale vigente e condizionato dall'indirizzo della Corte Costituzionale.

Mancanza di chiarezza che si rivela pure nelle norme finali e transitorie per l'adeguamento degli strumenti urbanistici alle prescrizioni della nuova normativa.

Nonostante questi limiti, però, la legge della Lombardia rappresenta un notevole contributo al processo di chiarificazione dei rapporti tra Stato e Regioni, prospettando già la nuova posizione che le Regioni stanno assumendo nella pianificazione urbanistica.

4. – La giurisprudenza successiva alla Legge-ponte e la sentenza della Corte Costituzionale del 24 luglio 1972 n. 141.

L'attività della giurisprudenza che caratterizza quest'ultimo periodo non è che porti notevoli mutamenti di indirizzo, circa i problemi affrontati in precedenza.

Lo sforzo di una interpretazione «aperta» della legislazione vigente in tema di urbanistica e tutela del paesaggio verso il quale si andava indirizzando il Consiglio di Stato (48), viene interrotto dalla sentenza n. 141 della Corte Costituzionale.

Il lavoro della giurisprudenza, (leggi Consiglio di Stato), per chiarire i rapporti tra urbanistica e tutela del paesaggio, continua, con le contraddizioni da me rilevate e non valutando il nuovo assetto venutosi a creare nel nostro ordinamento con l'istituzione delle Regioni.

Viene perciò ribadita dal Consiglio di Stato l'indipendenza del piano regolatore dall'adozione di provvedimenti di vincolo necessari per tutelare le bellezze naturali o paesaggistiche, presi dalla competente autorità, in quanto le finalità della disciplina urbanistica e quelle inerenti alla protezione delle bellezze naturali sono distinte (49), ma non viene preclusa alle amministrazioni locali, specificamente i Comuni (ma per analogia credo si possa estendere questa possibilità anche alle Regioni), la

(48) Così nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 23 marzo 1971, n. 257, in «Riv. Giur. Ed.», 1971, I, 568, si riconosce l'opportunità che l'individuazione degli agglomerati urbani, con le caratteristiche di cui all'art. 17, 5° comma, legge 6 agosto 1967 n. 765, venga effettuato dal Consiglio Comunale, sentita la Sovrintendenza ai monumenti e la sezione urbanistica. In mancanza di una deliberazione comunale, tale individuazione spetta al Sindaco.

(49) Così le decisioni del Cons. di Stato, Sez. I, 19 aprile 1967, n. 740, in «Riv. Giur. Ed.», 1968, I, 1488; Cons. di Stato, Sez. I (parere), 14 giugno 1967, n. 1239, in «Riv. Giur. Ed.», 1968, I, 512; Cons. di Stato, Sez. II (parere), 28 giugno 1967, n. 1401, in «Riv. Giur. Ed.», 1968, I, 552; Cons. di Stato, Sez. V, 28 luglio 1972, n. 608, in «Riv. Giur. Ed.», 1973, I, 172.

facoltà di attuare la tutela del paesaggio o delle cose d'interesse storico e artistico anche attraverso gli strumenti urbanistici.

Per quanto riguarda i vincoli imposti per la tutela del paesaggio (50), seguendo l'indirizzo della Corte Costituzionale (51), vengono ritenuti costituzionalmente legittimi pure quei vincoli che non prevedono indennizzo.

Come si può constatare quindi per la tutela del paesaggio la giurisprudenza sembra consolidarsi sugli indirizzi ormai noti, per l'urbanistica invece la discussione si presenta ancora vivace.

L'indirizzo del Consiglio di Stato si orienta in modo ancor più esplicito che in precedenza verso una chiara definizione del contenuto del piano regolatore generale, non limitato « alla mera tipologia edilizia », in quanto « non risponderebbe alle indispensabili necessità dei nuclei edilizi, occorrendo invece che il piano stabilisca anche i limiti di densità e riservi un congruo numero di aree alla installazione di opere pubbliche, alla formazione di spazi collettivi ed all'impianto di servizi generali » (52).

Per questo quindi l'urbanistica non può essere limitata esclusivamente alla disciplina dell'assetto edilizio e dell'ordinato sviluppo abitativo, ma comprende l'uso più adeguato del territorio in relazione ai bisogni umani.

Non sono certo i livelli di alcuni indirizzi espressi in dottrina o dalle Regioni, ma certo costituiscono tentativi, davvero tenui, di lasciare ancora un ampio margine di manovra agli amministratori locali, basandosi proprio sulla legislazione vigente.

Per quanto riguarda l'aspetto della natura giuridica dei piani regolatori generali, ne viene riconfermata la natura normativa « almeno nella parte in cui contengono prescrizioni di zona » (53).

Circa la qualificazione dell'intervento degli organi dello Stato e del Comune nel procedimento di formazione dei piani resta consolidato l'orientamento che qualifica il piano regolatore come atto complesso a complessità ineguale, risultando dal concorso delle volontà del Comune e dello Stato (54), nel senso della preminenza degli organi dello Stato ed ora della Regione (55).

Di conseguenza vengono riconosciute legittime le modifiche d'ufficio, ma solo quelle di levissima entità e che non coinvolgano rilevanti e primari interessi del Comune (56) o dei privati, attenuando quindi l'orientamento inizialmente più rigido.

Per quanto riguarda la problematica connessa alla istituzione delle Regioni ed il conseguente passaggio alla loro competenza della materia urbanistica, molto semplicemente la giurisprudenza cerca di ignorare il nuovo tipo di rapporti che esse instaurano con i Comuni.

La Regione viene infatti considerata subentrante nella posizione dello Stato, ponendosi quindi, nei confronti dei Comuni, in quel rapporto di supremazia che prima era dello Stato (57).

(50) Sentenza Corte Costituzionale 15 luglio 1969, n. 136, in « Riv. Giur. Ed. », 1969, I, 1045; Cons. di Stato Sez. IV, 3 dicembre 1969, n. 764, in « Riv. Giur. Ed. », 1970, I, 712.

(51) Sentenza Corte Costituzionale 15 maggio 1968, n. 56, cit.

(52) Cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 10 luglio 1970, n. 522, in « Riv. Giur. Ed. », 1971, I, 154, che conclude ritenendo legittime « le prescrizioni di un piano regolatore le quali siano volte ad impedire intensi agglomerati di case e nel contempo hanno precostituito vincoli di destinazione per provvedere ad una razionale distribuzione della rete di attrezzature, di opere e di spazi verdi necessari alla regolata organizzazione del Comune ».

In questo senso pure la sentenza Cons. di Stato, Sez. V, 19 ottobre 1971, n. 889, in « Riv. Giur. Ed. », 1972, I, 91; mentre un tono diverso che nelle precedenti sembra contenuto nella sentenza Cons. di Stato, Sez. V, 19 ottobre 1971, n. 891, in « Riv. Giur. Ed. », 1972, I, 79.

(53) Trib. di Venezia, Sez. I, 28 giugno 1969, in « Riv. Giur. Ed. », 1969, I, 1256; mentre nella sentenza 7 marzo 1968, n. 729, la Cassazione a Sez. Un., in « Riv. Giur. Ed. », 1968, I, 1369, aveva chiarito che « soltanto l'approvazione del piano regolatore generale, con decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, imprime forza normativa ai piani regolatori ».

(54) Corte di Cass., Sez. Un., 7 marzo 1968, n. 729, cit.

(55) Cons. di Stato, Sez. IV, 22 ottobre 1974, n. 668, in « Riv. Giur. Ed. », 1974, I, 578.

(56) In questo senso oltre la sentenza citata alla nota precedente cfr.: Cons. di Stato, Sez. IV, 6 febbraio 1973, n. 104, in « Riv. Giur. Ed. », 1973, I, 378; Cons. di Stato, Sez. V, 19 ottobre 1971, n. 889, cit.; Cons. di Stato, Sez. IV, 15 maggio 1970, n. 335, in « Riv. Giur. Ed. », 1970, I, 614 e Cons. di Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1968, n. 98, in « Riv. Giur. Ed. », 1968, I, 479.

(57) È la posizione che si desume dalle sentenze Cons. di Stato, Sez. IV, 19 febbraio 1974, n. 205, in « Le Re-

Questa sentenza è il segno dell'involuzione, dell'indirizzo che ho prima delineato riguardo al problema dell'individuazione del contenuto del piano regolatore, venuta a determinarsi in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 24 luglio 1972 n. 141 (58), sulla quale sono necessarie alcune considerazioni.

Ciò che colpisce in questa decisione della Corte non sono tanto le conclusioni cui giunge, e cioè la dichiarazione di infondatezza del ricorso della Regione Liguria, quanto l'interpretazione della materia urbanistica, definita come « un'attività che concerne l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati ».

Almeno in questi termini, sempre secondo la Corte Costituzionale, risulta delimitata « dalle leggi cosidette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge n. 1150 del 1942 (sentenza n. 50 del 1958) »; ed è al significato ed alla portata che erano riconosciuti nella legislazione vigente al momento della formazione della Costituzione che si deve far riferimento per determinare il contenuto delle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione, che non hanno subito nel tempo modifiche sostanziali.

« L'ambito dell'urbanistica, d'altronde, nella disciplina legislativa, non è stato ampliato a tal segno che in esso possa rientrare l'assetto dell'intero territorio e quindi dell'ambiente in generale. Anzi secondo recenti leggi (dalla legge 26 aprile 1964 n. 310, alla legge 6 agosto 1967 n. 765 e alla legge 19 novembre 1968 n. 1187) si è tenuta distinta la disciplina relativa alla tutela del paesaggio » (59).

Per questo la Corte ha riconosciuto la possibilità di separazione della disciplina urbanistica da quella della conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme, secondo le norme soggette alla legge 29 giugno 1939 n. 1497.

Questa l'opinione della Corte Costituzionale.

La posizione del giudice Costituzionale appare però non solo anacronistica, ma carente nelle stesse motivazioni (60).

L'argomentazione poi, come è portata avanti nella motivazione, sembra diretta non tanto a contraddire la eccezione sollevata dalla Regione Liguria, quanto piuttosto a sostenere la nozione di urbanistica prima esposta.

Già il richiamo alla sentenza n. 50 del 1958 è incompleta, perché in quella sede fu riportato per intero l'art. 1 della legge del 1942, che oltre all'assetto e all'incremento edilizio dei centri abitati prevede pure « lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio ».

Nella stessa sentenza inoltre viene chiarito che « l'urbanistica, attuata attraverso i piani territoriali di coordinamento (artt. 5 e segg.), i piani regolatori generali (artt. 7 e segg.), i piani regolatori particolareggiati (artt. 13 e segg.), giunge come punto terminale a disciplinare l'attività edilizia vera e propria (artt. 31 e segg.) ».

D'altra parte il concetto di urbanistica come disciplina del territorio presente nella legge del 1942 (61), giunge alla sua definitiva completezza attraverso l'intero sistema della legge n. 765 del 1967.

In questo senso si era inoltre orientata tutta la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha più volte ribadito che il piano regolatore deve considerare l'intero territorio comunale.

Credo che il lavoro svolto sia sufficiente a chiarire come ormai sia la dottrina che la giurisprudenza avevano superato il concetto di urbanistica sostenuto dalla Corte.

La giurisprudenza poi, pur ritenendo discipline separate, secondo la vigente legislazione, la tutela del paesaggio e l'urbanistica non esclude che il Comune possa essere portatore di propri interessi paesistici, o di beni d'interesse storico e artistico, che può tutelare attraverso gli strumenti urbanistici.

Pure contestabile è la conclusione che trae la Corte sul significato e la portata attribuiti dalla Costituzione alla materia urbanistica, come alle altre materie dell'art. 117.

Dalla discussione alla Costituente, appare chiara la volontà di intendere l'urbanistica come attività preposta alla pianificazione territoriale, e la consa-

gioni », 1974, 385 e Cons. di Stato, Sez. IV, 22 ottobre 1974, n. 668, cit.

(58) Trovasi in « Giur. Cost.le », 1972, I, 596.

(59) Cfr. Sentenza n. 141 del 1972, cit.

(60) Critica sollevata anche da G. GHETTI, *Prime considerazioni* ..., cit., 1834.

(61) All'art. 7: « Il piano regolatore di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale ».

pevolezza della sua connessione con la tutela del paesaggio.

L'interpretazione delle norme costituzionali infatti va fatta prima di tutto sul testo, altrimenti si rischia di distorcere il rapporto di superiorità tra Costituzione e leggi costituzionali, e leggi ordinarie con la conseguenza, come in questo caso, che si permette ad un soggetto di determinare in concreto competenze che ha perduto.

Incompleta è poi la citazione dei lavori della Commissione Franceschini, che porta invece nel contesto dei lavori della Commissione, e più precisamente nel contesto del discorso in cui veniva formulata, giunge a risultati ben diversi da quelli della Corte (62).

Da questa citazione la Corte, per giustificare il trasferimento alle Regioni delle funzioni di tutela previste dalle leggi urbanistiche, esercitate secondo la legge del 1939 dal Ministro della P.I., soprattutto la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, ricava una pretesa relazione di strumentalità tra le due materie, che però non si estende a tutta l'attività di tutela prevista con la legge del 1939. Visione questa, a mio parere, parziale della connessione tra urbanistica e tutela del paesaggio.

Per tutto questo la motivazione condotta dalla Corte si presenta senz'altro più negativa del dispositivo che nonostante il completo rigetto del ricorso, si conclude con l'auspicio che si può ovviare a tali inconvenienti « dando largo spazio anche in questo specifico campo alle intese (dello Stato) con le Regioni ».

(62) Sulle conclusioni cui perviene la Commissione Franceschini, cfr. Cap. II, par. 3.

CONCLUSIONI

1. – Aspetti generali.

Nel corso di questo lavoro sono emersi numerosi problemi più o meno connessi all'urbanistica ed alla tutela del paesaggio, è necessario, credo, a questo punto, definire la mia posizione in merito ad alcuni problemi affrontati, posizione che però si è già venuta delineando sviluppando questo lavoro.

Prima di tutto desidero porre in evidenza come parallelamente all'urbanistica (1) dovrebbero essere affrontati il problema della riforma delle finanze locali, del regime dei suoli e chiarire definitivamente come si intenda attuare la pianificazione economica.

Non mi posso soffermare a lungo per illustrare ulteriormente i rapporti che intercorrono tra urbanistica e tutela del paesaggio, e le materie sopra citate. Basta pensare ai deficit dei nostri Comuni ed alle continue difficoltà in cui essi navigano per il reperimento dei fondi, d'altra parte impostare in modo chiaro e risolvere questo problema sta diventando d'importanza vitale non solo per la sopravvivenza delle autonomie locali, ma per l'intera economia nazionale.

Il problema del reperimento di fondi investe infatti la realizzazione stessa dei programmi d'intervento pubblico, il completamento dei nuovi insediamenti edilizi con le necessarie infrastrutture di urbanizzazione primaria e secondaria, e la realizzazione degli interventi per l'edilizia residenziale pubblica.

Legato a quest'ultimo e all'urbanistica è anche il problema del regime dei suoli, la definizione cioè delle caratteristiche infrastrutturali del terreno, perché possa essere edificabile, in quanto strettamente connessa all'assetto dell'edilizia pubblica e privata.

La programmazione economica infine pur collocandosi in un piano diverso, non può prescindere dalla pianificazione urbanistica regionale. In quanto è di preminente interesse statale, come ho già affermato, ma trova il suo naturale completamento nella programmazione regionale e la sua attuazione attraverso i piani territoriali predisposti dalle Regioni, ed è in collaborazione con queste che lo Stato deve elaborare la programmazione economica nazionale.

Credo infatti che spetti alle Regioni operare in ordine alle localizzazioni ed alla disciplina degli insediamenti industriali, d'intesa naturalmente con lo Stato e gli Enti comprensoriali, nell'ambito sempre della pianificazione regionale (2).

In un quadro simile va trovata la giusta collocazione dell'urbanistica regionale, che trova la sua verifica nella pianificazione territoriale.

(1) Problema posto in evidenza anche dalla Commissione Giannini.

(2) Un simile trasferimento di competenza, per esempio, è stato operato con l'art. 4, della legge 6 ottobre 1971, n. 853 sulla Cassa per il Mezzogiorno, si deve però ritenere che possano operare in tal senso anche le Regioni non comprese nel territorio in cui opera la Cassa.

Credo di aver già illustrato, perché lo Stato non ha mai avviato né può avviare una politica del territorio, che invece trova la sua giusta dimensione nella Regione.

Tessuto, quello regionale, che si presenta più idoneo per cogliere le varie diversificazioni locali e il complesso degli interessi sociali in essa esistenti, e quindi programmare l'assetto e lo sviluppo del territorio per zone culturalmente, socialmente ed economicamente omogenee, attraverso la creazione dei comprensori.

2. – L'individuazione degli strumenti urbanistici.

È doveroso ora fare un breve cenno degli strumenti che le Regioni devono adottare nella pianificazione urbanistica e nella tutela del paesaggio.

Non ho potuto approfondire molto questo aspetto della tesi sia per mancanza di elementi, ma soprattutto perché ritengo che non si possano vincolare le Regioni a rigide riserve di competenze legislative e amministrative nello svolgimento della politica del territorio, dovendo lo Stato trasferire, o delegare, quante più possibili competenze legislative settoriali che comprendano interventi sul territorio.

Prima di tutto va precisato che non si tratta, secondo me, tanto di prevedere nuovi strumenti urbanistici per la pianificazione territoriale, ma il salto deve essere soprattutto qualitativo, ispirato al nuovo ruolo che la Regione è chiamata a svolgere nella politica del territorio.

L'individuazione di questi strumenti parte dalla visione dell'urbanistica e dalla sua connessione con la tutela del paesaggio, da me prospettata in questo lavoro.

Nozione in cui la disciplina urbanistica è il momento preponderante dell'assetto del territorio. In una accezione più profonda è da me intesa come disciplina delle relazioni uomo-ambiente, che si realizzano attraverso la pianificazione territoriale.

In questo senso quindi l'urbanistica esercita una funzione attrattiva su tutte le altre discipline connesse con il territorio, in quanto si presenta come l'unico mezzo per comporre, secondo criteri che possano far raggiungere la organicità, tutti i diversi moduli di comportamento dell'uomo rispetto all'ambiente, in essa cioè si attua l'omogeneità dei singoli strumenti.

L'urbanistica si presenta perciò come il momento unificante degli strumenti che disciplinano oggetti diversi, in quanto essi devono essere in funzione l'uno dell'altro.

Possono, certo, esistere nella pianificazione territoriale materie che disciplinano oggetti diversi, ma v'è sempre in esse un oggetto che le accomuna all'urbanistica: il territorio.

Salta quindi il frazionamento esistente nella legislazione statale, in cui manca, per esempio, il coordinamento tra piani urbanistici speciali e piani urbanistici comunali, come salta certa legislazione settoriale che si presenta di difficile attuazione, perché non inserita in una visione globale della politica del territorio.

La pianificazione territoriale regionale si pone infatti in un'ottica completamente diversa da quella predisposta sino ad ora dallo Stato.

S'è visto infatti che la pianificazione territoriale predisposta dallo Stato, e maggiormente la tutela del paesaggio (3) o dei beni d'interesse storico e artistico, si qualifica come una disciplina essenzialmente statico-conservativa, attuata attraverso l'imposizione di vincoli o divieti.

Le Regioni invece devono integrare questa normativa limitativa dello Stato e, acquisendone i dati come presupposti, si devono porre nelle condizioni di attuare la propria attività di programmazione territoriale secondo criteri dinamico-promozionali, senza compromettere, anzi valorizzando l'ambiente naturale o i beni ambientali in generale, o là dove questi beni sono già compromessi, promuovere un nuovo assetto del territorio, cercando di recuperarli.

Precisando ora ulteriormente il rapporto urbanistica-tutela del paesaggio, si può dire che mentre l'urbanistica, intesa come disciplina dell'assetto del territorio, provoca la dimensione regionale della pianificazione territoriale, il concetto di paesaggio ci dà la dimensione culturale degli interventi sul territorio.

(3) Escluso l'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, in cui sembra si possa vedere una visione dinamica della tutela, attuata con i piani paesistici.

L'urbanistica regionale, infatti, non può più essere intesa in modo tradizionale, quale momento settoriale della utilizzazione del suolo in funzione dell'attività edilizia, ma dovrà riguardare nella sua globalità ogni tipo di utilizzazione del suolo.

L'organizzazione regionale del territorio trova cioè la sua più corretta formulazione in una struttura intrinsecamente coordinata della disciplina urbanistica.

Per questo la tutela del paesaggio viene ad attuarsi nell'ambito della pianificazione, territoriale regionale, per l'attrazione, già descritta, che l'urbanistica esercita sugli strumenti che disciplinano oggetti diversi sul territorio.

Pertanto se concettualmente è possibile raggiungere una certa identità tra paesaggio ed urbanistica, in pratica è l'urbanistica che si presenta come il punto di partenza, cioè l'attività comprensiva degli interventi sul paesaggio, sia che essi si presentino come specifici di questa disciplina, sia che si intervenga sul paesaggio con strumenti esclusivamente urbanistici, o di altre discipline.

Esempio tipico può considerarsi quello dei «centri storici», presenti sia nel paesaggio urbano sia nel paesaggio extra-urbano, mentre infatti per i centri storici urbani si può configurare un tipo di intervento essenzialmente conservativo, da attuarsi mediante l'imposizione di vincoli e divieti, nei centri storici extra-urbani l'intervento deve configurarsi in senso dinamico-promozionale, che non si limiterà alla semplice conservazione, ma richiederà pure l'intervento di programmazione socio-economica, che si armonizzi con la tutela del paesaggio (4).

Anche per gli altri beni culturali ambientali è valido il discorso fatto sopra, secondo infatti la loro localizzazione nel territorio, possono richiedere vari tipi d'interventi, ma sempre all'interno del quadro formato dalla pianificazione territoriale regionale.

Anche se, secondo me, il concetto di bene culturale ambientale, introdotto dalla Commissione Franceschini, è servito per rompere l'equilibrio concettuale presente nella legislazione del '39, che si rifaceva a criteri di formalità e godimento estetico del bello, ma che non riusciva a trovare la giusta collocazione nel sistema urbanistico vigente.

Della connessione tra urbanistica e tutela del paesaggio si ha la verifica pratica notando che con interventi non specificamente compresi, dall'attuale legislazione statale, nell'una o nell'altra materia, pure si salvaguarda sia l'ambiente urbano che l'ambiente naturale. Così è per gli interventi a salvaguardia delle risorse idriche, o l'imbrigliamento dei corsi d'acqua, interventi contro l'inquinamento delle acque (scarichi industriali e urbani), forestazione o rimboschimento di zone brulle, gli stessi interventi riguardanti la viabilità, o gli acquedotti o lavori ed opere pubbliche di interesse regionale, menzione a parte meriterebbe il turismo.

Da ciò si conclude che necessariamente è richiesta una omogeneità nella distribuzione degli interventi sul territorio, in modo da tener sempre presente la loro interrelazione reciproca, e l'urbanistica regionale ne costituisce la disciplina unificante.

3. – Gli strumenti urbanistici.

È compito della Regione attuare il salto di qualità richiesto nello svolgimento della politica del territorio, coordinando le varie competenze negli interventi.

È indispensabile però, per una corretta e più sicura politica del territorio delle Regioni, che venga emanata la legge-quadro, prevista dalla stessa Costituzione. Legge-quadro che deve dare i principi e l'indirizzo generale entro cui le Regioni possono disciplinare la propria potestà di governo, e che chiarisca le eventuali ripartizioni di competenze tra Stato e Regioni, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione di interventi settoriali, trasferendo, o delegando, in questo senso quante più funzioni è possibile alle Regioni.

Legge-quadro con cui si definiscano i casi per i quali è necessaria l'intesa tra Stato, Regione, Comprensori e Comuni, mi sto riferendo precisamente alle decisioni che riguardino la dislocazione di insediamenti industriali d'interesse nazionale o a decisioni circa l'attuazione della programmazione economica nazionale.

Con questi presupposti solamente la Regione può predisporre una efficace politica del territorio, che

(4) Visione già contenuta nella legge sulla Montagna, 3 dicembre 1971 n. 1102.

può essere attuata secondo vari livelli di pianificazione.

La legge n. 51 del 1975 della Regione Lombardia ne prevede tre, il primo e più generale è il livello regionale di pianificazione, attraverso il piano territoriale di coordinamento regionale.

Suddivisione quindi territoriale della Regione, partendo da una previsione di assetto più vasto che è quello regionale, sino alla dimensione comunale; divisione che mi sento di condividere, in quanto è in questo quadro che si viene formando, comprensivo di tutti gli interventi sul territorio, che vengono poi specificandosi gli interventi urbanistici dei Comprensori e dei Comuni.

Su questo indirizzo s'è posta la Regione Lombardia, che all'art. 4 della legge n. 51 del 15 aprile 1975, definisce il contenuto del piano territoriale, il quale:

« *a*) formula, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, il quadro generale dell'assetto territoriale della Regione, in relazione alla programmazione economica regionale;

b) costituisce il quadro di riferimento territoriale dei programmi d'intervento e di spesa della Regione e della loro articolazione comprensoriale;

c) coordina i piani d'intervento delle amministrazioni e delle aziende pubbliche, nel rispetto delle loro competenze;

d) definisce, nel rispetto delle competenze statali, i criteri, le disposizioni ed i vincoli per la tutela del patrimonio naturale, agricolo, forestale, storico, artistico ed ambientale della Regione e ne indica le aree relative;

e) definisce i sistemi:

1. della mobilità regionale;

2. dei servizi, delle opere pubbliche, delle infrastrutture di interesse regionale;

3. dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale, anche agli effetti di quanto previsto dal primo e secondo comma dell'art. 3 della legge regionale 17 dicembre 1973, n. 58;

f) stabilisce le norme, i criteri metodologici ed i principali parametri che debbono essere osservati nella formazione dei piani territoriali comprensoriali e dei piani comunali;

g) indica, per gli interventi di interesse regionale, le scelte di destinazione d'uso, di vincolo e la relativa localizzazione;

h) indica le previsioni immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica di livello comprensoriale e comunale ed immediatamente vincolanti anche nei confronti dei privati ed i termini, entro i quali, i piani territoriali comprensoriali ed i piani comunali debbono essere adeguati alle sue previsioni ... ».

Come si vede perciò il piano regionale contiene le direttive generali degli interventi sul territorio, cui i Comprensori ed i Comuni dovranno attenersi nella propria disciplina territoriale.

Per tornare ai rapporti con la tutela del paesaggio spetterà quindi alla Regione individuare gli strumenti di intervento sul paesaggio extra-urbano, per esempio le zone da delimitare come parchi o riserve naturali, dare ai comprensori i principi per la definizione del rapporto città-campagna. Funzioni che rientrano nel potere di indirizzo che la Regione deve assolvere nei confronti della pianificazione comprensoriale e comunale.

Sempre la Regione deve dare gli indirizzi a Comprensori e Comuni, per la localizzazione degli insediamenti industriali, secondo le linee della programmazione economica regionale.

Nel procedimento di formazione del piano giustamente si offre la possibilità, prima della sua adozione definitiva, al Governo, Comuni, Province, organismi comprensoriali, Enti pubblici interessati, organizzazioni sociali ed a proprietari terrieri, di far pervenire alla Giunta delle osservazioni, che verranno poi prese in esame.

La pianificazione urbanistica a livello comprensoriale invece penso dovrebbe cogliere il rapporto città-campagna, essere quindi l'anello di unione tra paesaggio urbano e paesaggio extra-urbano.

Spetta perciò ai comprensori recepire le direttive di politica territoriale predisposte dalla Regione, sempre a livello sovra-comunale, e verificare in questa dimensione, che gli interventi sul territorio corrispondano alle esigenze sociali, economiche, culturali e ambientali delle zone per cui sono predisposti.

Le zone comprensoriali si presentano quindi come il punto di riferimento e della pianificazione regionale e della pianificazione comunale.

Nell'art. 8 della L.R. n. 51 prima citata, che contiene disposizioni circa i contenuti del piano territoriale di coordinamento comprensoriale, la Re-

gione Lombardia segue, in linea generale, l'indirizzo da me tracciato.

Viene infatti precisato che il piano comprensoriale costituisce «l'articolazione del piano regionale ed il quadro di riferimento territoriale del piano socio-economico comprensoriale». È a questo livello che si disciplina principalmente il coordinamento delle previsioni di intervento con particolare riferimento a quelle relative «ai distretti scolastici, alle zone sanitarie, ai bacini di traffico, ai bacini delle acque, ai piani consortili per l'edilizia economica-popolare e per lo sviluppo delle aree produttive e commerciali nonché ai piani agricoli zonali».

La funzione che deve svolgere il comprensorio nell'ambito regionale si presenta di vitale importanza, costituendo il momento essenziale per la razionalizzazione dell'uso del territorio, soprattutto extra-urbano.

Per questo sempre in relazione al piano regionale, il piano comprensoriale dovrebbe contenere:

«*a*) le previsioni globali degli insediamenti, nell'ambito del proprio territorio, in base a parametri temporali e quantitativi stabiliti in coerenza con la programmazione socio-economica del comprensorio;

b) le localizzazioni degli insediamenti di rilevanza comprensoriale;

c) i criteri e le direttive per la localizzazione degli insediamenti di rilevanza comunale;

d) la definizione della rete della viabilità principale extra-urbana e dei trasporti a livello comprensoriale con particolare riguardo al servizio di trasporto pubblico;

e) la localizzazione delle attrezzature pubbliche e collettive e degli impianti tecnologici di interesse comprensoriale;

f) i criteri e i vincoli per la tutela del patrimonio storico, artistico, naturale, agricolo, forestale, ambientale e per l'autorizzazione delle trasformazioni d'uso del suolo che ne modifichino la struttura e l'aspetto;

g) la previsione degli interventi di sistemazione idrogeologica e forestale e delle aree da destinare a parchi, riserve naturali di interesse comprensoriale;

h) l'indicazione dei vincoli idrogeologici esistenti, ai sensi dell'art. 1 e seguenti del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267, con le proposte degli eventuali ampliamenti e completamenti;

i) l'indicazione delle zone soggette ad opere di sistemazione idraulica-forestale, con le previsioni dei rimboschimenti, rinsaldamento ed opere costruttive ed idrauliche connesse;

l) l'indicazione delle altre opere necessarie per il consolidamento del suolo e regimentazione delle acque, ai fini di una migliore utilizzazione agraria;

m) le previsioni di utilizzo agrario e forestale dei patrimoni silvo-pastorali appartenenti ai Comuni e ad altri Enti di cui all'art. 139 e seguenti del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267;

n) le indicazioni delle previsioni immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica comunale ed immediatamente vincolanti anche nei confronti dei privati, ed i termini entro i quali i piani comunali debbono essere adeguati alle sue previsioni».

Così l'art. 8 della legge urbanistica, se così si può definire, della Regione Lombardia, contenuto che condivido in larga parte, anche se specificherei ulteriormente i rapporti con i Comuni, soprattutto per quanto riguarda il punto *c*, limiterei il potere dei comprensori alle direttive per gli insediamenti artigianali e industriali.

Per quanto riguarda il rapporto con la tutela del paesaggio, oltre alle prescrizioni contenute nell'art. citato, secondo me, dovrebbe competere ai comprensori la redazione e l'attuazione dei piani territoriali paesistici, sempre secondo le direttive contenute nel piano territoriale regionale, e la gestione di parchi naturali di dimensioni comprensoriali, e l'elaborazione di piani di sviluppo per zone omogenee.

Alla base della pianificazione urbanistica però restano sempre i Comuni, ai quali la stessa legge della Regione Lombardia riconosce il ruolo di artefici principali della pianificazione territoriale.

Ritengo opportuna la divisione, predisposta dalla Regione Lombardia, delle previsioni del piano regolatore attuando la distinzione tra le parti di territorio comunale delimitato come centri abitati e il territorio non urbanizzato, per qualificare l'azione dei Comuni.

Il piano regolatore comunale, poi, deve individuare, ed anche in questo sono d'accordo, non solo la perimetrazione, del centro storico e di eventuali nuclei urbani di interesse storico, artistico, ambientale, ma anche la perimetrazione delle zone di com-

pletamento, di eventuali zone di ristrutturazione e trasformazione funzionale, delle zone industriali, commerciali e artigianali, sempre però secondo i principi e le direttive emanate dalla Regione e nel piano comprensoriale.

La disciplina del piano regolatore generale prevede l'individuazione dei beni paesistici e naturali, di caratteristiche idrogeologiche e dell'assetto culturale ed agricolo-produttivo per il territorio non urbanizzato.

Ma è proprio a questo livello che non condivido in pieno le norme della legge urbanistica della Regione Lombardia, in quanto mi sembra che oltre al potere di individuazione non attribuisca altre concrete possibilità di intervento sul paesaggio o sui beni d'interesse storico-artistico e ambientale.

Non sono poi d'accordo nel frazionamento dell'attuazione del piano regolatore, perché, secondo me, si potrebbe benissimo ridurre il sistema di pianificazione comunale ad un unico piano generale, che seguendo le direttive dei piani comprensoriali e regionali, contenga prescrizioni vincolanti sostitutive dei piani particolareggiati, previsioni di piani di lottizzazioni, da attuarsi mediante i piani pluriennali, costituendo la licenza edilizia una forma sufficiente di controllo sulla conformità degli edifici alle prescrizioni contenute nel piano regolatore.

Condivido invece l'obbligo esteso a tutti i Comuni di adottare il piano regolatore generale.

Sarebbe poi da verificare, secondo me, un decentramento ai Comuni dei poteri di tutela e conservazione di beni immobili di interesse storico e artistico, solo che venissero dotati di adeguati mezzi tecnici e sufficienti finanziamenti, aspetto anche questo non affrontato esaurientemente dalla legge della Regione Lombardia.

4. – Ultime considerazioni.

Per i motivi sopra esposti non condivido neppure l'opinione secondo cui sarebbe necessario emanare una legge organica per la tutela di tutti i beni culturali, ambientali e non, se ciò avvenisse si rischierebbe di ricreare il dualismo esistente nella legislazione del '39, mentre secondo me tutto ciò che concerne il territorio è attratto necessariamente dall'urbanistica, in un sistema incentrato ancor più sui Comuni e le Regioni, secondo lo schema sopra proposto.

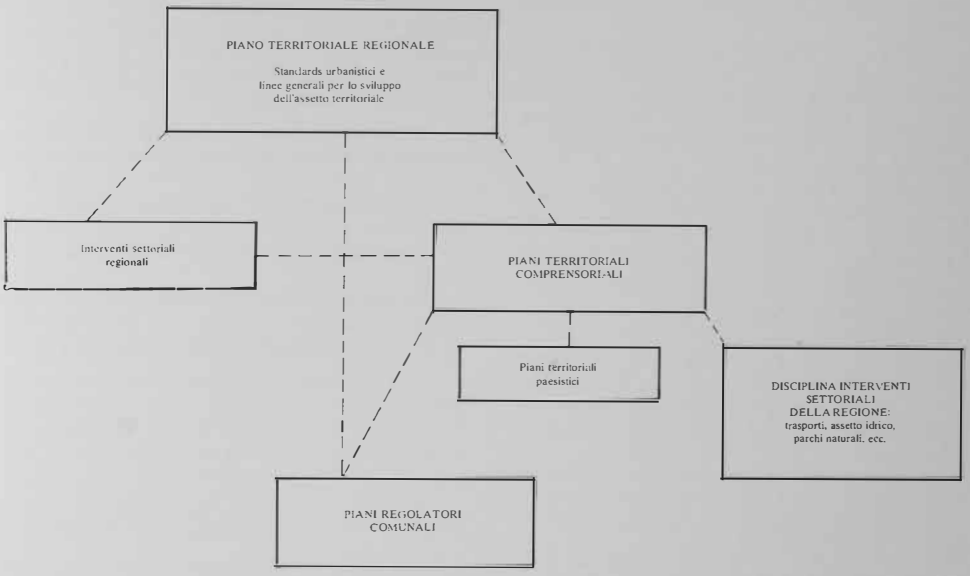
Non sarebbe difficile, credo, formando i mezzi adeguati (per esempio l'assistenza dei tecnici della sovrintendenza), porre in essere un sistema di tutela, che preveda lo sviluppo in due direzioni, cioè dall'alto verso il basso e viceversa, predisponendo una progressiva partecipazione dei cittadini a questa attività, attraverso Comuni, Regioni e Stato. Un sistema in cui organismi socio-politici provvedano all'azione promozionale, che siano affiancati da organi tecnici per l'individuazione e l'attuazione di una corretta tutela-conservazione.

La tutela del paesaggio non può essere limitata infatti alla sola individuazione delle bellezze naturali da tutelare e vincolare, ma è soprattutto programmare lo sviluppo del territorio in armonia con tutti i fattori che hanno determinato o determinano le caratteristiche, fattori che possono essere di ordine storico, artistico, culturale o naturale.

In ultimo resta da sottolineare il fatto che non basta avere delle buone leggi, o degli uffici efficienti, per attuare una seria disciplina del territorio, includendo in questo concetto anche la tutela del paesaggio, ma è indispensabile che alla base di tutto questo vi sia una profonda coscienza civile, sensibilità sociale e culturale in tutti i cittadini, e conoscenza accurata delle leggi, in una visione generale degli aspetti connessi alla politica del territorio.

Il rapporto che l'uomo ha con l'ambiente che lo circonda e in cui vive è sempre connesso alla cultura ed alla civiltà di un popolo, sia che esso subisca i danni delle speculazioni o dell'inquinamento, sia che divenga partecipe organizzatore di un armonico assetto del territorio.

APPENDICE



Prospetto I - Ipotesi di rapporti funzionali tra urbanistica e tutela del paesaggio, nell'ambito dell'organizzazione territoriale regionale.

In questo quadro possono verificarsi due ipotesi:

I - La Regione accentra su di sé ogni aspetto della disciplina di tutela del paesaggio, cioè fa proprie le competenze ex legge n. 1089 e 1497 del 1939. In questo caso la Regione, sostituendosi in pratica allo Stato, non solo individua i beni o le bellezze da conservare e tutelare, ma ne gestisce pure la disciplina di tutela e conservazione, mentre i comprensori e Comuni devono necessariamente includere questi vincoli nei propri piani territoriali (comunale e comprensoriale).

Verificandosi questa ipotesi, si toglie al comprensorio la disciplina degli interventi settoriali predisposti dalla Regione.

La Regione pertanto svolge l'attività legislativa, come pure l'attività amministrativa, cioè oltre all'attività di individuazione attua pure la tutela conservativa e promozionale dei beni culturali ambientali.

II - Nell'ambito del piano territoriale regionale, la Regione emana direttive circa i piani territoriali paesistici, o zone da sottoporre a speciali vincoli di tutela, delegando poi ai Comuni e Comprensori la attività amministrativa di tutela conservativa o promozionale, riconoscendo inoltre a Comuni e Comprensori la facoltà di individuare beni o bellezze da tutelare.

La Regione definisce nel quadro del piano territoriale i propri settori d'intervento, ed i principi e criteri direttivi per lo svolgimento delle competenze di Comuni e Comprensori, attività che la Regione può svolgere anche con stralci di piano territoriale, approvati con legge regionale.

Sempre nell'ambito del piano territoriale regionale vengono indicati gli standards urbanistici, secondo le diverse esigenze delle zone.

È evidente che può verificarsi pure una terza ipotesi, in cui si trovino aspetti della prima e della seconda ipotesi prospettate.

Pur rimanendo alla Regione la possibilità di indirizzare la propria politica del territorio secondo una delle ipotesi prospettate, è tuttavia necessario che sia la Legge-quadro dello Stato ad indicare i principi e criteri direttivi dello svolgimento delle potestà attribuite alle Regioni.

In linea generale i limiti, ai quali può essere sottoposta la Regione nei confronti di Comuni e Comprensori, si possono ridurre a tre categorie:

a) notevole interesse pubblico del bene tutelato (nel caso della prima ipotesi);

b) territorialità sovracomunale, per i parchi naturali, riserve naturali o piani paesistici (sempre nel caso della prima ipotesi);

c) la gestione amministrativa della tutela, sia essa di carattere conservativo che promozionale, che deve essere delegata a Comprensori e Comuni (nel caso della II ipotesi).

Naturalmente i principi dei limiti della potestà e competenze della Regione devono essere definiti nella Legge-quadro dello Stato.

Per concludere, si possono prospettare varie ipotesi per la gestione di beni d'interesse paesistico e ambientale, quali i parchi naturali o florifaunistici, centri storici urbani ed extraurbani, o gli stessi beni d'interesse storico e artistico:

1) gestione diretta della Regione (o dello Stato);

2) creazione di un Ente specifico per la gestione del bene;

3) gestione attuata dagli stessi Comprensori, specialmente per quanto riguarda i beni paesaggistici e naturali, come i parchi, centri storici extraurbani;

4) gestione diretta dei Comuni, per quanto riguarda essenzialmente la tutela di giardini, ville, parchi, monumenti compresi nel territorio comunale.

È evidente però che la competenza nella scelta dell'uno o dell'altro momento per l'attuazione della tutela spetta alla Regione, secondo i principi che ciascuna Regione si è data per promuovere lo sviluppo dell'assetto del territorio.

La mia scelta appare chiara: la seconda ipotesi prospettata ai punti 3 e 4, esposti in ultimo.

BIBLIOGRAFIA

Capitolo I

Atti Assemblea Costituente:

Relazione del Presidente la Commissione dei 75 all'Assemblea;

Lavori della Commissione dei 75 - Seduta del 30 ottobre 1946;

Lavori in aula sull'art. 9, 2° comma - Seduta del 30 aprile 1947;

Lavori in aula sull'art. 117 - urbanistica - Seduta del 1°-8 luglio 1947.

G. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969.

Capitolo II

Paragrafi 1 e 2:

F. Merusi, *Art. 9 Costituzione*, in «Commentario della Costituzione», Zanichelli, Bologna 1975.

M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose d'interesse storico e artistico*, CEDAM, Padova 1953.

M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma 1953.

G. Amati, *Le istituzioni e gli interessi*, in «Politica del diritto», 1971, 177.

E. Cheli, *La Costituzione alla svolta nel primo ventennio*, in «Politica del diritto», 1971, 167.

S. Rodotà, *Le due liberalizzazioni*, in «Politica del diritto», 1971, 189.

A. Predieri, *La dinamica delle istituzioni*, in «Politica del diritto», 1971, 237.

G. Amati, *Appunti per la revisione della legge urbanistica*, in «Rass. Lav. Pubbl.», 1956, 77.

G. Amati, *Considerazioni e proposte per la revisione della legge urbanistica*, I.N.U., Roma 1956.

G. Amati, *Variazioni sul tema*, in «Nuova Rass.», 1955, 361.

G. Amati, *Per una inchiesta urbanistica nei Comuni d'Italia*, in «Nuova Rass.», 1955, 678.

G. Amati, *Aree fabbricabili, piani regionali, piani comunali*, in «Nuova Rass.», 1955, 1400.

V. Palumbo, *Urbanistica attiva e urbanistica passiva*, in «Il Corriere Am.vo», 1956, 163.

D. Rodella, *La tutela del paesaggio e degli ambienti urbani tradizionali e la legislazione urbanistica*, in «Rass. Lav. Pubbl.», 1957, 345.

D. Rodella, *Aspetti giuridici della pianificazione regionale*, I.N.U., Roma 1953.

E. Cianetti, *Il paesaggio elemento dell'urbanistica*, in «Rass. Lav. Pubbl.», 1956, 183.

C. Trebeschi, «*Città e campagna*». *Piccola silloge di appunti e di problemi* ..., in «Le Corti di Brescia e Venezia», 1959, 187.

A. M. Sandulli, *Profili giuridici in materia urbanistica e di paesaggio napoletano*, in «L'Amm.ne It.na», 1957, 953.

A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1957.

A. M. Sandulli, *Giurisdizione e amministrazione in materia di urbanistica*, in «Il diritto dell'economia», 1958.

A. M. Sandulli, *Appunti per un piano di studio sui piani regolatori*, in «Riv. Giur. Ed.», 1958, II, 131 e segg.

A. M. Sandulli, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in «Il diritto dell'economia», 1956, 166.

T. Zago, *La protezione giuridica delle bellezze naturali*, in «L'Amm.ne It.na», 1958, 11 e segg.

G. Ortolani, *La nuova disciplina urbanistica*, Empoli 1953.

V. Testa, *Elementi di materie giuridiche applicate all'urbanistica*, Roma.

V. Testa, *Manuale di legislazione urbanistica*, Giuffrè, Milano 1956.

M. S. Giannini, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in «Giurisprudenza Civile», 1950, 882.

M. S. Giannini, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in «Foro Italiano», 1953, III, 19-20.

A. Predieri, *Discussione sulla natura e sulla efficacia giuridica dei piani urbanistici*, in «Urbanistica», 1958, n. 24-25, 166.

A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in «Riv. Trim. di Dir. Pubbl.», 1961.

G. Giacobelli, *Le limitazioni della proprietà privata nei piani regolatori*, in «Nuova Rass.», 1956, 1003.

A. Casalin, *Le licenze edilizie*, Vicenza 1957.

F. Benvenuti, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in «Atti del Convegno ...», Passo della Mendola 1955.

F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova 1957.

F. Benvenuti, *Efficacia ed esecutività dei piani regolatori generali*, in «Rass. Lav. Pubbl.», 1956, 183.

G. Vignocchi - G. Berti, *Piani regolatori*, estratto dal «Nuovissimo Digesto», U.T.E.T., Torino 1958.

G. Vignocchi, *Il potere regolamentare dei Ministri*, Morano, Napoli 1957.

F. Cuccia, *Spunti critici sull'istituto dei piani territoriali secondo la legge del 1942*, in «La pianificazione regionale», I.N.U., Roma 1953.

F. Cuccia, *In tema di ammissibilità di modifiche d'ufficio ai piani urbanistici in sede di approvazione*, in «Riv. Amministrativa», 1953, 225.

G. Miele, *Problemi costituzionali ed amministrativi della pianificazione economica*, in «Riv. Trim. di Dir. Pubbl.», 1954, 125.

U. Possenti, *I piani intercomunali*, in «Il Corriere Amm.vo», 1957, I, 129.

G. Astengo, *Strumenti legislativi per l'attuazione dei piani regolatori*, in «Urbanistica», n. 20, 65.

G. Astengo, *Temi urbanistici per la prossima legislatura*, in «Urbanistica», 1958, 23.

G. Samonà, *Proposte per un avviamento dei problemi urbanistici verso la pianificazione totale*, in «Urbanistica», n. 20.

F. Vaudetti - G. Vigliano, *L'attuazione dei piani regolatori nei centri minori del Piemonte* - I.N.U., *L'attuazione dei piani regolatori comunali*, I.N.U., Roma 1956.

A. Pallottino, *Questioni di giurisprudenza in tema di piani regolatori*, in «Foro It.no», 1954, I, 1255.

S. Cattaneo, *Rassegna critica di giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali*, in «Riv. Giur. Ed.», 1960, II, 218.

O. Sepe, *Tutela del paesaggio*, in «Riv. Trim. di Dir. Pubbl.», 1961, 1054.

Paragrafi 3 e 4:

S. Rodotà, *Le due liberalizzazioni*, in «Politica del diritto», 1971, n. 2.

S. Cassese, *L'immunità della burocrazia*, in «Politica del diritto», 1971, n. 2.

V. Testa, *Manuale di legislazione urbanistica*, Giuffrè, Milano 1956.

V. Testa, *Disciplina urbanistica*, Giuffrè, Milano 1961.

V. Testa, *Nuove esigenze e nuovi strumenti urbanistici*, in «Nuova Rass.», 1966, 3.

R. Lucifredi, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia di tutela delle bellezze naturali*, in «Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio», Sanremo 1961, Giuffrè, Milano 1963.

W. Dorigo, *Legislazione urbanistica*, in «Rass. Parlamentare», 1961, 706.

D. Roccella, *Urbanistica, bellezze naturali, patrimonio storico e artistico*, in «Nuova Rass.», 1965, 550.

M. Cantucci, *Limitazioni e vincoli a tutela delle bellezze naturali e procedimenti di imposizione*, in «Atti del Convegno di Studi Giuridici ...», cit., Sanremo 1961.

A. M. Sandulli, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in «Atti del Convegno di Studi Giuridici ...», cit., Sanremo 1961.

A. M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in «Atti VII Convegno di Studi Amministrativi», Varenna 1961.

A. M. Sandulli, *Urbanistica e finanza comunale*, in «Riv. Giur. Ed.», 1962, II, 151.

Atti del Convegno di Studi Giuridici sulla tutela del paesaggio - Sanremo 1961, Giuffrè, Milano 1963.

D. Rodella, *Problemi giuridici della conservazione dei centri storici in rapporto alla generale disciplina urbanistico-edilizia*, in «Nuova Rass.», 1961, 897.

D. Rodella, *Problemi da risolvere per la pianificazione urbanistica intercomunale*, in «Attualità Amm.va», 1966, 393.

D. Rodella, *Le aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*, in «Nuova Rass.», 1962, 1341.

D. Rodella, *La legge 18 aprile 1962, n. 167 sui piani delle aree per l'edilizia economica e popolare ed i problemi*

interpretativi per la sua applicazione, in « Riv. Giur. Ed. », 1963, II, 87.

A. Gleijeses, *Problemi della protezione delle bellezze naturali* ..., in « Nuova Rass. », 1962, 3.

O. Sepe, *Il Convegno giuridico sulla tutela del paesaggio*, in « Il Cons. di Stato », 1961, II, 553.

O. Sepe, *La tutela del paesaggio*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1961, 1054.

O. Sepe, *La tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*, in « Il Corriere Amm.vo », 1962, 725.

G. Vignocchi, *Su taluni problemi giuridici e di politica legislativa in tema di tutela del paesaggio*, in « Il Cons. di Stato », 1963, II, 254.

Atti della Commissione Francheschini, raccolti in « Per la salvezza dei beni culturali in Italia », Colombo, Roma 1967.

G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in « Atti del VII Convegno di Studi Amm.vi », Varenna 1961.

V. Columbo, *Esperienze nella pianificazione intercomunale*, in « Nuova Rass. », 1962, 1939.

V. Columbo, *I piani intercomunali*, in « Nuova Rass. », 1962, 509.

M. Pacelli, *I piani intercomunali*, in « Nuova Rass. », 1963, 2726.

M. Pacelli, *I demani comunali di aree edificabili*, in « Nuova Rass. », 1963, 889.

G. Azzaro, *La riforma della legge urbanistica*, in « Il Corriere Amm.vo », 1963, 593.

R. Melis, *Necessità di una pianificazione urbanistica aderente al nuovo concetto*, in « L'Amm.ne locale », 1962, 449.

D. Di Gioia, *Osservazioni sull'ultima riforma di legge urbanistica*, in « Rass. Lav. Pubbl. », 1964, 729.

D. Di Gioia, *Aspetti del nuovo progetto di legge*, in « Nuova Rass. », 1963, 872.

G. D'Angelo, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in « Riv. Giur. Ed. », 1965, II, 119.

G. D'Angelo, *Rassegna critica di giurisprudenza sui piani regolatori generali*, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, II, 3.

G. D'Angelo, *In tema di disposizioni del piano regolatore generale immediatamente operative*, in « Riv. Giur. Ed. », 1961, I, 786.

L. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, CEDAM, Padova 1962.

AA.VV., *Invito ad un dibattito sull'ultimo progetto di legge urbanistica*, in « Riv. Giur. Ed. », 1962, II, 141 e segg., con interventi di V. Andrioli, V. Testa e G. D'Angelo.

Legge 18 aprile 1962, n. 167 - « Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare »:

Atti della Camera dei Deputati - IX Commissione permanente (Lavori Pubblici).

Relazione alla Camera - Rel. Ripamonti.

Gargiulo, *Coordinamento di competenze in tema di piani regolatori, piani paesistici e provvedimenti di imposizione ex art. 21 l. n. 1089 del 1939*, in « Rass. Avv. dello Stato », 1964, I, 920.

S. Cattaneo, *Rassegna critica di Giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali*, in « Riv. Giur. Ed. », 1960, II, 218.

S. Roda, *Orientamenti giurisprudenziali sulla tutela delle bellezze naturali*, in « Rass. Avv. dello Stato », 1965, I, 537.

E. Morone, *Se sussista un interesse autonomo del Comune a fianco dell'interesse statale nella tutela del paesaggio*, in « Giur. Italiana », 1962, IV, 76.

R. Meregazzi, *Tutela giuridica degli interessi dei terzi in materia di pianificazione urbanistica*, in « La pianificazione urbanistica », Giuffrè, Milano 1961.

Capitolo III

F. Spantigati, *Manuale* ..., cit.

G. Pifferi, *Riflessioni sulla legge-ponte, 6 agosto 1967, n. 765*, in « L'Amm.ne Italiana », 1968, 699.

G. Pifferi, *Vincoli agli agglomerati di interesse storico, artistico o ambientale secondo la legge 6 agosto 1967, n. 765*, in « Riv. Amm. », 1968, 362.

D. Rodella, *Principi informatori della cosidetta « Piccola riforma urbanistica »*, in « L'Amm.ne Italiana », 1967, 60.

D. Rodella, *La legislazione urbanistica in Italia alla luce delle modificazioni apportate dalla « Legge-Ponte »*, in « Città e società », 1967, n. 6, 66.

D. Rodella, *Le modificazioni in materia urbanistico-edilizia*, in « Nuova Rass. », 1967, 1605.

D. Rodella, *L'art. 17 della legge urbanistica « Ponte » e le caratteristiche della pianificazione urbanistica* ..., in « L'Amm.ne Italiana », 1969, n. 9.

G. D'Angelo, *La « Piccola riforma » della legge urbanistica*, in « Riv. Giur. Ed. », 1967, II, 26.

P. Bonaccorsi, *Note introduttive alla « Legge-Ponte » urbanistica*, in « Riv. Agraria Italiana », 1968, 330.

F. Catenacci, *La disciplina urbanistica dopo la Legge-Ponte*, in « L'Amm.ne Italiana », 1968, 31.

G. Roehrssen, *La legislazione urbanistica italiana*, in « Rass. Lav. Pubbl. », 1969, 1181.

G. Fragola, *Urbanistica ed edilizia*, CEDAM, Padova 1972.

G. Fragola, *I centri storici nella disciplina urbanistica*, in « Riv. Amm. », 1970, 102.

M. S. Giannini, *Urbanistica e Regioni*, in « Atti del VI Seminario di Studi Amministrativi », Perugia 1971, in « Nuova Rass. », 1973, n. 3, 299 e segg.

F. Piga, *Effetti della Sentenza n. 55 della Corte Costituzionale nel processo di formazione dei piani regolatori*, in « Foro Amm.vo », 1968, II, 122.

M. Bon Valsassina, *Vincoli espropriativi e diritto all'indennizzo*, in « Giurisprudenza Costituzionale », 1968, I, 846.

G. De Virgilii - F. Spantigati, *Un esperimento di opinione dissenziente alla Sentenza n. 55 del 1968 della Corte Costle*, in « Giur. Costle », 1968, I, 865.

V. Caianello, *Il coordinamento tra autorità amministrative nella disciplina urbanistica*, in « Rass. Llav. Pubbl. », 1970, 21.

Legge 6 agosto 1967, n. 865 - « Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 »:

Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - d.d.l. n. 3669 - Rel. del Ministro dei LL.PP.: Mancini - Seduta del 20 dicembre 1966.

Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - IV Legislatura - Commissione in sede legislativa, IX Commissione - Seduta del 9 febbraio 1967 - Rel. Ripamonti.

Atti della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica.

Sentenza n. 55 Corte Costituzionale del 19 maggio 1968, in « Giurisprudenza Costituzionale », 1968, I, 883.

Legge 18 novembre 1968 n. 1187 - «Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 »:

Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - Rel. Baroni. Senato della Repubblica - Rel. Togni.

Capitolo IV

E. Antonini, *La difesa della natura possibilità e limiti dell'intervento delle regioni*, in « Bollettino della società di Studi politici », 1970, n. 3, 51.

M. S. Giannini, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1971, 231.

M. S. Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1971, 1122.

M. S. Giannini, « *Ambiente* »: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1973, 15.

M. S. Giannini, *Primi rilievi sulla nozione di gestione dell'ambiente e del territorio*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1975, 479.

M. S. Giannini, *I beni culturali*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1976, 3.

M. S. Giannini, *Urbanistica e Regioni*, in « Atti del VI Seminario ... », cit.

G. Volpe, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1971, 355.

R. Poggi, *Rassegna di Giurisprudenza sull'urbanistica* (a cura di R. Poggi), Giuffrè, Milano 1972.

AA.VV., *Regione e il governo del territorio* (Atti del Convegno, Milano 27 maggio 1972), Giuffrè, Milano 1972.

F. Trimarchi, *Il comprensorio tra programmazione e riassetto dei poteri locali*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1973, 1404.

G. Ghetti, *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1973, 1823.

G. Berti, *Recensione a Predieri - Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1971, 1157.

G. Berti, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale urbanistica*, in « Riv. Amm. », 1970, I, 617.

G. Berti, *Politica del territorio e ruolo di governo nella Regione*, in « Regione e governo del territorio », (Atti del Convegno), Giuffrè, Milano 1972.

S. Cattaneo, *La disciplina urbanistica nella politica di piano*, in « Riv. Giur. Ed. », 1970, II, 113.

G. D'Angelo, *Tutela dei beni culturali e proposte di riforma legislativa*, in « Riv. Giur. Ed. », 1972, II, 3.

G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in « Riv. Giur. Ed. », 1974, 112.

F. Kaner - A. Lacava, *Ambiente e territorio - Pianificazione territoriale e quadro di vita in Italia*, Officina Edizioni, Roma 1975.

AA.VV., *Intervento pubblico per la tutela dell'ambiente: ricognizione delle funzioni dello Stato e delle Regioni a Statuto Ordinario*. A cura di A. Brancasi, A. Corpaci, C. Maviglia, Giuffrè, Milano 1975.

F. Teresi, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, in « Riv. Trim. di Dir. Pubbl. », 1975, 1970.

F. Merusi, *L'art. 9 Costituzione ...*, Commentario della Costituzione, Zanichelli, Bologna 1975.

A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in « Riv. Giur. Ed. », 1967, II, 69.

A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969.

G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna 1972.

P. Armaroli, *Gli Statuti delle Regioni*, Sansoni, Firenze 1971.

D. Rodella, *Il trasferimento alle Regioni a Statuto Ordinario delle funzioni amministrative statali. Considerazioni sui decreti delegati*, in « L'Amm.ne Italiana », 1972, 1000.

D. Rodella, *Le leggi regionali lombarde 15 aprile 1975, n. 51 e 52: principi informatori e prime annotazioni*, in « Nuova Rass. », 1976, n. 13.

Lavori della Commissione Giannini - Relazione conclusiva e proposte normative.

L. Barsotti - F. Spantigati, *Potere di piano e proprietà*, Einaudi, Torino 1971.

AA.VV., *Urbanistica Regionale*, Etas-Kompass., Milano 1973.

Ricerca sui beni culturali, a cura della Camera dei Deputati, Roma 1975.

M. Cantucci, *Dalle bellezze naturali ai beni ambientali come oggetto della tutela giuridica*, 1968 (o 1969).

G. Fragola, *Urbanistica ed edilizia*, CEDAM, Padova 1972.

F. Catenacci, *Urbanistica e D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8*, in « L'Amm.ne Italiana », 1972, 1244.

C. Gessa, *La disciplina urbanistica nel rapporto tra competenze dello Stato e delle Regioni a Statuto Ordinario*, in « Foro Amm.vo », 1971, III, 348.

G. Pasini, *Problemi attuali di legislazione urbanistica a livello statale e regionale*, in « Riv. Giur. Ed. », 1973, II, 3.

G. Vignocchi, *Aspetti evolutivi della programmazione urbanistica nel nuovo ordinamento regionale*, in « Riv. Giur. Ed. », 1974, II, 75.

G. Pericu, *Le prime riforme regionali in materia urbanistica*, in « Le Regioni », 1974, 423.

Sentenza n. 141 della Corte Costituzionale del 24 luglio 1972, in « Giurisprudenza Costituzionale », 1972, I, 596.

Statuti Regionali comparati, a cura di F. Galgano e F. Pellicani, Zanichelli, Bologna 1972.

D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8: « Trasferimento alle Regioni a Statuto Ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici », in « Supp. ord. n. 1 alla Gazzetta Uff. », n. 26 del 29 gennaio 1972.

Risoluzione della Regione Toscana: « Normative regionali in materia di urbanistica e sulla determinazione di concreti indirizzi di assetto del territorio », in « B.U. Regione Toscana », n. 23 del 12 maggio 1973.

Regione Lombardia: L.R. 15 aprile 1975 n. 51 - « Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico », in « B.U. Regione Lombardia », 2° supplemento al n. 16 del 20 aprile 1975.

ENRICO SISI

TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI NEL QUADRO GENERALE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA NAZIONALE E REGIONALE

INTRODUZIONE

Il lavoro che presento si ritma su due indirizzi distinti. Da una parte offre l'analisi dell'attività legislativa svolta dalle regioni nel campo dell'urbanistica, dall'altra intende trarre, se non le conclusioni, almeno alcuni spunti critici capaci di renderlo più immediatamente vivo.

Naturalmente l'attenzione è stata sempre rivolta in modo particolare ai due settori che, pur non essendo i più caldi nell'ambigua problematica urbanistica, sono tra quelli che più hanno avuto la capacità di attirare l'interesse tanto degli studiosi quanto degli operatori e di suscitare anche le emozioni e le preoccupazioni di notevoli porzioni della pubblica opinione.

Se però il mio studio si è accentrato sui settori specifici della difesa dei beni naturali e di quella dei beni culturali, non è potuta mancare di volta in volta un'analisi dell'attività legislativa sviluppatasi nel quadro generale dell'urbanistica, come viceversa è stato necessario porre la massima attenzione sulla legislazione nazionale, che regola i due settori specifici presi a base del nostro lavoro.

Infatti, poichè si è trattato di offrire un quadro analitico ma contestualmente critico dell'attività legislativa delle varie regioni, era necessario presentare le singole cornici entro le quali gli organi legislativi regionali hanno inserito, quando lo hanno fatto, le loro norme sugli argomenti interessanti la nostra trattazione, come pure ricordare la specifica regolamentazione, spesso pluridecennale, valida a livello statale.

Il primo e fondamentale risultato di questo attento ed appassionato lavoro è la presentazione in un corpo organico, accuratamente analitico, di tutte le leggi ed, in genere, i disposti statali e regionali relativi alla difesa ed alla organizzazione sia dei beni naturali sia di quelli culturali con specifica attenzione per i centri storici. Il corpo così ottenuto costituisce un istituto capace di vita autonoma, offerto alla diligente interpretazione di chi ne sia interessato.

Ma poichè, pur lasciando agli altri la libertà di una lettura interpretativa, sento sempre il dovere di offrire anche la mia lettura dei fatti, in questo caso legislativi, introdotti a costituire il corpo dell'analisi, accompagno la parte fondamentale del lavoro con questa prima parte che ne è nello stesso tempo introduzione e conclusione.

Qui vengono indicate le mie linee interpretative dell'attività legislativa regionale nel quadro generale dell'urbanistica e nei due settori specifici, tenuti fermi come precisi obiettivi nel corso di tutta la trattazione.

La prima osservazione di ordine generale, che può essere ricavata dall'analisi del lavoro legislativo svolto dalle regioni, è la sua forte disparità e la notevole diversità di risultati da regione a regione. Non si tratta solo e, forse, neppure di caratteristiche diverse dovute alla differenza di colore politico delle relative amministrazioni: vi sono regioni con amministrazioni di un determinato indirizzo politico che hanno svolto un lavoro di buona qualità e di notevole impegno, mentre altre amministrazioni consorelle in indirizzo politico hanno effettuato, quando lo hanno fatto, un lavoro modesto e scadente. Vi sono poi casi di amministrazioni che

hanno tratto, di sana pianta, interi provvedimenti legislativi non solo da quelli di amministrazioni affini, ma perfino da quelli emanati da amministrazioni di tutt'altro indirizzo politico ed abbastanza lontane come situazioni oggettive. Vi sono state amministrazioni notevolmente attive ed altre persistentemente pigre, quasi uniformemente distribuite, queste ultime, su tutto il territorio nazionale, mentre tra le prime bisogna riconoscere che spiccano alcune amministrazioni del Nord (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, province di Trento e Bolzano).

Ma la disparità riguarda anche il modo con cui sono stati affrontati gli argomenti. Alcune amministrazioni regionali si sono impegnate in un lavoro squisitamente logico, che dal generale (la legge urbanistica organica) scendesse al particolare (le disposizioni sull'ambiente naturale, sulle riserve e sui parchi, sui centri storici, sui beni culturali ecc.); altre invece, sotto la pressione delle spinte intellettuali più che sociali del momento, hanno prodotto disposizioni settoriali e spesso a carattere provvisorio. Altre, e sono forse la maggioranza, non si sono mosse o hanno avuto una produzione del tutto insignificante.

L'impressione generale, che ho avuto dall'analisi di questo quadro, è quella di una quasi generalizzata impreparazione a svolgere il compito legislativo. Tolto qualche raro caso, ho avuto la netta sensazione di essere in presenza di organi che non hanno le idee chiare, che cioè, quando si muovono, lo facciano sotto l'impulso occasionale ed anche passionale — della passione cioè dell'opinione pubblica — o che non sanno manovrare le tecniche dei meccanismi, anche solo legali, che si intendono mettere in moto.

Non è da escludere che nell'aspetto negativo qualche legge sia stata influenzata dal compromesso tecnico che talvolta si instaura a causa del cosiddetto gioco democratico, cioè da quell'assurdo risultato che nasce dal fatto che la minoranza non riesce a capire che una buona legge instaurata dalla maggioranza è migliore dell'ibrido risultato di un compromesso e la maggioranza non riesce a convincersi che talvolta nessuna legge è meglio di un ibrido « pasticciaccio » nato da cedimenti e desiderio di accontentare chi non può essere accontentato senza perdere la dignità dell'opera.

Evidentemente però quest'ultimo aspetto non riguarda solo le legislazioni regionali, ma anche e non meno quella nazionale. Anche qui non si riesce ad avere una legge che non sia il risultato di apporti o intromissioni corporative, settoriali, dovute a situazioni particolari e spesso perfino occasionali, come i giochi delle presenze. E non credo che sia solo per amor di polemica o per passione di parte o per spirito qualunquistico che da più settori (o non è forse convinzione generale?) il tono qualitativo del prodotto dei nostri organi legiferanti è stimato piuttosto scadente.

Del resto non sembra neppure scusante valida la brevità del tempo concesso alle regioni, quando si pensi che nel solo campo dei lavori pubblici pochissimi anni dopo l'unificazione nazionale furono emanate alcune leggi importantissime, come quella del 1865 sull'espropriazione per pubblica utilità, che è ancora fondamentale per la materia e che conteneva, non solo *in nuce*, molti dei fermenti che oggi vengono presentati come conquiste.

Mentre il problema della impreparazione e dell'aridità, che si contrappongono all'attività legislativa di alcune regioni, è argomento che investe in pieno e solo il quadro regionale, quello del carattere spurio, non genuino, non programmatico di molti prodotti dell'attività legislativa regionale e statale, è problema che investe l'etica e la tecnica della democrazia stessa, per cui esula dal compito che mi sono imposto.

Rientra invece negli interessi regionali, per quanto concerne i rapporti Stato-regioni, il problema squisitamente urbanistico del contributo che l'istituto regionale può veramente apportare alla preparazione ed alla realizzazione di una politica di programmazione nazionale.

Deve essere fatta subito una precisazione a titolo di premessa. Quando la Costituente affidava alle regioni con pertinenza esclusiva il campo dell'urbanistica, la fisionomia, che allora aveva tale disciplina, era ben diversa da quella che essa è andata assumendo negli ultimi decenni. È vero che oggi si manifesta un movimento di riflessione, è altrettanto vero che alcuni, pur accettando il procedimento logico che era il substrato di tale espansione, non hanno mai cessato di consigliare il ricorso alla modestia e soprattutto il continuo controllo dell'autocritica; pur tuttavia nessuno può ri-

nunciare, neppure oggi, alla nuova concezione, che ha portato da una parte dall'urbanistica alla pianificazione territoriale, dall'altra dalla pianificazione fisica a quella strettamente collegata con la pianificazione economica.

Certamente i membri della Costituente, quando nel 1946 assegnarono l'urbanistica alle istituende regioni, ebbero in mente quella disciplina che al massimo poteva ritrovarsi nella legge del 1942, cioè quel tipo di urbanistica che potremmo chiamare cittadina. Allora il piano regolatore generale esteso a tutto il territorio comunale appariva una grande conquista e la pianificazione extracomunale poteva giungere al massimo al piano territoriale di coordinamento. E d'altra parte allora nessuno poteva immaginare i collegamenti e tecnici e concettuali tra urbanistica ed economia, collegamenti che non sono stati neppure ora perfettamente individuati o non si sono voluti individuare o non si sono voluti regolarizzare o istituzionalizzare in forma legale.

Non si dice questo con l'intento di mortificare l'autonomia delle regioni, chè anzi ritengo che, se si vuol organizzare uno Stato efficiente, deve essere valorizzata al massimo, pur nella chiarezza dei suoi limiti, ogni componente attiva dello Stato stesso. Ma certamente il non aver tenuto conto, nell'effettivo passaggio di consegne tramite i decreti delegati, delle modificazioni intervenute in trent'anni di vita, intensa e forse anche convulsa, è stata una causa reale di mortificazione dell'attività e della volontà delle regioni.

Senza dubbio l'urbanistica classica, quella cioè cui si riferivano i Costituenti, deve essere lasciata ad esclusiva competenza delle regioni, ma per la pianificazione territoriale ed economica si sarebbero dovuti studiare i mezzi tecnici e legali che consentissero ed eccitassero un reale contributo delle regioni alla politica nazionale di pianificazione e viceversa che favorissero il moto di ritorno dalla politica nazionale agli effettivi impegni regionali.

Le regioni, così, si sono trovate a poter disporre di un proprio vastissimo campo di attività, che però sono in grado di sfruttare in pieno solo per quanto concerne il nucleo centrale. Infatti non è da pensare neppure minimamente che gli ampi e delicatissimi problemi delle frange, territoriali e concettuali, in cui si sviluppano i movimenti osmotici tra regione e regione e tra ciascuna di queste e lo Stato si possano risolvere assegnandoli in esclusiva a ciascun ente regionale. Altrimenti il risultato è quello che abbiamo avuto finora: che la maggior parte delle regioni non ha affatto affrontato il problema, mentre qualche altra lo ha fatto in modo tanto maldestro (vedi Friuli-Venezia Giulia).

Forse con le regioni, parlando ora in termini generali, si sta scontando l'errore di aver voluto creare enti sovrani, sia pure a sovranità molto limitata, o, come si ama dire in questa epoca di banalità verbali, degli *interlocutori privilegiati* dello Stato. Ed invece sarebbe bene convincersi che non vi sono nè enti nè figure giuridiche privilegiate (a qualsiasi fine sia volto questo privilegio), ma solo cittadini italiani che, ciascuno dal proprio posto e quindi anche dalle amministrazioni regionali, lavorano per la realizzazione dello Stato italiano.

Certamente la soluzione adottata poteva apparire la più elementare e chiara ai membri della Costituente, ma un maggior sforzo concettuale avrebbe potuto condurre l'istituto regionale ad un miglior inserimento nella vita dello Stato e soprattutto nell'animo dei cittadini. Comunque la soluzione adottata appare inaccettabile nel campo della pianificazione territoriale ed economica e non è certo una soluzione il diritto di indirizzare e di coordinare che lo Stato si è riservato. Questo appare un *modus vivendi*, non una soluzione.

Dalla pecca di disparità e diversità del lavoro legislativo regionale nel campo urbanistico deriva la necessità di adeguati provvedimenti, capaci cioè di costituire non solo la correzione di una situazione divenuta ormai insostenibile ma l'apporto verso una veramente migliore organizzazione del lavoro. Questi provvedimenti possono avere un aspetto generale ed uno più particolarmente tecnico.

Per quanto riguarda l'aspetto generale i fortissimi squilibri territoriali a proposito della distribuzione dell'attività legislativa urbanistica e le deficienze facilmente riscontrabili in parte della produzione legislativa regionale conducono a richiedere un riequilibrio totale dell'attività stessa. Non è ammissibile che nel corpo dello Stato giustamente unitario — come del resto esigono le leggi, costituzionali e no, che regolano l'istituzione delle regioni — vi sia tale e tanta disparità di attività legislativa e quindi di contenuti. In uno stato unitario, nessuna disciplina oggi può essere talmente isolata dal con-

testo nazionale, da poterla affidare in esclusiva ad un ente di ordine inferiore, ma per nessuna disciplina, come per l'urbanistica, questa verità è così evidente e nello stesso tempo mordente ed impegnativa.

Tale opera uniformatrice può avvenire o con l'assunzione diretta del compito da parte dello Stato o con l'istituzione di un organo di collegamento misto.

Come risultato dell'assunzione diretta di questo compito da parte dello Stato si dovrebbe avere l'emanazione della legge-quadro urbanistica, entro la quale le singole regioni potrebbero apportare quei completamenti e quelle precisazioni che i limiti costituzionali possono consentire, ma che non dovrebbero essere sfruttati al massimo proprio per poter disporre di un organismo legislativo uniforme fortemente impegnativo. Questa soluzione presuppone che venga data una interpretazione largamente comprensiva a favore dello Stato di quanto dettato dal primo periodo del primo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Se invece si vuol dare un peso più favorevole alle regioni a quanto previsto da tale articolo, sempre nell'intento di fornire ad esse uno strumento uniforme ma molto impegnativo tale da consentire modesti margini di manovra concettuali e temporali, il compito di provvedere alla stesura della bozza di legge-quadro, che dovrebbe poi essere emanata da ogni singola amministrazione regionale entro un termine di tempo prestabilito e rigidamente imposto, potrebbe essere assegnato ad una istituenda Consulta mista di interesse nazionale e regionale. In tale Consulta, che dovrebbe essere istituita subito dopo che un documento statale avesse fissato i principi informatori previsti dal già ricordato articolo 117 della Costituzione, dovrebbe essere studiato e risolto, sotto l'azione di indirizzo e di coordinamento dello Stato, il problema del collegamento dei vicendevoli interessi di ogni regione con le altre e delle aree di frangia, territoriali e concettuali, di travaso osmotico tra Stato e regione e viceversa.

In linea tecnica un problema particolare, che deve trovare soluzione uniforme in tutto il territorio nazionale, è quello degli istituti e strumenti urbanistici. Certamente questo è un caso particolare di quello più generale che è stato inquadrato in precedenza. In un mondo che, come diceva il Gutkind, espandendosi si restringe sempre più, non ha senso avere disparità di istituti da regione a regione. È vero che ad ogni problema, anche il più tecnico, può essere dato un peso politico così da avere soluzioni difformi da luogo a luogo, ma è altrettanto vero che i pesi relativi che devono essere dati ai singoli istituti possono trovare una soluzione logica, anche se altrettanto politica, in sede nazionale. Del resto, non c'è merito alcuno nell'essere stati a suo tempo, facili profeti ed aver previsto ciò che sarebbe successo; l'essenziale, però, è che, profeti e no, si ponga il necessario rimedio ad una situazione enormemente squilibrata e confusa.

Non mi si accusi di voler attentare all'autonomia dell'istituto regionale; il mio pensiero lo espressi fin dal lontano 1961 (1) e non ho nessuna ragione di modificarlo nè in termini generali nè specificatamente per quanto concerne concetto e pratica delle regioni nell'urbanistica.

Allora, dopo aver sostenuto in linea teorica «l'esistenza, veramente essenziale e sconcertante, di una serie, pressocchè infinita, di regioni» ed aver affermato che «la regione non dovrebbe quindi aver confini e dovrebbe essere in continuo movimento; una regione può essere definita solo come sezione di una organizzazione vitale, in cui il dinamismo è il carattere essenziale. Una regione ha una vita reale solo in quanto vengono fissati la sua attualità ed il suo fine immediato» concludevo dando la seguente definizione: «La regione è un'area di vita umana integrata, che è sede di azioni in vista della successiva integrazione». Nello stesso tempo indicavo il regionalismo come la dottrina «che tende ad istituire, nel seno di una nazione, unità dotate di appropriata vita autonoma con il fine di favorire il raggiungimento di una effettiva e più sentita unità di vita nella nazione stessa».

Io sono sicuro che la stragrande maggioranza del popolo italiano accetterebbe in pieno tali definizioni.

Potrei anche aggiungere che il popolo italiano è ancora fortemente unitario, ma non vorrei che ritornasse ad essere esasperatamente nazionalista (il

(1) Si vedano le dispense del mio corso di «Urbanistica territoriale», tenuto presso la facoltà di Architettura di Firenze a partire dall'anno accademico 1961-62.

colore politico sotto cui tale ritorno potrebbe avvenire non conta), deluso nelle sue aspettative, dopo aver constatato che non si è capaci di organizzare con la dovuta efficacia una appropriata sintesi regionale per passare alla piena integrazione nazionale.

Altro problema tecnico, solo parzialmente connesso con quello degli istituti, riguarda l'uniformizzazione delle varie circoscrizioni di pianificazione urbanistica, territoriale, economica. Oggi non vi è legge, generale o particolare che sia, che non proponga la sua circoscrizione ed il suo piano. Si è generata, e si sta accavallando sempre più, non solo una miriade di tipi di piano, sfaccettati secondo finalità più o meno diverse, ma anche di circoscrizioni territoriali, che si inseriscono, si sovrappongono, si immedesimano l'un l'altra.

È necessaria invece una razionalizzata ripartizione del territorio nazionale in circoscrizioni-base valide per ogni funzione di programmazione. A questa opera di razionalizzazione e semplificazione dovrebbero essere chiamate le regioni. Come base potrebbero essere presi i comprensori, quali sono stati definiti ed individuati nelle recenti disposizioni. Anni fa io proposi il circondario (2) ed ora, se il gioco non fosse già stato fatto in pieno, riproporrei tale ente territoriale. Infatti, che cos'è il nostro vecchio circondario se non un comprensorio basato sulla geografia fisica, sociale ed economica e convalidato dalla storia?

Nello stesso lavoro veniva anche ipotizzata una soluzione al problema dei rapporti tra urbanistica ed economia, rapporti che sono estremamente importanti nella dinamica dell'azione regionale ed in quella delle relazioni Stato-regioni.

D'altra parte è giunto il momento che la nazione assuma in pieno le proprie responsabilità e riesca a definire con chiarezza e precisione i propri intenti. Deve cioè essere risolto in modo preliminare, ma in assoluto, il seguente dilemma:

— o la nazione e le regioni (ma solo di riflesso) intendono veramente sviluppare e realizzare, globalmente e con passo uniforme, la programmazione economico-urbanistica;

— o la nazione riconduce l'urbanistica nei vecchi limiti e si accontenta di controllare l'economia.

La prima strada è la più affascinante, sia concettualmente sia praticamente, ma è estremamente difficile da essere percorsa: richiede intenti chiari e precisi, ferma volontà, senso di iniziativa e, nello stesso tempo, di collaborazione e soprattutto senso dello Stato, anche in chi è chiamato a dirigere le regioni. È irta di scogli tecnici, ma in modo particolare teorici ed etici, poichè richiede un'adeguata salvaguardia della libertà, cui nessun cittadino ha il diritto di rinunciare. E richiede molto controllo ed un grande senso di modestia.

Non si dica che la scelta è già insita nella lotta dei partiti, che cioè la prima è soluzione socialista e la seconda liberale. L'esempio della Germania, ed in essa del partito socialista, può essere significativo. Del resto a me delle elucubrazioni di questa o quella parte e delle sue compromissioni non interessa un bel niente; a me interessa la sorte dello Stato italiano, non quanto feticcio giuridico o ideale, ma quale forma del popolo italiano. Naturalmente l'aggiunta di stato democratico è superflua, in quanto espressamente richiamata dalle parole stesse.

A questo punto sarei immodesto se, presa per buona la prima ipotesi, mi mettessi a proporre sistemi e norme legislative. Dirò solo che ritengo ancora valido il ragionamento che feci allora, cioè ai tempi del mio lavoro sui rapporti tra urbanistica ed economia.

Entrando ora nel merito dell'argomento specifico della difesa (ed organizzazione) dei beni culturali ed ambientali, devo sostenere anche per questo settore la necessità di una legislazione nazionale unificata.

E ciò per diverse ragioni, di principio e tecniche.

In primo luogo è da precisare che l'analisi delle varie disposizioni, che regolano i rapporti tra Stato e regioni, mette in evidenza un certo grado di libertà per quanto concerne i settori specifici che ci interessano. Del resto non viene mai meno la fun-

(2) Si veda lo studio «Urbanistica ed economia: nessi logici e sperimentazioni», nel VII volume della collana di studi urbanistici a cura della Fondazione «Aldo della Rocca», 1966. Allora la mia proposta di dare al circondario la funzione di ente basilare di pianificazione, posto tra regione e comuni, non piacque; oggi mi è gradito riscoprire che tale funzione è assegnata, con grande impegno, al comprensorio, che per dimensione è paragonabile in pieno al circondario pur non avendone tutti i pregi (quando non coincida con esso).

zione di indirizzo e coordinamento che lo Stato giustamente si è riservata in ordine generale e che può coprire eventuali sue riassunzioni di responsabilità.

D'altra parte in un quadro come quello europeo, nel quale, per esempio, la Venticinquesima Sessione ordinaria dell'Assemblea consultiva del Consiglio di Europa approvava la raccomandazione n. 612 (1970) per un progetto di legge-quadro relativa alla protezione attiva del patrimonio culturale immobiliare in Europa, da valere per tutte le nazioni aderenti al Consiglio, come si può pensare ad una legislazione nazionale moderna inesistente e ad una legislazione regionale saltuaria, episodica, che conduce non solo a conclusioni discordanti ma perfino, come vedremo, a dimostrazioni di piena trascuratezza o mala volontà legislativa?

Del resto, continuando appunto il discorso europeo, non si può non rilevare la perfetta identità tra la nostra posizione e quella degli organi supernazionali, quando da parte di questi viene sostenuta la necessità di «una coerente e coordinata azione pubblica a livello governativo come pure ai vari livelli regionali e locali» (3).

Al solito lo Stato deve fornire la legge-quadro che fissi i principi generali, individui e metta a fuoco i problemi, li renda uniformi, inviti la nazione, tutta la nazione, alla loro soluzione. Anche in questo settore il quadro non può risultare dall'affastellamento di azioni discordanti di singole regioni, variamente interessate da situazioni politiche ed anche sociali e spirituali diverse, di singole regioni attive e altre pigre o sorde.

Il *la* deve essere dato al più alto ed uniforme livello; nel metro segnato da questo suono ogni regione sviluppi pure il concerto che più le è consono (e non tanto che più le aggrada).

Del resto basta pensare ad un aspetto collaterale e che potrebbe sembrare solamente tecnico, quello dell'inventario. Vedremo che alcune nostre regioni si sono preoccupate di preordinare questa operazione, riservandosi la libertà di disporre i procedimenti e le tecniche per il rilevamento statistico.

(3) Gazzolo-Sorlin-Limaire: *Rescue operation - The face of Europe*, a cura del Committee on Monuments and Sites of Council of Europe, 1973 (pag. 189).

Ebbene quando si pensi che in campo europeo ci si è fatti premura di predisporre schede e tecniche uniformi, come si può veramente pensare che sia proprio dell'autonomia regionale procedere a tale operazione con visioni e mezzi particolari? Una certa uniformità almeno in campo nazionale è opportuna: è necessario che lo studioso lombardo abbia la possibilità di manovrare con uniforme libertà in Sicilia come in casa propria e viceversa e soprattutto che gli elementi rilevati siano perfettamente confrontabili, abbiano gli stessi parametri, gli stessi termini, gli stessi pesi.

Del resto nulla vieta che la decisione di adottare il sistema proposto in campo europeo o di ritoccarlo o di modificarlo profondamente o di proporne uno nuovo sia presa da una Consulta mista, come nulla vieta che sulle tecniche, sulle schede, sui mezzi così proposti ciascuna amministrazione regionale apporti non le modifiche, ma i suoi completamenti negli spazi — teorici e pratici — che potrebbero essere lasciati intenzionalmente ed appositamente liberi. Per me l'autonomia regionale potrebbe essere meglio dimostrata nella gara di fervido lavoro e di sagace approfondimento che dovrebbe svilupparsi tra regione e regione.

Ma questo è solo un esempio.

Del resto la necessità di un'operazione-quadro nazionale è dettata dall'osservazione che nessun altro campo va soggetto, come questo che stiamo trattando, a due pericoli: da una parte al fenomeno sempre immanente del provincialismo e dall'altra a quello dello snob e della superraffinatezza intellettuale. Lasciando da parte il primo, che è evidente, insisto sul grave pericolo offerto da quelle che io chiamo le *manie*, che possono essere di un gruppo di persone (dirigenti, ma soprattutto alti nomi della cultura) o di un'epoca, raggruppando in questo termine le sue componenti fisiche e spirituali.

D'altra parte non è da dimenticare che la difesa del bene culturale (molto spesso limitato al monumento, ma non sempre — basterebbe ricordare la Viterbo medioevale del Giovannoni) non è scoperta di oggi. Forse oggi ha assunto un aspetto ossessivo per l'opera sempre più ossessionante della distruzione e del depauperamento. Insomma, la necessità di una difesa si è esaltata con il crescere con legge esponenziale delle cause di degradazione e dei loro effetti.

Ebbene facciamo un breve *excursus* sull'evoluzione, ma anche sulle variazioni di umore di simili operazioni.

Così a causa della mania o passione per lo spirito e per le opere del Medioevo, al fine di ricreare edifici ed ambienti di quell'epoca (Viollet-le-Duc docendo) si sono distrutti e, nella migliore delle ipotesi, abbandonati capolavori, organismi spaziali che non avessero la ventura di rientrare nel solco magico segnato dai pre-raffaelliti; mentre non di rado le opere allora rigenerate ci appaiono grigie, vuote, alterate, mortificate.

Così si sono distrutti gli ambienti intorno ai grandi monumenti architettonici, universalmente conosciuti, al fine di esaltarli e valorizzarli (con il risultato conseguito in alcune chiese rinascimentali romane, le cui linee si sono dimostrate incapaci di reggere i nuovi orizzonti prospettici) o al fine di farne il centro monumentale di un grande ambiente spaziale (piazza del Duomo a Milano) con una concezione, che almeno aveva il vantaggio di voler soddisfare alle esigenze della vita cittadina, come concepita in quel momento.

Così si sono distrutti interi quartieri o con uno scopo determinato e preciso (la creazione di una via, via dell'Impero per esempio, ciò che è già qualcosa di positivo in quanto corrisponde ad un piano, ad un'idea, presuppone una funzione) o, come a Bruxelles, senza alcun scopo predeterminato se non quello di creare il vuoto per una ipotetica successiva monumentalizzazione del centro, vuoto di cui non si sa niente se non che sarà la premessa spaziale per una massiccia speculazione.

Insomma sotto i termini di restauro, di conservazione, di risanamento e così via, da quando si è perso il gusto ed il coraggio ed anche la necessaria sfrontatezza della propria creazione, si sono assicurati al godimento della cittadinanza capolavori, ambienti, siti nascosti sotto il velo dei secoli o destinati ad una lenta ma progressiva morte e nello stesso tempo si sono coperte le più avventurose avventure dello spirito e della speculazione.

E non si creda che tali operazioni nefaste siano cessate ora che è stato lanciato il grido di allarme: sono tali e tante le spinte, le occasioni, le battaglie e gli interessi che si continua ad agire, in buona e purtroppo anche in cattiva fede, ai danni dei monumenti, degli ambienti, dei siti. Si veda, per esempio, cos'è successo al palazzo Spannocchi di Siena, dove una sopraelevazione voluta dal proprietario, che è una fortissima banca, ha alterato non solo uno dei più bei palazzi rinascimentali della città, ma anche un magico spazio ambientale.

Quindi ragioni tecniche, come la necessità di disporre su tutto il territorio nazionale di meccanismi comparabili e compatibili tra di loro, ragioni spirituali, come la necessità del confronto e del rimescolio delle idee a livelli che escludano il provincialismo — caratteristica che ci è stata sempre imputata — e il settorialismo di scuole e di tendenze, ragioni pratiche, come la necessità di resistere almeno in linea di principio alle pressioni di interessi e di gruppi di potere locali e di presentare norme uniformi per quanto riguarda i mezzi esecutivi (specie l'espropriazione e le eventuali indennità) ed infine ragioni politiche, come la necessità di parlare con una sola voce agli altri popoli, almeno dell'Europa, e di offrire loro un volto unico, impongono una regolamentazione unitaria in tutto il territorio nazionale. Ma che si limiti ad essere e sia solo una legge-quadro, poichè all'interno del quadro è giusto che agiscano con cadenze proprie le singole unità regionali.

Non si creda che sia compito da poco una legge (o una regolamentazione) su questa materia.

In primo luogo si dovrà definire con precisione l'oggetto di tale regolamentazione; quindi si dovranno risolvere alcuni problemi specifici.

Una precisa risposta si dovrà dare al quesito se introdurre nello stesso dispositivo legislativo i beni culturali e quelli naturali e quindi, in caso affermativo, se sia opportuno introdurre il relativo corpo di disposizioni nella legge organica per l'urbanistica o in un disposto a parte. Io sono per una soluzione unitaria al primo quesito e per una soluzione mista al secondo. Mista nel senso che la legge urbanistica organica dovrà contenere anche i principi d'impegno relativi alla tutela e all'organizzazione dei beni culturali ed ambientali, mentre le disposizioni più dettagliate potranno essere imposte da una legge particolare.

Ma cosa sono questi beni culturali ed ambientali? Dacchè G. R. Hocke, da *Bauwelt*, nel giugno 1965 lanciò il suo accorato appello (4) è passato,

(4) Si veda il n. 44 di « Urbanistica ».

nel settore dell'impegno di studio, molto di più del decennio temporale effettivamente trascorso; ma nel campo legislativo, nazionale e regionale, come si vedrà specificatamente nel corso della trattazione, sembra che sia passato molto di meno. Non perchè siano mancati i buoni intendimenti, ma perchè all'atto pratico si riparla di beni storici, di ambiente, di centri storici, isolando di nuovo ogni fattore contro il moto che aveva teso a unificare tutto sotto il segno di opere aventi valore di civiltà e sotto l'impegno di un unico ministero, quello dei beni culturali ed ambientali.

Unico elemento fermo o, almeno, che sembra ormai acquisito è il trattamento urbanistico da darsi al complesso problema della tutela (ed organizzazione) dei beni culturali ed ambientali. La legge urbanistica organica o, eventualmente, quella specifica ci dovranno dire con precisione cosa si deve intendere per trattamento urbanistico, con quali propositi si deve realizzare e con quali mezzi finanziari si dovrà eseguire. All'interno di questi spazi, nell'immenso territorio pratico lasciato libero, le regioni potranno agire in piena autonomia di responsabilità.

Senza voler trattare tutti i problemi connessi accennerò a due che senza dubbio sono i più evidenti e più importanti.

Tutti affermano, e sembra ormai assioma, che i siti dove si trovano i beni culturali ed anche quelli ambientali ed in particolare quindi i centri storici non devono essere ridotti a musei, ma nello stesso tempo la maggior parte delle poche leggi regionali, che si sono interessate al problema, limitano esplicitamente le operazioni di intervento al restauro e al consolidamento. Nessuno sembra accorgersi che questa è la via diretta per rendere un centro storico effettivamente un museo o un bubbone morto nel tessuto urbano. Sembra una novità questa storia del museo, ma chi ha cercato di dare vita ai centri cittadini più dei nostri nonni, quando coraggiosamente e prepotentemente introducevano in essi la vita, una vita attivissima e forte? Solo che sono cambiati i fini ed i mezzi con cui intendiamo affrontare il problema: non più la trasformazione del centro storico in centro direzionale, finanziario, commerciale, ma la sua conferma quale ambito di naturale vita cittadina, forse culturalmente più elevata perchè qui essa trova i fattori propizi e pronti del substrato architettonico-civile. Ma per far questo il restauro ed il consolidamento non sono le sole operazioni adatte. Non è sufficiente e neppure necessario che si pongano tali limitazioni generalizzate: si aprano le possibilità, si diano i mezzi e si impongano gli scopi ed i limiti. Le operazioni di restauro e di consolidamento, come tante altre che si possono rispolverare e perfino inventare, si addicono di più a singoli edifici o a gruppi di edifici (anche qui però con molta cautela, poichè si sono effettuati e si stanno effettuando tanti *soprusi* in nome del restauro). Per tutto il centro storico (o un ambiente storico o naturale) occorre ben altro: sulla base di una accuratissima analisi (che dovrà essere imposta per legge) occorre una complessa, onestissima opera urbanistica composta contemporaneamente di tante operazioni ed interventi da graduarsi caso per caso, da un momento espressivo all'altro, da un attimo di vita all'altro. Occorre tanto amore, come del resto in tutto. Insomma bisognerebbe che la legge trovasse modo di chiedere agli amministratori, ai progettisti, agli stessi cittadini, se hanno il cuore netto, le mani pulite, i sensi e l'intelletto pronti.

Del resto il centro storico è una finzione, non esiste; o meglio esiste solo nell'attualità: è un centro urbano attuale che si avvale di infiniti apporti coagulatisi nella storia. Forse il vero substrato che rimane sostanzialmente invariato è il tessuto urbano (Lavedan insegna, ma così insegna anche l'analisi storica); per il resto il centro di una città è l'accavallarsi, l'avvicinarsi, il sostituirsi dei più disparati eventi storici, vitali, architettonici. In esso, nello stesso angolo ristretto, un edificio, uno spazio neo-classico (e perfino umbertino) può accostarsi ad un palazzo trecentesco, ad una chiesa rinascimentale in un complesso che oggi nessuno si azzarderebbe a toccare (almeno finchè non intervengono interessi di altra e più forte natura).

Insomma il centro storico è come un coetaneo, un po' più anziano di noi, la cui vita già fatta ricca di esperienze belle, attraenti, pensose o ardite ci invita ad un senso misto di rispetto e di amore.

Ma è sempre un coetaneo, talvolta purtroppo malato.

Del resto è proprio questo il fondamento della nuova teoria sociale relativa ai centri storici, che, come tutti sanno ma anche come vedremo, ha avuto

il centro propulsore in Bologna. La conservazione della popolazione attuale abitante un centro storico è divenuta un assioma.

È senza dubbio un fattore positivo e si può considerare una conquista. Ma necessita di alcune precisazioni. Dal centro di una popolazione attiva e ricca di umori come quella di Bologna al centro storico di una cittadina, completamente morta o in avanzato stato di abbandono sociale, vi è una quasi infinita serie di situazioni, che singolarmente necessitano di una attenta analisi. Vi sono poi i casi speciali come quello dei Sassi di Matera, dove dei vecchi abitanti potrebbe ritornare solo una parte a caratteristiche limitate, o come quello del rione Terra di Pozzuoli, dove si è inventata una popolazione di pescatori che vi è esistita solo marginalmente e forse solo molti secoli fa, negligendo invece la reale composizione demografica.

Soprattutto c'è il pericolo di trascurare un principio fondamentale: che quella di un centro storico vivo, per la natura stessa del centro, è una popolazione composita, socialmente equilibrata, sana.

Questo è un elemento fondamentale che dovrà essere verificato prima e durante ogni intervento globale in un centro storico e ciò si può ottenere abbinando al piano urbanistico in senso fisico un piano urbanistico sociale. Anche questo dovrà imporre la nuova legislazione. Se non si studia la composizione della popolazione e non si cerca di apportarle i necessari correttivi, si potrà pure evitare il museo architettonico, ma si creerà quello demografico-sociale, che è cosa ancora peggiore.

I.

LA LEGISLAZIONE STATALE

Procederemo in primo luogo all'analisi ed al commento delle disposizioni nazionali vigenti nel doppio binario degli argomenti che ci interessano.

È inutile rifare qui il discorso, che è già stato fatto, sull'importanza che le leggi fondamentali statali assumono ancora in questi settori. Ricorderemo solo che tali disposizioni hanno un duplice valore: in primo luogo perchè ad esse devono fare riferimento, esplicito o tacito, tutte le regioni che non abbiano emanato precise disposizioni, in secondo luogo perchè, con la loro promulgazione cronologicamente coordinata, hanno rappresentato un apporto notevole nel tessuto legale italiano. Che se ora, a quasi quaranta anni di distanza, risulta evidente la necessità di un loro superamento concettuale e che se ancora in pratica non si è fatto nulla per procedere a questo superamento, non si deve imputare a discapito di quelle leggi. Nulla, naturalmente, in campo legislativo e non in quello della speculazione concettuale. Bisogna essere sinceri una volta per tutte, ed affermare ad alta voce che il paese nel campo della speculazione concettuale, della ricerca, della problematica, anche delle attività economiche, insomma nel vivere civile, nel periodo dopo la guerra, ha progredito bene o almeno ha dimostrato di essere in grado di progredire e di superare i dislivelli, anche secolari, che ci hanno afflitto, ma che il paese reale ha trovato sempre una remora precisa, insostenibile e nello stesso tempo non deponibile, nei politici e nella politica.

E non ci si affanni a condannare aprioristicamente tutto ciò che fu fatto dal fascismo e ad osannare tutto ciò che è stato fatto negli ultimi trenta anni. Da una parte infatti la mala pianta dei principi basilari del fascismo non escludeva certo che qualche ramo fosse innestato a dare onesti frutti, come viceversa la buona ceppaia dei principi democratici in trenta anni è stata soffocata da una vegetazione inconsulta, arrogante, disordinata, che ha riproposto i venefici effetti della mala pianta del fascismo. Così che il risultato praticamente è stato lo stesso, il soffocamento del buono da parte dell'inetto, non facendo alcuna differenza che le parti si siano invertite e l'una qualità sia passata dalle radici al tronco e viceversa. Per questo oggi ci troviamo costretti, se non a tessere le lodi almeno ad osservare con animo benevolo, meritatamente allora, immeritatamente oggi, disposizioni legislative del pieno periodo fascista.

La protezione delle bellezze naturali, che già era stata regolata dalla legge, 11 giugno 1922 n. 778, è oggi governata dai disposti combinati della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e del R.D. 3 giugno 1940, n. 1357, quale regolamento di applicazione della legge predetta (1).

(1) Della legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, si tratta qui brevemente in nota, non perchè nel quadro della legislazione italiana non sia importante almeno quanto la 1497, ma

La legge (art. 1) si preoccupa, a causa del loro notevole interesse pubblico, tanto di singoli immobili isolati (cose) quanto di complessi di immobili.

Tra gli immobili individui la legge pone sotto la propria giurisdizione e tutela sia le cose che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica sia gli immobili, dovuti all'opera dell'uomo, come le ville, i giardini ed i parchi che, pur essendo in grado di distinguersi per la loro bellezza non comune, non siano stati accolti nell'ambito della legge per la tutela delle cose di interesse artistico o storico.

Tra i complessi la legge tutela sia gli insiemi di cose immobili che *compongono* (il verbo è proprio da sottolineare) un aspetto caratteristico che abbia valore nel campo estetico ed in quello tradizionale, sia le *bellezze panoramiche considerate come quadri naturali*. Giustamente poi la legge si interessa dei punti di vista dai quali si possa godere lo spettacolo di queste bellezze, purchè tali belvedere siano accessibili al pubblico.

perchè l'impostazione che dà all'argomento è tale da rimanere in gran parte al di fuori degli interessi dell'urbanistica. Per convincersene basta rileggere l'elencazione che l'art. 1 fa delle cose che rientrano nel quadro di interesse della legge. Ed infatti sono soggette alla legge le cose, immobili o mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico compresi

— le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le civiltà primitive;

— le cose di interesse numismatico;

— i manoscritti, gli autografi, i carteggi ecc.;

— le ville, i parchi, i giardini che abbiano interesse artistico o storico.

Per la verità alcuni di questi argomenti si presterebbero bene ad essere trattati dal punto di vista urbanistico, ma non è certo sotto questo aspetto che li ha visti la legge 1089/1939.

Ai fini di un inquadramento di massima del problema ritengo sufficiente il dettato della decisione del Consiglio di Stato, datata 4 giugno 1976, che qui riporto in sintesi: « La legge 1° giugno 1939 n. 1089, sulla tutela delle cose di notevole interesse storico ed artistico, considera due diversi profili di valutazione dei beni soggetti alle disposizioni di tutela contenute nella legge stessa: l'uno desumibile direttamente dalla particolare importanza dell'interesse artistico della cosa immobile o mobile (art. 1), l'altro derivato indirettamente dal riferimento alla storia politica, militare, letteraria, artistica ed alla cultura in genere (art. 2) ».

Come si vede il campo di applicazione della legge è ampio, ma sempre limitato al concetto di bellezza naturale, discendente da una concezione esteticizzante che trovava i suoi epigoni nel postromanticismo e che in un certo senso è stata ritrovata dal turismo di massa nelle sue applicazioni giornaliere.

È al di fuori dell'ordine mentale del legislatore non dico il concetto attuale e più ampio di difesa della natura, che implica per la verità un giudizio diverso da quello di bellezza naturale, ma il concetto generale della natura *bella* anche se non dà spettacolo, della natura bella in quanto viva, originale, sapientemente naturale.

Questo passaggio è parallelo a quello che si è sviluppato nell'ambito dei prodotti architettonici, nel quale si è proceduti dal bello del monumento, al bello del quartiere, di tutto il complesso cittadino, alla bellezza di una anonima distesa di tetti.

Per rimanere nell'ambito più specificatamente ristretto della legge ricorderò come la definizione di ciascun caso appaia oggi confusa in se stessa, in quanto riferita a concetti o pseudo-concetti che si prestano ad interpretazioni contrastanti ed escluda a priori la possibilità di stabilire relazioni tra un caso e l'altro e perfino tra diversi aspetti dello stesso caso. La legge da una parte non offre la possibilità di giudizi e scelte basate sulla necessaria oggettività, dall'altra non prospetta neanche la necessità di analizzare i fenomeni generali che di volta in volta ingenerano il problema della tutela e di tener conto delle ripercussioni che l'applicazione della tutela promuove su altri settori o fatti sia di interesse artistico sia di natura diversa.

Naturalmente noi diciamo questo dopo decenni di studi, discussioni, analisi e di esperienza e nonesperienza e non è certo colpa della legge, se ancora siamo costretti nei termini di una norma della quale si può dire sinteticamente che *chiudeva un'epoca*. Ma sarà certamente colpa nostra se, al termine di tanto studio e tanta passione, avremo, se lo avremo, un dettato anche del quale i nostri figli potranno dire, al massimo che concludeva un'epoca.

Ritornando ai disposti della legge, l'art. 9 del regolamento di applicazione offre agli organi competenti (la commissione provinciale, di cui parleremo subito dopo) le seguenti delucidazioni, accompagnate dalla precisazione che, nel pronunciarsi se

uno degli oggetti contemplati dall'art. 1 della legge meriti di essere protetto, la commissione deve conciliare, per quanto è possibile, l'interesse pubblico con quello privato. La commissione deve quindi tener presente in particolare:

a) che fra le cose immobili contemplate dall'art. 1, n. 1, sono da ritenere compresi quegli aspetti e quelle conformazioni del terreno o delle acque o della vegetazione che al cospicuo carattere di bellezza naturale uniscano il pregio della rarità;

b) che la singolarità geologica è determinata dal suo interesse scientifico;

c) che a conferire non comune bellezza alle ville, ai giardini, ai parchi, concorrono sia il carattere e l'importanza della flora sia l'ambiente, soprattutto se essi si trovino entro il perimetro di una città e vi costituiscano un'attraente zona di verde;

d) che nota essenziale di un complesso di cose immobili costituenti un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale è la spontanea concordanza e fusione tra l'espressione della natura e quella del lavoro umano;

e) che sono bellezze panoramiche da proteggere quelle che si possono godere da un punto di vista o belvedere accessibile al pubblico, nel qual caso sono da proteggere l'uno e l'altro.

Naturalmente anche la giurisprudenza si è sempre interessata a questo argomento e continua ad interessarsene.

Mentre avremo occasione di ritornare sulle più recenti decisioni relative agli altri aspetti della legge 1497/1939, ritengo di dover riportare qui la sentenza n. 428 emessa dalla sezione VI della Corte di Cassazione (penale) il 26 febbraio 1975, anche per il suo vasto interesse che in un certo senso postula un adeguamento del disposto della legge allo sviluppo delle concezioni urbanistiche. Infatti tale sentenza precisa che l'art. 734 del Cod. pen., nel fornire la sanzione al divieto di alterare la bellezza naturale dei luoghi soggetti a protezione, richiede un atto amministrativo che identifichi la bellezza naturale da proteggere. Nulla vieta però, dice la sentenza, che tale identificazione si effettui indicando l'ambito territoriale che si vuol tutelare, cosicchè «il reato in parola si configura sia nel caso che l'individuazione concerna luoghi singoli e partitamente indicati, sia nel caso che si riferisca ad un intero territorio comunale o provinciale o ad un comprensorio ricavato per collazione».

Per quanto applicata ad un caso specifico piuttosto limitato e per quanto — in apparenza — evidente, ha un certo valore interpretativo e programmatico anche la sentenza emessa il 10 febbraio 1975, sempre dalla sezione VI della Corte di Cassazione (penale), secondo la quale «le bellezze paesaggistiche sono il risultato di componenti varie e la vegetazione naturale ne rappresenta una delle caratteristiche più importanti; integra, pertanto, il reato di alterazione delle bellezze naturali, punito dall'art. 734 del Cod. pen., lo spianamento di terreno e la distruzione della vegetazione verde, in località soggetta a speciale protezione paesaggistica, allo scopo di creare un'area di maneggio».

Intanto l'art. 2 della legge 1497/1939 inizia a configurare la procedura con la quale si deve giungere a dare corpo alla tutela, cui la legge intende provvedere.

In ogni provincia un'apposita commissione avrebbe dovuto provvedere a compilare due distinti elenchi, uno per le cose immobili individue ed uno per quelle costituenti complessi.

Non è il caso qui di entrare nel merito della composizione della commissione stessa. È da ricordare solo che in base al quinto comma dello stesso articolo, il presidente della commissione (che è un delegato del Ministero della Pubblica Istruzione, ora, in base all'ultimo comma dell'art. 2 della legge 29 gennaio 1975 n. 5, delegato del Ministro per i beni culturali ed ambientali) aggrega di volta in volta o un esperto in materia mineraria o un rappresentante del corpo forestale o un artista designato dalla Confederazione professionisti ed artisti, a seconda della natura delle cose e località oggetto del provvedimento.

A proposito di questa norma, che, nella dizione, sembra poter dare adito a qualche perplessità, va ricordata la decisione n. 135 presa il 29 aprile 1975 dalla VI sezione del Consiglio di Stato, la quale, nel capo quarto, detta che «la Commissione provinciale che propone al Ministro per la pubblica istruzione l'imposizione di un vincolo paesistico è illegittimamente composta, ai sensi dell'art. 2 quinto comma L. 29 giugno 1939, n. 1497, quando il suo Presidente non chiama a farne parte, come membro aggregato, l'esperto in materia mineraria, sebbene

sia stata presentata e pubblicata nel foglio annunzi legali della provincia una domanda di ampliamento di concessione mineraria ricadente nel territorio interessato alla proposta di vincolo ».

E più genericamente il quinto capo della stessa sentenza prescrive che il presidente della commissione provinciale ha l'obbligo, e non semplicemente una facoltà discrezionale, di integrare la commissione stessa chiamando a farvi parte, in qualità di membri aggregati, gli esperti di volta in volta interessati.

Per quanto poi riguarda la partecipazione di un artista in qualità di esperto, la stessa sentenza precisa che questi può essere individuato in un rappresentante dell'associazione professionisti ed artisti, la quale, a seguito della soppressione dell'ordinamento corporativo, è configurabile come l'organizzazione di categoria, che ha sostituito quella a suo tempo prevista dalla legge.

Del resto non è neppure il caso di insistere sulle disposizioni relative all'approvazione degli elenchi di cui sopra, dopo aver ricordato che è prevista una procedura di pubblicazione abbastanza rassicurante e piuttosto lenta e che sono ammesse opposizioni dinanzi al ministero della pubblica istruzione (ora, dinanzi al ministero per i beni culturali ed ambientali). Attraverso le organizzazioni sindacali locali chiunque ritenga di avervi interesse può presentare reclami e proposte. Non solo, ma è concesso di ricorrere al governo anche dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto ministeriale approvante l'elenco.

Ritengo invece di estremo interesse intrattenerci sull'argomento degli effetti che conseguono dalla procedura di tutela iniziata con la composizione degli elenchi.

A proposito delle cose individue, introdotte nell'apposito elenco, il Ministro ordina (art. 6) di notificare ai proprietari, possessori o comunque detentori degli immobili, in via amministrativa, la dichiarazione di notevole interesse pubblico gravante il bene. La dichiarazione, trascritta su richiesta del Ministro nei registri della conservatoria delle ipoteche, è efficace nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore.

Effetto principale della dichiarazione notificata o della inclusione nel relativo elenco (per i complessi di immobili) è l'imposizione del vincolo, che vieta ai proprietari di distruggere la cosa vincolata o di apportarvi modifiche « che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge ». Quindi ai proprietari è fatto obbligo di presentare i progetti di eventuali lavori alla competente sovrintendenza. Le autorità comunali non possono concedere autorizzazioni, se non previo favorevole parere della stessa sovrintendenza.

Ma la legge giustamente non si accontenta di questi elenchi e di questo vincolo generico. Per le località, sedi di vasti complessi, incluse nell'apposito elenco il ministero (dei beni culturali e ambientali) può disporre (art. 5) un piano *territoriale* paesistico, al quale il regolamento di applicazione della legge assegna il compito di stabilire le zone di rispetto, il rapporto tra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone della località, le norme per i diversi tipi di costruzioni, la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati, le istruzioni per la scelta e la sana distribuzione della flora.

La redazione del piano spetta alla competente soprintendenza, la quale si avvale della collaborazione degli uffici tecnici comunali interessati.

È triste osservare che dal precedente elenco il piano paesistico risulta essere un piccolo guazzabuglio: pur riservandoci di ritornare sull'argomento, non si può fare a meno di notare come l'aggettivo di *territoriale* debba essere stato inteso con un senso del tutto differente da quello a cui siamo abituati. Infatti alcune delle disposizioni, che devono essere contenute nel piano (distribuzione e allineamento dei fabbricati), gli conferiscono le caratteristiche di piano particolareggiato.

Il piano può essere redatto sia contemporaneamente agli elenchi sia successivamente.

L'art. 8 dà quindi l'arma più forte, e per questo più discutibile, alle soprintendenze. Infatti il Ministro, indipendentemente dalla inclusione dell'immobile nell'elenco delle località e dalla notifica della dichiarazione di pubblico interesse, può proibire:

1) « che si eseguano, senza preventiva autorizzazione, lavori comunque capaci di creare pregiudizio all'attuale stato esteriore delle cose e delle località soggette alla presente legge »;

2) « può ordinare, anche quando non sia intervenuta la diffida, la sospensione degli iniziati lavori ».

Entro tre mesi, però, la commissione provinciale deve esprimere parere favorevole all'apposizione del vincolo, così da giustificare le imposizioni precedentemente ricordate: in mancanza di tale parere il provvedimento ministeriale si intende revocato.

Nel caso infine di apertura di strade e cave (art. 11) oppure di posa di condotte per impianti industriali e di palificazioni nell'ambito e in vista o in prossimità degli immobili soggetti a questa legge, il soprintendente ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti, tenendo conto dell'utilità economica del lavoro e del fine di evitare pregiudizio a quanto protetto dalla legge. Spetta poi al ministero (dei beni culturali ed ambientali) (art. 12) di partecipare all'approvazione dei piani regolatori o di ampliamento, in quanto interessino la legge che stiamo analizzando. Altre norme limitatrici riguardano pure la posa in opera di cartelli o mezzi pubblicitari.

È opportuno adesso il solito sguardo alla massima giurisprudenza. Ne risulteranno maggiormente puntualizzati gli stessi istituti che la legge prevede, mentre le datazioni estremamente recenti di queste e delle altre decisioni mettono in evidenza la sempre viva attualità giuridica della legge.

La sentenza n. 87 emessa dalla Sezione VI del Consiglio di Stato il 13 febbraio 1976 rileva come la legge 1497/1939, per la sua natura generica, non importa divieto assoluto di edificabilità, mentre un tale divieto può essere sempre imposto dal soprintendente ai monumenti con provvedimento motivato, quando la natura del bene sia tale da non consentire, senza grave danno per il paesaggio, un qualsiasi insediamento edilizio.

La decisione presa dalla VI sezione del Consiglio di Stato in data 11 maggio 1976 conferma che « il provvedimento col quale il soprintendente ai monumenti nega il nulla osta per la costruzione di un edificio in zona soggetta a vincolo paesistico ai sensi dell'art. 25 del R.D. 3 giugno 1940 n. 1357, contenente il regolamento di applicazione della L. 29 giugno 1939 n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, venendo a limitare l'esercizio del *jus aedificandi*, deve essere adeguatamente motivato ».

La sentenza n. 584, 17 marzo 1975, della sez. VI della Corte di Cassazione (penale) ricorda invece che il vincolo panoramico imposto su una zona ai sensi della 1497/1939 comporta per i proprietari, possessori o detentori degli immobili in essa compresi il dovere giuridico, sanzionato dall'art. 734 Cod. pen., di non effettuarvi lavori ed introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio al loro aspetto esteriore, essendo l'esecuzione di qualsiasi opera condizionata al rilascio di espressa autorizzazione da parte della Sovrintendenza. « Tale obbligo che costituisce un limite al diritto di proprietà e più precisamente all'*jus aedificandi et modificandi*, il cui esercizio è subordinato al benestare dell'Autorità amministrativa preposta alla tutela delle bellezze naturali, discende direttamente dalla legge ... ».

La sentenza n. 1197, emessa il 9 dicembre 1975 dalla IV sezione del Consiglio di Stato, puntualizza invece il problema della debita notificazione della dichiarazione ministeriale del notevole interesse pubblico prevista dall'art. 6: « pertanto sono illegittimi gli ordini di sospensione e di demolizione di lavori di costruzione compiuti dal proprietario dell'immobile vincolato, ove la notificazione della dichiarazione di notevole interesse pubblico sia stata effettuata senza che siano state seguite le modalità del procedimento notificatorio, la cui inosservanza importi la nullità della notificazione stessa ».

Nell'art. 15 la legge fissa un principio che ha dato adito a numerose critiche e che per lo meno lascia subito perplessi: a scelta del ministero (della pubblica istruzione) chi non ottempera agli obblighi e agli ordini prestabiliti dalla legge è tenuto alla demolizione a proprie spese delle opere abusivamente eseguite o al pagamento di un'indennità equivalente « alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione ». È questo raffrontare il ripristino con il pagamento di una indennità che lascia perplessi, anche se la legge precisa che gli organi del ministero, scegliendo la forma di sanzione, devono essere guidati esclusivamente dall'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche.

Forse l'idea del legislatore poteva essere, nel fondamento, giustificata dalla previsione di situazioni di fatto tutt'altro che improbabili, ma è certo che la stessa idea avrebbe potuto essere maggiormente precisata e qualificata.

Del resto basta poco per osservare che, se il trasgressore ha l'avvertenza di produrre un danno pari al profitto conseguito, con l'esborso annulla il

profitto appariscente, ma si trova l'opera che può sempre costituire un bel profitto nascosto. A parte poi il dubbio che una scelta del genere può lasciare circa la correttezza della pubblica amministrazione.

A questo proposito la sentenza n. 482 del 6 maggio 1975 della IV sezione del Consiglio di Stato ricorda che la potestà di irrogare le sanzioni previste dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, per il caso di edifici (o loro parti) costruiti in violazione delle norme sulla tutela delle bellezze naturali e panoramiche non si estingue per prescrizione o decadenza «nè l'Amministrazione può, espressamente o implicitamente, abdicare all'esercizio di essa ...». Ed ancora: «Il provvedimento che irroga la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 15 L. 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, per il caso di costruzione (in tutto o in parte) abusiva, deve ritenersi sufficientemente motivato quando, sia direttamente sia mediante rinvio, espresso o implicito, agli atti del procedimento, specifichi la trasgressione commessa, rilevi che questa arreca danno alle bellezze naturali tutelate ed affermi l'opportunità di applicare, per detta trasgressione, la sanzione dell'indennità». Del resto, sempre secondo la stessa sentenza, non vi è configurabile l'eccesso di potere per disparità di trattamento nel caso di mancata adozione di analoghe misure sanzionatorie in ordine ad altre costruzioni abusive nella zona: ciò presupporrebbe «una inconcepibile identità, qualitativa e quantitativa, del danno arrecato all'interesse pubblico da costruzioni abusive sorte su aree diverse (ancorchè della stessa zona) e quindi da costruzioni che versano in differenti situazioni rispetto alle bellezze naturali predette».

Sotto l'aspetto della illegittimità interessante, per quanto sotto il profilo logico evidente, è la seconda parte della già ricordata decisione n. 87 della VI sezione del Consiglio di Stato, la quale ricorda che la presenza di costruzioni sorte anteriormente al vincolo stesso non rende illegittimo, sotto il profilo della disparità di trattamento, il diniego di autorizzazione per una nuova costruzione, «in quanto la situazione esistente, anzichè smentire, maggiormente richiede che nuove costruzioni non deturpino ulteriormente l'ambiente».

È stata anche proposta la questione di costituzionalità dello stesso art. 15 in quanto attribuisce al Ministro la facoltà di ordinare la rimozione o demolizione delle opere lesive del paesaggio o di ammetterne la sanatoria amministrativa, ma la Corte Costituzionale nella sua sentenza n. 44, 20 febbraio - 6 marzo 1975, ne metteva in evidenza la sua irrilevanza, però in relazione ad un giudizio che sia stato instaurato per l'applicazione della sanzione penale prevista dall'art. 734 Cod. pen.

In effetti accanto all'illecito amministrativo si profila, in base al già più volte ricordato articolo del codice penale, un reato che la Cassazione si affretta a ricordarci essere istantaneo ad effetti permanenti.

Sui relativi problemi economici la legge porta poca luce. È dovuto (art. 10) il rimborso delle spese sostenute da un proprietario per eseguire lavori sugli immobili, che non erano stati precedentemente nè inclusi negli elenchi nè dichiarati o notificati di notevole interesse pubblico, quando questi stessi lavori vengano interrotti dal ministero. Alla demolizione delle opere già eseguite provvede direttamente il ministero. Nel caso poi che l'imposizione di vincoli induca una effettiva riduzione del reddito degli immobili, può essere richiesta la variazione dell'estimo dei terreni o la revisione parziale del reddito dei fabbricati.

Tolti questi casi di palese danno, vale la regola, ormai acquisita, che nessuna indennità è dovuta (art. 16) ai vincoli imposti al godimento della proprietà dalle norme della legge. Tale principio che può essere discusso in teoria o, meglio, che può essere negato solo in base ad una diversa concezione del diritto pubblico, allora si volle rispettare come indiscutibile, poichè l'accoglimento, sia pure circondato dalle maggiori cautele, del principio antitetico avrebbe significato, in teoria, il capovolgimento della concezione dei principi giuridici su cui si è regolata e basata tutta l'attività legislativa dell'Italia unita, in pratica un insopportabile fardello per le pubbliche finanze.

Solo nel caso di divieto assoluto di costruire sopra un'area, che senza dubbio debba considerarsi fabbricativa, può essere concesso uno speciale contributo, ma non una indennità, nei limiti di una somma che è stanziata in relazione agli introiti percepiti per le eventuali penalità, cui possono essere stati assoggettati altri proprietari. È questa una norma stranissima, oltre che inefficace, poichè

per quanto il contributo non si voglia chiamare indennità, rompe — almeno nella sostanza — quel principio così caro al diritto, per il quale le servitù di interesse pubblico non sono compensabili.

Principio questo che o viene mantenuto in blocco e difeso a spada tratta (anche se porta a rilevanti squilibri) o viene annullato in tutta la sua sostanza; deve essere allora individuata una nuova soluzione completa, che ridistribuisca equamente i vantaggi economici portati dal piano o anche da un vincolo; ma per questa opera di ridistribuzione non si dovrà certo fare affidamento sulle malefatte altrui.

Ho detto che l'azione vincolatrice delle soprintendenze porta a squilibri sensibilissimi nel libero mercato delle aree; anzi capita spesso che risultino vincolate quelle aree che, nella zona, apparivano le più quotate, proprio per ragioni, non diciamo di estetica, ma genericamente di buona positura. Però, ciò che ha sempre prodotto la maggiore opposizione è l'incomprensione delle ragioni intime che inducono le autorità ad imporre il vincolo: certo, si capisce di più, si vede di più come appartenente alla comune utilità la costruzione di una strada, l'erezione di un edificio pubblico, anche un gruppo di case di abitazione. Qualcuno può capire anche che si vincoli un edificio, una zona ristretta, ma che si passi a mettere sotto controllo aree vastissime sfugge ai più. È vero che vincolo generico non vuol dire ancora divieto assoluto di costruire, ma il fatto stesso che il progetto debba passare attraverso il preventivo controllo delle belle arti rallenta, per diverse ragioni, la commerciabilità del terreno.

Di questa istintiva e diffusa opposizione della pubblica opinione corrente non hanno certo colpa gli addetti alla disciplina di così essenziale attività; possiamo però elencare altre cause della opposizione dipendenti non poco dall'azione delle soprintendenze.

Cominciamo dagli aspetti meno vistosi.

Negli organi competenti è stata sempre manifestata una tendenza autocratica, che è giunta fino ad invertire le norme stesse della legge.

Valga un esempio. L'articolo 25 del regolamento impedisce ai *podestà* di concedere licenze di costruzione, senza il previo avviso favorevole della soprintendenza. Ebbene, uno dei pochi piani paesistici compilati (quello per il promontorio di Portofino) invertiva in alcune sue norme il disposto, richiedendo copia dell'autorizzazione comunale, perchè fosse possibile ottenere il nulla osta della soprintendenza.

Con ciò viene sfiorato il problema della dualità tra sovrintendenza ed amministrazione comunale, dualità che viene a manifestarsi specie nell'ultima fase dell'azione urbanistica, quella del rilascio delle licenze di costruzione.

Dei problemi insorgenti da questa dualità si trovano numerose tracce nelle decisioni delle alte magistrature ed in particolare del Consiglio di Stato, alle quali rimando; qui insisto nel ricordare che tale dualismo riflette quello più generale tra amministrazione centrale ed amministrazioni locali. A questo proposito non ci può far troppa luce la Costituzione, che nell'art. 9 ricorda la Repubblica quale soggetto interessato alla tutela del paesaggio. Naturalmente il termine *Repubblica* non è in grado di risolvere in sede costituzionale il problema delle autorità legittimate, in quanto interessate, alla difesa del paesaggio. Questo in termini di dottrina e di pratica ipotetica; in termini di attualità legale non vi sono dubbi: la legge è precisa nell'attribuire al ministero (dei beni culturali ed ambientali) una competenza *assorbente* nella tutela del paesaggio e nell'applicazione delle norme relative.

Ritornando alla critica della pratica giornaliera è da notare poi che i vincoli vengono disposti man mano che se ne presenta la necessità, quando cioè lo sfruttamento edilizio è già orientato verso una data zona. Allora le opposizioni sono necessariamente più forti, perchè si vengono a ledere più profondamente gli interessi, dei vecchi proprietari, che normalmente non sono i più accaniti, e degli speculatori, che conoscono tutte le vie per giungere al successo. Le intenzioni della legge erano ben diverse: potevano essere disposte delle aggiunte e delle modifiche agli elenchi, potevano essere prese delle misure di urgenza, ma il quadro, per ogni provincia, avrebbe dovuto essere formato nel più celere dei modi.

Ma l'appunto più grave da farsi alle autorità preposte alla difesa del paesaggio nasce dalla tendenza, che esse hanno sempre avuto, di imporre vincoli senza coordinarli nei piani. Il vincolo è essenzialmente negativo e non offre alcuna soluzione che orienti la attività edilizia; il piano, invece, anche con le sue limitazioni è un organismo attivo che

coordina e, sopratutto, indirizza. Infine il piano vincola non solo il proprietario, ma anche l'autorità vincolante, togliendo ai poteri, che giustamente all'autorità competono, l'unico potere che è inammissibile, la discrezionalità.

Esiste infine anche una colpa grave, la più grave, che deve essere addossata al dispositivo della legge: essa nasce dalla dualità tra piano regolatore e piano paesistico. Sorvoliamo pure sulla dualità tra ministero dei lavori pubblici e ministero (dei beni culturali ed ambientali), la quale ha pure la sua influenza negativa; ma esiste appunto un problema, che la legge lascia insoluto, di relazioni tra i due piani che la logica vorrebbe composti in un tutto organico o, almeno, in modo tale da essere l'uno di sostegno all'altro.

Anche la legge urbanistica fondamentale, la 1150/1942 cioè, non sembra apportare grandi novità, se non alcune affermazioni di ordine generico come quella (art. 5) secondo la quale i piani territoriali di coordinamento devono essere elaborati « d'intesa con le Amministrazioni interessate » e l'altra (art. 10), secondo cui il piano regolatore generale è approvato « previa comunicazione a tutti i Ministeri interessati ai sensi ed agli effetti del successivo art. 45 ». Più precisa è l'affermazione del 2° comma dell'art. 16 in base alla quale i piani particolareggiati, che comprendano cose soggette alle leggi di tutela artistica e paesistica, devono essere sottoposti al preventivo esame del ministero della pubblica istruzione.

Alcune notevoli precisazioni a queste disposizioni sono offerte dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, ed in particolare dal primo comma dell'art. 3 per quanto concerne i piani regolatori generali e dal parallelo disposto del quinto comma dell'art. 5 per i piani particolareggiati (2).

Limitandoci ai piani generali, ricordo che con l'art. 3 viene modificato l'art. 10 della stessa legge urbanistica fondamentale, articolo che detta le norme per l'approvazione di tale tipo di piani. Secondo il nuovo disposto all'atto dell'approvazione e con lo stesso decreto di approvazione possono essere apportate, tra l'altro, le modifiche che siano riconosciute indispensabili per assicurare « la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali e ambientali ed archeologici ».

Tali modifiche sono apportate su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentito il comune e, in questo caso, il Ministro (per i beni culturali ed ambientali), che può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico.

Senza dubbio questo disposto offre qualche punto di soddisfazione: in primo luogo il tentativo di superare la dicotomia, cui ho accennato più sopra, tra piani paesistici e piani regolatori, quindi l'inserimento in un unico dettato delle norme che riguardano sia l'aspetto paesistico sia quello storico-artistico. Ma nello stesso tempo non possono passare inosservate le carenze di questa disposizione che la fanno apparire come un rimedio dell'ultimo momento introdotto coartamente in un tessuto inadatto a sopportare tale intrusione, la quale a sua volta forse non assume neppure la forma che, pur nei limiti di una correzione della legge, sarebbe stata migliore o auspicabile.

Del resto a nessuno sfugge che anche le norme che possono essere introdotte in un piano per tener conto degli interessi del paesaggio, della storia e dell'arte, risultano cronologicamente, giuridicamente e logicamente sfalsate rispetto all'organismo unitario del piano; appaiono cioè, ed in realtà sono, aggiunte e non parti integranti.

Tentativi, poco significativi o alquanto maldestri, di rompere la dicotomia già accennata appaiono nell'art. 17 della stessa legge 765/1967, nel

(2) Per un quadro completo della situazione dopo l'approvazione della L. 765/1967 si veda la circolare n. 276 del 4.6.1968 del Ministero della pubblica istruzione (Dir. gen. Antichità e Belle Arti): « Istruzioni per la tutela degli interessi artistici e paesistici in relazione alla legge 6 agosto 1967, n. 765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 ».

Altre modifiche apportate, oltre a quelle ricordate nel testo, dalla 765/1967 in favore del ministero della pubblica istruzione riguardano i regolamenti edilizi (art. 12 della 765/1967 sull'art. 36 della 1150/1942) i quali, ora, devono essere approvati sentiti comunque gli organi (periferici o centrali, a seconda del caso) del Ministero della pubblica istruzione. Lo stesso vale per il nulla-osta all'esecuzione di lottizzazioni, in attesa di approvazione del piano particolareggiato (art. 8 della 765/1967 sull'art. 28 della 1150/1942).

decreto ministeriale 2 aprile 1968 e nell'art. 1° della 1187/1968.

In effetti in queste disposizioni si introduce il concetto unitario di agglomerato urbano che riveste carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, ma gli effetti di tale introduzione o non sono sostanzialmente innovatori o sono puramente accademici.

Si prenda, per esempio, l'art. 1° della legge 19 novembre 1968 n. 1187, articolo che sostituisce il settimo della 1150/1942 a seguito della famosa sentenza n. 55 della Corte Costituzionale. Tale articolo ha espressamente incluso nel contenuto dei piani regolatori anche la specificazione dei «vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico».

In realtà tale norma non ha introdotto nulla di nuovo nell'ordinamento precedente. Non ha fatto altro che esplicitare quanto già era contenuto nel citato art. 7 della legge 1150/1942, articolo che imponeva al piano regolatore generale di dividere in zone l'intero territorio comunale e di prescrivere carattere e vincoli di ciascuna zona.

Il quinto comma dell'art. 17 della legge 765/1967 stabilisce invece una generale norma di salvaguardia degli agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o assumano particolare pregio ambientale; in essi è vietata ogni alterazione di volumi, fino all'approvazione del piano regolatore generale. Nello stesso tempo ogni area libera è da considerarsi inedificabile.

Ma è già stato rilevato da più parti come tale disposto sia nello stesso tempo incompleto e di difficile applicazione, sia perchè nulla dice a proposito dei comuni da dotarsi semplicemente di programma di fabbricazione o di quelli già dotati di piano regolatore generale in attesa di revisione, sia perchè la legge nulla precisa dei problemi specifici che ne insorgono, come la delimitazione dell'ambito territoriale di applicazione della norma.

Infine il decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, emesso a seguito della norma contenuta nell'ultimo comma dell'art. 17 legge 765/1967, prescrive particolari limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici e di distanza fra i fabbricati, limiti che non possono essere superati in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici o di revisione di quelli esistenti.

Ora, tra le zone territoriali omogenee previste, il decreto prende in considerazione proprio «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi».

È evidente la funzione calmieratrice di una tale norma, ma è altrettanto evidente che essa può agire solo in piena sfiducia per un corretto equilibrio dei vari interventi agenti o previsti nella formazione dei piani. Alcuni, per esempio il Beguinot, si sono dimostrati fiduciosi sull'azione del decreto degli standards, io invece dubito che questa funzione abbia pratica efficacia.

Prima di riprendere l'argomento generale per approfondirlo, è opportuno ora far presente la decisione datata 11 maggio 1976 del Consiglio di Stato concernente proprio le conseguenze giuridiche del nuovo rapporto instaurato dall'art. 3 della legge 765/1967. In effetti, conclude la sentenza, «da tale disposizione, mentre non è lecito dedurre che siano mutati i poteri e l'autonomia delle decisioni spettanti in materia di licenze edilizie al sindaco e al sovrintendente ai monumenti, non è configurabile il vizio di incompetenza nel provvedimento di un sovrintendente che, nel negare il nulla-osta, previsto dall'art. 25 R.D. 3 giugno 1940 n. 1357, si richiama alla normativa del piano regolatore del comune, sempre che le disposizioni poste alla base dell'atto siano comprese tra quelle del piano in questione introdotte a tutela delle bellezze naturali ai sensi dell'art. 3 legge n. 765 del 1967».

Riprendendo ora l'interrotto discorso sulla inquadratura generale del problema va ricordato come le norme per la tutela delle bellezze naturali, come del resto quelle della parallela legge sulle cose di interesse artistico, siano chiaramente ispirate alla concezione naturalistico-letteraria, per cui il valore di un bene sottoposto ad analisi è giudicato sulla base sia delle suggestioni letterarie, filologiche, archeologiche che può rievocare, sia delle impressioni o delle emozioni — sempre a fondo culturale-letterario — che sa suscitare. Le due leggi fanno spesso riferimento a questo fondamento letterario-esteticizzante della loro origine, ma nulla lo può mettere così ben in evidenza come quel termine di

« quadri naturali » usato nell'art. 1 della legge 1497/1939.

In realtà, per quanto velata di romanticismo o, anzi, da questo movimento interiore proprio mossa, si tratta della concezione classica della forma o dello spettacolo d'arte che rinasce dalle idee del Winckelmann. Ora, senza voler ricordare come tale concezione classico-romantica degli ultimi epigoni dell'Ottocento, nel campo dell'arte, sia stata violentemente frantumata fin dai primi lontani anni del Novecento, basterà fare presente che tale concezione postula l'esistenza, di volta in volta, di una forma compiuta ed immutabile. Ed è proprio questo l'aspetto più deteriore o almeno negativo delle leggi del 1939, poichè ormai riconosciamo che ogni atto d'arte, ogni bellezza naturale, ogni *quadro* è soggetto alla dinamica delle trasformazioni che si vanno compiendo nella società e, di conseguenza, nell'organizzazione temporale dello spazio.

Il piano paesistico avrebbe potuto essere un primo passo verso questa concezione più aderente alla realtà, specie se in esso si potesse trasferire il processo della pianificazione continua, che anima ora la pianificazione urbanistica. Ma senza dubbio soluzione migliore appare quella di conglobare il piano paesistico, a pieno diritto, nel piano urbanistico, come uno dei suoi fattori principali.

A meno che non si voglia considerare lo stato attuale della legislazione in questione, specie quel suo aureo ed eccelso isolamento, non come la logica e naturale conclusione di una concezione estetica, ma come il mezzo pratico più idoneo per togliere da tali beni gli artigli degli interessi, che purtroppo attanagliano ed inquinano la nostra attività urbanistica. Ma se così fosse, non solo noi, urbanisti, ma anche noi, uomini civili, dovremmo ritirare i remi in barca e pensare a goderci quel molto o quel poco di *bello* che ancora rimane.

Certamente, come primo tentativo di dare una parziale soluzione ai problemi che ci interessano, va considerato il D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, sulla istituzione del ministero per i beni culturali e per l'ambiente. Ma prima di questa decisione, e precisamente nel 1964, vi era stata la costituzione di una commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio. La commissione, introdotta dalla legge 24 aprile 1964, n. 310, venne realmente costituita con il D.P.R. 10 novembre 1964.

La legge istitutiva ci offre pochi spunti degni di nota. Ne ricorderò i due principali: l'accoppiamento del concetto di tutela con quello di valorizzazione, l'abbinamento del patrimonio (ma nel testo della legge si parla di *cose*) storico, archeologico, artistico al paesaggio.

Il corpo della legge parla di proposte concrete per la *revisione* (e non la modifica o il rinnovamento) delle leggi di tutela, *in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche*; pone poi tra i compiti della commissione la formulazione di proposte concrete per l'ordinamento del personale, in rapporto alle effettive esigenze, e di adeguamento dei mezzi finanziari, argomenti anche questi che hanno una notevolissima importanza, come l'esperienza dimostra, ma che trovano, come da decenni stiamo cercando di far capire, un reale appagamento solo nella soluzione del problema economico nazionale. Esiste infatti una strettissima relazione tra economia ed ampiezza ed intensità dei servizi — siano essi primari o secondari —.

La commissione, che comprendeva parlamentari ed esperti (presidente l'on. Franceschini), consegnò il suo rapporto il 10 marzo 1966.

Questo rapporto inizia con una precisa e coraggiosa, anche se non nuova, diagnosi della situazione italiana, situazione che si può sintetizzare nell'affermazione che « i risultati delle varie indagini hanno portato a confermare tutte le precedenti constatazioni, sia occasionali sia sistematiche, sullo stato di grave e continuo deterioramento del patrimonio archeologico, storico ed artistico ed ambientale italiano; essi hanno anzi dimostrato, attraverso un'analisi minuziosa e concreta dei fatti, che la situazione è molto più allarmante di quanto fosse dato conoscere o prevedere ».

Premesso questo viatico, si può affrontare subito l'argomento delle proposte espresse attraverso ben 84 dichiarazioni, accompagnate dai relativi commenti. La commissione, nel procedere alla definizione delle dichiarazioni, si era mossa seguendo tre direttive di azione, tra di loro parallele, direttive che vengono qui riportate, non solo per l'interesse programmatico che esse dovrebbero avere, ma anche perchè, specie tramite la seconda, di questo program-

ma sono messi in evidenza i limiti. Dunque le tre direttive erano state:

— stabilire in modo definitivo le finalità di una moderna e consapevole tutela pubblica sul patrimonio culturale;

— procedere ad una *semplificazione* e ad un *perfezionamento* delle situazioni giuridiche connesse all'attività di conservazione e valorizzazione dei beni culturali, definendo più nettamente poteri ed obblighi in modo che l'esercizio dei primi possa realizzarsi in un clima di fattiva collaborazione tra Stato e cittadini;

— delineare un nuovo disegno organizzativo per l'ente incaricato a fungere da centro di riferimento degli interessi pubblici nel settore dei beni culturali.

Sulla base di questi principi direttori sono da porre in rilievo i seguenti fattori più significativi, puntualizzati dalla Commissione:

1) Circa il nuovo principio informatore delle attività di tutela la commissione aveva ritenuto di dover sostenere l'assoluta necessità di ispirarsi ad una visione poggiata sulla garanzia della conoscenza scientifica, la quale, assorbendo il precedente principio della mera conservazione del bene culturale, dello stesso bene deve sottolineare il valore autentico e di testimonianza storica e la funzione di tramite per l'accrescimento delle conoscenze umane.

2) La commissione aveva accolto il principio di differenziazione della disciplina dei beni culturali, raggruppati nelle cinque categorie dei beni archeologici, artistici e storici, ambientali, archivistici e librari.

3) La commissione aveva accolto il principio della priorità dell'interesse pubblico sui valori culturali.

Tale principio si riconosceva in tre aspetti diversi:

— come giustificazione di tutta una ampia serie di poteri attribuiti al sovrintendente per consentirgli interventi cautelativi o di urgenza, anche in relazione a beni culturali non dichiarati;

— come norma nei rapporti tra il sovrintendente e le altre amministrazioni dello Stato, così che alle valutazioni dell'amministrazione autonoma dei beni culturali, in via operativa, doveva essere data sempre la prevalenza nei confronti di quelle operate da altre autorità dello Stato, nella cura di differenti interessi sia pure pubblici;

— come motivo per la creazione di un apposito apparato che permettesse all'amministrazione l'esercizio, diretto ed immediato, dei poteri esecutivi e sostitutivi necessari per una attività di tutela non costretta ad essere puramente nominale.

4) La commissione aveva ritenuto di dover precisare con chiarezza il problema dell'individuazione del bene culturale e il riconoscimento di tale sua qualità.

La qualità di bene culturale, in quanto costituente testimonianza materiale con valore di civiltà, avrebbe dovuto conferire al bene stesso una rilevanza giuridica, che fosse la base dei poteri straordinari d'intervento e del dovere di consentirne lo studio. Per l'esercizio di tutti gli altri poteri, quelli che potremmo chiamare ordinari, e quindi per l'assoggettamento agli obblighi specifici ulteriormente previsti, sarebbe stata necessaria una precisa dichiarazione di bene culturale (cioè un atto di riconoscimento).

5) Ogni proprietario (o possessore o detentore, aggiungerei io) di un bene culturale (e quindi anche lo Stato) avrebbe dovuto essere assoggettato a cinque ordini di obblighi e precisamente agli obblighi di custodire, mantenere, non utilizzare in modo pregiudizievole il bene, di non immutarne lo stato fisico ed infine di permetterne il pubblico godimento.

In questo quadro va compreso anche l'istituto dell'espropriazione il cui ambito veniva esteso ai seguenti tre casi: motivi *generali* di pubblico interesse, scarso affidamento da parte del proprietario, valorizzazione di un bene mediante zone di rispetto o di vista.

6) Veniva definita la disciplina della circolazione dei beni culturali dichiarati.

Tra le categorie, secondo le quali era prevista la suddivisione dei beni culturali, assumono particolare significato, specie per noi, quelle dei beni archeologici e dei beni culturali ambientali.

— Per i beni archeologici la commissione proponeva profonde innovazioni, in quanto, nella situazione attuale, è proprio questo il settore in cui più gravemente si ripercuote l'applicazione del principio di una tutela meramente e rigidamente conservativa. Ma bisogna subito dire che tali innovazioni riguardavano sopratutto l'aspetto di bene conoscitivo ed in un certo senso di consumo, che la commissione assegnava a questa categoria di beni.

Ha invece un interesse profondamente urbanistico la proposta di predisporre apposite zone di «riserva archeologica».

— Per i beni culturali di natura ambientale la commissione abbandonava il vecchio criterio di bellezza naturale e paesistica ed introduceva nel nuovo concetto di bene culturale ambientale, oltre alle tradizionali singolarità naturali, tutto ciò che di un territorio è opportuno conservare e valorizzare come testimonianza concreta di valori di civiltà. A questo proposito la commissione faceva l'esempio delle opere di cultura agraria, delle infrastrutture del territorio, delle strutture insediative integrate nell'ambiente in modo da formare una unità inscindibile e rappresentativa.

Particolare attenzione inoltre la commissione dedicava sia ai problemi della difesa dei centri storici sia alla salvaguardia dei valori culturali nelle nuove opere di creazione, trasformazione e sviluppo degli insediamenti urbani. Notevole importanza poi la commissione stessa assegnava all'affermazione di principio, che, dinanzi alla prescrizione di tutela ambientale, non esistono soggetti privilegiati.

Infine la commissione aveva affrontato il problema del raccordo tra la tutela degli immobili con valore culturale e la disciplina urbanistica. La previsione di un raccordo era apparsa necessaria per tre categorie di beni culturali e precisamente per quelli artistici e storici (ed in particolare per i perimetri di tutela ambientale), per quelli archeologici ed infine per quelli ambientali. La commissione stessa individuava nel piano regolatore lo strumento di raccordo. Solo in mancanza del piano dovrebbe essere nel potere del sovrintendente di procedere mediante proprie dichiarazioni indipendenti.

La commissione si era anche interessata dell'organizzazione di una nuova amministrazione autonoma e dell'adeguamento finanziario, ma di questi argomenti qui non merita parlare, se non per ricordare che dalle sue ricerche la commissione stessa aveva tratto «il sicuro convincimento che lo stato di generale precarietà e decadenza del patrimonio archeologico, artistico, storico, ambientale, librario ed archivistico italiano non può essere attribuito esclusivamente e neppure prevalentemente ad una deficienza quantitativa di personale e di finanziamento delle competenti Amministrazioni pubbliche di tutela».

Ed ora ritengo utile riprendere alcune delle principali definizioni studiate dalla commissione, proprio per avere precisi termini di riferimento:

— Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni che si richiamano alla storia della civiltà.

Sono assoggettati alla legge i beni ... che costituiscono testimonianza materiale avente valore di civiltà.

— Si considerano beni ambientali culturali le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività.

Sono specificatamente considerati beni ambientali quelli che presentino singolarità geologica, florifaunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare una unità rappresentativa.

— Sono da considerare centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti e testimonino i caratteri di una viva cultura urbana.

I piani regolatori relativi ai centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza e si ispireranno a criteri di conservazione degli edifici nonchè delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive, di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico-sanitario, in modo che, come risultato unico, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati.

E con questa dichiarazione termino, in realtà alquanto mortificato, poichè ancora una volta si è confermato quanto sia difficile tener fede alle promesse più autenticamente spinte, come quella che la commissione aveva fatto, che cioè lo stato di generale precarietà e decadenza «deve essere sopratutto spiegato come conseguenza di un basilare difetto di impostazione del sistema stesso della tutela dei beni culturali, tale da esigere non miglioramenti o perfezionamenti, bensì rimedi di natura radicale». E per la verità il risultato del lavoro, per il resto accurato e appassionato, appare più

come un perfezionamento che come un rimedio di natura radicale.

Sarà necessario un decennio prima che si abbia una tangibile conseguenza del rapporto Franceschini. Nel frattempo però la legge 3 novembre 1971, n. 1102, che detta nuove norme per lo sviluppo della montagna, sembra introdurre elementi che in qualche modo possano interessare il discorso che stiamo intessendo. Infatti all'art. 2, che ne precisa le finalità ed individua i mezzi per il loro raggiungimento, la legge dichiara di proporsi il compito di concorrere, nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale, alla eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del territorio, alla difesa del suolo e alla *protezione della natura*. Evidentemente si tratta di una posizione alquanto diversa da quella assunta dalla commissione per la tutela e la valorizzazione del paesaggio (o dei beni ambientali), ma nel senso che il concetto di *protezione della natura* è più vasto e quindi può assorbire anche quello di difesa del paesaggio.

Però, dopo questa timida presa di posizione iniziale, nessun ulteriore sviluppo è comunque reperibile nel contesto della legge, che si presenta come organo di interesse economico-sociale. C'è solo da sperare che l'esigenza della protezione della natura venga inserita negli statuti delle singole comunità montane previste dall'art. 4, mentre i piani urbanistici, di cui all'art. 7, non sono altro che i normali strumenti « che i comuni sono tenuti ad adottare ».

La legge 29 gennaio 1975, n. 5, che trasformava il decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657, sembra essere a tutt'oggi l'unica reale conseguenza dei lavori della commissione Franceschini.

Ciò mostra quanto sia difficile, per i nostri politici, penetrare nel campo della tutela, difesa, valorizzazione di quelli che brevemente chiamerò beni culturali. E quanto pesante sia questa difficoltà appare perfino all'interno della legge, che stiamo per analizzare. Il decreto-legge, per esempio, parlava di istituzione del ministero per i beni culturali e l'ambiente, ma nel testo definitivamente approvato dal parlamento ecco che si parla di ministero per i beni culturali ed ambientali. Certamente non è differenza da poco. La dizione della legge restringe l'attività del ministero a quella concernente i beni che, pur di diversa origine, hanno una diretta incidenza nell'interesse pubblico immediatamente tangibile; la dizione del decreto-legge distingueva tra beni singolarmente presi (sia pure nella loro complessità) e l'insieme dell'ambiente. La dizione adottata dalla legge è senza dubbio più omogenea, ma quella precedente avrebbe investito la totalità degli interessi (pubblici e privati) relativi alla totalità dello spazio geografico-antropomorfo (avrebbe quindi compreso anche la *protezione della natura*, nella sua più vasta accezione).

Per chiarire le idee analizzeremo abbastanza accuratamente l'art. 2 della legge, quello che precisa o, almeno, intende precisare i compiti assegnati al nuovo ministero.

In primo luogo il ministero deve provvedere alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese, diffondendo anche l'arte e la cultura, coordinando e dirigendo le necessarie iniziative all'interno e, fatte salve le attribuzioni del ministero degli esteri e d'intesa con esso, all'estero.

In particolare ad esso sono devolute le attribuzioni già spettanti al ministero della pubblica istruzione per le antichità e le belle arti, per le accademie, le biblioteche, la diffusione della cultura, oltre a quelle concernenti la sicurezza del patrimonio culturale; gli sono anche devoluti i compiti spettanti alla Presidenza del consiglio per quanto concerne la discoteca di Stato, l'editoria libraria e la diffusione della cultura, i servizi delle informazioni e della proprietà letteraria, artistica e scientifica. Tolte alcune eccezioni, spetta sempre al ministero per i beni culturali ed ambientali quanto le precedenti disposizioni affidavano al ministero degli Interni in materia di archivi di stato.

A questo aspetto attivo dei compiti del nuovo ministero, corrisponde, secondo una suddivisione che è implicita nella legge ma che io non accetto, quello passivo, cioè quello della protezione.

Restando ferme le competenze regionali, la legge affida al nuovo ministero il compito di promuovere, sentite le regioni e le due province autonome, le iniziative necessarie per la protezione, da una parte, del patrimonio storico ed artistico della nazione, dall'altra dell'ambiente con riguardo alle zone archeologiche e naturali. Sono fatte salve le attribuzioni delle altre amministrazioni statali interessate e l'intesa con i ministri competenti per quanto concerne le attività produttive.

Ecco così che il fenomeno ambientale compare finalmente nel testo della legge, ma senza dubbio in maniera assai deludente. È messo cioè in relazione ad un movimento solo passivo (protezione), mentre nessun accenno vi compare per compiti attivi, promovitori (neppure il termine di valorizzazione è presente). È vero che si sono perse di vista le *bellezze naturali*, ma nello stesso tempo compaiono quelle *zone naturali* che per essere *zone* devono pur aver qualche caratteristica. Del resto, nel comma immediatamente successivo dello stesso articolo, la legge ripropone in pieno i due testi del giugno 1939, che in effetti sono le uniche due leggi esecutive ancora valide.

Unico apporto in senso attivo è rappresentato dall'ultimo comma dell'art. 2, secondo il quale il nuovo ministero, d'intesa con i ministri competenti, cura gli studi, la programmazione di scelte, iniziative e ricerche in materia di parchi e di riserve naturali, salve le competenze delle regioni.

Si tratta senza dubbio di questioni molto delicate, specie per quanto concerne i rapporti di competenza. Si pensi che una dizione così diluita, così mitigata e contrappuntata di riserve in favore delle altre amministrazioni, aveva destato i sospetti, interessati naturalmente, di incostituzionalità per invasione di competenze delle province di Trento e Bolzano. La Corte Costituzionale, con sentenza 12-14 luglio 1976, ha riconosciuto che il D.L. 657/1974 convertito nella L. 5/1975 non ha conferito al ministero dei beni culturali ed ambientali attribuzioni invasive di quelle assegnate in materia di zone archeologiche e naturali alle province di Trento e Bolzano ed alle regioni.

Il primo e, a quel che mi risulta, unico parto della nuova organizzazione è stata la legge 1° marzo 1975, n. 44, che reca misure intese alla protezione del patrimonio, archeologico, artistico e storico nazionale. Forse era troppo presto per ottenere un prodotto organico ed innovatore. La legge in realtà non apporta nulla che sia di qualche significato nel campo pratico direttamente connesso a nuove concezioni. È invece profondamente innovatrice per quanto riguarda l'etica e la procedura economico-amministrativa, poichè consente ai sovrintendenti di procedere speditamente, in casi di particolare urgenza ed entro limiti molto modesti di spesa, alle operazioni necessarie senza bisogno di soddisfare alle normali procedure.

2.

LE LEGISLAZIONI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Friuli-Venezia Giulia.

Il disposto fondamentale per la regione Friuli-Venezia Giulia è la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, che ne fissa lo statuto speciale; in essa le norme che ci interessano sono contenute rispettivamente negli articoli 4, 5, 6, tutti compresi sotto il capo della « Potestà legislativa ».

Tale potestà sulle materie dell'urbanistica e dell'agricoltura e foreste (incluso l'ordinamento delle minime unità culturali e la ricomposizione fondiaria) deve svolgersi in armonia con la costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali (??), con gli obblighi internazionali dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni; la potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità (non riguardante opere a carico dello Stato), come dettato dall'art. 5, si deve svolgere sempre con l'osservanza dei limiti generali ricordati in precedenza, ma in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato per la stessa materia.

L'art. 6 invece è quello che tratta degli argomenti che più direttamente ci interessano e precisamente delle « antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna ». In questo settore la regione ha facoltà legislative molto ristrette, in quanto essa può solo adeguare alle proprie particolari esigenze le disposizioni delle leggi della repubblica, « emanando norme di integrazione e di attuazione ».

In realtà sono veramente convinto che questa dovrebbe essere la via più idonea per l'attività pratica di questa e delle altre regioni; ma purtroppo noi abbiamo avuto già modo di analizzare la situazione del corpo legislativo nazionale in questo settore, per sperare che la legislazione regionale possa in essa trovare veramente un quadro chiaro, preciso, aggiornato.

Dalla sintesi costituzionale che ho ora tracciato discende, per il Friuli-Venezia Giulia, una situazione legislativa particolare che si può riassumere nella presenza di un'ampia legge urbanistica generale e di alcune singole, parziali disposizioni, per quanto concerne l'azione nei settori dei beni culturali e del paesaggio.

La disciplina urbanistica di ordine generale è fissata dalla legge regionale 9 aprile 1968, n. 23, che detta le norme in materia urbanistica, modificata ed integrata con le leggi regionali 17 luglio 1972, n. 30, e 4 maggio 1973, n. 39. Di tale legge è necessario dare qui qualche cenno, sia perchè contiene alcuni riferimenti specifici alle materie che stiamo trattando, sia perchè è opportuno conoscere, anche se per sommi capi, la tessitura che è stata data agli istituti urbanistici.

Secondo la legge la disciplina urbanistica nell'ambito della regione si attua, sulla base delle norme regionali e di quelle statali compatibili con

le prime, per mezzo del piano urbanistico regionale, dei piani comprensoriali, della pianificazione urbanistica subordinata e dei regolamenti edilizi.

Il piano regionale, che viene predisposto in armonia con la programmazione economica nazionale e regionale e con le norme fondamentali della pianificazione urbanistica nazionale, consta di un piano generale per l'intero territorio della regione e di tanti piani zonali quante sono le zone socio-economiche.

Il piano generale è adottato con decreto del presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della giunta stessa, e subito dopo viene comunicato, ai sensi dell'art. 23 del D.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, al Ministero dei Lavori Pubblici, il quale può far pervenire osservazioni relative al coordinamento del piano con gli interventi urbanistici spettanti allo Stato. Quindi il piano viene approvato, sempre dal presidente della Giunta.

È evidente il difetto di questa organizzazione. Ammesso che lo Stato possa farsi portavoce degli interessi delle altre regioni, cosa che almeno legalmente appare molto difficile, la procedura studiata nel Friuli tratta i due campi, quello statale e quello regionale, che pure agiscono contemporaneamente sullo stesso territorio, come due ambiti nettamente distinti, concedendo a quello statale di controllare, dopo che il piano non solo è stato redatto ma perfino adottato, la possibilità di una propria coesistenza con la visione regionale. Il settore statale invece di essere il motore di ordine generale, di costituire l'ossatura entro la quale si inquadra ogni apporto regionale, è visto come una specie di seccatore che i pianificatori della regione ad un certo momento — il più tardi possibile — si trovano a dover invitare.

Insomma, è questo un esempio di come possano essere abbandonate ed anzi invertite le ragioni e le tecniche che avevano fatto accogliere a noi, urbanisti oltre che cittadini, con favore la riforma regionale. Poichè per noi o, almeno, per me lo Stato è tutto, ed è un tutto inscindibile, nel quale Stato naturalmente vi sono anche le regioni, come le province, i comuni.

E non si faccia riferimento alle disposizioni normative dei rapporti Stato-regione. Il già citato art. 23 del D.P.R. 1116/1965 non poneva necessariamente l'Amministrazione regionale nell'obbligo di dare corpo alle predette disposizioni. Infatti vi si legge solo la condizione che venga sentito il Ministero dei lavori pubblici, senza specificare in quale momento della procedura del piano ciò possa o debba avvenire, nè risulta limitato il campo di azione del ministero stesso (escludendo per esempio gli interessi delle regioni vicine).

Comunque, per quanto attiene all'argomento specifico scopo della nostra ricerca, l'art. 3 della legge regionale, che stiamo analizzando, pone tra i compiti del piano generale quello di riconoscere «le zone a carattere storico, ambientale e paesistico, con l'indicazione dei territori che dai piani zonali dovranno essere destinati a parchi naturali».

Sempre nell'ambito della pianificazione regionale, per ogni zona socio-economica, si procede alla formazione di un piano zonale al fine di conseguire un'adeguata specificazione ed integrazione del piano generale. Ed infatti il piano zonale ha due compiti principali: quello di svolgere, precisare, chiarire ed integrare le previsioni del piano generale (in particolare definendo e delimitando i territori destinati a parchi naturali) e quello di suddividere la zona socio-economica in comprensori urbanistici.

Per ciascun comprensorio urbanistico è adottato il relativo piano comprensoriale, che — a tutti gli effetti — è sostitutivo dei piani regolatori generali dei comuni, territorialmente appartenenti al comprensorio. Ai fini urbanistici e solo a questi fini i comuni di ogni comprensorio sono tenuti a costituire altrettanti consorzi urbanistici, soggetti alle norme del T.U. della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, e alla L.R. 2 marzo 1966, n. 3, sul controllo degli atti degli enti locali.

Dal piano comprensoriale discendono direttamente i piani particolareggiati, gli unici che siano di pura competenza comunale (1).

Non vi è nulla da osservare su questa organizzazione, che appare logica ed attuale. Qualche dubbio può nascere sulla opportunità di abolire i piani regolatori generali comunali e sulla conseguente *prepotenza* delle autorità regionali, che sono venute

(1) Però, in base all'art. 10 bis della legge, nella sua forma definitiva, i piani particolareggiati di determinate zone possono discendere direttamente dai piani zonali ed essere quindi di competenza della regione.

così a menomare l'autorità comunale: utilissimo il riconoscimento ai consorzi urbanistici comunali, di cui già ebbi a trattare quasi venti anni fa in un tipico caso straniero, quello del Rijnmond, che comprendeva tutta l'area intorno a Rotterdam, e di cui ebbi fin dal 1963 a proporre la costituzione nello studio preliminare per la sistemazione territoriale dei Colli Euganei, ma certo — sotto l'aspetto dell'autonomia comunale — il consorzio è istituto ben diverso dal singolo comune.

Comunque non è questo il momento di affrontare tali argomenti, poichè il nostro campo di ricerca, almeno in questa fase, è ben più ristretto e particolare.

Ci interessa invece specificatamente — e come vedremo indirettamente anche nel discorso ora accennato — il contenuto dell'art. 29, che detta le disposizioni speciali per i parchi naturali.

Per i territori destinati a parchi naturali, che devono essere stati oggetto di precise indicazioni del relativo piano zonale, è obbligatoria la formazione di appositi piani di conservazione e sviluppo, con valore di piani particolareggiati.

Nel piano di conservazione e sviluppo sono previste una o più delle seguenti zone: riserva integrale, riserva orientata, riserva guidata, zona di preparco.

La riserva integrale intende conservare l'ambiente naturale nella sua integrità: in essa non solo sono vietate tutte le attività di sfruttamento umano, anche a fondo agricolo-naturale, come la caccia, la pesca, il pascolo, lo sfruttamento forestale, ma anche ogni atto che rechi alterazione o anche semplicemente turbamento alla fauna ed alla flora, come l'introduzione di specie estranee di vegetali o di animali. A maggior ragione sono vietati sfruttamenti che alterino la natura del suolo o agiscano su di esso, come l'attività mineraria, gli scavi, i terrazzamenti e le costruzioni di qualsiasi genere.

Nella riserva orientata l'evoluzione della natura viene sorvegliata e quindi orientata con metodi scientifici. In genere sono consentiti gli interventi umani che non contrastino con tale scopo, dice la legge; io direi meglio, unicamente gli interventi che consentono di raggiungere gli scopi prefissati.

Nella riserva guidata, di massima, sono consentiti solo gli interventi e gli insediamenti umani che non ostacolino il conseguimento degli speciali scopi conservativi e sperimentali indicati nelle norme di attuazione del relativo piano.

Il piano di conservazione e sviluppo è formato dal consorzio urbanistico, nel cui territorio è compreso il parco naturale, con l'obbligo di osservare le norme che disciplinano la formazione dei piani particolareggiati. Poichè però è considerato alla stregua di un piano particolareggiato, in base al già ricordato disposto dell'art. 10 bis, il piano di conservazione e sviluppo può essere di competenza diretta della pianificazione regionale e specificatamente può discendere in linea diretta dal piano zonale.

Anche su questo argomento mi sembra che risulti concussa l'autonomia comunale, fatto che è senza dubbio aggravato dal carattere di piano particolareggiato, che viene assegnato al relativo strumento urbanistico. Il difetto della norma sta nel non aver fatto una gradualità tra i diversi tipi di parco naturale. Senza dubbio gli interessi della riserva integrale sono pienamente regionali e perfino nazionali ed agli organi regionali deve essere assegnata la cura — sotto tutti gli aspetti — di un tale organismo, anche se territorialmente rientrasse nell'ambito di una sola amministrazione comunale. Viceversa nulla vieta che le zone di preparco possano rientrare nello spazio — culturale, giuridico, tecnico, funzionale — di un solo comune.

Per quanto concerne la fase esecutiva la legge regionale consente l'espropriazione di immobili compresi nel parco, secondo le norme vigenti per i parchi nazionali.

Segue ora l'analisi di alcune disposizioni regionali relative ad argomenti specifici, per le quali ci limiteremo ad indicare i principi informatori.

A) *Disposizioni interessanti il settore dell'ambiente.*

Unica norma di ordine generale, che riguardi cioè tutto il territorio della regione, è la legge regionale 16 agosto 1974, n. 42, che disciplina le cave e le altre alterazioni dello stato dell'ambiente.

La legge si applica nelle more dell'entrata in vigore delle norme del piano urbanistico regionale, quindi è da prevedere che abbia vita piuttosto lunga. La legge poi distingue tra alterazioni prodotte nell'ambiente normale e quelle inferte negli ambiti

del territorio regionale riconosciuti di particolare interesse.

Nel primo caso (articoli 1 e 2) spetta alle amministrazioni comunali territorialmente competenti di disciplinare con particolari disposizioni o divieti lo svolgimento delle attività, che possano produrre allo stato dell'ambiente, soprassuolo e sottosuolo compresi, oggettive alterazioni non irrilevanti. Rientrano in questo disposto anche le alterazioni temporanee, purchè consistenti. I piani regolatori generali sia intercomunali sia comunali ed i programmi di fabbricazione devono contenere la delimitazione degli ambiti relativi e le norme di attuazione. I comuni sono tenuti di conseguenza ad integrare con apposita normativa i regolamenti edilizi.

Le norme su indicate non si applicano (art. 13) alle attività concernenti l'agricoltura, la bonifica ed il riordino fondiario, se sui progetti delle relative opere sia stato sentito il comitato regionale consultivo delle bonifiche.

Per quanto concerne gli ambiti del territorio regionale riconosciuti di particolare interesse ambientale, sempre in attesa delle norme del piano urbanistico regionale, le attività da disciplinare sono soggette all'autorizzazione dell'Assessore ai beni ambientali e culturali, sentiti il direttore del Servizio della pianificazione territoriale e, per quanto di sua competenza, il direttore del Servizio della pianificazione urbana. Rientrano in questo disposto le attività che interessino superfici superiori a 500 mq. e movimenti di materiali di volumi superiori ai 1.000 mc.; sono escluse invece le attività soggette a licenza edilizia.

Per le attività di scasso necessarie per le piantagioni arboree in zone collinari, l'autorizzazione viene rilasciata dall'Assessore all'agricoltura, alle foreste ed all'economia montana di concerto con l'Assessore ai beni ambientali e culturali.

B) *Disposizioni interessanti il settore dei beni culturali.*

Per quanto concerne i beni culturali, a parte il caso di Grado e di Aquileia, la regione Friuli-Venezia Giulia è ancora alla fase preparatoria, quella diciamo così di inventario.

L'art. 1 della legge regionale 13 marzo 1972, n. 6, dà incarico all'amministrazione regionale di promuovere gli studi atti a predisporre gli strumenti urbanistici per i comuni «il cui territorio sia in larga parte caratterizzato dall'esistenza di centri archeologici, di fortezze, di borghi medioevali e di zone di rilevante valore ambientale». Tale operazione deve avvenire secondo un piano organico da predisporre a cura dell'Assessorato all'urbanistica. Scopo: impulso e graduale attuazione di una razionale sistemazione e valorizzazione dei centri stessi.

Naturalmente non mi piace la dizione dell'articolo: quella *larga parte* del territorio caratterizzata dai centri di interesse mi lascia perplesso. Tre, quattro, cinque borghi sono in grado di caratterizzare un territorio comunale?

La legge regionale 16 agosto 1976, n. 43, che porta le ultime modifiche ed integrazioni alla legge regionale 21 luglio 1971, n. 27, a sua volta modificata varie volte, inserisce la regione Friuli-Venezia Giulia nel quadro nazionale delle disposizioni relative ai beni culturali ed ambientali.

In termini di concetto molto limitati, sebbene come massa di lavoro estremamente ampia, l'amministrazione regionale è autorizzata (art. 1) a procedere alla catalogazione del patrimonio culturale ed ambientale del Friuli-Venezia Giulia, ad istituire il relativo inventario, a promuovere ed effettuare gli opportuni restauri. Ciò ad integrazione della tutela esercitata dallo Stato.

Le zone archeologiche di Aquileia sono state oggetto della legge statale 9 marzo 1967, n. 121, e della legge regionale 10 agosto 1970, n. 33, ma nè l'una nè l'altra mi sembra che possano offrire argomenti di ordine generale di un certo interesse. Unico punto che può meritare di essere segnalato sta nell'ultimo comma dell'art. 2 della legge statale, in base al quale la sovrintendenza alle antichità può proporre agli organi competenti l'istituzione di piani regolatori (evidentemente particolareggiati) per ciascuna località, limitatamente alle zone archeologiche determinate.

Molto più ampio mi appare il discorso circa il territorio lagunare di Grado, perchè assorbe tanto l'aspetto storico (il centro di Grado), quanto quello ambientale-naturalistico (la laguna di Grado e Marano).

Il discorso storico è affrontato dalla già ricordata legge regionale 13 marzo 1972, n. 6.

Scopo del disposto (art. 2) è la salvaguardia dei valori ambientali, storici ed artistici della città di Grado. A questo fine l'amministrazione regionale è autorizzata a provvedere alla compilazione del piano particolareggiato del nucleo antico. È fatta salva l'intesa con l'amministrazione comunale. La stessa amministrazione regionale, nell'ambito delle specifiche previsioni del piano e con il rispetto delle competenze degli organi statali, è autorizzata alla realizzazione di interventi architettonici ed ambientali unitari, al consolidamento e al restauro di edifici pubblici o di beni immobili riconosciuti di interesse particolarmente importante ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, all'esecuzione e alla ricostruzione di opere ed impianti pubblici.

Non c'è che dire; la regione ha imparato bene la lezione statale e sa farsi largo senza tanti riguardi per le autonomie locali.

Sono previste speciali sovvenzioni a favore del comune di Grado, ma per opere ed impegni che, rispetto a quelli che la regione si è riservata, appaiono senza dubbio marginali.

Per l'attuazione dei lavori così sovvenzionati il comune di Grado si avvale della consulenza della commissione edilizia comunale, integrata però da un funzionario dell'Assessorato regionale all'urbanistica, da un esperto designato dallo stesso assessorato, dal sovrintendente ai monumenti oltre che da tre rappresentanti del consiglio comunale. E tutto ciò in nome, naturalmente, delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la laguna di Grado e Marano si è in presenza della delibera della Giunta regionale 11 marzo 1975, n. 604. Il documento detta direttive generali e direttive specifiche per la Bassa Pianura Friulana in attesa dell'entrata in vigore di una apposita strumentazione urbanistica.

Le direttive generali riguardano essenzialmente la possibilità di controllo delle autorità regionali sugli interventi relativi ad attività produttive, turistiche, insediative o di qualsiasi altro genere in laguna o nelle sue adiacenze o tali da avere conseguenze dirette ed indirette sulla laguna stessa. L'azione delle autorità si fa più attenta e precisa nel caso di contributo regionale, contributo che viene subordinato ad un particolare e specifico esame delle conseguenze previste e prevedibili. Per iniziative sottoposte a finanziamenti od a controllo regionale è chiamata ad esprimere il parere un'apposita commissione lagunare. Per le altre iniziative, tali da avere influenza diretta o indiretta, l'amministrazione regionale esplica ogni possibile azione di controllo. A tale controllo parteciperanno collegialmente tutti gli uffici regionali e statali competenti in materia.

Le direttive specifiche, che al momento del loro effettivo utilizzo devono essere sempre confrontate con gli enti locali interessati, si possono riassumere nella norma che l'Amministrazione regionale considera prioritarie tutte le azioni che tendano alla tutela della laguna di Grado e Marano, del sistema dei beni naturali ad essa collegati e dell'avifauna presente nella laguna e nelle aree contermini.

A questo fine, a parte alcuni specifici divieti come quello di modificare il perimetro fisico della laguna e dei bacini comunicanti con la laguna salvo che non tendano al miglioramento del suo regime idrico, a me sembra che principali siano le norme di ordine territoriale e quelle di ordine sociale-economico.

Per quanto riguarda le prime vale il principio che fino all'approvazione dei piani comprensoriali, nella formazione e nell'approvazione degli strumenti urbanistici locali non devono essere ammesse ulteriori previsioni che comportino modifiche di qualsiasi natura per la laguna e le aree circostanti. Si promuoverà l'eliminazione degli attuali inquinamenti delle acque della laguna e dei suoi influenti, mentre si procederà al rilevamento e al controllo dell'inquinamento in tutta la Bassa Pianura Friulana.

Nell'ambito socio-economico può essere individuata la seguente catena di norme:

— Esclusione dal finanziamento di ogni iniziativa turistica o a carattere recettivo al di fuori delle aree a ciò destinate nei comuni di Lignano e di Grado. Però, all'interno di queste aree possono essere individuati ambiti di tutela ambientale, nei quali il divieto di finanziamento è assoluto.

— L'azione delle autorità tenderà a favorire le attività di carattere produttivo che siano coerenti con le caratteristiche e le funzioni del territorio lagunare. Sono però escluse trasformazioni agrarie di boschi di pianura o pinete; è esclusa poi ogni modifica d'uso delle valli da pesca e delle zone effettivamente coltivate.

— Esclusione dal finanziamento di iniziative industriali al di fuori delle zone industriali previste dagli strumenti urbanistici vigenti. Nello stesso tem-

po le iniziative industriali, nelle zone a ciò prestabilite, saranno ammesse solo se non comportano inquinamenti di nessun tipo per la laguna ed i suoi influenti.

TRENTINO-ALTO ADIGE.

La regione Trentino-Alto Adige, nel nuovo ordinamento che concede l'autonomia alle due province costituenti, non ha praticamente alcun potere legislativo nei settori di attività, che in qualche modo si riconoscono nell'urbanistica: tali poteri risultano tutti assorbiti dalle province.

Naturalmente, tanto la provincia di Trento quanto quella di Bolzano hanno per statuto le stesse competenze. Per quanto riguarda l'attività pratica il discorso è diverso, sebbene si possa ritrovare una certa uniformità almeno di intenti, uniformità propiziata da pari serietà, coscienziosità e desiderio di impegnarsi.

Il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, che dà il testo unico del nuovo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, come risultante dalle disposizioni contenute nelle leggi costituzionali 26 febbraio 1948, n. 5, 10 novembre 1971, n. 1, e 23 febbraio 1972, n. 1, oltre che nella legge 31 dicembre 1962, n. 1777, con l'art. 8 concede alle province la potestà di emanare norme legislative in tutti i tre settori che interessano il presente studio: urbanistica e piani regolatori, tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, tutela del paesaggio. Con lo stesso articolo risulta concessa alle province anche la potestà su alcune materie collaterali dell'urbanistica, come l'ordinamento delle minime proprietà culturali, l'agricoltura e le foreste e soprattutto l'espropriazione per pubblica utilità in tutte le materie di competenza provinciale.

I limiti posti a tale potestà legislativa sono praticamente quelli stessi che nelle leggi costituzionali si ritrovano alla base della potestà legislativa regionale: armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali, delle norme fondamentali delle riforme (?) economico-sociali della Repubblica. In questa elencazione manca il rispetto per gli interessi delle altre regioni, mentre appare in più la tutela delle minoranze linguistiche locali.

A) *Provincia autonoma di Trento.*

Non mi sembra che la legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2, sull'ordinamento urbanistico della provincia di Trento, legge modificata da quella 10 febbraio 1967, n. 3, offra notevoli variazioni al tessuto urbanistico come veniva normalmente inteso, specie nel decennio in cui la legge fu approvata. Sia per avvalorare questa affermazione, sia per avere una base di riferimento ad ogni nostro discorso futuro ricordo qui gli istituti urbanistici previsti dalla legge 2/1964:

— Piano urbanistico provinciale, relativo alla totalità del territorio della provincia (per quanto ci riguarda forma oggetto del piano «... l'indicazione delle zone di valorizzazione turistica e paesaggistica »);

— piani comprensoriali, obbligatori per tutti i comprensori in cui il piano provinciale suddivide il territorio della provincia (sempre nell'ambito dei nostri interessi il piano comprensoriale prevede le zone di risanamento conservativo e di ristrutturazione degli aggregati urbani esistenti; le zone da assoggettare a piani di rinnovamento e l'indicazione dei vincoli di carattere paesaggistico delle varie zone);

— piani regolatori comunali generali, facoltativi per ogni comune, obbligatori per quelli iscritti in apposito elenco;

— piani comunali particolareggiati di formazione facoltativa nelle zone per le quali, nel piano generale, non ne fosse prevista la formazione obbligatoria;

— programmi di fabbricazione, che discendono direttamente dal piano provinciale, obbligatori per i comuni iscritti in appositi elenchi.

A differenza di quanto è accaduto a molti altri disposti, le cui previsioni per piani di ampio respiro sono rimaste pure elucubrazioni della fantasia giuridica, la provincia di Trento procedè immediatamente a realizzare il piano urbanistico provinciale, che fu appunto approvato con la legge provinciale 12 settembre 1967, n. 7.

Non è mio intento analizzare qui tutto il piano e neppure dare di esso, progettato da Giuseppe Samonà e Sergio Giovannazzi, una valutazione cri-

tica globale. Gli spunti che ricaveremo da questo piano ci serviranno come prima base per la successiva analisi della legge sulla tutela del paesaggio.

Del resto non sembra che i principi informatori, cui si ispirarono i progettisti, rappresentassero una grande novità. A leggere le note introduttive sulla tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale sembra di riscoprire la relazione della commissione nazionale d'indagine sullo stesso argomento, da noi già discussa. Anzi, partendo dagli ampi concetti studiati dalla commissione, il piano, quando scende alla precisazione degli intenti, non sa fare di più di scindere di nuovo le varie componenti e ricorrere all'idea di contemplazione dei grandi spazi, alla finalità dello sport (avvertendo però il grande vantaggio dell'ambiente trentino di poter abbinare i due fattori), alla vigilanza attiva contro la sopraffazione dei valori ambientali da parte dell'uomo. Però, pur nella modesta novità dell'apporto progettuale nella fase dell'affermazione dei principi, qualche spunto afferrante, capace di dare un senso nuovo, si trova anche nel corpo di questo piano. Così è quando, nell'intento di definire l'intervento urbanistico, il piano antepone il settore della tutela del paesaggio (che viene considerato come parte della tutela e valorizzazione dell'ambiente) a tutti gli altri settori, ivi comprese le attività produttive e residenziali. E ciò perché la tutela del paesaggio «costituisce il vincolo oggettivo fra la configurazione fisica del territorio e la dimensione e localizzazione degli interventi».

Come mezzo operativo, sia nelle zone in cui appunto le trasformazioni dell'uomo tendono a divenire prepotenti, anche se recenti, sia in quelle in cui l'insediamento umano è presente dalle epoche più remote, il piano suggerisce «un sistema di norme, che pur consentendo una scelta oculata di efficienti localizzazioni turistiche, individui i perimetri delle grandi aree territoriali in cui queste localizzazioni devono essere vincolate per modi e misure alle regole suggerite dalla presenza del grandioso scenario alpino e trovino una loro formale unificazione nei parchi attrezzati, in cui si estrinseca l'emergenza figurativa di elementi creati dall'uomo secondo una configurazione non discordante con gli elementi naturali del paesaggio».

Successivamente il piano precisa ulteriormente il concetto di parco attrezzato, come quella zona in cui una intensa e qualificata valorizzazione turistica si immedesima in un ambiente naturale, anzi in un paesaggio, reso particolarmente gradevole nel suo insieme dalla grandiosità, dalla qualità, dalla singolarità della conformazione naturale.

Tale interpretazione è confermata sia dal prosieguo dello stesso discorso, che considera i parchi urbani un caso di applicazione del parco attrezzato, sia dal dettato dell'art. 14 delle norme relative all'attuazione del piano urbanistico provinciale.

Ne consegue che, se è giusta la denominazione di parco attrezzato per i parchi urbani, meno appropriata mi sembra per le aree esterne: più giustamente tali aree le potremmo chiamare «zone di studiato equilibrio tra i valori naturali e quelli umani, economici in particolare».

Il piano provinciale prevede anche l'individuazione di due zone da destinare a parchi naturali: il parco di Tovel-Brenta-Val di Genova e quello di Paneveggio-Pale di San Martino di Castrozza.

I contenuti delle disposizioni, che tutelano tali parchi naturali, sono quelli di una prevalente conservazione ambientale a carattere rigorosamente biologico-naturalistico. Possono essere inserite limitate opere recettive e di *arroccamento* indispensabili al godimento pubblico dei parchi stessi, ma il carattere generale tende al mantenimento di un equilibrio biologico spontaneo, senza gravi modificazioni del paesaggio, pur essendo viste queste caratteristiche nel quadro di una generale valorizzazione dell'insieme.

A questo punto possiamo inserire l'analisi della legge provinciale 6 settembre 1971, n. 12, sulla tutela del paesaggio, come modificata dalle leggi provinciali 20 marzo 1973, n. 12, e 6 settembre 1974, n. 19. Essa costituisce un corpo organico di disposizioni; organico, anche se, in un certo senso, rappresenta l'amalgama sia delle precedenti disposizioni nazionali sia dei singoli apporti del movimento di pensiero svoltosi fino ad ora e in particolare del lavoro della ormai famosa commissione. Ciò è evidente specialmente nelle questioni di principio, mentre nelle disposizioni a carattere esplicativo è presente una maggiore originalità. Del resto ciò era prevedibile e sfido molte delle amministrazioni regionali, che si sono interessate al problema, a dimostrare di aver prodotto una enunciazione di

principio completamente nuova, sintetica, organica.

La legge 12/1971 della provincia di Trento distingue al solito due settori di applicabilità delle norme relative, per quanto ambedue raggruppati a costituire il concetto di paesaggio.

In primo luogo, a causa del loro preminente interesse pubblico, soggiacciono alla legge «i territori, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, che presentano singolarità geologica, flori-faunistica, ecologica, morfologica, di coltura agraria, ovvero che costituiscono strutture insediative, urbane o non urbane, di particolare pregio per i loro valori di civiltà o che si integrano con l'ambiente naturale circostante, nonché quei territori che per la loro bellezza ricevano o siano suscettibili di ricevere un vasto apprezzamento turistico».

Come si vede, indipendentemente dalla sua natura composita più che folgoratamente sintetizzante, almeno per la prima parte il quadro è completo: in esso in particolare possono essere fatti ricadere anche i centri storici (strutture insediative urbane di particolare pregio per i loro valori di civiltà). Sopratutto desidero richiamare l'attenzione sull'ultima possibilità offerta dalla casistica su indicata; essa rappresenta senza dubbio una assoluta novità ed ha un valore programmatico fortemente impegnativo.

In secondo luogo costituiscono paesaggio, sempre ai fini della legge e per il loro preminente interesse pubblico, i beni immobili che hanno «cospicui caratteri di bellezza naturale o formano punti di vista o di belvedere» come pure le opere di infrastrutturazione del territorio, le ville, le costruzioni tipiche, i giardini o parchi, i quali, singolarmente o nell'insieme si distinguono per la loro non comune bellezza o per la loro peculiare configurazione locale. I primi possono essere compresi oppure no nei territori di cui la legge ha trattato in precedenza, le seconde devono essere considerate indipendentemente dalla loro soggezione alle norme per la tutela delle cose di interesse artistico e storico.

La Giunta provinciale, affiancata da una commissione per la tutela del paesaggio, è l'organo preposto (art. 2) a questa tutela e come tale, in armonia con la pianificazione urbanistica del territorio, le compete il potere di vigilanza, coordinamento, stimolo.

Per quanto concerne i territori la legge (art. 6), conformemente all'art. 6 della legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2, rimanda alla apposita planimetria del piano urbanistico provinciale che ne stabilisce i perimetri; i beni immobili singoli sono inclusi (art. 7) in apposito elenco, dopo essere stati individuati, tramite anche il loro perimetro, con deliberazione motivata della Giunta provinciale. Tale deliberazione può essere adottata o di ufficio o su proposta della commissione per la tutela del paesaggio e di chiunque presenti adeguata documentazione.

La legge poi definisce gli obblighi dei proprietari e di coloro che hanno comunque il godimento dei beni. Gli obblighi sono divisi in correnti (art. 10) e per eventi particolari (art. 11).

Ci intratterremo, il più brevemente possibile, sui primi, in quanto sono quelli che più attengono alle questioni di principio.

Gli obblighi correnti vincolano le persone giuridiche interessate agli immobili, comunque assoggettati alla presente legge,

— a non alterarne lo stato fisico protetto dalla legge,

— a permetterne il pubblico godimento nei modi e con le garanzie previste dalle leggi vigenti,

— a non adibirli ad usi non consoni con il loro interesse paesistico o tali da arrecare comunque pregiudizio alla loro conservazione.

In più, per quanto concerne i beni individui, inclusi cioè nell'elenco previsto dall'art. 7, le relative persone giuridiche hanno l'obbligo di custodirli e di preservarli da offese di agenti esterni o da altre cause di deterioramento e di provvedere alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria.

In caso di inosservanza degli obblighi su ricordati la Giunta provinciale ordina

— che si provveda alla custodia e alla manutenzione del bene,

— che cessino gli usi non consentiti,

— che si adottino le misure necessarie per la salvaguardia delle caratteristiche per le quali il bene è tutelato.

Gli strumenti di tutela previsti dalla legge sono di duplice ordine: le pianificazioni e le eventuali prescrizioni generali in attesa dei piani urbanistici, l'autorizzazione ai lavori.

Per quanto concerne la pianificazione, ritengo elemento fondamentale l'inserzione (art. 12) nei piani urbanistici della disciplina paesistica dei territori.

Senza dubbio questo inserimento rappresenta l'apporto più originale della normativa trentina; non perchè un tale principio non fosse stato caldeggiato negli studi precedentemente svolti, ma perchè mai era stato applicato con tanta chiarezza e semplicità. In effetti l'art. 12 della legge, che stiamo analizzando, impone semplicemente che la disciplina dei territori interessati da questa legge sia stabilita, anche ai fini della tutela e valorizzazione paesistica, dai piani urbanistici di grado subordinato (piani comprensoriali, piani comunali — generali o particolareggiati —). A questo fine i consorzi (per i piani comprensoriali) ed i comuni, nel predisporre i progetti di piano urbanistico di loro spettanza, devono tener conto delle esigenze di tutela e di valorizzazione paesistica dei territori sottoposti a disciplina specifica a norma dell'art. 1, formulando — ed è qui che a mio parere il disposto perde di brillantezza — le norme opportune, « in ordine alla tipologia, alle altezze e alle cubature degli edifici, alla tutela di vertici di visuali panoramiche, nonchè le altre prescrizioni di carattere tecnico anche relative alla scelta e alla distribuzione della flora, che risultassero convenienti ».

La Giunta provinciale, sentita la commissione per la tutela del paesaggio, nel formulare sui piani subordinati il giudizio di conformità al piano provinciale, dovrà valutare se il piano stesso soddisfa le esigenze di tutela e di valorizzazione paesistica. In caso contrario è tenuta a proporre le modifiche opportune.

La legge precisa che le decisioni della Giunta sono vincolanti; inoltre la stessa autorità può introdurre, in occasione di un successivo controllo d'ufficio le modifiche proposte ed eventualmente non accolte dai consorzi o dai comuni.

Qualsiasi lavoro da effettuarsi nei territori e nei beni immobili individui, di cui all'art. 1 della legge, che possa alterare lo stato fisico, come protetto dalla legge stessa, deve essere autorizzato, su domanda documentata, dalla commissione comprensoriale per la tutela del paesaggio competente per territorio o dalla giunta provinciale o dal sindaco, come è successivamente specificato.

Analoga autorizzazione è necessaria per chiunque intenda procedere a lottizzazioni di terreni soggetti a tutela ai sensi di questa legge.

La licenza edilizia per i lavori, quando necessaria, e l'autorizzazione comunale per le lottizzazioni non possono essere rilasciate, se non subordinatamente alla concessione dell'autorizzazione ai fini paesistici.

Solo nel caso di eventi particolari a causa dei quali si verifichi una particolare necessità, tale da far rompere ogni indugio, i proprietari possono provvedere direttamente ai lavori necessari per evitare l'aggravamento del danno o l'avverarsi di un danno irreparabile: dei lavori così iniziati deve essere data notizia alla commissione comprensoriale per la tutela del paesaggio e alla Giunta provinciale.

Viceversa alla autorizzazione sono soggetti anche i lavori da eseguirsi, nei territori e negli immobili soggetti a tutela, a cura dei comuni e degli altri enti pubblici.

L'autorizzazione compete alla Giunta provinciale, nel caso che si richieda per l'esecuzione di lavori relativi all'apertura o all'ampliamento di strade, piste per sports invernali, gallerie, miniere, cave e torbiere, alla formazione di discariche, alla costruzione di dighe, di impianti a fune o impianti fissi su rotaia, alla posa di condotte per impianti industriali e qualsiasi tipo di palificazione. Viceversa, in caso di lavori semplici come recinzioni, coloritura esterna dei fabbricati o sostituzione dei loro materiali di copertura, pavimentazione di strade e piazze, costruzione di muri di sostegno, l'autorizzazione spetta al sindaco, purché tali lavori non interessino zone soggette a solo restauro conservativo a norma degli strumenti urbanistici.

Nel caso che nei territori o sui beni soggetti a tutela siano stati iniziati lavori senza la preventiva autorizzazione oppure la esecuzione degli stessi non corrisponda alla autorizzazione concessa, il presidente della Giunta provinciale ne ordina la sospensione immediata. Quindi la Giunta provinciale può ordinare la restituzione allo stato precedente oppure l'esecuzione delle opere che si siano rese ulteriormente necessarie per tutelare il paesaggio (art. 20). Però, art. 29, indipendentemente dalle sanzioni comminate dal codice penale, qualora dall'inadempienza degli obblighi al paesaggio derivi un danno permanente cui non sia possibile ovviare mediante il ri-

pristino allo stato precedente, il trasgressore è tenuto al risarcimento del danno arrecato.

Secondo l'art. 21 la Giunta può ordinare in qualsiasi tempo ed indipendentemente da ogni procedimento in corso, misure di conservazione e sistemazione nei territori e sui beni protetti. È prevista infine, art. 22, per il presidente della Giunta provinciale tutta una serie di poteri di immediato intervento sui beni non ancora tutelati, quando si teme che un bene, il quale offre un interesse paesistico, riceva o possa ricevere pregiudizio per lo stato in cui si trova o in cui rischia di trovarsi entro breve tempo.

La legge non si limita a dettare queste norme; tra l'altro merita ricordare il divieto assoluto di porre in opera cartelli o altri mezzi pubblicitari in qualunque luogo del territorio provinciale, al di fuori dei centri abitati, se non previa autorizzazione della Giunta provinciale (art. 26).

Naturalmente la legge si interessa anche dei problemi finanziari. L'art. 35 autorizza la Giunta provinciale ad affrontare spese per la protezione di territori ed immobili, e ciò, indipendentemente da quanto previsto da norme precedenti della stessa legge per singoli casi specifici. Ma detto questo si rimane parecchio sconcertati quando si scopre che complessivamente è autorizzato uno stanziamento annuo di 30 milioni di lire: è come voler fare le nozze con le noci.

A parte è tutta una serie di disposizioni per gli interventi a favore dei parchi naturali ed attrezzati e per l'acquisizione di aree da adibire a parchi urbani, ma di queste ci risparmieremo l'analisi.

Un cenno particolare, anche se brevissimo, merita la recente legge provinciale 27 dicembre 1975, n. 55, che dà disposizioni in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare. E non perché apporti qualcosa di specificatamente nuovo, ma perchè rappresenta la definitiva assunzione da parte della provincia di Trento di tutte le responsabilità che una volta spettavano al ministero della pubblica istruzione e, quindi, a quello dei beni culturali ed ambientali. La legge fondamentale rimane quella statale del 1° giugno 1939, ma la soprintendenza ai monumenti e gallerie di Trento viene soppressa ed il suo posto è assunto dal competente assessorato provinciale, il museo di Trento assume la denominazione di « Museo provinciale d'arte » e così via.

Le funzioni amministrative spettanti alla provincia in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare sono esercitate rispettivamente dalla Giunta provinciale e dalla commissione per i beni culturali, prevista sempre dalla legge, a seconda che le stesse funzioni siano di competenza di organi centrali o periferici dello Stato.

B) *Provincia autonoma di Bolzano.*

Con la legislazione della provincia di Bolzano si respira aria nuova o comunque diversa. Perfino i nomi cambiano. Nel testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico, approvato con decreto del presidente della Giunta provinciale il 23 giugno 1970, n. 20, come modificato dalla legge provinciale 20 settembre 1973, n. 38, la precedente dizione di « piano provinciale di coordinamento » (dizione che si rifaceva chiaramente alla 1150/1942) è sostituita da quella di « piano territoriale provinciale », le dizioni di « piano regolatore generale » e « programma di fabbricazione » sono sostituite da quella di « piano urbanistico comunale » e le dizioni « piano particolareggiato », « piano di lottizzazione » e « piano di urbanizzazione » sono conglobate in quella di « piano di attuazione ».

È anche chiara in tutte le disposizioni una tendenza alla catalogazione dei concetti e alla stesura coordinata delle relative definizioni. Va anche detto subito che non tutto quanto viene proposto è concettualmente attraente e significativo. Anzi si può anche affermare che, per quanto si guadagna in tecnica organizzativa del pensiero, si perde in brillantezza di significato.

Del resto è subito da dire che, mentre la provincia di Bolzano ha apprestato norme precise per il risanamento edilizio, proprio l'art. 1 del testo unico rimanda un argomento importante e costituzionalmente di sua pertinenza, quale la tutela delle cose di interesse artistico e storico, alle relative sanzioni penali e norme della legislazione statale.

Comunque, in attesa di studiare la legislazione sulla tutela del paesaggio e sul risanamento edilizio, si analizzano i punti salienti dell'organizzazione urba-

nistica provinciale, come risulta dal ricordato testo unico.

Tramite tutta l'organizzazione urbanistica prevista e gli strumenti relativi sono regolate la conservazione e la trasformazione del territorio della provincia e di conseguenza la programmazione e la esecuzione delle relative opere.

La legge quindi si affretta a definire la *trasformazione* come l'esecuzione o la demolizione di complessi di opere su un immobile, al fine di mutarne l'utilizzazione in atto, oppure la sostanziale sostituzione delle opere sia che comporti o no un mutamento dell'utilizzazione. Naturalmente la legge non si addentra a definire il termine di « conservazione », ma quanto ho intenzionalmente riportato è sufficiente ad illuminarci sui limiti concettuali della legislazione di questa provincia.

Del resto l'incapacità di una sintesi organica — incapacità però in genere riscontrata nelle varie legislazioni regionali — è messa in ancor maggiore evidenza dall'ultimo comma sempre del primo articolo, là dove si tende a precisare lo scopo dell'ordinamento urbanistico ed edilizio ed invece ci si limita ad una sciorinatura di singoli fattori, saltando dall'uno all'altro come se fossero arti distaccati, inerti: equilibrio sociale ed economico del territorio provinciale, assetto idrogeologico, tutela del patrimonio storico, artistico, paesistico ed ambientale, sviluppo culturale, sociale ed economico, salvaguardia del carattere tradizionale, salute della popolazione. E chi più ne ha più ne metta.

Dopo aver istituito, agli articoli 2 e 3, la commissione urbanistica provinciale e quella tecnica per l'edilizia abitativa agevolata, il testo unico definisce (art. 6) il piano territoriale provinciale come quello strumento, esteso a tutto il territorio della provincia, il quale, considerata la situazione di fatto sotto gli aspetti fisico, etnico, demografico, sociale e culturale, stabilisce le linee e le direttive di massima « per assicurare unità di indirizzo ed organicità di sviluppo alla pianificazione urbanistica ed edilizia e per dare soluzione e rilievo ai problemi generali o locali di interesse provinciale ».

Per quanto ci riguarda sono oggetto della pianificazione urbanistica provinciale la protezione e la valorizzazione delle bellezze naturali ed i provvedimenti rivolti ad un organico sviluppo del turismo. Ma l'elemento senza dubbio di maggiore interesse, per quanto al di fuori dei nostri immediati impegni, è il compito assegnato a tale grado di pianificazione di individuare le *comunità* esistenti e di indicare l'eventuale previsione delle nuove.

Il piano è di competenza della Giunta provinciale, la quale, dopo il solito iter di pubblicazione, lo trasmette al consiglio provinciale con le osservazioni, i pareri motivati dei comuni e delle comunità di valle. Il piano stesso è confermato o eventualmente revisionato ogni quinquennio.

Le prescrizioni del piano territoriale provinciale sono vincolanti per la pianificazione comunale, i cui strumenti, se già approvati, devono adeguarsi entro termini precisi a quanto dettato dal piano provinciale.

Il piano urbanistico comunale (art. 12) è obbligatorio per tutti i comuni della provincia e si riferisce alla totalità del territorio di ciascun comune.

Il piano, deliberato dal Consiglio comunale, è approvato dalla Giunta provinciale, la quale vi può apportare, sentita la commissione urbanistica provinciale, tra l'altro le modifiche riconosciute indispensabili per assicurare

a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale provinciale;

b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, della provincia autonoma e delle comunità comprensoriali,

c) *la tutela del paesaggio,*

d) *la tutela dei complessi storici, monumentali, ambientali ed architettonici.*

Benchè abbia sottolineato gli argomenti che ci interessano più direttamente, devo far presente che l'argomento concettuale più pesante è senza dubbio quello indicato sotto la lettera *b*) e devo anche rilevare che la relativa soluzione non mi appare affatto soddisfacente. Dinanzi al silenzio della legislazione trentina per quanto concerne i rapporti con lo Stato e le altre regioni, la soluzione adottata dal T.U. di Bolzano è già qualcosa, ma bisogna riconoscere che essa è almeno unilaterale.

Il piano urbanistico comunale ha efficacia a tempo indeterminato. Le indicazioni di questo piano, di quello di attuazione e del piano di risanamento nella parte che incidono su aree determinate ed assoggettano le aree stesse a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che determinano l'inedificabilità comportano dichiarazione di pubblica utilità. Tali indicazioni perdono di efficacia, se entro

dieci anni dalla data di approvazione dello strumento urbanistico gli enti competenti non abbiano provveduto all'acquisizione delle aree. Di conseguenza queste vengono considerate come costituite da verde agricolo.

Sono previsti (art. 18) piani urbanistici intercomunali che vengono disposti dalla Giunta provinciale di propria iniziativa o su richiesta di uno o più comuni. La loro redazione è competenza della Giunta stessa, che però può incaricarne uno dei comuni interessati. È consentito (art. 19) il potere di sostituzione della Giunta provinciale in caso di inadempienza di un comune nella redazione del relativo piano.

Infine sono previsti piani di attuazione per le zone di espansione (sulla base della legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15, che dà la riforma della edilizia abitativa) e per le zone di completamento.

Naturalmente seguono molte altre norme, come quelle sull'obbligo della licenza edilizia, sulle sanzioni, sul regolamento edilizio ecc. Riservandoci di ritornare su due argomenti trattati anche da questa legge (piani di risanamento e paesaggio agrario-tradizionale) quando tratteremo dei relativi argomenti specifici, ci basta aver dato uno sguardo di ordine generale, capace di metterci in grado di trattare con maggiore competenza i casi specifici.

Qui ritengo necessario precisare che, se il testo unico sull'ordinamento urbanistico della provincia di Bolzano ha qualche limite di originalità, costituisce pur sempre un complesso organico, ampio, una vera legge urbanistica. Per sintetizzarne limiti e pregi è sufficiente aggiungere: legge urbanistica classica, nell'insieme e nei singoli disposti.

Il testo fondamentale della provincia di Bolzano, che detta provvedimenti per il risanamento urbanistico, è la legge provinciale 15 gennaio 1970, n. 3 (2).

Devo essere sincero: affronto l'argomento del risanamento nella speranza — o nella illusione — che con esso venga preso in considerazione anche il problema dei centri storici. Poichè senza dubbio esiste normalmente una stretta connessione tra storicità di un ambiente urbano e decadenza igienico-tecnica della sua consistenza edilizia. È vero che non di rado la parte più decadente di un agglomerato cittadino non è quella più antica, ma sono le sue periferie ottocentesche, specie industriali, che non fossero sedi della medio-alta borghesia; ma anche queste periferie, oggi ampiamente superate ed abbracciate dalle più recenti espansioni, fanno parte del centro urbano ed anche storico. Ormai l'Ottocento è storia passata, nonostante tutti gli appigli e le dirette discendenze della storia attuale.

Ora, se mentalmente si collega il risanamento al problema dei centri storici, si rimane delusi nel constatare che, per esempio, questo collegamento esiste solo marginalmente nella legge che stiamo analizzando.

In effetti il quarto comma dell'art. 2 prende in considerazione il duplice caso degli edifici di valore storico o artistico o che comunque caratterizzino esteticamente l'ambiente e quello, molto più ampio, delle operazioni di risanamento interessanti agglomerati, che rivestano carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale. Ma in un caso e nell'altro non risulta indicata nessuna soluzione che corrisponda ad una ampia e vera presa di posizione concettuale. Nel primo caso, cioè quando ci si trovi in presenza di singoli edifici, il piano esecutivo (detto piano di risanamento) si deve limitare ad avere riguardo della conservazione di tali edifici; neppure quando si fosse in presenza, come dice la legge, di edifici che caratterizzino esteticamente l'ambiente — che è senza dubbio una grossa affermazione — la legge pretende o presuppone o almeno suggerisce una presa di posizione correlante questi singoli edifici al contesto generale. E per quanto riguarda gli agglomerati storici la legge si limita a stabilire che le densità edilizie non possono superare quelle preesistenti maggiorate fino ad un massimo del dieci per cento.

Restano ferme naturalmente le norme per la tutela delle cose di interesse artistico e storico fissate dalla legge statale, norme che sappiamo non aver alcun appiglio specifico di natura urbanistica.

Nonostante queste limitazioni e proprio perché in qualche, anche se sfuggevole, modo si toccà l'argomento dei centri storici, ritengo utile dare una scorsa a questa legge. Del resto il problema del risanamento ha rappresentato il primo passo verso il più ampio problema della organizzazione dei centri

(2) La precedente legge provinciale 29 dicembre 1966, n. 14, che dava norme per il risanamento edilizio e disposizioni varie in materia di edilizia popolare, limitava l'applicazione delle norme alle zone depresse della provincia.

storici; solo che nel 1970 questo ultimo aspetto era già stato affrontato — anche se non risolto — almeno da un decennio.

Con un linguaggio che curiosamente sembra ricalcare quello di analoghe disposizioni tedesche, l'art. 1 della legge consente che nei piani regolatori o programmi di fabbricazione (ora piani urbanistici comunali) siano dichiarate zone di risanamento quelle che presentano gravi inconvenienti edilizio-urbanistici, eliminabili soltanto mediante appositi provvedimenti.

Senza dubbio la dizione è promettente, ma la legge si affretta ad eliminare ogni illusione: « Si riscontrano inconvenienti edilizio-urbanistici, quando la zona per la sua struttura edilizia o per altri motivi non corrisponde ai requisiti generali di igiene e di sicurezza delle abitazioni e degli ambienti di lavoro ».

La zona di risanamento è delimitata in modo da permettere una razionale sistemazione. È prevista una speciale norma di salvaguardia in base alla quale, per un massimo di due anni dalla data di deposito del progetto dello strumento urbanistico che contiene la delimitazione della zona di risanamento, è vietato il rilascio di licenza edilizia singola (3).

In base all'art. 2, per il riassetto edilizio in sede di risanamento, i comuni elaborano il piano, che contiene due ordini diversi di misure:

— provvedimenti organizzativi (riordino dei rapporti di proprietà, trasferimento temporaneo o permanente degli abitanti e delle aziende, rimozione di manufatti, opere di urbanizzazione);

— provvedimenti edilizi (demolizione totale o parziale di immobili, loro ricostruzione, ammodernamento di edifici).

Il rapporto con lo strumento urbanistico di base è rappresentato non solo dalla delimitazione, ma anche dalla destinazione e dalla densità edilizia previste nello strumento e che rimangono dati immutabili.

Per quanto riguarda invece l'elaborazione del piano di risanamento è norma di un certo interesse, generalmente accettata in tutte le legislazioni straniere, relative ad operazioni urbanistiche nelle quali l'aspetto sociale ed economico assume rilievo preponderante, come appunto il risanamento oppure la ricomposizione fondiaria sia cittadina sia rurale, che le conseguenti misure siano esaminate dal comune con i proprietari dei terreni, dei fabbricati o degli altri immobili.

Secondo l'art. 36 *bis* del già ricordato T.U. il piano, deliberato dal Consiglio comunale, è trasmesso per l'approvazione alla Giunta provinciale; tale approvazione equivale a dichiarazione di urgenza ed indifferibilità delle misure previste.

La parte seconda della legge tratta del finanziamento delle operazioni di risanamento. A questo fine è costituito un fondo specifico da determinarsi annualmente con legge di bilancio entro il limite massimo di L. 750.000.000.

Ogni anno la Giunta provinciale ripartisce lo stanziamento di bilancio disponibile (compresa quindi la parte non utilizzata negli esercizi precedenti) in tre quote: una prima destinata alla concessione di contributi a richiedenti singoli non compresi nei piani di risanamento sovvenzionati, una seconda destinata all'attuazione di piani di risanamento a lungo termine in comuni che corrispondano a determinate situazioni e condizioni ed una terza per contributi ai fini dei piani di risanamento in altri comuni.

I comuni, cui compete la seconda quota, sono quelli nei quali

— alcune zone sono minacciate di spopolamento perchè, per l'altitudine, il clima, il sistema viario interno ed esterno ed anche per la pendenza, offrono condizioni di vita e di produzione particolarmente difficili,

— sono in previsione o in atto operazioni di miglioramento della sede viaria esterna o di valorizzazione della produzione agricola e forestale con conseguente miglioramento della struttura agraria, al fine di mantenere l'insediamento anche come residenza per una pendolarità consona ad una buona vita giornaliera.

La legge poi stabilisce le aliquote di ripartizione dei contributi a seconda della natura dei provvedimenti previsti.

Gli appunti che ora tracceremo a proposito della tutela del paesaggio sono tratti dal testo coordinato delle leggi provinciali 25 luglio 1970, n. 16, e 19 settembre 1973, n. 37, e completati, quando occorra, dal regolamento di esecuzione cioè dal decreto del

(3) L'art. 36 *bis* del T.U. sull'ordinamento urbanistico provinciale elimina il limite di due anni.

presidente della Giunta provinciale 12 febbraio 1975, n. 5.

L'allora disegno di quella che sarebbe divenuta la L. pr. 16/1970 fu giudicato molto positivamente dalla redazione della rivista « Dibattito urbanistico », che nel suo n. 33 lo definiva un esempio di normativa sintetica, ma estremamente valida, che avrebbe potuto servire di modello per le altre regioni. Se lo stesso concetto — e non ne dubitiamo — lo aveva il legislatore, si capisce la passione con cui questi abbia difeso, anche di recente, il proprio campo di azione. Per la verità tale puntuale difesa dei vari campi legislativi riservaltile è una prerogativa della provincia di Bolzano. Per quanto concerne la tutela del paesaggio però la Corte Costituzionale, con la sua decisione del 12-14 luglio 1976, ha decretato che alcuni dei timori sono infondati. Specificatamente ha osservato che il D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella legge 5/1975, non ha attribuito al ministero dei beni culturali e dell'ambiente attribuzioni invasive di quelle conferite in materia di zone archeologiche e naturali alle regioni ed alle provincie di Trento e Bolzano. Di conseguenza la corte stabiliva che « è infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 quarto comma D.L. n. 657 cit., per violazione degli artt. 8 nn. 3 e 6 e 16 del testo unificato delle leggi sullo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, che attribuiscono alle province predette la competenza in materia di tutela e di conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale e di tutela del paesaggio ».

Con la solita precisione e, questa volta, anche con una certa originalità il disposto legislativo al primo comma del primo articolo spiega e precisa gli intenti della legge. In primo luogo è da precisare che la legge, nel corpo di questo comma, non parla affatto di tutela del paesaggio, ma di tutela della *bellezza* e del *carattere* dei *paesaggi* e dei *siti*; non tutela quindi di un bene indeterminato ma di due qualità specifiche di due precise nature dell'essere paesaggio, l'aspetto ed il luogo. Tale tutela intende conseguire la conservazione e, dove sia possibile, il restauro dell'aspetto appunto dei paesaggi e dei siti, naturali, rurali ed urbani, che presentino un interesse culturale od estetico o costituiscano un ambiente naturale tipico.

A questo fine si ha una tutela generica ed una specifica.

Tutto il territorio provinciale si intende potenzialmente soggetto alla tutela generica in quanto è consentita (art. 10) in qualsiasi momento una difesa paesistica di beni che non siano già vincolati. La tutela specifica invece riguarda (art. 1):

a) i monumenti naturali, che consistono in elementi o parti limitate della natura, che abbiano un valore preminente dal punto di vista scientifico, estetico, etnologico o tradizionale, con le zone connesse, la cui difesa tenda ad assicurare il migliore godimento dei monumenti stessi;

b) le zone corografiche che costituiscono paesaggi, naturali o trasformati dall'uomo, compresi gli insediamenti che singolarmente o come complesso rappresentino testimonianza di civiltà;

c) anche se dovuti all'opera dell'uomo, gli elementi naturali del paesaggio con una speciale funzione ecologica nell'ambiente circostante segnato dall'attività umana;

d) i parchi e le riserve naturali integre nell'equilibrio ecologico o che presentino particolare interesse scientifico, destinati — secondo una norma un po' ibrida — alla ricerca, all'educazione e alla ricreazione;

e) i giardini ed i parchi che si distinguano per bellezza o per rilevanza di flora o di fauna.

La legge poi precisa — o non precisa — che, se gli strumenti urbanistici prevedono nelle zone soggette a tutela specifici nuovi insediamenti, « il disegno degli edifici deve rispettare le esigenze estetiche riferite agli edifici stessi e, pur evitando una facile imitazione di forme tradizionali e pittoresche, deve essere in armonia con l'ambiente naturale che si intende salvaguardare, avendo fondamentale riguardo agli aspetti estetici e dimensionali dei nuovi edifici ». Nel quale disposto, con questo discorso così *discorsivo*, si riprova quanto sia difficile affrontare, specie in precisi termini di legge, un argomento che è già così difficile affrontare in termini logici e di pratica esecutiva.

Presso la Giunta provinciale, quali organi tecnico-amministrativi, sono istituite (art. 2) due commissioni provinciali; la prima, molto più numerosa, è presieduta dall'Assessore provinciale competente per la tutela del paesaggio, la seconda, costituita

di soli tecnici o specialisti, è presieduta da un urbanista del Servizio per la tutela dell'ambiente.

La prima commissione ha il compito di individuare i beni o complessi di beni immobili, tra quelli elencati nelle lettere da *a*) ad *e*) del 2° comma dell'art. 1, che devono essere soggetti a tutela specifica. Per un migliore coordinamento con la pianificazione urbanistica, l'urbanista del Servizio del piano territoriale provinciale, presente in commissione, è obbligato a prendere posizione.

La commissione delibera la proposta di vincolo di propria iniziativa o su consiglio dei comuni, loro consorzi, delle comunità comprensoriali, delle aziende autonome di soggiorno e turismo, delle pro-loco e di enti o associazioni che abbiano la protezione della natura, del paesaggio e dell'ambiente come fine istituzionale.

La positiva delibera della 1ª commissione provinciale ha valore di proposta di imposizione di vincolo (art. 4). Dopo regolare pubblicazione degli atti, il vincolo paesistico viene dichiarato con decreto del presidente della Giunta provinciale: il decreto, che deve essere accompagnato dalle prescrizioni specifiche di tutela, ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore.

L'effetto principale del decreto è che il vincolo (art. 5) «assoggetta i beni ai poteri dell'autorità secondo le norme della presente legge. In pratica comporta, per i proprietari e gli altri aventi titolo, l'obbligo di conservare i beni come tali ed in riferimento all'ambiente, in modo da non alterare i caratteri per i quali sono stati sottoposti a tutela».

Una disposizione molto importante e certamente nuova è quella dettata dall'art. 6. In base a tale disposizione l'individuazione dei beni, appartenenti alla tipologia espressa nell'art. 1, nel piano territoriale provinciale e nei piani urbanistici comunali ha valore programmatico per i beni ancora non sottoposti a tutela. Quando le prescrizioni degli strumenti urbanistici prevedono zone destinate ad insediamenti residenziali e produttivi, le prescrizioni e le previsioni dello strumento urbanistico hanno valore di supremazia rispetto ai vincoli di tutela stabiliti in base a questa legge o a precedenti. L'approvazione del piano urbanistico comporta la modifica del decreto di vincolo paesistico preesistente in modo tale da renderlo compatibile con le prescrizioni del piano.

I piani di attuazione (in pratica i piani particolareggiati) ed i piani di risanamento non sono sottoposti a prescrizioni di vincolo paesistico ed in tali settori di territorio perdono di efficacia eventuali vincoli disposti in base a norme precedenti: ciò naturalmente nella corretta presa di posizione che i piani esecutivi siano formulati in modo da tener conto di tutti i fattori o, più brevemente, a causa della loro stessa natura esecutiva.

È fatta salva la facoltà, già riconosciuta dalla legge urbanistica alla Giunta, di introdurre nei piani vincoli specifici in base a nuovi elementi di decisione.

Viceversa, nel territorio che non comprende zone destinate ad insediamenti residenziali e produttivi sono i vincoli paesistici ad avere la preminenza sugli strumenti urbanistici, così che le prescrizioni di ordine urbanistico, contenute nel decreto di vincolo vengono accolte nel piano urbanistico.

Per qualsiasi tipo di lavoro da eseguirsi su un bene immobile sottoposto a tutela del paesaggio è necessaria l'autorizzazione, che viene rilasciata dal sindaco (art. 8) in sede di rilascio della licenza edilizia o, qualora questa non sia necessaria, con decisione autonoma. L'autorizzazione ha validità di tre anni dalla data del rilascio.

È prevista una complessa azione di ricorso contro il silenzio-rifiuto del sindaco presso l'autorità provinciale, la quale si avvale dei pareri della seconda commissione provinciale per la tutela del paesaggio. In questa fase l'Assessore provinciale competente può subordinare l'autorizzazione alla osservanza di particolari condizioni, tra le quali il preventivo versamento di una cauzione di entità proporzionata a quella del lavoro da eseguirsi e del danno possibile.

Contro il provvedimento di diniego o il rilascio di autorizzazione condizionata, emesso dal sindaco, può essere fatto ricorso al *collegio* per la tutela del paesaggio, nominato dalla Giunta provinciale, collegio che ha per presidente un magistrato.

Con l'art. 1o entra in gioco la tutela generica, cioè la possibilità che ha ogni bene immobile della provincia di essere sottoposto a limitazioni anche prima ed indipendentemente da ogni decisione di

tutela da parte della prima commissione provinciale per la tutela del paesaggio.

Infatti il sindaco ha facoltà:

ai) « di inibire che si eseguano senza preventiva autorizzazione, lavori comunque capaci di recare pregiudizio all'attuale stato esterno dei beni o complessi di beni, appartenenti alle categorie di cui alle lettere da *a*) ad *e*) dell'art. 1 »;

bi) « di sospendere ogni determinazione sul rilascio della licenza edilizia, che sia richiesta per la esecuzione di lavori di cui alla precedente lettera *ai*) »;

ci) « di ordinare, anche quando non sia intervenuta la diffida di cui alla lettera *ai*), la sospensione dei lavori iniziati »;

di) di adottare nei casi di pregiudizio imminente ed irreparabile, tutti i provvedimenti urgenti richiesti dalle circostanze.

Il concetto di tutela generica del paesaggio è ribadito dall'art. 11, il quale richiede che siano soggette ad autorizzazione determinate operazioni di natura assolutamente generica, come l'abbattimento di alberature che compongono la bellezza ed il carattere del paesaggio, specie se fiancheggianti vie di comunicazione e strade cittadine, il dissodamento dei boschi, il cambio di coltura in caso di pascolo ed alpe, l'alterazione del manto vegetale e della morfologia del terreno.

Con l'art. 12 si introduce infine nella legislazione un principio di notevole interesse ed importanza, il concetto cioè che le grandi opere pubbliche, di cui la legge dà l'elenco, non solo dipendono dal territorio per la loro natura tecnica, ma gli appartengono in quanto si inseriscono nel suo aspetto. Come tali necessitano di autorizzazione.

Altre norme della legge riguardano la pubblicità e la segnaletica, la rimozione di manufatti, l'efficacia dei vincoli nei confronti delle pubbliche amministrazioni, le sanzioni amministrative ecc. Un certo interesse offre l'art. 18, intitolato «assistenza». In effetti il titolo è significativo. È confermata la norma fondamentale che i vincoli imposti sulla base di questa legge non ammettono alcun indennizzo. Possono invece essere concessi contributi annui ai proprietari, possessori o detentori per facilitare lo studio, la conservazione e la valorizzazione dei beni presi in considerazione. È previsto infine il rimborso per lavori sospesi (4).

A chiusura dell'analisi di questa legge veramente interessante mi sembra da non dimenticare, perchè significativo, il disposto dell'art. 25 in base al quale le principali funzioni in materia di tutela del paesaggio (compreso il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 8) sono esercitate dai singoli sindaci per delega della provincia. Ne derivano due conseguenze fondamentali:

— l'obbligo dei sindaci di attenersi alle direttive generali impartite dalla Giunta provinciale;

— la possibilità degli organi provinciali di sostituirsi al posto del sindaco, colpevole di persistente inerzia e di violazione della legge o delle direttive provinciali.

Valle d'Aosta.

Nella mia marcia di avvicinamento allo studio della legislazione di questa regione mi aveva colpito una sostanziale contraddittorietà tra i titoli delle leggi urbanistiche ed una affermazione fattami dall'Assessore al turismo, antichità e belle arti. Mentre infatti, tanto la legge regionale 28 aprile 1960, n. 3, quanto quella 16 marzo 1976, n. 12, che comporta anche modificazioni alla prima, concernono l'urbanistica e la tutela del paesaggio, l'Assessore affermava — recentissimamente — che « per quanto riguarda la tutela paesistica si applica la legge nazionale del 29 giugno 1939, n. 1497 ».

La curiosità di questa apparente divergenza ha trovato facile appagamento nella constatazione che la legge regionale 3/1960 ha dato occasione alla Corte Costituzionale di emettere una sentenza che Vezio Crisafulli, nella sua osservazione al relativo disposto, definiva « di molto interesse e di un interesse che va ben oltre la specie decisa ». Lo stesso, al termine

(4) A questo proposito non va dimenticato il disposto dell'art. 45 del testo unico sull'ordinamento urbanistico provinciale, che concede contributi annui, qualora nelle zone di utilizzazione agricola, i piani urbanistici o l'autorità per la tutela del paesaggio, caso per caso, non consentano lo sfruttamento della densità fondiaria prevista per le zone a verde agricolo (azione di conservazione del paesaggio agrario-tradizionale).

del commento, concludeva « le poche e sommarie indicazioni sopra accennate dovrebbero essere sufficienti a mostrare quanto suggestive prospettive di ricerca si aprano nell'ordine problematico evocato dalla sentenza annotata ».

Il punto di dibattito nasce, e non si esaurisce, proprio dal 1° articolo della legge 3/1960, che detta precisamente: « Dichiarazione di pubblico interesse - Il territorio della Val d'Aosta è dichiarato bellezza naturale di pubblico interesse e zona di particolare importanza ». Se ad una prima lettura tale dettato può sembrare una platonica e generica presa di posizione, ad una più precisa e attenta analisi questo disposto mette chiaramente in evidenza il suo *veleno*, specie se si tiene conto come la sua duplice dichiarazione abbia riferimento a precise norme statali. Era naturale che, avendo voluto l'amministrazione regionale trarre corrispondenti conseguenze in un caso specifico, si giungesse al conflitto di legittimità costituzionale e quindi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del (22 febbraio 1962) 2 marzo 1962.

L'ordinanza di rinvio alla Corte osservava che l'art. 1 della legge, che stiamo analizzando, sembra contrastare con l'art. 2 dello Statuto speciale della regione, il quale attribuisce alla Valle competenza legislativa primaria in materia di industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio. La norma appunto non sarebbe in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, il cui legislatore non ha mai seguito criteri così estensivi ed indiscriminati per l'imposizione di vincoli o limitazioni dirette a tutelare il paesaggio o a proteggere le bellezze naturali.

La stessa ordinanza segnalava anche un probabile contrasto con l'art. 2 lett. *g*) dello Statuto, dove si parla di « zone di particolare importanza turistica », ma di questo aspetto collaterale la Corte si liberava facilmente considerando che eventualmente avrebbero dovuto essere messi in discussione gli articoli successivi della legge, in quanto la norma in questione si riferiva specificatamente ai piani regolatori. Ma gli altri articoli non erano stati incriminati (escluso il 18, come vedremo).

La Regione obiettava che nel disposto dell'art. 1 della 3/1960 non era reperibile alcun motivo di illegittimità costituzionale. Infatti, nell'esercizio della competenza derivante dall'art. 2 Statuto regionale rientra la possibilità di dichiarare zona di « particolare importanza turistica » anche tutto il territorio della regione. Del resto, in base alla 765/1926, può essere riconosciuta tale qualifica a un «gruppo di comuni contermini » e la Valle d'Aosta non è altro che un gruppo di comuni contermini. Anche la legge 1497/1939 consente la dichiarazione di bellezza naturale per « vaste località » in modo da disporre un piano territoriale paesistico e la Valle, ad insindacabile giudizio di merito del legislatore regionale, costituisce solo una « vasta località ».

D'altra parte, si afferma, per la legislazione primaria della regione valdostana, vale solo il limite dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e non anche il limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

La controparte direttamente interessata sosteneva invece che, secondo il sistema della legislazione statale, le limitazioni al diritto di proprietà, imposte per la tutela delle bellezze naturali, sono circoscritte ad alcune ipotesi astrattamente predeterminate, da accertare in concreto mediante adeguato provvedimento amministrativo. Dei principi di questo ordinamento si discosta appunto l'art. 1 della legge in questione, che si ispira al principio informatore della legge nazionale del 1939, la quale tutela però solo le cose che abbiano un « notevole » interesse pubblico; notevole, cioè specifico, differenziato.

Nel dichiarare illegittimo, in riferimento all'art. 42 della Costituzione e all'art. 2, prima parte, dello Statuto speciale, l'articolo incriminato, la Corte Costituzionale affermava che le ragioni addotte dalla Valle d'Aosta avrebbero potuto essere fondate, se si fosse trattato di contrasto con i principi stabiliti dalle leggi dello Stato in materia turistica e in materia di tutela delle bellezze naturali; ma la Corte riteneva che il principio informatore di quelle leggi statali altro non fosse che l'applicazione di un principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato, specificatamente del principio del giusto procedimento. « Quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedono ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni

accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo aver messo i privati interessati in condizione di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico ».

Le leggi statali richiamate, osserva la Corte, seguono questo sistema; lo segue pure la maggior parte delle altre.

È a nulla vale osservare che il legislatore statale talvolta ha derogato dall'esigenza di stabilire un giusto procedimento — la Corte ricorda il caso dei piani regolatori approvati per legge —, sia perchè ciò non inficia il principio generale, sia perchè il legislatore statale non è tenuto al rispetto dei principi generali dell'ordinamento, quando non si identifichino con norme o principi della Costituzione, mentre « il legislatore regionale è vincolato al rispetto delle norme costituzionali e dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato ». Così, lo Stato potrebbe vincolare, ai fini turistici o di tutela del paesaggio, l'intero suo territorio, la Valle non può fare altrettanto per il suo, poichè la regione incontra dei limiti che non esistono per il potere legislativo statale.

Insomma, nel caso specifico, l'illegittimità della norma deriva dal fatto che la relativa dichiarazione proviene direttamente dalla legge con l'assoluta esclusione di un procedimento, che la regione è tenuta a non omettere.

A conclusione di questa prima parte della sentenza (prima, poichè, come vedremo, ha un seguito) niente vale quanto il riportare ciò che dice appunto il Crisafulli nella sua già ricordata osservazione alla sentenza: « Il *giusto procedimento* consisterebbe, com'è detto in sentenza, per un lato od aspetto, nella esigenza della previa legge generale, enunciante *ipotesi astratte*, e del susseguente provvedimento amministrativo, adottato in applicazione ed entro i limiti della legge stessa; d'altro lato o sotto altro aspetto nella esigenza che il provvedimento amministrativo autorizzato ad incidere sui diritti individuali sia lo sbocco di un procedimento, nel corso del quale gli interessati siano posti in grado di far valere le proprie ragioni e di esperire gli opportuni rimedi, anche nel merito ».

« Ad integrare il principio, dunque, concorrerebbero due regole distinte: la prima, concernente la relazione tra norma e provvedimento, l'altra le modalità della funzione amministrativa, da cui scaturisce il provvedimento... ».

« È non si potrebbe non consentire, sul piano politico legislativo e, se così può dirsi, della politica interpretativa, con l'impostazione d'insieme accolta dalla Corte, così sensibile alle esigenze di giustizia sostanziale nei rapporti tra amministrazione ed amministrati. Sul piano più strettamente tecnico, però, della aderenza delle massime affermate al nostro diritto vigente, il discorso diventa più complesso, poichè mentre il primo aspetto o momento del principio del giusto procedimento è suscettibile di dimostrazione abbastanza agevole (ed anzi, può persino dubitarsi, come vedremo, che sia soltanto un principio dell'ordinamento giuridico dello Stato, come ha detto la Corte, e non invece un principio avente valore costituzionale), l'aspetto o momento più propriamente procedimentale dello stesso principio sembra opporre non poca resistenza a lasciarsi determinare con sufficiente precisione e sopratutto a lasciarsi ancorare saldamente a norme del diritto positivo, di fonte costituzionale ovvero legislativa ordinaria ».

Il fatto curioso è che la regione valdostana, aderendo pur con notevole ritardo alla sentenza per quanto concerne altri aspetti della legge regionale 3/1960, non ha mosso *costa* per quanto concerne questo primo articolo. Sembra un caso patetico; la Regione applica la legge 1497/1939 dello Stato per quanto riguarda la tutela delle bellezze naturali, ma nulla dice circa questo articolo 1, neppure nella legge 16 marzo 1976, n. 12, che pure ha abrogato altro disposto incriminato, l'art. 18 sempre della 3/1960.

Ma prima di giungere a questo altro caso di incostituzionalità proseguiamo nella nostra lettura della legge 28 aprile 1960, n. 3.

L'art. 2 precisa che la legge disciplina l'attività edificatoria, lo sviluppo urbanistico e la tutela del paesaggio; promette un regolamento, promessa che diverrà successivamente una delle pietre dello *scandalo*.

L'art. 3 dice testualmente: « È vietato eseguire costruzioni o piantagioni, distruggere o modificare quelle esistenti o, comunque, introdurre modificazioni agli immobili, che rechino pregiudizio all'aspetto del paesaggio ». Naturalmente a nessuno sfuggirà l'importanza e la fluidità di quel *pregiudizio all'aspetto*

del paesaggio. È necessaria, sempre per l'art. 3, apposita autorizzazione per qualsiasi opera che possa comunque alterare il paesaggio. L'autorizzazione è rilasciata dal presidente della Giunta regionale « nei casi e nei modi previsti dal regolamento ».

L'art. 4 stabilisce le sanzioni: demolizione, ripristino, pagamento di indennità (nel caso che il ripristino non sia possibile) per chiunque abbia eseguito opere che alterino l'aspetto del paesaggio. La sanzione è comminata con ordinanza del presidente della Giunta regionale.

La disciplina delle attività connesse con l'ambito di applicazione della legge è attuata (art. 5) a mezzo del piano regolatore regionale urbanistico e paesaggistico, da formarsi a cura della amministrazione regionale con le modalità stabilite dal regolamento. In detto piano sono incorporati i piani comunali: norma questa che è stata abrogata dalla legge reg. 12/1976.

In base all'art. 8, modificato, tutti i comuni della Valle entro il 30 giugno 1977 sono tenuti a formare ed adottare il piano regolatore generale urbanistico e paesaggistico. L'approvazione spetta alla Giunta regionale. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del piano regolatore regionale i comuni hanno l'obbligo di uniformare i propri piani alle prescrizioni di quello regionale.

Il piano regolatore regionale ed i piani regolatori comunali vengono attuati a mezzo di piani particolareggiati, la cui approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere e dei vincoli in essi previsti (art. 14). Ma già l'art. 13 aveva consentito alla Regione ed ai comuni la facoltà di promuovere l'espropriazione degli immobili, in conseguenza dell'approvazione del piano regionale e dei piani comunali ed allo scopo di predisporre la ordinata attuazione dei piani stessi.

Non ci rimane ora che parlare dell'art. 18. Per quanto sia stato abrogato dall'art. 10 della legge regionale 16 marzo 1976, n. 12, il parlarne è senza dubbio ancora interessante, poichè ad esso si riferiva la seconda parte della già citata sentenza n. 13 del 1962.

L'articolo in questione, nel primo comma, dichiarava che i piani regolatori allora già adottati da alcuni comuni della Valle, sarebbero potuti entrare in vigore anche prima della approvazione del piano regolatore regionale. Il secondo comma invece disponeva che le autorizzazioni ad operare, di cui all'art. 3, sarebbero state rilasciate, sentito il comitato regionale per l'urbanistica e la tutela del paesaggio, dal presidente della Giunta regionale, fino a quando non fosse entrato in vigore il regolamento previsto dalla legge.

Naturalmente è facile comprendere come sia stato proprio questo secondo comma ad attirare la richiesta attenzione della Corte Costituzionale. Non essendo stata fatta denunzia per tutte le altre norme della legge, escluso il già analizzato art. 1, la Corte non avrebbe avuto il dovere di interessarsi delle norme previste negli altri articoli, ma dalla analisi dell'insieme della legge la Corte aveva potuto convincersi che il legislatore aveva creato un certo sistema. « Quando questo sistema entrerà in funzione, l'autorità amministrativa ed i privati avranno una qualche guida al loro operare... Solo allora autorità e privati avranno modo di sapere in quali casi e in quali modi le autorizzazioni potranno essere rilasciate (art. 3). E potranno poi prendere norma da quel piano regolatore regionale urbanistico e paesaggistico, in conformità del quale, le opere o le piantagioni potranno essere autorizzate (art. 6) ».

Invece, secondo l'art. 18, per un tempo indeterminato in quanto la legge non pone alcun termine per l'emanazione di quel regolamento cui essa connette tanta responsabilità, tutto resta affidato al presidente regionale.

Analizzando i vari termini della legge non appare affatto avventato sostenere che nulla potrebbe essere fatto o disfatto nella Valle senza l'autorizzazione presidenziale, poichè, mancando un adeguato sistema normativo e il piano regolatore, qualunque operazione potrebbe essere ritenuta pregiudizievole all'aspetto del paesaggio.

In definitiva, conferma la Corte, durante il periodo transitorio l'attività edilizia e in parte quella agricola, nella Valle d'Aosta, saranno regolate con atti amministrativi senza una adeguata base legislativa, entrando con ciò in contrasto con l'art. 42 della Costituzione, il quale stabilisce che i limiti della proprietà privata devono essere determinati per legge e non possono essere lasciati interamente in balia delle autorità amministrative.

La Corte poi riconosce che, se non mancano adeguati rimedi giurisdizionali, è esatto affermare che la legge in questione non ha predisposto alcun

rimedio amministrativo. Ciò vale in particolare per quanto riguarda l'applicazione delle sanzioni: « È un fatto consueto che le leggi, quando impongono obblighi o divieti, e specialmente quando comminano delle sanzioni, apprestano un sistema tale che sulla base di esso gli obbligati possano consapevolmente adeguare il proprio comportamento alla norma ed assumere le proprie responsabilità. E quando le leggi conferiscono dei poteri alla autorità amministrativa agli effetti della limitazione dei diritti, le leggi stesse, di regola, stabiliscono che l'interessato sia messo in grado di esporre le proprie ragioni davanti alla stessa od altra autorità amministrativa, specialmente prima che gli sia inflitta una sanzione ».

« Difforme da tali principi si presenta la norma in esame, la quale non assicura adeguata tutela agli interessati e non offre certezza nè a chi deve osservare nè a chi deve fare osservare la legge ».

Neppure come norma di salvaguardia il disposto dell'art. 18 può trovare giustificazione giuridica, per quanto abbia tutti gli intenti di esserlo. È necessario che norme di questo genere, sempre temporanee, si riferiscano a situazioni in corso di consolidamento ma aventi una base certa, tutte condizioni cui l'art. 18 non soddisfa affatto.

Non va trascurato l'ultimo riflesso, sotto cui l'art. 18 si presenta illegittimo.

« È pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che le leggi dello Stato sono vigenti nelle Regioni, anche se queste abbiano nella stessa materia potestà legislativa primaria, quando la Regione non abbia adottato o non adotti una propria legge. Nella specie, fino a quando la Valle d'Aosta non sostituirà alle leggi dello Stato vigenti in materia di tutela delle bellezze naturali un proprio ordinamento e non lo renderà concretamente attuabile, la Valle non potrà attribuire alle sue autorità amministrative poteri avulsi, ad un tempo, e dalla legge statale e dalla legge regionale che, pur essendo entrata in vigore, non contiene una completa disciplina della materia e non è ancora in piena applicazione ».

« Fino a quando non si avrà tale applicazione, la Regione dovrà osservare e far osservare le leggi dello Stato, adottando, con i poteri che le derivano dall'art. 1 d.l.C.p.S. 23 dicembre 1946, n. 132, i provvedimenti previsti dalle leggi stesse: il che, del resto, varrà ad ovviare al pericolo che gli organi regionali possano trovarsi, in questo periodo transitorio, di fronte ad irreparabili — e deprecabili — manomissioni delle bellezze paesistiche della Valle ».

Per tutto questo la Corte aveva riconosciuto la illegittimità costituzionale anche dell'art. 18, secondo comma, della legge regionale 3/1960. In verità, se si deve dare un giudizio sintetico su questa legge, bisogna riconoscere che era stato un vero peccato che le buone intenzioni e gli intenti innovatori del legislatore regionale (tra i quali non ultimo metterei l'approccio stringato del dettato) abbiano trovato una forte remora in una notevole e chiara semplicità — per non usare altro termine — di consistenza giuridica e talvolta in una accentuata imprecisione e sfuggevolezza del linguaggio — che poi è tutt'uno con l'aspetto giuridico —.

È mia impressione che la Corte avrebbe potuto trovare ben altra esca nel corpo della legge se fosse stata chiamata a farlo.

Sardegna e Sicilia.

Tratteremo insieme le due regioni non tanto perchè vi sia una precisa affinità di situazioni giuridiche, ma per la massa piuttosto modesta del lavoro svolto nei settori che più ci interessano.

La regione siciliana ha recepito tutta la legislazione in atto vigente nello Stato per quanto riguarda il settore urbanistico, mentre solo da pochi mesi ha emanato una legge per la tutela dei centri storici; praticamente identica è la situazione per quanto concerne la Sardegna, che di recente ha emanato una legge urbanistica comprendente misure provvisorie di tutela ambientale.

Prima però di appuntare la nostra attenzione su questi meccanismi legislativi, ritengo opportuna la solita scorsa attraverso le leggi costituzionali, che danno i relativi statuti.

Il R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 14 dispone che l'Assemblea siciliana, nell'ambito della regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva, per quanto direttamente o indirettamente ci può interessare, su agricoltura e foreste, bonifica, *urbanistica*, turismo, vigilanza alberghiera e *tutela del paesaggio, conservazione delle*

antichità e delle opere artistiche, *espropriazione per pubblica utilità*. Nel qual disposto, a parte l'interesse specifico, assume un sapore del tutto particolare il carattere tra patetico ed illuso del preambolo.

Per quanto concerne la Sardegna, la legge 26 febbraio 1948, n. 3, sposta le competenze dall'Assemblea alla Regione, stende un preambolo che assumerà il valore di standard per quelli delle altre regioni; per il resto non offre spunti di rilievo. Con una certa parsimonia rispetto alle altre entità regionali, nell'ambito dei nostri interessi spettano alla regione sarda (art. 3) le seguenti materie: agricoltura e foreste, *edilizia e urbanistica*, turismo ed industria alberghiera. Sembra proprio che il legislatore non amasse per niente il paesaggio sardo, se non lo prende in alcuna considerazione, nè diretta nè indiretta; relativamente invece alle antichità e alle belle arti, l'art. 5 pone tale materia tra quelle per le quali la regione ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione.

Analizziamo ora la legge 7 maggio 1976, n. 70, della regione siciliana concernente la tutela dei centri storici e norme speciali per il quartiere Ortigia di Siracusa e per il centro storico di Agrigento. La legge consta quindi di tre titoli, uno di carattere generale e due specifici, relativi alle due località particolari.

Devo subito riconoscere che la legge è molto interessante, il primo titolo per i concetti generali, il secondo — quello relativo ad Ortigia — per l'applicazione pratica di tali principi; molto affrettato e quindi poco incisivo appare il terzo titolo, quello relativo ad Agrigento.

Nella sua prima parte la legge avrebbe potuto benissimo servire da esempio per la Valle d'Aosta, cioè come esempio di una presa di posizione generale che si estrinseca di volta in volta.

Infatti il primo comma dell'art. 1 dichiara che i centri storici dei comuni dell'Isola sono beni culturali, sociali ed economici da salvaguardare, conservare e recuperare mediante interventi di risanamento conservativo.

A questa dichiarazione di intenti che vale come affermazione di principio, e che quindi ha più valore etico che vera facoltà giurisdizionale, il secondo comma contrappone la condizione esecutiva per cui il governo della regione, entro un breve termine di tempo prefissato, deve dare con decreto l'elenco dei comuni i cui centri storici rappresentano beni culturali di particolare pregio, ai fini delle operazioni di salvaguardia, conservazione e recupero già accennate.

Tali operazioni sui centri storici saranno realizzate dai comuni per mezzo di piani particolareggiati, tramite i quali si raggiungerà

— da una parte una funzione culturale con la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio storico, monumentale ed ambientale,

— dall'altra una funzione socio-economica con il recupero edilizio, applicando la legislazione regionale in materia oltre che le leggi nazionali 1150/1942 e 167/1962 e loro successive modificazioni ed integrazioni,

— la meta etico-sociale della permanenza degli attuali abitanti.

Come si vede, la legge accoglie tutte le più recenti istanze della tendenza culturale-democratica sui centri storici, che si contrappone alla vecchia tendenza esteticizzante-economica.

In applicazione di quanto sopra la legge detta le norme speciali per il quartiere di Ortigia, disposto sull'isola omonima, nella città di Siracusa.

Il comune di Siracusa è autorizzato a redigere un piano particolareggiato di questo quartiere, piano che, pur sulla base dei fini elencati precedentemente all'art. 2, si pone obbiettivi sensibilmente diversi o almeno diversamente angolati. Infatti da un lato le operazioni di salvaguardia, di risanamento, di bonifica e ristrutturazione devono avvenire sul quartiere «considerato un inscindibile insieme storico-monumentale», dall'altro il recupero sociale, culturale e funzionale dell'isola deve assicurare la rivitalizzazione economica, pur nel rispetto dei legittimi interessi degli abitanti.

Sono obbiettivi così evidenti, che non si capisce perchè il secondo almeno non sia stato posto a fondamento di questa parte della legge. In effetti può darsi che l'inscindibile unità di un centro storico non sempre esista e non sempre sia perseguibile, ma la vitalità economica è un fattore essenziale di vita per qualsiasi centro anche storico, tanto essenziale che il suo conseguimento non può non essere posto come obbiettivo di ordine generale. Insomma, non c'è dubbio che accanto ad una serie di operazioni fisiche di salvaguardia-risanamento-

restauro-bonifica vi è una serie di conformi interventi sociali ed una ulteriore serie di conformi operazioni economiche (e non finanziarie, che è concetto ben diverso).

La durata del piano particolareggiato è di dieci anni, nei quali, biennio per biennio, il comune elabora programmi di intervento graduati per priorità.

Norma fondamentale è quella contenuta nel quarto comma sempre dell'art. 3, secondo la quale il piano particolareggiato ha la prevalenza sul precedente piano regolatore generale, quando i due strumenti discordassero, tanto che il primo va considerato variante del secondo.

Una commissione speciale, presieduta dal soprintendente alle antichità per la Sicilia orientale, avrà il compito di studiare (art. 4) la topografia antica di Ortigia e la sua consistenza monumentale. Nella relazione da presentare al comune di Siracusa la commissione indicherà pure gli edifici dichiarati di interesse storico, artistico e monumentale, come pure quelli pregevoli da un punto di vista architettonico. La commissione svolgerà i propri lavori contemporaneamente alla redazione del piano particolareggiato, così che essa potrà affiancare con la sua opera specializzata quella dei tecnici incaricati della redazione del piano.

La commissione può richiedere che siano intrapresi interventi di consolidamento e di restauro particolarmente urgenti ed indifferibili ancora prima dell'adozione del piano, limitatamente agli edifici dichiarati di interesse storico, artistico, monumentale. Il comune può provvedere ad eseguire le opere necessarie o direttamente o tramite i proprietari.

Secondo l'art. 6, gli interventi edilizi possono riguardare

— singoli edifici che abbiano dimensioni e caratteristiche tali da non compromettere le soluzioni urbanistiche del comparto di appartenenza, conformemente a quanto prevede o precisa il piano,

— parte del comparto,

— l'intero comparto previsto dal piano particolareggiato, quando l'intervento necessariamente deve essere unitario.

La realizzazione può essere effettuata (art. 7)

— da singoli proprietari, quando si tratta di intervenire su singoli edifici,

— da consorzi di proprietari interessati, costituiti ai sensi dell'art. 23 della legge 1150/1942,

— dal comune, se il consiglio comunale ha così deliberato.

In particolare il comune potrà intervenire nella realizzazione, quando l'intervento edilizio richiede il diradamento o l'eliminazione di corpi aggiunti alle strutture originarie, nel caso in cui i proprietari non intendano o non siano in grado di provvedere oppure quando il comparto o l'edificio risultino particolarmente degradati.

Naturalmente la concessione dei contributi a qualsiasi titolo conferiti a privati, singoli o associati, ed enti è subordinata alla stipulazione di una convenzione degli stessi interessati con il comune, nella quale siano precisate tutte le condizioni di progettazione, tempo, uso, e le garanzie necessarie per assicurare una certa, tempestiva e corretta esecuzione degli interventi stessi (art. 9).

Intendendosi realizzare un piano di edilizia economica e popolare, il comune (art. 10) può espropriare tutto un comparto o singole parti di esso. Altrimenti l'esproprio è concesso per singoli edifici che si trovino in una delle seguenti condizioni:

— che sia prevista la demolizione dell'intero edificio e che sia posto il vincolo di inedificabilità sull'area risultante,

— che con operazioni parziali di demolizione si intenda mettere in evidenza la struttura originale dell'edificio,

— che l'edificio rivesta particolare interesse storico, artistico, monumentale,

— che l'edificio ricada in un comparto particolarmente degradato,

— che i proprietari non provvedano a realizzare direttamente gli interventi edilizi e nel contempo rifiutino l'intervento sostitutivo del comune.

Tra le condizioni espresse più sopra lo stesso art. 10 sanziona anche la norma piuttosto strana che l'esproprio possa avere luogo pure « per ragioni di pubblica utilità ». Ritengo la norma piuttosto strana in quanto tutti gli espropri, qualunque sia la condizione che li origina, devono avvenire sotto il segno — direttamente espresso o no — della pubblica utilità. Molto probabilmente qui si è inteso dire che l'esproprio di un edificio può essere realizzato anche per ragioni di pubblica utilità non direttamente connesse con l'edificio stesso.

Secondo l'art. 18 gli edifici espropriati per la attuazione degli interventi previsti dalla legge e non destinati alla demolizione, entrano a far parte del patrimonio indisponibile del comune di Siracusa e sono utilizzati sia per pubblici servizi e per le esigenze della collettività sia per la concessione in locazione, anche ai fini di abitazione.

Per quanto concerne l'aspetto finanziario della operazione « Ortigia », l'art. 12 della legge autorizza il comune ad istituire nel proprio bilancio un fondo speciale, a gestione separata. In esso confluiscono i finanziamenti regionali e ogni altro eventuale apporto finanziario.

Ogni intervento, che comporti spesa, è proposto da apposito comitato del quale, ora, entreranno a far parte anche i rappresentanti del quartiere.

Per gli interventi di restauro, bonifica e risanamento sugli edifici dichiarati, in base all'art. 4, di interesse storico, artistico e monumentale e su quelli di pregevole caratteristica architettonica la Regione concede contributi in conto capitale e in conto interessi; per tutti gli altri interventi concede contributi in conto interessi. Fanno seguito le norme sul piano finanziario, mentre l'art. 20 è riservato alle norme speciali per il centro storico di Agrigento.

La legge della regione sarda 9 marzo 1976, n. 10, che detta norme in materia urbanistica e misure provvisorie di tutela ambientale, in pratica è una specie di misura di salvaguardia.

Le leggi regionali 3 giugno 1975, n. 26 e 1° agosto 1975, n. 33, in un certo senso avevano rivalorizzato un vecchio strumento di pianificazione territoriale previsto dalla 1150/1942, il piano territoriale di coordinamento.

Il capo II della L.R. 10/1976 serve appunto di misura di salvaguardia in attesa che tutti gli strumenti già ipotizzati ed accettati dalla legislazione sarda (piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, piani regolatori intercomunali, generali, programmi di fabbricazione, regolamenti edilizi) siano adeguati ai criteri ed ai limiti di utilizzazione dei beni naturali, che saranno fissati nei piani territoriali di coordinamento, al fine di impedire la degradazione dei valori ambientali e le deviazioni di uso dei beni stessi.

In attesa appunto che la disciplina tracciata nei piani territoriali di coordinamento in primo luogo si esprima realmente e quindi si trasfonda nei vari strumenti già ricordati, è vietato eseguire costruzioni ed opere di urbanizzazione soggette a licenza edilizia ai sensi dell'art. 10 della legge 765/1967 non solo direttamente sul mare, ma anche nel demanio marittimo o comunque a una distanza inferiore ai centocinquanta metri dal mare nelle zone territoriali, bagnate dal mare, classificate come industriali, agricole e turistico-residenziali.

All'interno della medesima fascia di rispetto non sono consentite modificazioni morfologiche del terreno, se non previa approvazione di appositi piani di utilizzazione e sistemazione del medesimo.

Nelle zone territoriali omogenee classificate come agricole, qualora la costruzione da erigersi sia a meno di mille metri dal mare, il volume complessivo di ciascun fabbricato non può superare la misura di un centesimo di metro cubico per ogni metro quadrato di area edificabile.

Le norme, che abbiamo indicato, sono applicabili entro un lasso di tempo massimo di cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore della legge.

Segue una serie di eccezioni e di deroghe. Le eccezioni riguardano le aree, comprese in piani particolareggiati regolarmente approvati o in piani di lottizzazione debitamente corrispondenti alle prescrizioni di legge, oppure le licenze edilizie regolarmente rilasciate ai termini della L. 765/1967, art. 10, purché i lavori siano stati iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

3.

LA LEGISLAZIONE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, è il documento legislativo che trasferisce alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e viabilità ecc. ed i relativi personali ed uffici, come era stato deciso nell'art. 117 della Costituzione.

Per quanto ci concerne, il predetto articolo demanda alle regioni, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, escluso ogni contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni, la facoltà legislativa relativa a quel *mare magnum* che siamo soliti chiamare urbanistica. Abbiamo già visto nella premessa quale è il nostro pensiero circa questo punto della potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario e non è quindi il caso di insistere su di esso. Piuttosto, per centrare meglio il discorso su quelle parti dell'attività urbanistica che più direttamente ci interessano, diremo che nel suddetto articolo 117 non vi è alcun accenno nè alla difesa delle bellezze naturali nè alla tutela del patrimonio artistico. Viene solo fatta salva una più ampia potestà legislativa, purchè in materie indicate da leggi costituzionali, mentre è previsto che leggi della Repubblica demandino alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Per quanto attiene alle modalità del trasferimento delle funzioni, qualche nota di un certo interesse per il nostro discorso è nell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, che autorizza il governo ad emanare gli appositi decreti delegati. Premesso che le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato sulle materie indicate nel già ricordato art. 117 della Costituzione saranno appunto trasferite alle regioni, l'art. 17 tiene a ricordare che nelle stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività regionali, quando si riferiscono ad esigenze di carattere unitario. Indipendentemente da quanto rilevato subito dopo, che cioè tale funzione dello Stato riguarda specificatamente anche gli obbiettivi del programma economico, a nessuno può sfuggire l'importanza della riserva su espressa dall'art. 17 a favore dello Stato, specie in un campo come quello dell'urbanistica. Del resto ciò non fa altro che avvalorare il discorso fatto nella parte generale, cioè in quella parte in cui viene discussa la situazione nazionale nel suo insieme (sempre nei limiti che ci siamo imposti).

Di puro valore giuridico è invece l'affermazione, contenuta sempre nel citato articolo 17, che la potestà legislativa delle regioni si svolge nei limiti fondamentali, risultanti da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o desumibili dalle leggi vigenti.

Come è stato già detto, il decreto del Presidente della repubblica 15 gennaio 1972, n. 3, è il documento legislativo con il quale si è proceduto all'effettivo trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali, tra l'altro, in materia urbanistica.

Per quanto appunto concerne questa disciplina, fondamentale è l'art. 1, ma bisogna riconoscere che esso, sebbene molto analitico, si limita a trasferire alle regioni le funzioni amministrative previste dalle leggi vigenti (specie la 1150/1942) e il conseguente armamentario: dall'approvazione dei piani di coordinamento all'approvazione dei regolamenti edilizi comunali e dei programmi di fabbricazione, dal nulla-osta all'autorizzazione comunale dei piani di lottizzazione al nulla-osta per il rilascio di licenze edilizie in deroga.

L'ultimo comma dello stesso articolo specifica invece che il trasferimento riguarda anche la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici previsti dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

Sempre a norma dello stesso articolo va infine ricordato che il trasferimento delle funzioni amministrative concerne anche i compiti che la legge 765/1967 attribuisce al Ministero della pubblica istruzione, nei suoi organi centrali e periferici, e ad altri ministeri.

L'art. 3 invece trasferisce alle regioni a statuto ordinario le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato per quanto concerne dichiarazioni di pubblica utilità, compresa la determinazione amministrativa dell'indennità. Lo stesso articolo precisa che tali attribuzioni sono limitate alle opere che, direttamente o tramite delegazione, competono alle regioni.

L'art. 9 riprende invece il discorso già accennato della funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative spettante allo Stato. Limitatamente a quanto ci riguarda, con affermazioni di principio di grande valore si sostiene:

1) che tale funzione di indirizzo e di coordinamento si esercita al fine di assicurare anche unità e organizzazione alle attività di pianificazione urbanistica corrispondenti ai vari livelli di circoscrizione territoriale;

2) che su proposta del Ministro dei lavori pubblici

— «sono identificate le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi statali o di rilevanza nazionale, alla *tutela paesistica, ambientale ed ecologica* del territorio ed alla difesa e conservazione del suolo; viene verificata periodicamente la coerenza di tali linee con gli obbiettivi della programmazione economica nazionale »;

— «sono definiti gli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani territoriali regionali, nonchè gli standards urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici ».

LOMBARDIA

Mi rincresce di dover eliminare con poche parole il Veneto. In realtà non è regione che nel campo legislativo abbia apportato grandi contributi teorici e pratici. Eppure, almeno i concreti problemi, anche limitatamente ai settori che studiamo, non mancano.

Nel settore della difesa dell'ambiente si presenta il problema dei parchi naturali regionali, dei quali sembra che dovessero essere portati a realizzarsi quelli del Monte Baldo e del Cansiglio. Nel settore della difesa del patrimonio artistico e storico o misto con quello naturale non mancherebbe che l'imbarazzo della scelta; lo stesso vale per quanto riguarda il grave problema dei centri storici. Ma tutti questi problemi, come quello delle ville del Brenta, quello dei Colli Euganei di Chioggia, sono stati affrontati con leggi statali. Anche la grossa questione di Venezia, che da sola potrebbe assorbire tutto lo spazio e la cura dedicati a questo studio, è stata affrontata — diciamo così e, almeno, per quanto riguarda l'aspetto legislativo — dallo Stato. Anche in questo caso il contributo legislativo della regione è stato modestissimo. Forse il contributo più impegnativo ed esauriente è stato offerto dalla legge regionale 8 settembre 1974, n. 49, sulla delimitazione dell'ambito territoriale del comprensorio di Venezia e sul relativo piano comprensoriale. Ma poichè non è giusto, nè logicamente e giuridicamente proporzionato, svolgere tutto un tema sull'aspetto particolare di un grave problema studiato in altra sede, rimando alle brevi annotazioni riportate nel repertorio delle leggi e altri documenti giuridici.

Ben diverso è il discorso per quanto concerne la Lombardia. Tutti i settori sono stati affrontati anche sul piano legislativo; per alcuni il lavoro è

stato svolto con notevole approfondimento e grande accuratezza, per altri risulta non tanto sfiorato quanto piuttosto appena iniziato. Nel complesso però la regione lombarda può dire a ragion veduta di essere in pieno ritmo di lavoro. Così possiede ormai una ampia legge organizzativa, una notevole esperienza legislativa nel settore della difesa dell'ambiente e dei parchi naturali, mentre in quello dei centri storici, di cui la legge urbanistica fondamentale tratta abbondantemente, si è organizzato il lavoro legislativo di base per gli interventi esecutivi.

Per quanto concerne la legislazione urbanistica di ordine generale è da osservare che la legge regionale 6 giugno 1972, n. 14, recante norme sull'esercizio temporaneo delle funzioni amministrative trasferite alla Regione in materia urbanistica, non offre nulla di particolare così che si può passare subito alla legge regionale 15 aprile 1975, n. 51, relativa alla disciplina urbanistica del territorio regionale e recante misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico.

Questa legge comportò una fase preparatoria piuttosto lunga e tutt'altro che facile.

Nel luglio 1974 la Giunta regionale approvava un testo che, appena conosciuto in sede politica e culturale, fu oggetto di numerose critiche, tra cui una poderosa stroncatura nel n. 16 di «Urbanistica informazioni», così che il testo non giunse mai in discussione al consiglio comunale.

Le legge urbanistica risultava però tra gli impegni della Giunta presieduta da Golfari e, anche se alcuni argomenti li dividevano, i partiti della maggioranza si mostrarono interessati a rispettare gli impegni tanto che un nuovo disegno di legge, nato dall'integrazione del progetto promosso dalla Giunta con quello di iniziativa comunista, poteva venire approvato, in brevissimo tempo e quasi all'unanimità, nel marzo del 1975. Ciò fu il risultato di una intensa azione politica e sopratutto di smussamento dei contrasti, tra cui quello fondamentale relativo all'istituzione dei comprensori, contrasti che Cabrini consentiva di aggirare con la proposta istituzione dei comprensori di consultazione.

Il testo della legge subiva ancora qualche modifica per il rinvio del Commissario del governo e l'opera di mediazione presso il Governo centrale, ma poteva essere pubblicato definitivamente il 20 aprile 1975, insieme alla legge relativa agli ambiti territoriali comprensoriali (legge regionale 15 aprile 1975, n. 52).

Non sembrerà certo una contraddizione con quanto ho affermato più sopra se, analizzando la legge, sostengo che il primo articolo, quello che fissa le finalità della legge stessa e che ne dovrebbe dare il tono, è alquanto dimesso e non dice nulla nè di particolare nè di nuovo. Sinceramente sembra un'accozzaglia di elementari banalità; a meno che non si voglia o non si possa sostenere che un tessuto logico e sintattico così elementare, senza voli pindarici, sia il segno di una volontà realizzatrice, che non si attarda o si impelaga nell'enunciazione di grossi e pesanti principi. A me sembra piuttosto il risultato di un banale accomodamento o anche di un appisolamento politico.

La Regione, dice appunto questo articolo, esercitando la propria funzione in materia urbanistica, cura la migliore utilizzazione del territorio «in relazione alla moltiplicità degli interessi *pubblici* legati al suo uso»; promuove anche le necessarie trasformazioni dell'assetto attuale «al fine di conseguire la migliore economia di territorio e di risorse». Sono naturalmente rispettate le funzioni di indirizzo e di coordinamento dello Stato.

Senza dubbio c'è, nel dettato precedente, qualche limitazione di troppo, ma ci sarebbe anche qualche parola che potrebbe esserci alquanto gradita. Così per esempio l'introduzione del concetto di economia anche nel preambolo di una legge urbanistica ci solletica abbastanza, ma ridurre tale vasto e importante concetto a quello molto modesto — anche se sempre rispettabile — di economia di territorio e di risorse mi sembra un po' troppo.

Lasciando però da parte queste discussioni, che potrebbero apparire anche bizantineggianti (ma non lo sono), ricorderò che la legge (art. 3) fissa tre livelli di pianificazione corrispondenti ai tre soggetti di pianificazione, cioè regione, consorzi di comuni, comuni.

Le comunità montane esercitano le loro funzioni urbanistiche nell'ambito di questa legge.

I tre livelli di pianificazione sono conseguentemente:

— il livello regionale, che esprime i piani territoriali di coordinamento regionale;

— il livello comprensoriale, che esprime i piani territoriali di coordinamento comprensoriali;

— il livello comunale, che estrinseca i piani regolatori generali ed i piani regolatori intercomunali.

I primi due livelli, insieme ai piani urbanistici delle comunità montane, costituiscono la pianificazione territoriale. Come si vede la legge ha mantenuto il livello comunale accanto a quello comprensoriale a differenza di quanto abbiamo visto aver fatto il Friuli. Questo mantenimento era stato l'oggetto principale della stroncatura del progetto di legge precedente; ma è certo che, sotto il punto di vista delle autonomie locali, la conservazione dei due livelli è la più corretta, anche se sembra complicare — ed in effetti talvolta complica — il già complesso panorama urbanistico italiano. In realtà, mentre la logica conferma la necessità dei due livelli, la pratica può mettere in dubbio la loro utilità. Non mi sembra difficile trovare un sistema di norme che, pur mantenendo ferma la necessità logica di un concatenamento dei piani ai vari livelli, consenta — caso per caso — di saltare una maglia, per appoggiarsi di più sulla precedente.

Il piano territoriale regionale (art. 4) ha il compito di formulare il quadro generale dell'assetto del territorio, in relazione alla programmazione economica regionale, di costituire il quadro di riferimento territoriale dei programmi di intervento e di spesa della regione e della conseguente articolazione regionale, di coordinare i piani di intervento delle amministrazioni e delle aziende pubbliche, pur nel rispetto delle loro competenze. Ha inoltre il compito, e questo ci interessa direttamente, di definire, nel rispetto delle competenze statali, «i criteri, le disposizioni ed i vincoli per la tutela del patrimonio naturale, agricolo, forestale, storico, artistico ed ambientale della regione» indicandone le aree relative.

Il piano infine definisce i sistemi della mobilità regionale, dei servizi, delle opere pubbliche, delle infrastrutture di interesse regionale, dei *parchi* e delle *riserve naturali* di interesse regionale; stabilisce le norme, i criteri metodologici ed i principali parametri da osservarsi nella formazione dei piani territoriali comprensoriali e di quelli comunali; indica le scelte e le localizzazioni delle destinazioni d'uso e di vincolo per quanto concerne gli interventi di interesse regionale; stabilisce i termini entro i quali i piani di livello inferiore devono essere adeguati alle sue previsioni, dopo aver precisato le previsioni immediatamente vincolanti anche nei confronti dei privati.

Dall'analisi di questo elenco, abbastanza curato e concatenato, si può trarre la conclusione che l'articolo primo è da considerarsi come un «lapsus mentis» o «un riposo del guerriero».

La legge consente sia il piano territoriale regionale globale per territorio e materie disciplinate, sia piani territoriali regionali parziali o per territorio o per discipline o per territorio e discipline.

La legge naturalmente elenca gli elementi del piano regionale, mentre regolamenta la sua formazione ed approvazione. Possono essere argomenti anche interessanti, ma noi abbiamo solo il compito di mettere in evidenza il quadro generale per inserirvi, se è possibile, gli argomenti specifici che abbiamo scelto.

Il piano territoriale di coordinamento comprensoriale costituisce (art. 8) l'articolazione del piano a livello superiore e il quadro territoriale di riferimento — questo è importantissimo — del piano socio-economico comprensoriale.

È da discutere se, almeno a questo livello, sia opportuno scindere la pianificazione urbanistica territoriale da quella socio-economica, per quanto collegate dai relativi strumenti. Pur riconoscendo che non è questa la sede più idonea per una tale discussione che io già feci nel 1966 (1), ritengo non doversi sottovalutare una affermazione come quella citata.

Sulla base di tutta la legislazione statale e regionale vigente il piano territoriale comprensoriale coordina le previsioni di interventi, in particolare, per quanto concerne i distretti scolastici, le zone sanitarie, i bacini di traffico, i bacini delle acque, i piani consortili per l'edilizia economico-popolare e per lo sviluppo delle aree produttive e commerciali, nonchè i piani zonali.

Nel rispetto delle competenze statali, il piano territoriale di coordinamento comprensoriale, deve contenere una serie di previsioni, di indicazioni e localizzazioni che vanno dalle previsioni globali degli insediamenti (in base a parametri temporali e quantitativi stabiliti in coerenza con la programmazione socio-economica) alle previsioni di utilizzazione

(1) Si veda *Urbanistica ed economia: nessi logici e sperimentali*, in Collana di studi urbanistici, vol. VII, a cura della Fondazione «Aldo Della Rocca».

agraria e forestale dei patrimoni silvo-pastorali appartenenti ai comuni e ad altri enti.

Per quanto riguarda il tema specifico del nostro lavoro, il piano territoriale di coordinamento comprensoriale deve indicare i criteri ed i vincoli per la tutela del patrimonio storico, artistico, naturale, agricolo, forestale, ambientale, e fissare le regole per l'autorizzazione delle trasformazioni d'uso del suolo, che ne modifichino la struttura e l'aspetto.

Il piano territoriale comprensoriale, che è sottoposto a revisione in rapporto alle scelte della programmazione regionale, è vincolante (art. 12) per i comuni, le province e gli enti pubblici interessati, come pure per le società concessionarie di pubblici servizi. Lo è pure per i privati per quanto concerne le previsioni immediatamente agenti sulla disciplina urbanistica comunale, che siano state riconosciute come immediatamente vincolanti anche per i privati.

La pianificazione comunale si articola in piani regolatori generali (obbligatori per tutti i comuni) ed in piani regolatori intercomunali.

La legge, sotto il titolo di pianificazione comunale, si interessa delle prescrizioni per il territorio urbanizzato e non urbanizzato, dei centri storici, delle limitazioni delle previsioni dei piani regolatori generali a proposito degli insediamenti residenziali nelle more dei piani territoriali comprensoriali (e per un massimo di due anni), degli insediamenti produttivi ed artigianali, degli standards urbanistici a livello comunale, delle densità medie e di quelle fondiarie massime, delle misure di salvaguardia ed infine delle varianti. Naturalmente detta le norme per l'adozione e l'approvazione del piano regolatore generale.

Noi accentreremo l'attenzione sull'art. 17, quello che riguarda i centri storici.

Fatte salve le disposizioni dell'art. 7 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, circa i limiti di densità edilizia previsti per la zona cosiddetta *A*, il piano regolatore generale, per quanto concerne il centro storico ed i nuclei di interesse storico, deve elencare tutti i beni storici e monumentali, meritevoli di salvaguardia, restauro, conservazione, e le zone di interesse ambientale sottoponendo beni e zone ad apposita normativa; deve definire la rete di viabilità e gli spazi di parcheggio in vista di una organizzazione che valorizzi la mobilità pedonale ed i trasporti pubblici; deve subordinare i nuovi interventi edilizi, che esulino dalle opere di ordinaria e straordinaria manutenzione, all'approvazione di piani particolareggiati estesi almeno ad ogni isolato od unità di azzonamento.

Tale piano particolareggiato, analizzate degli edifici la consistenza edilizia, le condizioni igienico-sanitarie, e le destinazioni di uso, deve promuovere le scelte di sistemazione plani-volumetrica, funzionale e di risanamento degli insediamenti, visti in funzione del loro uso sociale, e definire particolari livelli urbanistici ed edilizi. Lo stesso piano deve stabilire i beni immobili da destinare ad attrezzature pubbliche, le aree sulle quali gli interventi siano autorizzabili mediante licenza edilizia singola — una volta approvato il piano particolareggiato — e quelle invece sulle quali gli interventi siano autorizzabili sulla base di un progetto planivolumetrico convenzionato.

Come si vede, non appare nulla di eccezionalmente nuovo; l'essenziale sta nel fatto che una legge definisca con buona approssimazione le regole di comportamento della disciplina urbanistica in un centro storico.

Per quanto concerne l'attuazione della pianificazione territoriale e urbanistica, la novità veramente grossa sta nella facoltà, che la regione si è riservata, di attuare direttamente le previsioni dei piani regionali territoriali, mediante piani esecutivi relativi agli interventi di competenza o di interesse regionali. È vero che la norma richiama specificatamente a questo riguardo i problemi della mobilità, dei servizi e dei parchi, ma a nessuno può sfuggire l'importanza e nello stesso tempo l'indeterminatezza del termine *interesse* accoppiato a quello di *competenza* (sul quale certo non vi è nulla da dire). Del resto l'art. 30, nel suo primo comma, dice testualmente che il piano esecutivo regionale « integra ed attua, rispetto alla zona cui si riferisce, la previsione del piano territoriale regionale e prevale sulle previsioni eventualmente difformi dei piani regolatori generali dei comuni ».

La pianificazione urbanistica si realizza mediante i programmi pluriennali di attuazione del piano regolatore generale e del programma di fabbricazione, l'istruttoria ed approvazione dei piani particolareggiati (art. 13 e segg. legge 1150/1942 e articoli 26 e 27 legge 865/1971) e di quelli di lottizzazione, i piani per la edilizia economica e popolare (legge 167/1962 e successive modificazioni), e le licenze

edilizie, argomenti tutti cui la legge dedica particolare attenzione.

La legge torna ad essere di nostro specifico interesse con il titolo V, che dà le misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico.

Lo scopo delle norme è quello di procedere immediatamente alla tutela del patrimonio naturale e paesaggistico regionale, sia pure considerato in alcuni suoi aspetti particolari. Così, al di fuori dei centri edificati (come definiti all'art. 18 della 865/1971), a partire dall'entrata in vigore della legge, si applicano alcune specifiche misure di salvaguardia, fatte salve naturalmente eventuali misure più restrittive previste dagli strumenti urbanistici e da questa o altre leggi regionali.

A) *Sponde dei laghi e dei fiumi* (art. 39).

Lungo le sponde dei laghi e dei fiumi e canali, compresi in apposito elenco, è vietata ogni nuova edificazione, oltre all'esecuzione di opere di urbanizzazione, per una fascia di profondità di m. 50, per fiumi e canali compresi nelle comunità montane, di m. 100 per i laghi e per gli altri fiumi e canali.

Tale profondità si misura dal limite del demanio: fa eccezione il Po, per il quale è vietata ogni edificazione dal piede esterno degli argini maestri ed in tutta la zona golenale.

B) *Zone a vincolo idrogeologico* (art. 40).

In queste zone sono vietate nuove costruzioni ed opere di urbanizzazione:

a) su tutte le aree a boschi d'alto fusto o di rimboschimento;

b) su tutte le aree soggette a dissesto, a pericolo di valanghe o di alluvione o che comunque presentino caratteri geomorfologici che le rendano inidonee a nuovi insediamenti.

Nelle zone soggette a vincolo idrogeologico è consentita l'apertura solo delle strade necessarie alle attività agro-silvo-pastorali.

C) *Boschi, cave, torbiere* (*art. 41*).

Sino all'entrata in vigore della legislazione regionale, che regoli la materia, sono vietate l'apertura di nuove cave e torbiere e la riattivazione di quelle inattive da più di un anno. Entro lo stesso limite di tempo il taglio di un bosco deve essere autorizzato dal presidente della Giunta regionale, che può subordinare la autorizzazione al rispetto di alcune precauzioni e alla ripiantumazione. Sono escluse le pioppete e le altre colture industriali.

A parziale deroga di quanto indicato precedentemente nelle aree di cui all'art. 39 ed in quelle di cui all'art. 40, lettere *a*) e *b*), possono essere eseguite opere che abbiano ottenuto la dichiarazione di pubblica utilità oppure opere pubbliche da effettuarsi su terreno appartenente al demanio e al patrimonio dello Stato e degli Enti locali oppure infine opere attinenti al regime idraulico o ad impianti di depurazione. È necessaria l'autorizzazione del presidente della Giunta regionale, che verifica la compatibilità delle opere con la tutela dei valori ambientali (art. 42).

La norma forse più interessante è però quella che vincola i comuni, nei cui territori entrano le zone previste dall'art. 39 e alle lettere *a*) e *b*) dell'art. 40, ad adottare e trasmettere alla Giunta regionale — per l'approvazione — una variante allo strumento urbanistico vigente, relativo alle aree e zone in questione. La legge precisa che lo scopo di queste varianti è duplice: assicurare le migliori condizioni di tutela del patrimonio naturale e paesistico e promuoverne l'utilizzazione sociale.

Approvate le varianti, anche con modifiche apportate d'ufficio dalla Giunta, o comunque trascorsi tre mesi dal ricevimento da parte della Regione delle stesse, cessano di avere applicazione le misure di salvaguardia per quanto concerne l'art. 39 e le lettere *a*) e *b*) dell'art. 40.

Se la variante non viene presentata, tali misure di salvaguardia hanno validità fino al 31 dicembre 1979 o, se precedente a tale data, fino all'approvazione del piano territoriale generale o del piano territoriale comprensoriale.

Ai fini specifici del nostro lavoro ritengo non necessario procedere all'ulteriore analisi dei disposti della legge regionale 51/1975, che del resto ormai volge alla fine. Quello che è stato detto è sufficiente ad inquadrare la disciplina urbanistica regionale lombarda ed a consentirci di analizzare le leggi o le disposizioni specifiche (2).

(2) Prima però di passare oltre vorrei esprimere un giudizio altamente positivo sul quadro generale della legge,

Conseguenza diretta della L.R. 51/1975 è la legge regionale 20 giugno 1975, n. 96. Essa rappresenta solo un approccio in quanto detta norme per la realizzazione dell'inventario dei nuclei urbani ed edilizi di antica formazione e dispone contributi per la preparazione degli strumenti esecutivi all'interno dei centri storici.

Per quanto riguarda i centri storici in Lombardia la situazione, negli ultimi anni, è stata ed è in forte movimento. In questo insieme di fenomeni interessanti, che variano sensibilmente da luogo a luogo, si possono notare due indirizzi principali. Da una parte si hanno città come Milano, Varese, Bergamo, Brescia, le quali, in quanto interessate da un forte sviluppo urbano, sono soggette alle più acute pressioni edilizio-finanziarie per un determinato tipo di recupero del patrimonio esistente nel centro storico. D'altra parte per città come Cremona, Mantova, Pavia inserite, al pari di numerosi centri minori, in un mondo di più tranquilla e lenta evoluzione economica e demografica, il problema si presenta come quello della difesa di un ambiente edilizio centrale ancora sufficientemente integro nei suoi valori iniziali, ma fortemente impoverito e soprattutto degradato fisicamente.

In ogni caso si tratta di problemi urgenti ed infine anche convergenti, sebbene partano da situazioni reali differenti ed abbiano prospettive diverse. C'è da chiedersi se i mezzi tecnici singolarmente adottati, come il vincolare alcuni isolati storici con la legge n. 167/1962 (Varese) o predisporre nuovi studi di piano particolareggiato (Brescia, Mantova Cremona) o subordinare ogni intervento nell'ambito del centro storico ad un piano particolareggiato accompagnato dal nulla-osta della Soprintendenza (ancora Cremona), siano sufficienti ad indirizzare la speculazione verso il suo significato originario, etimologico, cioè a far sì che il problema dei centri storici sia affrontato con veri intenti realizzatori, nel solo interesse del razionale sviluppo organico di tutta la comunità.

Intanto si propone l'inventario dei nuclei edilizi storici; ben venga anche l'inventario, purché non costituisca, ancora una volta, una copertura della nostra incapacità ed un alibi alla nostra inerzia.

quadro che dimostra grande serietà di intenti e capacità di puntualizzare problemi e soluzioni.

Per la regione lombarda l'inventario mira a favorire la conservazione e tutela da un lato dei valori storico-artistico-ambientali, dall'altro dei valori socio-economici. Insomma, questo dovrebbe essere il succo del discorso, il centro storico, come, più in generale i nuclei urbani ed edilizi di antica formazione, devono essere una cosa viva; il loro recupero non deve costituire un'operazione accademica, ma un intervento globalmente umano.

La legge concede contributi in capitale ai comuni che intendono formare strumenti urbanistici esecutivi per i centri storici e per gli altri nuclei urbani di antica formazione (piani particolareggiati, piani di zona per l'edilizia economica e popolare, piani di lottizzazione) (3).

Sarebbe interessante vedere quali criteri sono realmente seguiti nell'organizzare e nell'eseguire il

(3) Ritengo utile accennare qui alla decisione emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia il 19 maggio 1976, avverso il ricorso di alcuni proprietari di immobili degradati vincolati nel piano di edilizia economica e popolare del comune di Milano. Il TAR, nel respingere il ricorso, conferma « l'ammissibilità di interventi di edilizia pubblica nei centri storici, in quanto previsti dalla legge 865/1971 e 166/1975. Tali interventi, in base appunto alla legge 166/1975, devono essere localizzati « nell'ambito dei piani approvati o adottati ai sensi della legge 167/1962 e successive modificazioni ». Il TAR prosegue in parte limitando e in parte esplicitando il concetto precedentemente espresso, in quanto ammette il vincolo di aree edificate e degradate a edilizia popolare, ma esclude che sulle aree ancora libere si possa costruire edilizia residenziale pubblica. Ciò contrasterebbe con la norma che intende evitare l'appesantimento dei centri storici con nuovi insediamenti abitativi, ancorchè di carattere economico e popolare. Procedendo nella sua analisi dei punti controversi il TAR sostiene che tutto il complesso delle disposizioni vigenti, corroborato dagli elementi interpretativi a disposizione, non esclude un intervento generalizzato di carattere conservativo, nell'ambito del piano di zona. « Del resto, lo scopo della legge 167 è quello di apprestare una casa economica e popolare ai cittadini meno abbienti, in base a condizioni eque, e tale scopo si raggiunge egualmente, sia costruendo nuove case, sia ristrutturando o risanando vecchie case ».

Per quanto riguarda poi il problema della permanenza in sito della popolazione residente, la decisione del TAR non vi ha ravvisato alcun eccesso di potere « poichè le case individuate dal piano non potranno essere riassegnate, *sic et simpliciter*, agli attuali occupanti, ma dovranno applicarsi, e di ciò il Comune è ben consapevole, i criteri di assegnazione stabiliti dal D.P.R. n. 1035 del 30 dicembre 1972 ».

lavoro per la realizzazione dell'inventario (conformemente a quanto indicato dall'art. 2), come in realtà sarebbe interessante poter analizzare qualcuno di questi piani esecutivi — se li stanno veramente studiando —, ma tutto questo esula dall'interesse legislativo che noi poniamo, come agli altri, anche a questo argomento.

Per quanto concerne la difesa dei beni naturali e del paesaggio è da segnalare la quasi contemporanea approvazione delle due leggi regionali 17 dicembre 1973, n. 58, e 9 gennaio 1974, n. 2, riguardanti, la prima, l'istituzione delle riserve naturali e la protezione della flora spontanea e, la seconda, le norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali d'interesse regionale, oltre che l'istituzione del parco della Valle del Ticino.

Si è osservato che queste due leggi rivestono una particolare importanza sia per il contenuto sia per la storia procedurale, attraverso la quale si è giunti alla loro adozione. Non so se per la prima volta o no, comunque si è generato un rapporto dialettico tra volontà popolare e istituzione regionale, con una relazione diretta tale che, pur partendo da posizioni contrapposte, si è conseguita una felice sintesi. In effetti la mossa prima che ha condotto all'emanazione delle due leggi va ricercata nella proposta di legge di iniziativa popolare per la costituzione del parco del Ticino, lanciata fin dal lontano aprile 1972 dal «Giornale della Lombardia», che raccoglieva il numero necessario di firme. La proposta non faceva parecchia strada, poichè lo statuto della Regione vieta proposte di iniziativa popolare che impongano vincoli alla proprietà privata. Ma la slavina era stata messa in moto: l'azione esercitata dal giornale spingeva alcuni partiti a presentare proposte proprie, cosa che finalmente costringeva la stessa Giunta regionale a prendere in mano le redini del processo. Così una pressione specifica esercitata dal di fuori del potere diretto costringeva e, se si vuole, spingeva coloro che hanno le leve del potere stesso ad agire.

Si procede ora alla consueta analisi dei vari disposti.

La legge 58/1973 autorizza (art. 1) la regione lombarda ad istituire riserve naturali nel quadro di un futuro piano delle riserve e dei parchi regionali. Sono fini di questa azione la conservazione dell'ambiente naturale e la tutela idrogeologica, consentendo nello stesso tempo migliori condizioni di abitabilità nell'ambito dello sviluppo dell'economia e di un corretto assetto dei territori interessati. Sono contemporaneamente da conseguire la ricreazione e la cultura dei cittadini, l'uso sociale e pubblico dei beni ambientali ed infine gli scopi scientifici.

La regione promuove la creazione di riserve interregionali mediante forme di gestione consortile; ma la situazione creatasi lungo il Ticino, la cui riva lombarda è soggetta da quasi tre anni ai vincoli del relativo parco, mentre quella piemontese è ancora perfettamente libera da ogni impegno, lascia poco a sperare che tale norma riesca a divenire qualcosa di più di un semplice impegno di parole.

La regione ha poi l'obbligo di favorire la disponibilità, anche per acquisizione, dei terreni necessari per la costituzione di riserve locali di competenza diretta dei comuni o loro consorzi, delle comunità montane e degli altri enti locali.

Sono previsti (art. 2) diversi tipi di riserve oppure, all'interno o nell'ambito di una stessa riserva, diversi tipi di zone. La tipologia presentata dalla legislazione lombarda merita una particolare attenzione, che instauri anche un confronto per esempio con quella del Friuli - Venezia Giulia. Premesso che il confronto senza dubbio va a vantaggio della classificazione lombarda, soprattutto per una più precisa differenziazione dei diversi tipi, alcuni dei quali — nella legislazione friulana — appaiono di non chiara definizione e delimitazione, la tipologia lombarda è la seguente (articoli 2 e 5):

A) Riserva integrale, tramite la quale si intende conservare nella sua integrità un ambiente naturale.

In questo tipo di riserve è consentita solo una utilizzazione del territorio che sia rivolta specificatamente al conseguimento della conservazione integrale. Al suo interno sono individuate aree destinate esclusivamente allo studio ed alla ricerca scientifica; in esse l'accesso al pubblico deve essere assolutamente vietato. Del resto anche nel corpo principale della riserva l'accesso è consentito solo lungo i sentieri appositamente sistemati.

Nella riserva integrale è vietata tutta una serie di operazioni comunque disturbanti l'equilibrio ritmico (rumori, suoni, luci), ecologico, della superficie, dell'ambiente, dell'aspetto esteriore e così via. Noi naturalmente ci guarderemo bene dall'elencare

tutta la numerosa serie di divieti. Ricorderò solo, perchè appunto caratterizzante del concetto basilare, il divieto di introdurre specie animali e vegetali attualmente non caratteristiche del territorio.

B) Riserva orientata, nella quale può essere consentita l'utilizzazione del terreno per coltivazioni agricole e silvo-pastorali, regolate secondo gli usi e le consuetudini locali. Di conseguenza vi sono consentite le opere per la conservazione e difesa del suolo, per la ricostruzione dei pascoli, le vie di accesso ed i fabbricati per l'alpeggio. Per il resto valgono anche per questo tipo di riserva tutti i divieti fissati per quelle integrali.

C) Parco naturale, nel quale è consentito l'intervento programmato in funzione educativa, ricreativa e turistico-sportiva.

D) Riserva parziale, per una finalità specifica (floristica, faunistica, archeologica, monumentale, geologica, idrogeologica, paesistica).

Le specifiche condizioni di vincolo, per questo tipo di riserve, vengono fissate di volta in volta dalle leggi e dai decreti istitutivi, in funzione dello scopo che si intende raggiungere.

E) Parco pubblico attrezzato, finalizzato — dice la legge, ma non sono completamente d'accordo — a iniziative di risanamento e di ristrutturazione territoriale di interesse regionale.

Tutt'intorno alle zone adibite a riserve o parchi sono individuate adeguate aree di protezione (indicate come preparchi).

Al fine di assicurare la salvaguardia ed il recupero dei beni naturali ed ambientali di tutto il territorio regionale e la formazione graduale di un sistema organico di riserve e parchi, viene formulato — ed approvato dal consiglio regionale (art. 5) — il piano generale delle riserve e dei parchi di interesse regionale.

Tale piano deve costituire il quadro di promozione, riferimento e coordinamento delle iniziative da parte della regione, delle province, dei comuni (singoli od associati) e delle comunità montane. Intanto è da approvarsi entro brevissimo tempo un programma di provvedimenti urgenti per la tutela del patrimonio naturale e paesistico con la precisazione delle conseguenti misure di salvaguardia.

Un argomento abbastanza interessante è quello trattato dall'art. 6 sotto la voce di *Indennizzi*. A questo proposito mi sembra che siano offerte le giuste garanzie proprie di una normale amministrazione. Infatti è previsto che le leggi istitutive delle riserve naturali regionali stabiliscano l'entità e precisino le modalità degli indennizzi secondo alcuni criteri di massima:

a) stima del mancato reddito, ma sulla base dell'utilizzazione consuetudinaria del bene, naturalmente per il solo periodo di assoggettamento al vincolo;

b) risarcimento dei danni effettivi eventualmente sostenuti;

c) equo canone sui fondi rustici in base alle leggi vigenti.

Infine la gestione delle riserve naturali regionali di norma deve essere affidata ai comuni e loro consorzi, alle comunità montane ed alle province.

Il titolo II della legge detta precise disposizioni per la protezione della flora spontanea. Sono senza dubbio norme sufficientemente precise, se si trova modo di farle applicare, e quindi si tratta di un corpo abbastanza interessante, ma che riguarda più lo aspetto ecologico, anzi floristico, che quello della difesa dell'ambiente nella sua organicità.

Non si capisce perchè il primo titolo della legge regionale 2/1974, che dispone le procedure di pianificazione territoriale per le zone di speciale tutela ambientale e naturalistica, non sia stato aggregato, in forma organica naturalmente, alla legge 58/1973, del resto così vicina al contenuto di questo titolo non solo per argomento, ma anche per cronologia. Il secondo titolo della stessa 2/1974 invece, dedicato al parco del Ticino, avrebbe potuto costituire benissimo un dispositivo a parte.

Tutto quanto detto è confermato dal primo articolo della nuova legge che si ricollega direttamente al testo della 58/1973, precisando che per tutte le aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali di interesse regionale la regione elabora piani territoriali di coordinamento. Ogni piano indica le priorità e gli obbiettivi sia generali sia settoriali e precisa, mediante la suddivisione in zone, norme e parametri, vincoli e destinazioni da osservarsi nel territorio in relazione alle diverse funzioni previste e agli scopi consentiti.

Obbiettivo prioritario deve essere quello della tutela delle caratteristiche storiche, ambientali, na-

turalistiche. Sullo sfondo di questo obbiettivo il piano territoriale di coordinamento:

a) suddivide il proprio territorio in zone territoriali sulla base dei caratteri geomorfologici e urbanistici;

b) individua le aree in cui deve essere conservata o recuperata la destinazione agricola o boschiva;

c) dà le necessarie disposizioni per la salvaguardia dei valori storici ed ambientali delle aree costruite;

d) fissa le direttive ed i criteri di metodo da seguirsi nella redazione dei piani urbanistici comunali ed intercomunali, al fine di assicurare l'unità degli indirizzi e la coerenza dei contenuti di questi piani con gli obbiettivi del piano territoriale di coordinamento;

e) precisa le aree da destinarsi ad uso pubblico e per attrezzature connesse con il tempo libero.

Quindi il piano territoriale di coordinamento, nelle norme di attuazione, specifica le previsioni che sono immediatamente vincolanti nei riguardi di chiunque e che prevalgono sulle eventuali diverse destinazioni previste dai piani comunali o dai programmi di fabbricazione vigenti, quelle che consentono la salvaguardia temporanea della situazione esistente, quelle infine che vincolano immediatamente gli enti incaricati.

Norma esecutiva fondamentale è quella dell'art. 3, secondo la quale le previsioni del piano territoriale di coordinamento sono vincolanti nei confronti dei comuni, i quali sono tenuti ad adeguarvi gli strumenti urbanistici, e nei confronti dei privati; tali piani si sostituiscono alle previsioni degli strumenti locali esistenti, quando questi ne fossero difformi.

La regione (art. 5), oltre che elaborare ed approvare i piani territoriali di coordinamento, dispone annualmente un programma di interventi regionali e di contributi agli enti locali per la conservazione e la valorizzazione naturalistica delle aree comprese nel piano delle riserve e dei parchi. I comuni invece e le province elaborano ed adottano lo statuto di ciascun consorzio di gestione, realizzano e gestiscono il parco, partecipano all'elaborazione del piano territoriale di coordinamento, forniscono pareri preventivi, promuovono gli espropri delle aree che il piano destina ad uso pubblico.

Comunque si vogliano considerare i caratteri del quadro che scaturisce dall'analisi delle due leggi, è senza dubbio sintomatico che la quasi contemporanea approvazione dei due testi sia colma di un preciso significato, politico ed operativo nello stesso tempo. Il discorso di ordine programmatico della prima legge (e di parte della seconda) trova un accurato ed immediato riscontro operativo nell'istituzione del parco della valle del Ticino e questo, a sua volta, testimonia l'impegno della regione, nel portare avanti concretamente una politica del territorio di vasto respiro, nel contesto degli obbiettivi generali messi in luce con il primo provvedimento.

Naturalmente l'aver predisposto gli strumenti legislativi e la assegnazione — anche non parsimoniosa — dei finanziamenti possono costituire solo le premesse, sia pure necessarie, per risolvere il problema della realizzazione e della conduzione dei parchi naturali regionali e specificatamente di quello della Valle del Ticino.

Faremo successivamente qualche breve considerazione su questo parco, poichè ormai sono trascorsi quasi tre anni dalla sua istituzione; per ora accontentiamoci della solita scorsa al dispositivo della legge.

L'art. 8 considera il parco lombardo della Valle del Ticino come uno stralcio del piano generale delle riserve e dei parchi naturali. Entro il mese di giugno 1977 la Regione approverà un piano territoriale di coordinamento « allo scopo di tutelare le caratteristiche storiche, ambientali, naturalistiche, in funzione dell'uso sociale di tali valori ».

È inutile che metta in evidenza la validità programmatica di un tale dettato, che, nel ripetere quello della legge generale, pone sotto l'egida unica ed uniforme di un solo documento l'aspetto storico e quello naturalistico-ambientale del problema. Qui piuttosto mi preme, in termini pratici, rilevare l'entità del corpo territoriale che viene portato a costituire il parco. Ben trentanove comuni, appartenenti a tre province diverse, interessano il piano. Un'estensione tanto vasta, legata solo al fatto di appartenere allo stesso bacino idrico, con problemi umani, tecnici, economici e sociali fortemente diversificati, è il segno di un programma estremamente impegnato ed impegnativo. Ma all'ambizioso sogno dei cittadini, prima, e del legislatore poi corrisponderà una reale possibilità e volontà

realizzatrice? La legge è tutto ed è nulla; è norma proficua se esiste una volontà; è vaniloquio, culturale e programmatico, se tale volontà — anche se non manca del tutto — è sproporzionata alla composita e complessa problematica del reale.

La regione lombarda poi si assume, con la legge e per la legge, l'iniziativa di coordinare il piano territoriale del parco lombardo del Ticino, con eventuali iniziative parallele, che potranno essere prese sulla sponda piemontese e che invece finora sono mancate del tutto.

Nella legge seguono le norme di salvaguardia per i comuni compresi nel parco e sprovvisti di piano regolatore generale; tali norme valgono fino alla approvazione del piano territoriale di coordinamento e comunque per non più di cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge. A queste norme si aggiungono ora le disposizioni della legge regionale 14 giugno 1976, n. 15, che porta modificazioni alla legge regionale 2/1974, disposizioni che sono numerose, complementari e correttive, ma sulle quali non è il caso qui di intrattenersi.

L'attività legislativa della regione lombarda è continuata ulteriormente con le due leggi 11 giugno 1975, n. 77 (ulteriori provvidenze per l'esecuzione di opere di risanamento ambientale.., dipendenti dalla costruzione in variante alla S.S. n. 36) e 22 gennaio 1976, n. 5 (interventi finanziari per i parchi regionali).

È significativa poi della passione della regione per la natura e l'ambiente la sua legge 11 giugno 1975, n. 78, che istituisce il parco di interesse regionale Nord-Milano.

L'intensa attività della regione lombarda nei riguardi della difesa e della organizzazione della natura si presta già a qualche primo approccio critico.

In primo luogo si deve notare come la realtà pratica abbia invertito fino ad ora, ma con esempi di notevole peso, le premesse logiche e giuridiche. Le disposizioni di legge presupponevano la preparazione di un piano generale delle riserve e dei parchi naturali; gli eventi e la necessità e, forse anche, il desiderio di agire hanno costretto l'Amministrazione regionale a prendere subito decisioni anche di grandissima influenza.

In secondo luogo non sembra, che uno sforzo realizzatore adeguato abbia tempestivamente sfruttato il successo dell'iniziativa giuridica.

Il punto di più grave carenza sta senza dubbio nella inosservanza del dispositivo di legge che imponeva l'adozione del relativo piano territoriale di coordinamento entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge istitutiva. Ora, questo termine è stato spostato dalla legge 15/1976 a metà giugno del prossimo anno, ma c'è da dubitare che tale nuovo termine sia rispettato. L'esperienza, regionale e statale, relativa a simili limitazioni ci obbligherebbe ad essere pessimisti.

Ma il punto debole, sempre — ma non solo — a proposito del piano territoriale di coordinamento sta proprio nella mancanza di una precisa e specifica autorità preposta a tale livello di pianificazione. Secondo la legge 2/1974 la regione si era riservata il compito di adottare ed approvare il piano territoriale di qualsiasi riserva o parco. A parte la strana figura di questo ente, che sia pure dividendosi i compiti tra giunta e consiglio, fa tutto da sè, dal primo all'ultimo passo, non si capisce come non fosse nato il dubbio circa l'opportunità di gravare l'organizzazione tecnica dell'Amministrazione regionale del compito di svolgere tutta la gran mole di lavoro, che le varie disposizioni di legge — di ogni natura — stavano via via addossandole. C'è da ritenere che di conseguenza ne dovesse nascere una organizzazione mastodontica, elefantiaca.

In realtà non capisco perchè anche in Italia per casi determinati non si istituiscano enti pubblici specificatamente creati allo scopo, che nascono con il sorgere dell'operazione e muoiono con il raggiungimento della prima finalità, la messa in moto regolare della struttura organizzata desiderata. Eppure l'insegnamento delle *Corporations* inglesi, che hanno realizzato decine di *New Towns*, dovrebbe insegnare qualcosa.

A meno che non si tema, che anche tra duecento anni si trovi, mimetizzato chissà come e dove, un « Ente per l'istituzione del parco del Ticino »: istituzione naturalmente e non gestione.

È stato detto che la nuova legge 15/1976 ha dato il compito di realizzare il piano territoriale di coordinamento al Consorzio del parco. Ciò non mi sembra esatto. Infatti l'art. 2 della citata legge afferma semplicemente che l'ebaborazione e la stesura del progetto di piano (di un qualsiasi piano territoriale per un qualsiasi parco) possono essere affidate agli

enti locali interessati, tra i quali — per la verità — anche i consorzi.

È poco, ma è già qualcosa.

In pratica da un'inchiesta svolta dal T.C.I. (4) si rileva che finora l'unica condizione rispettata è stato il divieto di edificare nelle fasce fluviali. Per il resto tutto è avvenuto come prima, dal taglio degli alberi all'inquinamento delle acque. E in qualche caso, peggio di prima, perchè nel frattempo si sono dissolte le singole iniziative private.

Sinceramente, se devo trarre un insegnamento da tutto questo, a me sembra che sia venuto meno, nell'azione anche legislativa della regione lombarda a questo proposito, il rispetto di tre regole necessarie per il successo: chiarezza di norme e di intenti, dimensione dell'oggetto proporzionato alle reali possibilità, prontezza di intervento.

Se il parco del Ticino, pur genericamente istituito come un corpo unico, fosse stato suddiviso in tre parti, con programmi temporali distinti, e solo su di una di esse si fosse concentrata l'azione — legislativa e realizzatrice immediata — avremmo soddisfatto meglio alle condizioni per un successo sicuro.

Emilia-Romagna.

La caratteristica fondamentale dell'azione di questa regione, almeno nel campo urbanistico, è una notevole dose di fervido pragmatismo. Qualche legge specifica è stata emanata: nel dicembre dello scorso anno si è giunti perfino a discutere, in sede di commissione consiliare e con le varie organizzazioni sociali e culturali, un progetto di legge regionale per la tutela e l'uso del territorio. Si sarebbe senza dubbio trattato di un impegno ad alto livello e vasto raggio, ma di questo progetto non sono riuscito a trovare ulteriori tracce e tanto meno la debita conclusione.

Si è parlato di smitizzazione emiliana dell'urbanistica (5). Un concetto simile può apparire banale in anni in cui ognuno si sente oltre-progressista se propone una operazione di smitizzazione, ma che riprende valore se viene invece confrontato con la fantasiosa, arrogante retorica degli urbanisti-politici capaci di proporre agli amministratori locali il piano regolatore come unico, efficacissimo rimedio ai malanni delle loro comunità. Ma in realtà, più che un desiderio di smitizzare, io ritengo che si tratti, come ho detto, di un sagace e puntualissimo pragmatismo.

In fondo in Emilia-Romagna, si è badato ad amministrare ed agire, cosicchè sembra quasi che le poche norme legislative siano derivate dall'esperienza e non che la legge abbia regolato e condotto l'azione pratica.

Per questo potremmo condurre il discorso del presente paragrafo solo sul filo dei risultati dell'esperienza, ma poichè pure qualche legge è stata emanata, ed una in particolare riguarda i centri storici, non mi discosterò dal metodo tenuto fino ad ora.

La legge, che possiamo ritenere fondamentale ai nostri effetti, è la n. 18 del 24 marzo 1975, che riordina le funzioni amministrative e dà nuove procedure, tra l'altro, in materia di urbanistica, di edilizia residenziale, agevolata o convenzionata, e concede deleghe in materia di espropriazione per pubblica utilità.

La legge, che in primo luogo ripartisce le competenze tra gli organi della regione, per quanto ci concerne non presenta nulla di particolare: parla di piani territoriali di coordinamento, di piani urbanistici delle comunità montane, di piani paesistici, di programmi di localizzazione, dei piani regolatori intercomunali, dei piani di zona per gli insediamenti produttivi, dei piani regolatori generali, dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare. E vi si parla ancora di piani particolareggiati, di regolamenti edilizi, di convenzioni ecc... e per ogni istituto si elenca puntualmente la legge statale che gli è di base.

Ho sviluppato intenzionalmente questo elenco, lungo e noioso, per confermare come la legge in questione, che è stata promulgata diversi anni dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, non offre nulla di nuovo e neppure nulla di nuovo faccia prevedere, almeno per quello che concerne gli istituti. Anche il quadro delle questioni di principio è appena accennato e si limita ad assegnare al consiglio regionale il compito di definire gli indirizzi politico-amministrativi, ai quali dovranno conformarsi gli

(4) *Ticino, un parco da rifare*, in «Qui Touring», novembre 1976.

(5) Si veda *Il nodo dell'area padana*, in «Urbanistica Informazioni», n. 5.

strumenti urbanistici (6). Perfino lo statuto della regione, a differenza anche di quello di regioni *sorelle*, come la Toscana, non si addentra in affermazioni di principio e dice stringatissimo quel che deve dire.

Qualche affermazione nuova appare, sempre nella legge 18/1975 a proposito dell'esercizio delle funzioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità. A meno che non si tratti di funzioni espropriative attinenti alle opere regionali o a quelle dello stato delegate alle regioni, funzioni che rimangono di pertinenza regionale, ogni esercizio su tale argomento è delegato ai presidenti delle amministrazioni provinciali. La determinazione definitiva dell'indennità di esproprio (o di occupazione d'urgenza), che già era di competenza degli uffici tecnici erariali, è attribuita provincia per provincia ad una speciale commissione, presieduta dal presidente dell'amministrazione provinciale.

La legge istituisce infine il comitato consultivo regionale con funzioni di consulenza del consiglio e della giunta regionale. Il Comitato è diviso in due sezioni, delle quali la prima esprime pareri su tutti gli argomenti connessi con l'urbanistica e l'edilizia pubblica, dai piani territoriali di coordinamento ai regolamenti edilizi. In organico ristretto la stessa sezione dà pareri sui piani particolareggiati, sul rilascio di nulla-osta all'autorizzazione comunale di piani di lottizzazione.

Fin dal 1969 era stato adottato in Bologna il «Piano del centro storico», ma solo dal 1972 si può dire che fosse in pieno svolgimento la parte iniziale di quella operazione che, chiamata comunemente *PEEP/centro storico*, doveva richiamare sulla città emiliana l'attenzione degli uomini di studio e di lavoro di tutta Italia. È evidente quindi che il confronto delle date mostra come proprio la legge regionale 7 gennaio 1974, n. 2, che dà i primi provvedimenti per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei centri storici, sia stata una conseguenza dell'esperienza che l'amministrazione pubblica, anche regionale, andava facendo sul corpo tutt'altro che modesto, per entità e per valori, di Bologna.

Insomma, anche questa è una ulteriore riprova di quel pragmatismo, cui ho accennato più sopra. Del resto in tutti i comuni emiliani e non solo a Bologna il problema, avvertito in modo particolare politicamente e culturalmente, ha raggiunto punte di sviluppo, sconosciute in altre aree, proprio per la fertilità e l'attiva passionalità politica e sociale dell'ambiente. Ma solo a Bologna si è giunti ad una operazione che integra il concetto di salvaguardia e conservazione fisica dei centri storici con quello di persistenza dei ceti, che danno loro vita, al fine non solo di difendere gli uni e gli altri dalla degradazione, ma anche di ricostruirne la naturale unità.

Per questo e per un utile termine di confronto con quanto disposto dalla legge 2/1974, ritengo opportuna una precisa, anche se stringata, analisi dell'evento urbanistico nel centro storico bolognese, per quanto si tratti di operazione comunale e non regionale.

Il punto focale di tale operazione è rappresentato dalla legge 865/1971 e dalla volontà dell'amministrazione comunale di servirsene in pieno, quale mezzo operativo di attuazione degli strumenti urbanistici.

L'assoggettamento degli interventi in un certo numero di comparti centrali ai fini dell'edilizia economica e popolare, secondo i disposti delle leggi 167/1962 e 865/1971, doveva consentire il raggiungimento non solo dei fini di tutela e conservazione fisico-ambientale, ma anche dell'obbiettivo politico-sociale della permanenza, ad equo canone, nelle abitazioni già occupate, degli stessi inquilini, per lo più artigiani e commercianti.

In linea operativa il piano prevedeva interventi di ristrutturazione e risanamento per la realizzazione e il recupero di appartamenti capaci di rispondere alle esigenze funzionali e finanziarie dei normali utenti.

In linea giuridica il mezzo tecnico d'intervento era l'esproprio generalizzato «per realizzare comparti di abitazione a proprietà indivisa, quale garanzia assoluta per fare della casa un bene, un servizio sociale».

È in questa frase il grimaldello o la *trovata* che consentiva agli amministratori bolognesi di volgere

(6) Tali indirizzi politici e amministrativi devono risultare da atti che espressamente li stabiliscano oppure da nozioni o deliberazioni politico-amministrative del consiglio regionale stesso, precisa l'art. 3 della legge regionale 8 marzo 1976, n. 10.

al proprio fine la 865/1971 ed in particolare gli articoli 16, 21 e 55.

L'art. 16 impone che le aree espropriate nelle zone delimitate come centri storici debbano essere destinate ad uso pubblico o comunque alla costruzione di edifici per pubblici servizi.

L'art. 21 impone che il comune, nel cui patrimonio indisponibile entrano a far parte le aree acquisite, utilizzi « direttamente le aree occorrenti per l'esecuzione delle opere di sua competenza e dia in concessione le aree occorrenti per la realizzazione di opere o di interventi di pubblica utilità ».

Con l'art. 55 invece si richiama espressamente che i fondi siano destinati, tra l'altro, per « interventi di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi compresi nei centri storici per una quota gravante nella percentuale dei fondi destinata alla generalità dei lavoratori ».

Senza dubbio il gioco è fatto tutte le volte che si riesca ad assicurare all'edilizia residenziale pubblica il carattere di « pubblico servizio » ed era naturalmente questo il punto, su cui l'opposizione avrebbe fatto leva. Ed in effetti il piano PEEP/Centro storico, presentato al consiglio comunale nel novembre 1972, suscitò, insieme al grande interesse cui è stato accennato, il contrattacco della minoranza consiliare. La Giunta comunale proponeva allora una variante, che, pur mantenendo chiaramente ferme le caratteristiche peculiari del piano, riconosceva una diversa modalità di attuazione per la piccola proprietà, concedendo ad essa una possibilità di alternativa. Finalmente nel marzo del 1973 il Consiglio comunale adottava il piano di edilizia economica e popolare per il centro storico di Bologna. Il fine rimaneva inalterato; i mezzi invece risultavano sensibilmente modificati, tanto da proporre l'esproprio come « ultima ratio »; per il resto il piano prevedeva, con articolazione dei modi e dei tempi, una convenzione tra comune e proprietà.

Questi gli eventi, che in qualche modo possono rappresentare anche gli antefatti alla legge 2/1974, sui primi provvedimenti per i centri storici.

L'art. 1 mette in evidenza il doppio scopo della legge: da una parte un'operazione di qualificazione come centri storici degli agglomerati urbani, dall'altra la tutela, conservazione e valorizzazione degli stessi centri.

Per quanto riguarda il primo aspetto la legge richiede al consiglio regionale di determinare, per mezzo di legge proposta dalla Giunta, i criteri metodologici atti alla qualificazione come storici degli agglomerati urbani della regione e all'individuazione delle zone territoriali omogenee di tipo « A », conformemente all'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968.

Sulla base di questi criteri la Giunta regionale, sentiti i comuni interessati, individua i comuni sedi di centri storici, tenendone l'inventario.

Entro tre anni dall'entrata in vigore della legge, e quindi ormai tra pochi mesi, la giunta regionale predispone i progetti di legge per la tutela, la rivitalizzazione e la migliore utilizzazione dei centri storici.

In attesa dell'entrata in vigore dei provvedimenti previsti nei capoversi precedenti, per l'individuazione dei « centri storici » e delle « zone territoriali omogenee di tipo « A » » fanno fede gli strumenti urbanistici. Per i centri storici e tali zone omogenee i piani regolatori generali e i programmi di fabbricazione devono prevedere solo interventi di restauro e di risanamento conservativo.

Tutto questo in considerazione dell'applicazione della legge 22 ottobre 1971, n. 865, che, come si vede, non si stacca dalla mente del legislatore emiliano.

Possono essere previsti interventi diversi da quelli di restauro e risanamento conservativo, ma devono essere preordinati, insieme agli altri, dai piani particolareggiati di iniziativa pubblica o privata conformemente alla legge 1150/1942, e realizzati tramite piani per l'edilizia economica e popolare di cui alla legge 167/1962 e successive modificazioni.

In questa fase di realizzazione si deve fare il massimo ricorso alle convenzioni tra comuni e proprietà privata.

Intanto, finchè lo strumento urbanistico non sarà approvato, nei singoli comuni sprovvistine si applicano le norme di cui all'art. 17, comma quinto, della legge 6 agosto 1967, n. 765.

È stato facile constatare, come in realtà con questa legge si sia inteso trasportare *in toto* l'esperienza, anche legislativa, dell'intervento bolognese. Commenti non se ne possono fare: a prima vista è

una legge che ha molti buoni intenti, ma anche il grave difetto da una parte di abbinare previsioni durature e stabili a quelle di primo intervento, dall'altra di non individuare fasi intermedie di pianificazione cronologica.

Intanto, come è successo a Bologna, di esproprio generalizzato non si parla più. Ma qui mi è assolutamente indispensabile una osservazione alquanto maligna: si ha tanta paura da una parte, si manifesta tanta esultanza dall'altra per questo « esproprio generalizzato », ma che cos'è e che cos'era (le norme relative sono tutt'ora in vigore) l'istituto dell'espropriazione per zone previsto dalla legge fondamentale 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità, istituto confermato ed anzi precisato dal R.D. 8 febbraio 1923, n. 422, se non una forma di esproprio generalizzato, per quanto finalizzato a scopi prefissati?

Sempre nell'ordine di quel pragmatismo, cui ho più volte accennato, rientra l'azione della regione nel campo dei beni culturali in genere, compresi quelli naturali.

Istruttive a questo proposito furono anni addietro due iniziative specifiche di studio e di ricerca e non credo che esse debbano essere sottotaciute, anche se non hanno avuto — almeno credo — conseguenze pratiche immediate.

La prima riguardava il «progetto pilota per un parco a fini multipli nella provincia di Ferrara ». La regione, accettando tale tema dagli organi della programmazione nazionale, poneva quale contenuto culturale prioritario la conservazione dell'ambiente naturale e come ambito territoriale la vasta area che comprende il Parco della Mesola, i lidi ferraresi e le valli di Comacchio. L'adozione del contenuto culturale come prioritario non deve però trarre in inganno, poichè il relativo schema di progetto in realtà costituiva un esempio di programmazione economica, sociale, culturale nel quale, oltre alle componenti naturalistiche e dottrinali, erano compresi i temi del tempo libero e del turismo sociale, delle attività economiche compatibili con il presupposto teorico, ma anche indispensabili alla sussistenza delle genti e dell'ambiente. Si trattava quindi di un esempio pratico di quella programmazione che io amavo, già da anni, chiamare « Urbanistica globale ».

Lo stesso carattere doveva avere la seconda iniziativa, indirizzata alla promozione di una « indagine relativa alla problematica della area emiliana del Po al fine di individuare le basi per una programmazione regionale dell'assetto di questo territorio in coordinamento con le altre regioni della valle padana ».

Sulla base di queste premesse pratiche la Regione emanava, poco dopo, la legge 26 agosto 1974, n. 46, relativa alla costituzione dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della regione Emilia-Romagna.

L'istituto, come premette l'art. 1, costituisce uno strumento della programmazione regionale nel settore dei beni artistici, culturali e naturali. Esso ha personalità giuridica e funziona secondo le regole della legge, di uno statuto e di un regolamento.

Le attività dell'istituto (art. 2), che sono essenzialmente conoscitive, operative, di ricerca, di consulenza e di informazione, sono sorrette dagli indirizzi del Consiglio regionale e dalle direttive della Giunta e si svolgono nella considerazione e nella collaborazione con analoghe attività sviluppate dallo Stato.

I compiti che immediatamente si appalesano sono quelli di costituire un inventario regionale dei beni in questione, di elaborare il materiale richiesto dalle esigenze della regione, delle province e dei comuni, di fornire consulenze e sussidi tecnici agli enti locali interessati, di formare personale specializzato.

In termini generici l'istituto è organo di consulenza della regione e degli enti locali, per quanto si riferisce alle indagini, alla valorizzazione e conservazione dei centri storici. Infine (art. 3) può stipulare di volta in volta contratti e convenzioni di ricerca per indagini e studi particolari con ricercatori, organi dello Stato, enti pubblici, università e istituti universitari, istituzioni ecclesiastiche, associazioni culturali e protezionistiche (art. 17), tanto in senso attivo quanto passivo.

Sono organi dell'istituto (art. 4) il consiglio di amministrazione, il presidente, il collegio dei revisori dei conti. Una funzione particolare ha il direttore.

La legge poi prevede una serie di organi consultivi, e precisamente un comitato consultivo regionale per i beni artistici, culturali e naturali, le com-

missioni provinciali, comprensoriali e comunali ed infine le commissioni per le zone storiche di confine.

Non smentisce l'impostazione che la regione ha dato finora al suo diritto neppure la legge 26 gennaio 1976, n. 8, che detta norme provvisorie per l'esercizio delle funzioni regionali a proposito di cave e torbiere in attesa di una legislazione statale quadro, che disciplini la materia. Non ci interessano certo le singole disposizioni specifiche, ma l'impostazione generale data al problema. In primo luogo la Regione in mancanza di disposizioni dello Stato, si assume in pieno la responsabilità in quanto, a norma di statuto, garante della tutela del suo territorio e del relativo ambiente. Ma nel dettare disposizioni, sia pure provvisorie, che suppliscano quelle mancanti, precisa che la regolamentazione deve rispondere coerentemente, oltre alla salvaguardia territoriale e ambientale, anche alla necessità di garantire sia l'ordinato armonico sviluppo socio-economico della regione, sia la tutela del lavoro e delle imprese. Insomma la regione, mi si consenta questa apparente banalità, pensa che il panorama — specie al tramonto — sia una gran bella cosa, soprattutto se si è fatta merenda.

Toscana e Umbria.

È indubbio che lo statuto regionale toscano contiene numerose affermazioni di principio e prese di posizione. Niente di particolare o di speciale: affermazioni, alquanto generiche e scontate, che comunque dimostrano un certo impegno programmatico.

La regione opera per il superamento degli squilibri territoriali e settoriali nell'ambito proprio, afferma l'art. 4, e subito dopo sostiene di poter contribuire al superamento degli squilibri dell'intero territorio nazionale. La regione (art. 5) partecipa, come soggetto primario, alla formazione ed all'attuazione del programma economico nazionale, al fine di indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata. Come metodo operativo assume la politica di programmazione.

La regione intende garantire il carattere democratico della programmazione nazionale e regionale in tutte le sue fasi ed a questo fine promuove la partecipazione degli enti locali e delle organizzazioni sindacali e di categoria.

Se si sono lette con la dovuta attenzione le affermazioni programmatiche precedenti, si noterà che, dietro l'adusata banalità, vi è almeno uno spunto degno di particolare attenzione: il proponimento cioè della regione di voler contribuire fattivamente alla politica territoriale ed economica nazionale. E bisogna riconoscere che non si tratta di semplici affermazioni velleitarie, poichè senza dubbio, come ho già affermato, una delle due ragioni fondamentali per cui da molti è stato accettato — ed anche con pieno favore — l'istituto delle regioni è proprio quella di avere un mezzo tecnico — non uso intenzionalmente l'abusato termine di *interlocutore* — intermedio di giuste dimensioni per la creazione quotidiana dello Stato. C'è però da chiedersi se le regioni, nei termini in cui sono state adottate di stato a sovranità limitata e, spesso, a pretese molte, siano in grado di contribuire realmente alla vita dello Stato stesso.

Indipendentemente da tutto ciò, anche nell'ambito strettamente regionale e locale, non sembra che alle affermazioni di principio sia corrisposta una pari fervida attività, almeno nel campo dell'urbanistica. Modesta l'attività legislativa, modesta quella pratica. Non posso certo sostenere che gli uffici regionali non abbiano svolto almeno il lavoro cui sono tenuti. Intendo dire che l'apporto della politica regionale (uso intenzionalmente questo termine per comprendere tutto il complesso di organi motori — di maggioranza e di minoranza —) è stato in realtà piuttosto modesto, anche nelle attività propulsive di ordine pratico-esecutivo. Potremmo anche dire che non ci saremmo neppure accorti del passaggio di consegne, se non fosse stato per la gran rincorsa verso gli uffici regionali, stimati fortemente redditizi in stipendi e missioni.

Malignità a parte, ma che sono amare constatazioni di una realtà tragica (quanto è ridicolo l'alibi della « diversità di storia contrattuale » inventato dai sindacalisti), le leggi regionali toscane, che direttamente o indirettamente investono l'urbanistica, sono le seguenti:

— Legge regionale 25 gennaio 1972, n. 2, che detta le norme per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla regione dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865;

— Legge regionale 3 luglio 1972, n. 17, che fissa le norme per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla regione dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;

— Legge regionale 24 febbraio 1975, n. 16, che presenta norme relative ai programmi di fabbricazione e alle zone agricole;

— Legge regionale 24 febbraio 1975, n. 17, che comporta modifiche alla legge regionale n. 16/1975;

— Legge regionale 23 marzo 1975, n. 49, che fissa norme transitorie ed integrative alla legge regionale n. 16/1975, modificate dalla n. 17 del 1975;

— Legge regionale 28 maggio 1975, n. 56, che regola gli interventi nei centri storici;

— Legge regionale 5 giugno 1975, n. 65, che istituisce il parco naturale della Maremma;

— Legge regionale 19 agosto 1976, n. 56, che modifica l'articolo unico della legge regionale 28 maggio 1975, n. 56, relativa agli interventi nei centri storici.

Come si vede, nessun accenno ad una legge organica, neppure provvisoria, per il coordinamento generale dell'urbanistica; unico documento ufficiale in questo senso è la risoluzione del consiglio regionale del 26 aprile 1973, che offre alcuni orientamenti di politica urbanistica transitoria. Tale documento presenta indicazioni di ordine assolutamente generico per quanto concerne lo sviluppo pratico di una politica urbanistica e modestissime prospettive, per quanto concerne la futura attività legislativa.

Le tre leggi sui programmi di fabbricazione e le zone agricole fissano le solite limitazioni sull'attività edilizia nelle zone previste dagli strumenti urbanistici con destinazione agricola (le zone omogenee E indicate dal D.M. LL.PP. n. 1444/1968), nel presumibile ma non espresso intento di salvaguardare la struttura agricola delle zone stesse e quindi di assicurare anche la difesa dell'ambiente e della natura (a questo proposito non va dimenticato che in Toscana l'ambiente naturale più bello è quello nato dalla arguta collaborazione dell'uomo con la natura stessa). Un indice di fabbricabilità particolarmente basso, sempre per i casi in cui è consentito fabbricare nelle zone omogenee E, è fissato per le parti del territorio che, alla data di entrata in vigore della legge, risultano soggette a tutela paesistica ed ambientale (legge 1497/1939) o nelle zone non coltivate e sottoposte al vincolo idrogeologico di cui alla legge n. 3267/1923. È stabilito poi il divieto assoluto di edificare nelle parti boschive, anche se percorse dal fuoco.

Infine la legge fissa la norma generale che sugli immobili come castelli, torri, ville, casolari tipici, i quali ai sensi delle leggi vigenti in materia abbiano caratteristiche storico-artistiche, sono consentiti solo interventi di consolidamento e di restauro conservativo.

Bisogna riconoscere subito che la legge n. 56/1975 sui centri storici, pur essendo toscanamente stringata, dice qualcosa di più di quello che non si sia riusciti a cavare dalle altre, ma poco di più, per la verità.

Premesso che per centri storici e per zone territoriali omogenee di tipo A si devono intendere quelle che risultano delimitate come tali negli strumenti urbanistici generali, il primo comma dell'articolo unico della legge in tali aree consente solo interventi di consolidamento e di restauro.

La legge quindi passa a definire le opere di consolidamento e di restauro. Sorvolando sulla definizione delle prime, che corrisponde esattamente al significato letterario, è da precisare che per opere di restauro si intendono quelle capaci di ripristinare le parti alterate, di eliminare le aggiunte degradanti, di migliorare le condizioni di abitabilità sopratutto in ordine alle esigenze igieniche. Gli edifici così restaurati devono avere la stessa destinazione che avevano *in origine* (7).

A parte l'aleatorietà di un ritorno all'origine (abitazione, convento, fondaco, laboratorio artigianale, chi sa dire con precisione qual'era l'uso dell'edificio trecento, cinquecento, settecento anni fa?), è da osservare come la dizione della definizione lasci giuridicamente aperte tutte le possibilità tecniche e, pur nella sua apparente intenzione di limitare, conceda praticamente la massima libertà d'intervento, purchè la si giustifichi con il miglioramento delle condizioni di abitabilità. Il difetto della norma sta nell'aver posto sullo stesso piano logico e giuridico

(7) La legge regionale 19 agosto 1976, n. 56, corregge in parte il precedente dettato, precisando che la destinazione di origine deve essere tenuta ferma, a meno che tali edifici non vengano assegnati ad uso pubblico, quale quello sanitario, culturale, ricreativo e scolastico.

le opere necessarie per il ripristino ed anche la rivalorizzazione del bene culturale ed i lavori necessari per migliorare l'abitabilità, lavori che invece devono essere permessi solo in via subordinata e con funzione limitata ai servizi.

Ma, ormai che ci siamo, è bene accennare ad un problema, che solo in apparenza può sfuggire agli impegni legislativi. In un mondo in cui il pessimo gusto sta prendendo prepotentemente il sopravvento, non bisogna dimenticare che in certe ricostruzioni o ripristini di ambienti storici o beni culturali può avere campo libero e sbizzarrirsi proprio il pessimo gusto del *revival*. Ciò non tocca la legge. Certo che non si può imporre il gusto od un gusto per legge, ma è dovere di questa richiedere — nel caso specifico — che l'operazione di restauro si limiti ad elementi certi, la cui validità derivi da una accurata operazione metodologica.

Dello stesso difetto, cioè di un difetto di precisione, è segnato il disposto del comma successivo, il quarto, il quale consente interventi di natura diversa, purchè giuridicamente ammessi tramite i piani particolareggiati, di cui alla legge n. 1150/1942 (e successive modifiche) e alla legge regionale n. 16/1975, o i piani per l'edilizia economica e popolare, di cui alla legge n. 167/1962 e all'art. 51 della legge 865/1971 (e successive modifiche).

È vero che il comma successivo fissa i tipi di operazioni consentite (alcune delle quali molto elastiche come, per esempio, la cosidetta ristrutturazione), ma quello che io imputo alla legge è la mancanza di un limite fisso, invalicabile anche se solo in linea concettuale, come quello che ogni intervento, anche con la n. 167/1962, deve tendere alla tutela del bene culturale di interesse pubblico rappresentato dal centro storico nella sua realtà unitaria.

Comunque gli interventi *diversi*, di cui al quarto comma, possono riguardare

a) il restauro di interi complessi edilizi,

b) la ristrutturazione, in casi eccezionali, di interi complessi edilizi per migliorarne la staticità o le condizioni igienico-sanitarie, anche equilibrando e distribuendo le densità abitative e creando nuovi spazi liberi ad uso pubblico;

c) il restauro e la destinazione ad uso collettivo di edifici o complessi di particolare valore architettonico, monumentale, urbanistico;

d) il rifacimento o la costruzione delle infrastrutture urbane necessarie alla funzionalità dei complessi risanati.

A parte il fatto che l'operazione di restauro non è un intervento *diverso*, essendo stata prevista già dal primo comma, vorrei che si ponesse l'attenzione sulla lettera *b*) per la sua enorme elasticità o, se vogliamo, latitudine. Gli interventi di cui alle lettere *a*), *b*), *c*) possono essere realizzati dai cittadini, singoli o associati, su progetti esecutivi predisposti dai comuni o dai diretti interessati, dietro stipula di apposita convenzione.

Per la verità la legge 5 giugno 1975, n. 65, che istituisce il parco naturale della Maremma, è l'unica, di quelle che ci interessano, che dia un po' di soddisfazione ad analizzarla.

L'istituzione del parco della Maremma, che comprende i monti dell'Uccellina, la palude della Trappola, la foce dell'Ombrone fu sorretta da un consorzio tra i comuni di Grosseto, Orbetello e Magliano in Toscana e la provincia di Grosseto. Scopo dell'istituzione, attraverso una gestione che riuscisse a far collimare esigenze spesso considerate come contraddittorie, era quello di salvaguardare nel modo più rigoroso l'integrità del complesso unitario biologico, imponendo gli opportuni vincoli non solo nei limiti del parco ma anche nell'area che può esercitare la sua influenza sul biotopo, di assicurare al parco una funzione sociale favorendone il godimento e l'uso al maggior numero possibile di cittadini, e di utilizzare il parco anche ai fini di uno sviluppo economico della Maremma toscana. Ed in effetti la legge (art. 1) indica che lo scopo del parco è la tutela delle caratteristiche naturali, ambientali e storiche della Maremma in funzione dell'uso sociale di tali valori, promuovendo nel contempo la ricerca scientifica e la didattica naturalistica.

Come si vede la legge è riuscita a dire tutto, o quasi; non è riuscita solo a dire qualcosa a proposito della funzione catalizzatrice dello sviluppo economico della Maremma, che alcuni avevano avuto intenzione di affidare — non so con quale e quanta fortuna — al parco.

Per la gestione e l'amministrazione del parco il consorzio promotore si sarebbe dovuto ben presto trasformare in Consorzio del parco naturale della Maremma. Il Consorzio, per statuto, deve avere presidente, consiglio, direttore, ed un comitato scien-

tifico, sulla cui composizione ritengo di poter sorvolare.

Compito primo ed essenziale del Consorzio è (art. 5) l'adozione di un piano territoriale di coordinamento, da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale. Il piano interessa l'area del parco ed i rimanenti territori dei tre comuni consorziati (8).

È previsto il diritto-dovere della regione di subentrare al Consorzio, se questo tarda nel presentare il piano, le cui previsioni sono immediatamente efficaci e vincolanti all'interno dell'area spettante direttamente al parco. Tali previsioni si sostituiscono ad eventuali previsioni difformi dei locali strumenti urbanistici.

Invece, per le aree esterne al parco, i comuni interessati sono tenuti ad uniformare i loro strumenti urbanistici alle direttive del piano territoriale di coordinamento.

È previsto il potere sostitutivo a favore della Regione nel caso che i comuni non soddisfino al loro dovere imposto dalla legge.

La fase di attuazione è perseguita (art. 6) dal Consorzio tramite un regolamento d'uso del territorio e piani di gestione. L'uno e gli altri, che hanno l'efficacia di piani particolareggiati, si limitano ad interessare l'area del parco.

Ogni piano di gestione deve contenere l'indicazione della sua durata; in mancanza, la durata è fissata in tre anni.

Il rilascio delle licenze edilizie, all'interno del parco, è subordinato a preventivo nulla-osta del Consorzio. La licenza è considerata nulla, se manca il nulla-osta.

Tra l'altro i piani di gestione devono prevedere (art. 7) i criteri di ripartizione dei contributi che il Consorzio può concedere o per attivare determinate attività o per sopperire ad effettive diminuzioni di redditi aziendali. Quindi non è prevista alcuna indennità, ma solo un compenso per un danno economico effettivamente subito.

La legge prevede un'amplissima gamma di rapporti fondiari tra Consorzio e proprietari; è consentita però anche l'espropriazione di terreni o immobili necessari per la realizzazione delle finalità del parco.

A parte eventuali sanzioni penali, l'art. 9 prevede le sanzioni in sede amministrativa con l'obbligo della sospensione dell'opera o attività e la susseguente riduzione in pristino.

All'interno del parco la legge individua (art. 13) due tipi di aree e ciò al fine di assicurare la tutela di cui al primo articolo: un'area prevalentemente forestale e palustre (zona 1), un'area prevalentemente agricola (zona 2). La legge (art. 14) vieta su tutto il territorio del parco ogni trasformazione che ne interessi, sotto un qualsiasi aspetto, la conformazione morfologica o che procuri inquinamento. Nella zona forestale e palustre è poi vietata ogni attività costruttiva. Tale attività è invece consentita nella zona a carattere prevalentemente agricolo, a condizione che si uniformi alle disposizioni vigenti e non comporti appunto trasformazione morfologica.

Tali limitazioni valgono fino all'entrata in vigore del piano territoriale di coordinamento e comunque per un periodo non superiore ai cinque anni dall'entrata in vigore della legge.

Le stesse misure di salvaguardia si applicano, per lo stesso periodo massimo di cinque anni, anche nelle aree agricole esterne al parco, a questo strettamente connesse.

Con l'Umbria ci sbrigheremo molto alla svelta non tanto perchè il lavoro legislativo della regione umbra sia modesto come massa o come contributo di idee, quanto piuttosto perchè quel poco di lavoro che ci poteva interessare è stato già trattato in precedenza.

In effetti l'Umbria ha una legge del settembre 1974, la n. 53, che detta le prime norme di politica urbanistica, ha la legge 3 giugno 1975, n. 40, che regola la definizione dei comprensori e la formazione degli strumenti urbanistici, ha la legge stralcio del piano regionale di sviluppo 1973-'75, che concede contributi ai comuni e agli altri enti locali minori non territoriali per la realizzazione di interventi di

(8) Il 10 dicembre 1976 il piano è stato consegnato dal Consorzio alla Regione per l'approvazione.

I tempi, più lunghi del previsto, sono giustificati dalla procedura, che ha interessato i consigli comunali, le popolazioni, le categorie professionali, le associazioni culturali e del tempo libero, quelle protezionistiche (anche a livello nazionale) e il comitato scientifico del parco. I risultati sembrano di estremo interesse per l'accordo raggiunto tanto a livello politico quanto a quello scientifico e culturale.

restauro e di conservazione di complessi edilizi nei centri storici (legge regionale 2 agosto 1974, n. 45), ha infine la legge del 24 maggio 1974, n. 37, che istituisce la Commissione regionale per la consulenza tecnico-amministrativa in materia urbanistica e beni ambientali.

Il bello è che la legge 53/1974 nel presentare, all'art. 5, gli interventi nei centri storici non fa altro che ripetere parola per parola la legge 56/1975 della regione toscana. Per la verità questa volta i *copioni* sono stati i toscani, almeno se si deve dare fede alle date; ma, indipendentemente da questo, è veramente deprimente, per chi analizza, articolo per articolo, le varie leggi per scoprire qualche spunto concettuale che brilli o almeno si faccia apprezzare per novità di pensiero, acume di correlazione, anche chiarezza di espressione, constatare come si prenda parola per parola un articolo di altra legge per farne un testo proprio. E poi un testo abbastanza modesto (9).

Indipendentemente da questo incidente ... di caccia, non mi sembra che anche le leggi umbre offrano particolare interesse. La legge 53/1974, sulle prime norme di politica urbanistica, si sfoga a dare nuovi standards urbanistici. All'art. 11 dà poi le disposizioni per i parchi naturali, ma a questo proposito posso mandare all'art. 29 della legge 23/1968 della regione Friuli-Venezia Giulia. Ma le sorprese non sono finite, perchè anche la legge umbra 40/1975, che, dettando le norme per la formazione degli strumenti urbanistici, dovrebbe essere il fondamento della legislazione e della prassi urbanistiche, si affida molto alla stessa legge 23/1968 della regione Friuli-Venezia Giulia, a tratti perfino nella dizione.

A parte quanto dirò nella discussione generale, non voglio qui sostenere che la legge risultatane sia inefficace. Un giudizio del genere è completamente al di fuori di ogni mia possibilità ed intenzione; voglio dire solamente che come elemento di studio è assolutamente insignificante, se non controproducente.

Non posso chiudere questa parte, senza ricordare un lavoro svolto tra il 1973 e il 1976 in Umbria per incarico congiunto del Ministero del bilancio e della programmazione economica e della Regione umbra. Mi riferisco al « Progetto pilota per la conservazione e vitalizzazione dei centri storici della dorsale appenninica umbra », studiato dal « Centro regionale umbro di ricerche economiche e sociali » (10).

Benchè non si possa non esprimere qualche dubbio sulla possibilità di sfruttamento di questo tipo di lavori, proprio a causa del ritardo di fase tra ricerca e ritmo operativo, come imposto dalla realtà politica, in quanto uomo di studio non posso non apprezzare il contributo che così, anche per incarico della politica, viene dato alla cultura.

Per il resto, di questo lavoro non posso che riportare quanto viene proposto all'introduzione:

« Il fallimento della politica di programmazione nazionale per piani di sviluppo globale ha indotto a sperimentare un nuovo metodo di intervento per progetti operativi, attraverso i quali avviare a soluzione una o più questioni prioritarie di settore o di zona, nel quadro della programmazione regionale e all'interno di più generali indirizzi di politica economica nazionale ».

« Obbiettivo dei *Progetti pilota*, come metodo di programmazione, è la individuazione di politiche settoriali o intersettoriali, ripetibili in analoghe situazioni territoriali, sociali ed economiche e, contemporaneamente, l'avvio, attraverso queste politiche, di processi di sviluppo che incidano anche in settori diversi da questi specifici del progetto stesso ».

MARCHE.

Con la legislazione di questa regione vorrei proprio che capitasse ciò che capita con il suo vino, che è poco conosciuto, ma sa farsi rispettare.

E forse il paragone è abbastanza azzeccato, poichè il corpo di dispositivi predisposto dalla regione delle Marche, nonostante qualche piccolo incidente di copia, non è di grande levatura, ma comunque consente una sufficiente scandagliatura in tutti i settori che a noi interessano.

(9) Anche l'ultimo comma dell'art. 5 della legge 16/1975 della regione toscana non è altro che una scialba riduzione dell'art. 6 della legge 53/1974 della regione umbra.

(10) « Progetto pilota ecc. », Ufficio Stampa e Documentazione e Formazione, Perugia, settembre 1976, pag. 210 oltre agli allegati grafici.

Per quanto riguarda lo statuto, l'art. 7 precisa che la regione promuove la valorizzazione e l'utilizzazione sociale del territorio, « eliminando gli squilibri civili, culturali, economici e sociali tra le diverse zone delle Marche e realizzando umani e razionali assetti urbanistici ». Come tecnica di azione l'art. 8 indica nella politica di piano il metodo *permanente*. La regione poi partecipa in modo autonomo alla programmazione economica, concorrendo alle scelte dello Stato. La regione tutela « come beni culturali il patrimonio storico, artistico e archeologico, i centri storici, la natura e il paesaggio, garantendone il godimento da parte della collettività ».

Come realizza la regione questi intendimenti?

Per quanto riguarda l'ordine urbanistico generale, in maniera molto elementare. Nessun accenno ad una legge urbanistica organica, del tipo di quelle che abbiamo già analizzato per alcune regioni del Nord. La legge regionale n. 8/1972 detta semplicemente e in maniera molto schematica e riassuntiva, specie se confrontata con quelle di altre regioni, le norme per l'esercizio delle funzioni in materia di urbanistica trasferite o delegate alla regione dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8. Si sofferma abbastanza accuratamente sui compiti del comitato urbanistico regionale, il quale, è ribadito (2° comma art. 8), esprime pareri in nessun caso vincolanti. Per il resto elenca (art. 2) alcuni compiti del consiglio regionale e quindi afferma (art. 3) che la giunta esercita tutte le altre funzioni in materia urbanistica.

Altro dispositivo di carattere generale avrebbe potuto essere la legge regionale n. 35/1975, che detta provvedimenti per agevolare l'attività di pianificazione urbanistica. Essa prevede contributi per la formazione sia dei piani di vario tipo di ordine inferiore a quello regionale sia dei piani particolareggiati comunali, condotti al fine di promuovere la conservazione e la valorizzazione dei centri di interesse storico, artistico e ambientale. In ogni caso sono concessi contributi per la preparazione della necessaria cartografia.

La legge però, immerso nel corpo di disposizioni concernenti la concessione dei contributi, presenta anche un titolo specificatamente rivolto ai provvedimenti urgenti per i centri storici. Ed è qui che la legislazione marchigiana ha il suo piccolo incidente, poichè le norme di questo titolo ricalcano quasi pedissequamente quelle che abbiamo già visto per la Toscana e soprattutto per l'Umbria.

Per la verità è riscontrabile nel disposto marchigiano una qualche migliore organizzazione della materia. In primo luogo manca il rinvio alla destinazione d'uso di *origine* degli edifici restaurati, che ho così puntualmente criticato a proposito della legge toscana n. 56/1975, per cui secondo la legge marchigiana, parimenti a quella umbra, gli edifici consolidati e restaurati possono avere diversa destinazione d'uso rispetto a quella originaria, purchè non venga alterato il carattere fondamentale dell'insediamento di cui l'edificio è parte. Tale dettato ci consente di evitare lo scoglio della brutale ed impossibile determinazione ma ci obbliga a passare in quello della più vaga ed inespressiva indeterminatezza.

In secondo luogo il disposto emanato dalle Marche presenta un maggiore approfondimento nei rapporti di attuazione ed esecutivi: così fissa la norma che i piani particolareggiati devono essere estesi all'intero centro storico o all'intera zona omogenea di tipo A, ma sopratutto afferma — norma molto importante — che eventuali piani di zona, formati ai sensi della legge n. 167/1962 all'interno dei centri storici o delle zone omogenee di tipo A, devono essere compresi nel piano particolareggiato unitario.

Del resto le Marche hanno avuto, purtroppo, una precisa e tragica esperienza come conseguenza di recenti eventi tellurici. Così la legge regionale n. 35/1975 stabilisce che l'attuazione dei piani particolareggiati nei centri storici deve realizzarsi attraverso interventi unitari, come previsto dalla legge regionale n. 16/1974 che dettava i provvedimenti per i centri storici colpiti da eventi sismici. Interventi su singoli edifici sono autorizzati solo se esplicitamente previsti e indicati nei piani particolareggiati.

Non ci rimane quindi che dare la solita occhiata — breve ma accurata — alla surricordata legge n. 16/1974.

Ogni centro storico, delimitato con decreto del Presidente della regione su proposta del comune, sentita la soprintendenza ai monumenti e gallerie di Ancona, è interessato da un piano particolareggiato, la cui adozione può avvenire in variante ai piani regolatori generali e ai programmi di fabbri-

cazione vigenti. L'attuazione dei piani particolareggiati avviene (art. 3) attraverso interventi unitari, che possono essere realizzati su iniziativa sia dell'amministrazione comunale sia dei proprietari, associati nelle forme consentite dalle leggi vigenti o in consorzi come previsto dalla legge che stiamo analizzando.

L'amministrazione comunale può sostituirsi ai privati, i quali, associati come previsto, non abbiano iniziato i lavori di esecuzione o li abbiano sospesi senza giustificato motivo da almeno sei mesi.

Per quanto concerne gli interventi unitari realizzati su iniziativa dell'amministrazione comunale, questa stabilisce entro il 31 dicembre di ogni anno il programma degli interventi di cui sarà avviata l'attuazione entro l'anno successivo. Il sindaco dà notifica dell'approvazione del programma ai proprietari interessati da ogni singolo intervento unitario, i quali, se la totalità di essi è d'accordo possono costituirsi in consorzio e provvedere quindi all'attuazione dell'intervento approvato. In mancanza dell'espressione di questa volontà da parte della totalità dei proprietari agisce l'amministrazione comunale secondo la procedura prevista dalla legge negli articoli 6, 7, 8.

Per quanto concerne invece l'iniziativa privata, la legge (art. 9) stabilisce che la procedura per un intervento unitario può iniziarsi quando vi sia l'adesione di coloro che rappresentano tre quarti del valore degli immobili interessati. Di qui inizia l'iter che si svolge con la tutela e sotto gli occhi vigili del sindaco.

Questo sunto, per quanto breve e sommario, ci consente di rilevare come l'aver introdotto tali disposizioni anche nel corpo della legge, che regola gli interventi nei centri storici non terremotati, rappresenti un apporto ed una puntualizzazione tutt'altro che trascurabili.

Ritengo che si possa ora passare all'analisi della legge n. 53 del 30 dicembre 1974, che tende alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali.

Per la verità non sembra che questa legge interessi l'urbanistica più di quanto non facesse la legge statale 1089/1939. La regione nell'ambito delle sue competenze istituzionali concorre a tutelare i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e naturalistico, archivistico e librario, come pure ogni altro bene che costituisce testimonianza di civiltà. Per assicurarne il godimento ai cittadini la regione crea e promuove istituti, predispone mezzi e strumenti, eroga contributi condizionandoli alla catalogazione, conservazione, miglioramento e acquisizione alla pubblica disponibilità.

Questi beni possono essere connessi in raccolte, nel qual caso si intendono riconosciuti come beni culturali meritevoli di tutela l'insieme delle raccolte ed i loro contenitori, come possono essere zone archeologiche, santuari, palazzi, castelli, ville ecc.

La legge istituisce da una parte «il centro regionale per i beni culturali», dall'altra «la consulta regionale per i beni culturali». Il primo assicura la documentazione sistematica e scientifica delle attività di ricognizione e di raccolta, compresi censimento ed inventario, garantendo la conservazione, la conoscenza e la valorizzazione dei beni culturali e naturali. La seconda, presieduta dall'assessore regionale all'istruzione e cultura, formula pareri e si pronuncia sui vari problemi concernenti i beni culturali e naturali.

È prevista anche l'istituzione in sede locale di organismi con il compito di discutere e formulare le scelte e di apportare un contributo alla realizzazione del censimento e dell'inventario.

A domanda dei proprietari interessati (art. 11) possono essere dichiarati di interesse pubblico locale i beni degli enti locali, pubblici ed ecclesiastici, delle istituzioni e associazioni culturali e dei privati.

Tale riconoscimento comporta il vincolo perpetuo di indivisibilità e di inalienabilità, oltre al diritto di prelazione da parte della regione; nello stesso tempo con il riconoscimento i beni culturali così protetti possono ottenere dalla regione contributi sia per la manutenzione, il restauro, la salvaguardia dell'integrità, la sicurezza e comunque un migliore utilizzo ai fini pubblici, sia per il completamento mediante acquisti appropriati.

Anche sui problemi connessi con l'ambiente naturale la legislazione delle Marche si è soffermata a lungo, secondo vari gradi di impegno.

Le leggi n. 6/1973 e n. 39/1975 si interessano della salvaguardia della flora marchigiana; la legge n. 52/1974 dà più genericamente i provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali, mentre la n. 7/1975 cambia di nuovo obbiettivo concedendo

contributi per l'attrezzatura ad uso pubblico di zone di interesse naturalistico, paesistico e per i parchi urbani. Infine, presso il consiglio regionale, è in discussione la proposta di legge n. 45 per l'istituzione delle riserve naturali e dei parchi di interesse regionale.

A differenza delle analoghe disposizioni trentine le leggi marchigiane sulla flora si interessano delle piante di alto fusto, che non costituiscano boschi o vivai. Si tratta in fondo di uno degli elementi che, specie in zone collinari come quelle dell'Italia centrale, costituiscono il fattore capace di contrappuntare il paesaggio stesso.

La legge prevede i seguenti sviluppi:

— classificazione delle piante di alto fusto, di cui è vietato l'abbattimento (ed operazioni che portino allo stesso effetto), senza la specifica autorizzazione dell'ispettorato dipartimentale delle foreste;

— riconoscimento dei pochi e ristretti casi in cui l'abbattimento può essere concesso;

— il divieto assoluto di abbattimento di alberi d'alto fusto secolari o di particolare valore naturalistico ed ambientale;

— le sanzioni amministrative e l'obbligo di impiantare fino ad un numero quadruplo delle piante abbattute;

— l'istituzione presso ogni comune di una commissione presieduta dal sindaco per la protezione della natura;

— il censimento, da parte del corpo forestale operante nella regione, di tutte le piante d'alto fusto, che rientrano nel campo d'azione della legge.

Anche la legge n. 52/1974, che definisce provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali, si presenta come un logico ampliamento delle due leggi predisposte per la difesa della flora. In effetti la tutela degli ambienti naturali è intesa solo come una difesa dagli effetti prodotti dalla normale usura sull'aspetto esteriore e superficiale della natura: abbandono di rifiuti di qualsiasi genere, deposito di rifiuti solidi derivanti da lavorazioni, circolazione di mezzi meccanici. Perfino nel caso di operazioni stradali, che comportino rilevanti movimenti di terreno, ci si limita a preoccuparsi del manto vegetale. Insomma in questo, come negli altri casi di opere, non ci si preoccupa affatto dell'aspetto più preoccupante, cioè dell'inserimento dell'opera stessa nell'ambiente naturale.

La legge poi prevede l'istituzione di aree soggette a tutela delle specie floristiche rare e in via di estinzione. In tali aree, delimitate dal presidente della Regione su conforme deliberazione della Giunta, sentita la competente commissione consiliare, sono proibite la raccolta, la estirpazione o il danneggiamento delle piante appartenenti a specie, che vi crescono spontaneamente.

Al principio di ogni anno le commissioni sono invitate a segnalare le aree da delimitare a questo fine.

Un aspetto, in apparenza particolarmente interessante, è l'impegno che la legge impone alla regione di sviluppare nella collettività una adeguata coscienza dei problemi ecologici. A questo fine la regione deve promuovere la divulgazione, tramite tutti i mezzi possibili, dei problemi della tutela ambientale ed ecologica e la formazione della necessaria coscienza dei cittadini per mezzo di convegni, pubblicazioni ecc.

Ho detto in apparenza interessante, poichè tutti i mezzi di divulgazione, per quanto sofisticati e moderni siano, non consentono che marginalmente un interessamento reale (ne abbiamo avuto una sicura esperienza anche per l'insegnamento alla televisione), così che l'unico vero interessamento si può avere con l'avvicinamento dei giovani alla natura, con la loro partecipazione alla sua vita.

Il progetto di legge n. 45, sull'istituzione delle riserve naturali e dei parchi di interesse regionale, si segnala alla nostra attenzione almeno per tre punti:

— il numero molto elevato delle zone da tutelare,

— una classificazione nello stesso tempo ampia e precisa,

— un appropriato rapporto tra istituzione e gestione.

Il numero molto elevato di zone proposte (almeno una cinquantina) mette in evidenza la particolare funzione assegnata a queste zone, di cui si propone la tutela non tanto e non solo per la loro singolarità, ma perchè apportino un concreto contributo all'equilibrio ecologico e territoriale dell'ambiente regionale nel suo insieme. Insomma la regione intenderebbe non isolare alcuni monumenti della natura, ma istituire un sistema organico del

verde equamente distribuito su tutto il territorio regionale.

Per quanto concerne il rapporto istituzione-gestione va precisato che la proposta di legge affida alla regione il compito di promuovere, coordinare ed indirizzare, mentre quello della gestione e delle iniziative operative è lasciato ai comuni e loro consorzi, alle province e alle comunità montane.

La classificazione delle diverse aree secondo le funzioni cui sono destinate, oltre che ampia e precisa, appare anche sufficientemente equilibrata. Sono infatti previste:

— zone a tutela integrale, nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua assoluta integrità;

— zone controllate, nelle quali può essere consentito, sia pure solo su alcune parti, l'utilizzo del terreno per coltivazioni agricole e silvo-pastorali;

— zone a parco naturale, ove è consentito l'intervento programmato ai fini educativi, ricreativi e turistico-sportivi;

— zone a tutela parziale per una finalità specifica;

— zone a parco pubblico attrezzato.

APPENDICE

REPERTORIO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE STATALI E REGIONALI (*)

STATO

A) Statuti regionali e norme sul trasferimento di funzioni.

Statuto della regione siciliana (R.D.L. 15-5-1946, n. 455, convertito nella legge 26-2-1948, n. 2).

Norme per l'attuazione dello statuto della regione siciliana (D.L. 25-3-1947, n. 204).

Statuto speciale per la regione di Sardegna (L. 26-2-1948, n. 3).

Norme d'attuazione dello statuto della regione sarda (D.P. 19-5-1949, n. 250, e D.P. 19-5-1950, n. 327).

Statuto speciale per la Valle d'Aosta (L. 26-2-1948, n. 4).

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (L. 26-2-1948, n. 5).

Norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige (D.P. 12-12-1948, n. 1414, 30-6-1951, n. 574, 21-11-1951, n. 1396, 27-3-1952, n. 354 e 17-7-1952, n. 1064).

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche (D.P.R. 22-3-1974, n. 381).

Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31-1-1963, n. 1).

Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, lavori pubblici (D.P.R. 26-8-1965, n. 1116).

Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici (D.P.R. 15-1-1972, n. 8).

B) Norme che regolano l'attività urbanistica.

Espropriazione per cause di pubblica utilità (L. 25-6-1865, n. 2359, modificata agli articoli 9, 10, 56, 71 con legge 18-12-1879, n. 5188, e all'art. 60 dal R.D.L. 11-3-1923, n. 691). Altre norme furono modificate con legge 3-4-1926, n. 686, mentre i termini di cui all'art. 13 sono stati prorogati con D.L.Lt. 26-3-1946.

Legge urbanistica (L. 17-8-1942, n. 1150).

Disposizioni per l'eliminazione delle abitazioni malsane (L. 9-8-1954, n. 640, modificata all'art. 18 dalle leggi 29-9-1957, n. 966, e 23-3-1958, n. 315).

Norme per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare (L. 18-4-1962, n. 167).

Modificazioni ed integrazioni alla legge 18-4-1962, n. 167 (L. 21-7-1965, n. 904).

Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (L. 6-8-1967, n. 765).

Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della forma-

(*) In questo repertorio sono indicate le disposizioni specifiche relative ai beni culturali ed ambientali, oltre a quelle principali di interesse generale dell'urbanistica.

zione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6-8-1967, n. 765 (D.M. 2-4-1968).

Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (L. 19-11-1968, n. 1187).

Provvedimenti per l'accelerazione di procedure in materia di opere pubbliche e in materia urbanistica e per la incentivazione dell'attività edilizia (L. 1°-6-1971, n. 291).

Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150, 18 aprile 1962, n. 167, 29 settembre 1964, n. 847, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (L. 22-10-1971, n. 865).

Proroga dell'efficacia della legge 19 novembre 1968, n. 1187, concernente la materia urbanistica (L. 30-11-1973, n. 756).

Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione (D.M. 5-7-1975).

Conversione in legge del decreto legge 29 novembre 1975, n. 562, concernente l'ulteriore proroga dell'efficacia della legge 19 novembre 1968, n. 1187, riguardante materia urbanistica (L. 22-12-1975, n. 696).

C) Norme relative ai beni culturali ed ambientali.

Protezione delle bellezze naturali (L. 29-6-1939, n. 1497).

Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali (R.D. 3-6-1940, n. 1357).

Tutela delle cose di interesse artistico e storico (L. 1-6-1939, n. 1089).

Costituzione di una Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (L. 24-4-1964, n. 310).

Costituzione della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (D.P.R. 10-11-1964).

Nuove norme per lo sviluppo della montagna (L. 3-12-1971, n. 1102).

Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente (D.L. 14-12-1974, n. 657).

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali (L. 29-1-1975, n. 5).

Misure intese alla protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale (L. 1-3-1975, n. 44).

D) Provvedimenti per località specifiche.

Disposizioni per il risanamento della città di Napoli, con norme speciali sulle espropriazioni (L. 15-1-1885, n. 2892).

Regolamento per l'esecuzione della legge sul risanamento della città di Napoli (R.D. 12-3-1885, n. 3003, modificato dal R.D. 29-5-1913, n. 828).

Provvedimenti vari a favore della città di Napoli (L. 9-4-1953, n. 297, prorogata con legge 20-6-1955, n. 555).

Salvaguardia del carattere storico ed artistico della città di Assisi e relativo territorio con opere di interesse igienico e turistico (L. 9-10-1957, n. 976).

Provvedimenti per il risanamento igienico-urbanistico della città vecchia di Bari (L. 23-12-1962, n. 1844).

Provvedimenti per la tutela del carattere storico, monumentale e artistico della città di Siena e per opere di risanamento urbano (L. 3-1-1963, n. 3).

Proroga della legge 3 gennaio 1963, n. 3, concernente la tutela del carattere monumentale e artistico della città di Siena (L. 9-3-1976, n. 75).

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 luglio 1966, n. 590, recante provvedimenti a favore della città di Agrigento in conseguenza del movimento franoso verificatosi il 19 luglio 1966 (L. 28-9-1966, n. 749).

Trasferimento del rione Addolorata di Agrigento, ricostruzione di edifici di culto e di interesse storico, monumentale, artistico e culturale danneggiati dal movimento franoso del 19 luglio 1966 e concessione dei contributi di cui all'art. 5 bis della legge 28 settembre 1966, n. 749 (L. 5-6-1974, n. 283).

Provvedimenti per completare il risanamento dei rioni «Sassi» di Matera e per la loro tutela storico-artistica (L. 28-2-1967, n. 126).

Modifiche alla legge 28-2-1967, n. 126, per il risanamento dei rioni «Sassi» di Matera (L. 29-11-1971, n. 1043).

Salvaguardia e valorizzazione delle zone archeologiche di Aquileia e dell'antica via Romea (L. 9-3-1967, n. 121).

Provvedimenti per la tutela del carattere artistico e storico della città di Urbino e per le opere di risanamento igienico e di interesse turistico (L. 23-2-1968, n. 124).

Provvedimenti per la sistemazione della città di Loreto in considerazione della importanza religiosa, artistica e turistica, nonchè per conseguenti opere di interesse igienico e turistico (L. 2-4-1968, n. 583).

Determinazione del perimetro della Valle dei Templi di Agrigento, delle prescrizioni d'uso e dei vincoli di inedificabilità (D.M. 16-5-1968).

Modifiche del decreto ministeriale 16 maggio 1968, concernente la determinazione del perimetro della Valle dei Templi di Agrigento, le prescrizioni d'uso e i vincoli di inedificabilità (D.M. 7-10-1971).

Disposizioni per la salvaguardia del carattere monumentale e lagunare di Venezia (R.D.L. 21-8-1937, n. 1901).

Opere di risanamento civico e di interesse turistico per la città di Venezia (D.M. 26-3-1956).

Modifiche alla legge 31 marzo 1956, n. 204 e nuove norme concernenti provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia (L. 5-7-1966, n. 526).

Norme integrative della legge 6 agosto 1966, n. 652, concernente lo studio dei provvedimenti a difesa della città di Venezia ed a salvaguardia dei suoi caratteri ambientali e monumentali (L. 24-12-1969, n. 1013).

Interventi per la salvaguardia di Venezia (L. 16-4-1973, n. 171).

Interventi di restauro e di risanamento conservativo in Venezia insulare, nelle isole della laguna e nel centro storico di Chioggia (D.P.R. 20-9-1973, n. 791).

Modifiche ed integrazioni alle leggi 6 marzo 1958, n. 243, e 5 agosto 1962, n. 1336, relative alle Ville Venete (L. 7-7-1970, n. 600).

Norme per la tutela delle bellezze naturali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei (L. 29-11-1971, n. 1097).

REGIONI A STATUTO SPECIALE

Friuli-Venezia Giulia.

Esercizio di funzioni amministrative in materia di opere pubbliche, di urbanistica e di edilizia popolare - Istituzione di uffici ed organi tecnici regionali (L.R. 18-10-1967, n. 22).

Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 ottobre 1967, n. 22 (L.R. 14-8-1969, n. 29).

Modificazioni all'ordinamento dell'Amministrazione regionale - Istituzione dell'Assessorato dell'urbanistica ecc., passaggio del servizio dei trasporti alla Presidenza della Giunta regionale e nuove disposizioni sull'ufficio legislativo e legale (L.R. 22-8-1968, n. 30).

Norme in materia urbanistica (L.R. 9-4-1968, n. 23).

Interpretazione autentica dell'art. 3, lettera *b*), della legge regionale 9 aprile 1968, n. 23, in materia urbanistica, e modalità di applicazione, nel territorio regionale, di alcune disposizioni dell'art. 14-quinquies sub art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (L.R. 22-12-1969, n. 42).

Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 1968, n. 23, in materia urbanistica (L.R. 17-7-1972, n. 30).

Norme integrative in materia urbanistica, norme di adattamento della legislazione urbanistica nazionale e disposizioni varie (L.R. 4-5-1973, n. 39).

Ulteriori modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 1968, n. 23, in materia urbanistica (L.R. 25-2-1975, n. 10).

Norme di attuazione e di adeguamento della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, sullo sviluppo della montagna (L.R. 4-5-1973, n. 29).

Norme per la disciplina delle cave e delle altre alterazioni dello stato dell'ambiente (L.R. 16-8-1974, n. 42).

Modifiche ed integrazioni a norme regionali in materia di agricoltura e foreste (L.R. 12-8-1975, n. 58).

Rifinanziamento della legge regionale 1° settembre 1966, n. 27, successivamente modificata ed integrata dalle leggi regionali 6 agosto 1970, n. 31, e 21 gennaio 1975, n. 7, concernente: «Norme di integrazione della legge statale 29 giugno 1939, n. 1497, per la tutela del patrimonio speleologico della regione Friuli-Venezia Giulia» (L.R. 16-8-1976, n. 42).

Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 21 luglio 1971, n. 27, modificata ed integrata dalle leggi regionali 20 agosto 1973, n. 49, 17 luglio 1974, n. 30, e 25 novembre 1975, n. 72, concernente la catalogazione del patrimonio culturale e ambientale del Friuli-Venezia Giulia e istituzione del relativo inventario (L.R. 16-8-1976, n. 43).

Interventi straordinari per lo sviluppo sociale, economico e turistico di Aquileia e provvedimenti di integrazione della legge 9 marzo 1967, n. 121, per la salvaguardia e la valorizzazione delle sue zone archeologiche (L.R. 10-8-1970, n. 33).

Provvidenze regionali per la salvaguardia dei valori ambientali, storici ed artistici della città di Grado e per promuovere sistemazioni urbanistiche dei centri archeologici, delle fortezze, dei borghi medievali e di altre zone di notevole valore ambientale della Regione (L.R. 13-3-1972, n. 6).

Direttive riguardanti le lagune di Grado e Marano (D.G.R. 11-3-1975, n. 604).

Trentino-Alto Adige.

Provincia di Trento.

Ordinamento urbanistico della provincia di Trento (L.Pr. 2-3-1964, n. 2).

Modificazioni alla legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2, sull'ordinamento urbanistico della provincia di Trento (L.Pr. 10-2-1967, n. 3).

Modifica all'ordinamento urbanistico della Provincia (L.Pr. 11-12-1975, n. 53).

Disciplina degli organi consultivi competenti ad esprimere parere su opere inerenti a materie di competenza provinciale (L.Pr. 29-7-1975, n. 28).

Approvazione del piano urbanistico provinciale (L. Pr. 12-9-1967, n. 7).

Riordinamento della disciplina in materia di edilizia abitativa e norme sull'espropriazione per pubblica utilità (L.Pr. 30-12-1972, n. 31).

Modifiche alla legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31, per quanto concerne la disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità (L.Pr. 23-10-1974, n. 33).

Interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale (L.Pr. 12-9-1968, n. 15).

Agevolazioni per l'acquisizione di aree da adibire a parco urbano (L.Pr. 23-1-1970, n. 8).

Tutela del paesaggio (L.Pr. 6-9-1971, n. 12).

Modifica alla legge provinciale 6 settembre 1971, n. 12, concernente la tutela del paesaggio (L.Pr. 20-3-1973, n. 12).

Ulteriori modifiche alla legge provinciale 6 settembre 1971, n. 12, sulla tutela del paesaggio (L.Pr. 6-9-1974, n. 19).

Ulteriore finanziamento della legge provinciale 12 settembre 1968, n. 15, relativa ad interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale (L.Pr. 21-1-1975, n. 9).

Modifiche e nuovo finanziamento della legge provinciale 23 gennaio 1970, n. 8, concernente agevolazioni per l'acquisizione di aree da adibire a parco urbano (L.Pr. 21-1-1975, n. 10).

Ulteriore finanziamento della legge provinciale 23 gennaio 1970, n. 8, concernente agevolazioni per l'acquisizione di aree da adibire a parco urbano (L.Pr. 19-1-1976, n. 4).

Ulteriore finanziamento della legge provinciale 12 settembre 1968, n. 15, relativa ad interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale (L.Pr. 19-1-1976, n. 5).

Provvidenze per la salvaguardia ed il restauro delle cose di interesse storico, artistico e popolare (L.Pr. 23-11-1973, n. 54).

Disposizioni in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (L.Pr. 27-12-1975, n. 55).

Provincia di Bolzano.

Testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico (D.P.G.Pr. 23-6-1970, n. 20).

Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico, approvato con decreto del presidente della giunta provinciale di Bolzano 23 giugno 1970, n. 20 (L.Pr. 20-9-1973, n. 38).

Regolamento di esecuzione all'ordinamento urbanistico provinciale (D.P.G.Pr. 15-5-1974, n. 39).

Legge di riforma dell'edilizia abitativa (L.Pr. 20-8-1972, n. 15).

Primo regolamento di esecuzione della legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15 (D.P.G.Pr. 30-1-1973, n. 2).

Secondo regolamento di esecuzione della legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15 (D.P.G.Pr. 15-5-1973, n. 29).

Tutela del paesaggio (L.Pr. 25-7-1970, n. 16).

Modifiche alla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16, sulla tutela del paesaggio (L.Pr. 19-9-1973, n. 37).

Regolamento di esecuzione alla legge provinciale sulla tutela del paesaggio (D.P.G.Pr. 12-2-1975, n. 5).

Norme per il risanamento edilizio e disposizioni varie in materia di edilizia popolare (L.Pr. 29-12-1966, n. 14).

Provvedimenti per il risanamento urbanistico (L.Pr. 15-1-1970, n. 3).

SARDEGNA.

Costruzione di villaggi di pescatori (L.R. 19-12-1963, n. 27).

> Ha avuto il fine di sviluppare le attività della pesca e marinare in genere, di favorire il ripopolamento delle coste sarde, avuto riguardo anche al loro interesse turistico.

Istituzione e funzionamento del fondo per l'edilizia economica e popolare e lo sviluppo urbano e norme sull'edilizia residenziale pubblica (L.R. 18-4-1975, n. 22).

> Concerne l'istituzione di un fondo per l'acquisizione di aree da destinare all'edilizia economica e popolare, per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, per la realizzazione di complessi integrati di opere e di servizi civili, per la sistemazione o ricostruzione delle abitazioni malsane o precarie, per la realizzazione di alloggi popolari in aree di nuova urbanizzazione, per un più razionale e moderno assetto dei centri abitati e l'espansione dell'edilizia economica e popolare, per la predisposizione e la gestione degli strumenti urbanistici.

Norme in materia di urbanistica e misure provvisorie di tutela ambientale (L.R. 9-3-1976, n. 10).

SICILIA.

Tutela dei centri storici e norme speciali per il quartiere Ortigia di Siracusa e per il centro storico di Agrigento (L.R. 7-5-1976, n. 70).

VALLE D'AOSTA.

Urbanistica e tutela del paesaggio in Valle d'Aosta (L.R. 28-4-1960, n. 3).

Modificazioni della legge regionale 28 aprile 1960, n. 3, concernente la materia urbanistica e la tutela del paesaggio, della legge regionale 5 aprile 1973, n. 13, concernente l'istituzione e il funzionamento delle comunità montane, e della legge regionale 15 novembre 1971, n. 15, concernente i controlli sugli atti degli enti locali (L.R. 16-3-1976, n. 12).

Parco Nazionale del Gran Paradiso: confini e norme relative ai divieti di caccia e ai piani regolatori (L.R. 11-5-1976, n. 15).

L'ente « Parco nazionale Gran Paradiso » deve essere sentito in ordine ai piani regolatori dei comuni della Valle, limitatamente a determinate aree di frangia del parco stesso.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

ABRUZZI.

Norme per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla Regione con decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale (L.R. 8-9-1972, n. 18).

Norme di attuazione della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (L.R. 8-9-1972, n. 19).

Concessione di contributi in conto capitale ai comuni e loro consorzi e alle comunità montane per la formazione di strumenti urbanistici (L.R. 18-7-1973, n. 28).

Norme transitorie regolanti l'attività di pianificazione urbanistica di livello comunale (L.R. 26-3-1976, n. 25).

CALABRIA.

Trasferimento e consolidamento degli abitati colpiti da calamità naturali (L.R. 31-8-1973, n. 16).

Misure di protezione delle coste in attesa dell'approvazione del piano urbanistico regionale (L.R. 30-8-1973, n. 14).

Fino all'approvazione del piano urbanistico regionale, nel territorio dei comuni non provvisti di P.R.G. sono vietate le costruzioni all'interno del demanio marittimo e entro una zona di m. 150 dal demanio medesimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare.

Tale divieto, che ha una durata non superiore a due anni, si applica a tutte le opere per le quali è necessaria la licenza di cui all'art. 31 della legge n. 1150/1942.

Misure di protezione delle coste in attesa dell'approvazione del piano urbanistico regionale. Proroga della legge regionale n. 14 del 30 agosto 1973 con modifiche ed integrazioni (L.R. 28-5-1975, n. 18).

Il termine di cui alla L.R. n. 14/1973 è prorogato al 31 dicembre 1977. La fascia di salvaguardia è estesa a m. 200 e comprende anche le sponde dei laghi.

CAMPANIA.

Misure temporanee di tutela urbanistica in attesa dell'approvazione dei piani regolatori generali dei comuni costieri e del piano regionale di assetto urbanistico territoriale (L.R. 15-5-1974, n. 17).

È fatto divieto di eseguire costruzioni lungo la fascia costiera ad una distanza inferiore a 500 metri dalla linea di battigia o dal ciglio dei terreni elevati sul mare. Sono previsti limiti ed eccezioni. Il divieto cessa alla data dell'entrata in vigore della legge di approvazione del piano regionale di assetto urbanistico territoriale e comunque dopo tre anni dall'entrata in vigore della presente legge. La legge comporta, in linea di massima, la decadenza delle licenze edilizie, già rilasciate, che siano in contrasto con la stessa.

EMILIA-ROMAGNA.

Norme per l'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione dalla legge statale 22 ottobre 1971, n. 865 (L.R. 15-5-1972, n. 5).

Riordinamento delle funzioni amministrative e nuove procedure in materia di urbanistica, di edilizia residenziale, agevolata e convenzionata, nonchè di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, trasferite o delegate alla regione ai sensi della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ed al decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8. Deleghe in materia di espropriazione per pubblica utilità (L.R. 24-3-1975, n. 18).

Interpretazione autentica di disposizioni relative al settore espropriativo ed urbanistico. Norme provvisorie in materia urbanistica. Norme integrative e modificative delle leggi regionali 14 marzo 1975, n. 16 e 24 marzo 1975, n. 18 (L.R. 8-3-1976, n. 10).

Primi provvedimenti per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei centri storici (L.R. 7-1-1974, n. 2).

Costituzione dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna (L.R. 26-8-1974, n. 46).

Norme provvisorie per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di cave e torbiere (L.R. 26-1-1976, n. 8).

LAZIO.

Norme per l'esercizio delle funzioni di competenza della Regione Lazio in materia di urbanistica e di assetto del territorio (L.R. 5-9-1972, n. 8).

Approvazione del « Documento per la deliberazione programmatica sull'assetto del territorio regionale » (Deliberazione 3-8-1974, n. 331).

Obbligo per tutti i comuni del Lazio di formazione del piano regolatore generale del proprio territorio ed obbligo, per quelli dotati di strumento urbanistico approvato prima dell'entrata in vigore del D.I.M. 2 aprile 1968, n. 1444, di adeguare lo strumento urbanistico ai limiti e rapporti fissati da detto decreto interministeriale (L.R. 20-3-1975, n. 32).

Costituzione dei comprensori economico-urbanistici (L.R. 12-6-1975, n. 71).

Criteri da osservare in sede di formazione degli strumenti urbanistici comunali (con relative modifiche) (L.R. 12-6-1975, n. 72).

Delega ai comprensori economico-urbanistici dell'esercizio di funzioni in materia urbanistica (L.R. 18-6-1975, n. 74).

Disciplina di salvaguardia per l'esecuzione di costruzioni ed opere lungo le coste marine e le rive dei laghi nonchè in alcuni territori della Regione (L.R. 2-7-1974, n. 30).

La legge si applica ai territori costieri compresi *a*) in una fascia di 300 m. dalla battigia, *b*) alle sponde dei laghi per una profondità di 150 m., *c*) ai comuni inclusi nel piano intercomunale di cui al D.M. 6215/1958 non forniti di strumento urbanistico e che dal 1961 al 1971 abbiano registrato un incremento demografico superiore al 15%.

Nei terreni di costa marina o lacustre non possono essere eseguite costruzioni o opere di qualsiasi natura. Nei comuni di cui alla lettera *c*) al di fuori del centro abitato (come dall'art. 17 della L. 765/1967) non sono autorizzate costruzioni per un volume superiore a 0,03 mc. per ogni metro quadrato di area edificabile. Sono esclusi gli edifici ed impianti pubblici, per i quali è prevista apposita procedura.

Il divieto vale fino all'entrata in vigore della legge regionale di approvazione del piano territoriale di coordinamento regionale, comunque non oltre il 31 dicembre 1974 (termine prorogato al 31 ottobre 1976).

La legge, che è sufficientemente analitica, prevede varie altre situazioni.

Proroga della legge regionale 2 luglio 1974, n. 30 (L.R. 21-1-1976, n. 4).

LIGURIA.

Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite alla Regione in materia di urbanistica (L.R. 24-5-1972, n. 8).

Modifiche alla legge regionale 9 settembre 1974, n. 37, sugli organi consultivi per le opere pubbliche (L.R. 12-1-1976, n. 5).

Norme per la formazione e la revisione degli strumenti urbanistici e per la concessione ai comuni dei relativi contributi (L.R. 6-2-1974, n. 7).

Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 24 maggio 1972, n. 8, e 6 febbraio 1974, n. 7, contenenti norme in materia di urbanistica (L.R. 18-1-1975, n. 4).

Modifiche e rifinanziamento della legge regionale 6 febbraio 1974, n. 7 (L.R. 30-5-1975, n. 28).

Disciplina urbanistica delle serre (L.R. 1°-6-1976, n. 17).

LOMBARDIA.

Norme sull'esercizio temporaneo delle funzioni amministrative trasferite alla Regione con il decreto delegato n. 8 in materia di urbanistica (L.R. 6-6-1972, n. 14).

Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico (L.R. 15-4-1975, n. 51).

Disposizioni sugli ambiti territoriali comprensoriali (L.R. 15 aprile 1975, n. 52).

Inventario dei nuclei urbani ed edilizi di antica formazione, contributi per la predisposizione di strumenti urbanistici esecutivi per i centri storici e rifinanziamento per l'anno 1975 della legge regionale 4 settembre 1973, n. 39 (L.R. 20-6-1975, n. 96).

Istituzione delle riserve naturali e protezione della flora spontanea (L.R. 17-12-1973, n. 58).

Norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano generale delle riserve e dei parchi naturali d'interesse regionale. Istituzione del parco lombardo della Valle del Ticino (L.R. 9-1-1974, n. 2).

Integrazione alla legge regionale 9 gennaio 1974, n. 2, e successive modificazioni: « Norme urbanistiche per la tutela delle aree comprese nel piano delle riserve e dei parchi naturali di interesse regionale - Istituzione del parco lombardo della Valle del Ticino » (L.R. 14-6-1976, n. 15).

Istituzione del parco di interesse regionale Nord-Milano (L.R. 11-6-1975, n. 78).

Interventi finanziari per i parchi regionali (L.R. 22-1-1976, n. 5).

Concessione di contributi per l'esecuzione di opere di risanamento ambientale e di opere pubbliche di interesse degli enti locali dipendenti dalla costruzione della

superstrada in variante alla strada statale n. 36 (L.R. 22-1-1973, n. 12).

Ulteriori provvidenze per l'esecuzione di opere di risanamento ambientale e di opere pubbliche di interesse degli enti locali, dipendenti dalla costruzione della superstrada in variante alla strada statale n. 36 (L.R. 11-6-1975, n. 77).

MARCHE.

Norme per l'esercizio delle funzioni in materia urbanistica trasferite o delegate alla regione dal decreto del Presidente della Repubblica 15-1-1972, n. 8 (L.R. 2-11-1972, n. 8).

Provvedimenti per agevolare l'attività di pianificazione urbanistica degli enti locali (L.R. 19-5-1975, n. 35).

Provvedimenti per i centri storici colpiti da eventi sismici (L.R. 30-7-1974, n. 16).

Tutela e valorizzazione dei beni culturali (L.R. 30-12-1974, n. 53).

Prime disposizioni per la salvaguardia della flora marchigiana (L.R. 22-2-1973, n. 6).

Provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali (L.R. 30-12-1974, n. 52).

Concessione di contributi agli enti locali ed ai privati per l'attrezzatura ad uso pubblico delle zone di interesse naturalistico, paesistico e dei parchi urbani (L.R. 27-2-1975, n. 7).

Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1973, n. 6, concernente prime disposizioni per la salvaguardia della flora marchigiana (L.R. 20-5-1975, n. 39).

Istituzione delle riserve naturali e dei parchi d'interesse regionale (P.d.l. n. 45 d'iniziativa della giunta regionale presentato in data 5 maggio 1976).

Interventi edificatori nelle zone di rispetto delle strade (L.R. 21-5-1975, n. 34).

PIEMONTE.

Acquisizione o risanamento di complessi residenziali di interesse storico o culturale (L.R. 17-5-1976, n. 27).

La regione concede contributi in conto capitale a favore dei comuni e loro consorzi che acquisiscano complessi residenziali d'interesse storico o culturale, al fine di procedere al miglioramento delle condizioni abitative attraverso interventi di ristrutturazione, risanamento, manutenzione straordinaria o restauro conservativo. Tali complessi devono essere inclusi in piani di zona ai sensi della legge n. 167/1962.

I quartieri così acquisiti possono essere

— affidati in gestione agli I.A.C.P.,

— affidati alle cooperative a proprietà indivisa,

— attribuiti in concessione ad imprese edilizie anche riunite in consorzio.

Sono previsti contributi per le operazioni di risanamento, sono stabilite le norme per i canoni di locazione.

PUGLIE.

Misure di protezione delle coste in attesa dell'approvazione del piano urbanistico territoriale (L.R. 3-9-1974, n. 35).

Fino all'approvazione del piano urbanistico territoriale della regione pugliese e comunque nel limite di cinque anni, è vietato edificare nel territorio dei comuni non provvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati all'interno del demanio marittimo ed entro una fascia di 300 metri dal confine del demanio medesimo. Tale divieto si applica a tutte le opere per le quali è necessaria la licenza di cui all'art. 31 della legge n. 1150/1942. Sono ammesse deroghe per le opere pubbliche di accesso al mare.

TOSCANA.

Norme per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla regione dalla legge statale 22 ottobre 1971, n. 865 (L.R. 25-1-1972, n. 2).

Norme per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate alla regione dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale (L.R. 3-7-1972, n. 17).

Orientamenti di politica urbanistica transitoria (Ris. C.R. 26-4-1973).

Norme relative ai programmi di fabbricazione e alle zone agricole (L.R. 24-2-1975, n. 16).

Modifiche alla legge regionale n. 16/1975, recante « Norme relative ai programmi di fabbricazione e alle zone agricole » (L.R. 24-2-1975, n. 17).

Norme transitorie ed integrative alla legge regionale 24 febbraio 1975, n. 16, modificata con legge regionale 24 febbraio 1975, n. 17 (L.R. 23-3-1975, n. 49).

Istituzione del parco naturale della Maremma (L.R. 5-6-1975, n. 65).

Interventi nei centri storici (L.R. 28-5-1975, n. 56).

Modifica dell'articolo unico della legge regionale 28 maggio 1975, n. 56, relativa agli interventi nei centri storici (L.R. 19 agosto 1976, n. 56).

UMBRIA.

Esercizio delle funzioni in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti, lavori pubblici di interesse regionale (L.R. 19-7-1972, n. 11).

Prime norme di politica urbanistica (L.R. 2-9-1974, n. 53).

Costituzione della Commissione regionale per la consulenza tecnico-amministrativa in materia urbanistica e beni ambientali. Abolizione di pareri e controlli prescritti dalla legislazione vigente in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e locale (L.R. 24-5-1974, n. 37).

Norme per la definizione di comprensori e per la formazione degli strumenti urbanistici (L.R. 3-6-1975, n. 40).

Stralcio del piano regionale di sviluppo 1973-1975. Contributi ai comuni e agli altri enti locali minori non territoriali, per la realizzazione di interventi di restauro e di conservazione di complessi edilizi nei centri storici (L.R. 2-8-1974, n. 45).

VENETO.

Norme per l'attuazione della legge statale 22 ottobre 1971, n. 865 (L.R. 21-1-1972, n. 7).

Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite alla regione con i D.P.R. 14 gennaio 1972 dal n. 1 al n. 6, e 15 gennaio 1972, dal n. 7 al n. 11 (L.R. 1-9-1972, n. 12).

Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 21 gennaio 1972, n. 7, e 1° ottobre 1972, n. 12, in materia di urbanistica e lavori pubblici (L.R. 10-12-1973, n. 27).

Tutela del patrimonio storico, linguistico e culturale del Veneto (L.R. 1-8-1974, n. 40).

Provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale della città di Venezia. Proroga del termine di cui alla legge regionale 5 dicembre 1972, n. 13 (L.R. 18-1-1974, n. 3).

Partecipazione azionaria della Regione alla S.p.A. «Edilvenezia» ed «Edilchioggia», aziende a prevalente partecipazione pubblica per la realizzazione degli interventi di restauro e risanamento conservativo a Venezia e a Chioggia (L.R. 5-9-1974, n. 47).

Delimitazione dell'ambito territoriale del Comprensorio e norme per la formazione e l'adozione del piano comprensoriale relativo al territorio di Venezia e del suo entroterra (L.R. 8-9-1974, n. 49).

La legge istituisce il comprensorio di Venezia, detta norme per la costituzione del Consiglio di comprensorio e per la formazione del piano comprensoriale che stabilisce le direttive da osservare per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici dei comuni il cui territorio è compreso nell'ambito territoriale del comprensorio. Per ciascun comune e per il consorzio obbligatorio per l'ampliamento del porto e della zona industriale di Venezia-Marghera il piano stabilisce direttive

— per gli insediamenti abitativi,
— per gli insediamenti produttivi,
— per gli insediamenti terziari,
— per le zone da riservare a speciali destinazioni e quelle da assoggettare a particolari vincoli o limitazioni,
— per il sistema di infrastrutture,
— per il sistema delle principali attrezzature pubbliche o di uso pubblico specifico.

Il piano individua le limitazioni preordinate

— alla tutela dell'ambiente naturale, alla preservazione dell'unità ecologica e fisica della laguna,
— alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico ed idraulico

e definisce

— le forme e le modalità di apertura delle valli di pesca ai fini della libera espansione delle maree.

Proroga del termine di cui alla legge regionale 5 dicembre 1972, n. 13 (L.R. 24-4-1975, n. 39).