

**L**A Corte Costituzionale, intervenendo nel conflitto sorto fra la Regione Autonoma della Valle d'Aosta e una società immobiliare che ha costruito un edificio a Cervinia in violazione della legge urbanistica regionale, ha, con sentenza del 22 aprile scorso, dichiarato incostituzionale la legge stessa: con ciò, un ennesimo fatidico edilizio è stato sanzionato, e molto autorevolmente inferito alle possibilità di difendere efficacemente il patrimonio storico, ambientale e naturale di tutto quanto il nostro Paese.

La "Legge urbanistica e per la tutela del paesaggio", emanata dalla Regione valdostana il 28 aprile 1960, è (adesso bisognerebbe dire) una legge importante e certamente ispirata per due motivi principali. Il primo è contenuto nell'articolo n. 1, che dice: « Il territorio della Valle d'Aosta è dichiarato bellezza naturale di pubblico interesse e zona di particolare importanza turistica ». Con questa disposizione, che praticamente significa estensione a tutto il territorio della Valle del vincolo di tutela naturale e paesistica, i legislatori hanno mostrato molto buon senso e molta previdenza. Hanno capito che la Valle d'Aosta, come risulta evidente a chiunque abbia occhi e intendimento, costituisce un tutto omogeneo e unitario, e che tutti i suoi aspetti naturali, storici, ambientali e panoramici, dalle valli alle montagne, dai ghiacciai alle foreste, dai castelli ai campi nevosi, dalla flora alla fauna alla geologia, eccetera, sono l'un l'altro interdipendenti e strettamente connessi: e che solo un vincolo generale può essere la base per un'effettiva opera di salvaguardia. Inoltre, si sono mostrati convinti che quel patrimonio naturale è di importanza nazionale ed europea, che appartiene a tutto il mondo civile, e che esso (e la conseguente attrattiva turistica) è, e sempre più sarà in avvenire, una delle fondamentali ragioni d'essere della Valle; che il turismo si incrementa solo se si salvaguardano i valori storici, ambientali e naturali che di esso sono la materia prima, cosa per cui solo una visione ampia, coordinata, globale del problema può raggiungere lo scopo; infine, hanno implicitamente riconosciuto all'attività turistica, in tutti i suoi aspetti, il carattere di elemento indispensabile alla vita moderna, per l'equilibrio fisico e spirituale di masse sempre maggiori, oltre che fonte di reddito per gli abitanti della Regione.

In sostanza, gli amministratori valdostani hanno voluto riaffermare solennemente la preminenza dell'interesse pubblico sui vari e contrastanti interessi particolari, garantirsi un'arma legale contro gli oltraggi della speculazione privata, sottrarre la propria azione alla nefasta pratica del caso per caso che impedisce nel resto del Paese una appena decente tutela della natura e del paesaggio: quanto più travolgente, eversiva e devastatrice è la pressione degli interessi particolari, tanto più energica ed esplicita deve essere, per forza di legge, l'azione in difesa di determinati valori comuni.

Il secondo motivo di merito della legge urbanistica valdostana salta all'occhio soltanto dalla sua dizione. Essa è infatti una legge urbanistica e di tutela del paesaggio; che è disciplina l'attività edificatoria, lo sviluppo urbanistico e la tutela del paesaggio: tre attività che si attuano « a mezzo di un piano regolatore regionale urbanistico e paesaggistico » a cura dell'amministrazione regionale, nel quale vengono incorporati i piani dei singoli comuni. Ciò significa semplicemente che la legge ha fatto proprio quanto da anni sostengono le forze della cultura e gli enti tecnici: la necessità cioè, ai fini di un razionale e ordinato assetto del territorio nazionale, di unificare in un unico corpo legislativo i provvedimenti di tutela con quelli dello sviluppo urbanistico, finora in Italia affidati ad amministrazioni differenti, con tutti i conflitti di competenza, i provvedimenti contraddittori, i disordini e i contrasti che ogni giorno lamentiamo. Con la legge valdostana e previsioni di tutela ambientale e paesistica vengono inserite nel quadro del piano regolatore, la tutela cosiddetta passiva diventa parte integrante della pianificazione attiva, e si pongono quindi le premesse per quella razionale e armonica distribuzione di vincoli e incentivi da cui solo può prender le mosse un'azione urbanistica illuminata di interesse generale. Dal convegno di Luca al congresso di Roma dell'Istituto di Urbanistica, dal progetto di codice dell'urbanistica presentato nel 1960 da questo stesso Istituto fino all'attuale progetto (per altre ragioni tutto da rifare) di nuova legge urbanistica allo studio dei Lavori Pubblici, questo è uno dei cardini del razionale rinnovamento della legislazione italiana in materia.

È un principio che fa giustizia dei luoghi comuni, dei giustiziani



Torino, Piazza Carlo Alberto nella nebbia.

LA LEGGE URBANISTICA VALDOSTANA

I GIUDICI E IL PAESAGGIO

DI ANTONIO CEDERNA

smo interessato che ispira la propaganda cara ai padroni del vapore, sempre pronti a sostenere l'incompatibilità tra tutela dei valori culturali e sviluppo economico, tra difesa della natura e incremento produttivo ed edilizio, e perfino, tra paesaggio e sfruttamento turistico: mentre è vero esattamente il contrario, come vuole il semplice buon senso e dimostra l'esempio dei paesi civili, che cioè si tratta di termini complementari e l'un l'altro necessari, con specifiche funzioni che possono essere soddisfatte solo se si parte da una impostazione urbanistica coordinata a tutti i livelli e comprensiva delle rispettive esigenze. Con l'insediamento delle norme di tutela in quelle dello sviluppo, natura e paesaggio cessano di essere realtà labili e provvisorie, eliminabili a capriccio del primo malintenzionato, e diventano una destinazione d'uso permanente, nel quadro generale della pianificazione, non diversamente da una zona residenziale o industriale; e insieme, come è proprio dei paesi moderni e progrediti, cessano d'essere fragili appendici e cose solo da guardare, ma vengono acquisite stabilmente al pubblico per la loro utilità sociale e funzione urbanistica: parchi, praterie di fiumi, foreste, monti, campagne eccetera, diventano patrimonio comune per lo sport, lo svago, la ricreazione pubblica. La grossolana alternativa posta dagli sciocchi e dagli interessati (« o difendiamo paesaggio e natura o favoriamo lo sviluppo economico e produttivo ») rivela tutta la sua vacuità: l'urbanistica è infatti la disciplina che insegna ad attribuire, in base a una pianificazione illuminata, la giusta destinazione ad ogni zona del territorio nell'interesse di tutti, e quindi anche a non costruire là dove costruire non si deve.

Estensione a tutta la Valle del vincolo paesistico, riassorbimento della tutela nell'attività urbanistica generale: questi i due principi di fondo in base ai quali la Regione avrebbe potuto coordinare l'azione dei singoli Comuni, stimolarli e indirizzarli, integrare la loro deficiente preparazione tecnica, regolare nell'interesse comune l'intenso processo di trasformazione della Valle (basti pensare agli effetti che avranno i trafori alpini e la nuova autostrada), e quindi arginare i guasti selvaggi e irreparabili alle

risorse naturali e turistiche fin qui perpetrati, per debolezza e inerzia delle amministrazioni locali. Pensiamo a quello che è diventata la conca del Breuil, terra di conquista per la più effratta speculazione edilizia: un inglobante agglomerato cementizio, costruito nel disprezzo, assai prima che del paesaggio e della natura, delle norme elementari del vivere civile. Un'accoglienza ripugnante di *siems* per ricchi, di casamenti senza forma né misura, ammucchiati l'uno sopra l'altro, incastrati l'uno nell'altro, senza nemmeno i minimi stacchi regolamentari, senza una norma qualsiasi di piano regolatore, così da rubarsi l'aria, la luce e il sole (in un posto come quello); e dove perfino la sopravvivenza del Lago Bieu è lasciata all'arbitrio di occulti architetti che, dall'alto di cartelli inchiodati agli alberi, offrono tronfi la loro opera per fare a pezzi e devastare, con ville chiletts case cassette polli e canili di lusso, una delle più stupefacenti zone della terra. Si sono perfino dimenticati, al Breuil, delle strade, degli spazi pubblici, delle aree per parcheggio e garage, tanto che l'azienda locale di soggiorno ha dovuto ridurre

la sua propaganda, per far diminuire l'afflusso della gente: a tali punte di bestialità può giungere la speculazione, pardon, l'iniziativa privata, quando agisce nel vuoto degli interventi pubblici. La "valorizzazione turistica", come la intendono i costruttori e le società immobiliari, conduce soltanto e per direttissima alla distruzione di tutto quanto costituisce la fonte e la ragione prima del turismo stesso: eppure, proprio dal Breuil, cioè da questo scandalo nazionale che da mesi e mesi è oggetto di denunce e proteste da parte dell'opinione pubblica più qualificata, è partito il ricorso che ha fatto crollare la legge urbanistica regionale.

È la solita storia. Una società immobiliare vuole costruire un albergo e presenta al presidente della Giunta Regionale, come vuole la legge in questione, il progetto. Siamo in una zona vincolata dalla legge (nazionale) sulle bellezze panoramiche e naturali, e la licenza viene concessa per un edificio di non più di tre piani. La società se ne infischia e ne costruisce più del doppio, sette. Il Presidente della Giunta Regionale denuncia la società al pretore di Aosta, per vio-

lazione dell'articolo del codice penale che punisce chi contravviene ai vincoli di tutela della legge nazionale sulle bellezze naturali ecc., e ordina la sospensione dei lavori e la demolizione dei piani in più. La società, che in sede penale è stata condannata, ricorre alla Giunta Giurisdizionale Amministrativa, e investe della questione della legittimità stessa della legge urbanistica regionale, sostenendo l'illegittimità del vincolo di tutela "indiscriminatamente" esteso a tutta la valle, quale intollerabile pregiudizio alla "proprietà privata", e contestando al Presidente della Giunta Regionale il "potere dispotico" con cui pretende di decidere in merito a ogni progetto, mentre ancora non esiste né il piano regolatore regionale né il regolamento della legge. Quindi il tutto viene sottoposto alla Corte Costituzionale: la quale, con la sua sentenza, ha ritenuto incostituzionali due articoli della legge urbanistica valdostana, perché non rispondenti sui principi generali dell'ordinamento giuridico. Illegittimo l'articolo 1, perché l'imposizione dei limiti alla "proprietà privata" non dovrebbe avvenire senza un preliminare procedimento amministrativo che offra al privato adeguate possibilità di difesa dei propri interessi; illegittimo l'articolo 18 (secondo cui, in attesa del regolamento di attuazione della legge, l'autorizzazione di ogni costruzione è demandata al Presidente della Giunta Regionale, sentito il parere di un apposito comitato), perché un potere del genere, secondo la Corte Costituzionale, può essere riconosciuto a un'autorità amministrativa solo quando ci sia un adeguato presupposto normativo (piano regolatore, regolamento ecc.), che nel caso manca.

Luigi da noi, ignorantissimi come siamo, di voler ribattere gli argomenti dell'alto consesso, che sembrano ispirati a principi di libertà e all'esigenza di tutelare il cittadino di fronte ai pubblici poteri. Ma anche il profano dovrà chiedersi perché mai, in alcune materie, limiti e vincoli al diritto di proprietà siano stati automaticamente imposti per legge, (come ad esempio nella proroga legale dei contratti agrari o di quelli di locazione); e per quale ragione invece l'urbanistica non riesca mai a suscitare la sensibilità sociale di amministratori e legislatori, e appartenga anzi a quelle materie dove legislatori, amministratori e perfino giudici, sono di norma psicologicamente portati a immedesimarsi nella posizione dei privati così che quando una rara legge mette l'accento sull'interesse pubblico, come questa legge urbanistica valdostana, essa può essere agevolmente scardinata. Per mantenersi nel campo delle osservazioni dei magistrati e magari non pertinenti, noteremo che è perlomeno curioso (ma significativo dal punto di vista psicologico) che nel testo della sentenza non ricorra mai nemmeno il ricordo di quel buffissimo articolo 9 della Costituzione, nel quale si afferma che « la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione »; e che, citandosi l'articolo 42 che garantisce e riconosce la proprietà privata, si dimentichi di accennare, sia pur accademicamente, alla sua "funzione sociale"; mentre d'altro lato non può sfuggire a una leggera interpretazione, umoristica quel passo della sentenza, dove viene descritto lo stato dismarrimento dei privati di fronte al vincolo di salvaguardia e ai poteri del Presidente della Regione: « sono di vederli, questi poveri imprenditori e società immobiliari, percosi e attoniti, sbigottiti e confusi, incerti sul da farsi, tartassati crudelmente nei loro diritti, paralizzati nelle iniziative, loro così normalmente mansueti e così timidi e rispettosi delle leggi, così pronti a sacrificarsi per l'interesse pubblico, poveri agnelli mandati fra i crudeli cerberi del paesaggio, vasti di sacco destinati a infrangersi fra i ferri e taglienti sbarramenti posti a difesa della natura ».

Comunque vogliamo giudicare la cosa, i fatti restano: e sono fatti tristi, perché ancora una volta tra interesse pubblico e interesse privato ha vinto quest'ultimo, tra natura e suoi distruttori hanno vinto questi ultimi. Alla Regione valdostana il compito di riparare e fare attraverso le quali una qualunque società immobiliare ha potuto infilare la carica che ha fatto saltare la legge. Su un piano più generale, possiamo dire che quel che è successo conferma la nostra arretratezza dei nostri istituti giuridici rispetto a quanto è riconosciuto dalle leggi e dal costume dei paesi moderni: da noi un arcaico concetto della proprietà privata mantiene ancora confusi insieme proprietà del suolo e diritto edificatorio, quando ormai è necessario riconoscere che lo sfruttamento edilizio non è un diritto ma una concessione della collettività ai privati. Fino a quando non faremo questo passo non riusciremo a risolvere degnamente i grandi problemi urbanistici che ci stanno davanti.

ANTONIO CEDERNA