

## Storia dell'urbanistica in Italia: 1980-2000 – di Gavino Santucci

*Proseguiamo con questo articolo il racconto dei principali processi urbanistici ed edilizi che hanno attraversato l'Italia e la Sardegna tra il secondo dopoguerra e i giorni nostri. In questo articolo analizzeremo gli anni '80 e '90, due decenni caratterizzati dalla cosiddetta deregulation e dai processi di "urbanistica contrattata". Le leggi e i progetti di pianificazione avviati nei decenni precedenti vennero completamente smantellati e lo Stato intervenne sempre meno nella progettazione urbanistica delle città. Tra le principali leggi analizzate in questo articolo, possiamo citare i decreti Nicolazzi del 1981, gli "strumenti complessi" nati negli anni '90 e le sentenze della Corte Costituzionale del 1980 e del 1982. Un paragrafo a parte sarà dedicato al terremoto in Irpinia nel 1980 e al Mondiale di Calcio svoltosi in Italia nel 1990, due eventi che furono utilizzati come pretesti per eliminare quel poco di pianificazione che si era riusciti ad ottenere negli anni '60 e '70. In controtendenza rispetto a questo periodo, invece, saranno le leggi per la tutela dell'ambiente emanate tra il 1985 e il 1990. Analizzeremo in particolare la legge n. 431 dell'8 agosto 1985, la cosiddetta "legge Galasso", che introdusse a livello normativo una serie di tutele sui beni paesaggistici e ambientali.*

---

### La "deregulation" e l'urbanistica contrattata

Gli anni '80 si aprirono con un'importante novità: due sentenze della Corte Costituzionale, la n. 5 del 1980 e la n. 92 del 1982, dichiararono illegittime alcune norme delle leggi 865/71 e 10/77 in tema di esproprio e *ius aedificandi*. In particolare la sentenza del 1980 respinse l'impostazione della legge Bucalossi, ritenendo che il diritto di edificare dovesse far parte del contenuto essenziale della proprietà (fallì, dunque, il tentativo di separare lo *jus aedificandi* dal diritto di proprietà). La sentenza, inoltre, sancì che il sistema del valore agricolo fosse un indennizzo irrisorio e che si dovesse "garantire un adeguato, equo, congruo ristoro e rispondente al massimo contributo che possa essere corrisposto, nel contemperamento dell'interesse privato con quello pubblico"<sup>1</sup>.

Secondo la sentenza del 1982, invece, le aree inedificabili ed espropriabili, senza un piano particolareggiato approvato entro cinque anni, dovevano essere considerate "zone bianche", senza alcun vincolo o destinazione funzionale, diventando così edificabili per i privati, seppur con indici di utilizzazione limitatissimi (0,03 mq/mc e 1/10 della superficie coperta)<sup>2</sup>.

Le conseguenze sul piano amministrativo furono importanti ma, soprattutto, rappresentarono insieme alla legge n. 1 del 1978<sup>3</sup>, una prima tappa del cambio di paradigma urbanistico che si attuò tra gli anni '80 e '90.

I propugnatori di questa nuova filosofia urbanistica, definita "deregulation", ritenevano che la diffusione della pianificazione avesse peggiorato il problema della casa provocando una carenza dell'offerta<sup>4</sup>. L'obiettivo era quello di togliere i "lacci e laccioli"<sup>5</sup> che frenavano lo sviluppo economico e l'attività delle imprese e, per fare ciò, era necessario eliminare la legislazione legata alla pianificazione e alla programmazione emanata nei precedenti decenni<sup>6</sup>. La pianificazione non è più

---

<sup>1</sup> Per una lettura completa della sentenza, vedi <http://www.giurcost.org/decisioni/1982/0092s-82.html>

<sup>2</sup> Per una lettura completa della sentenza, vedi <http://www.giurcost.org/decisioni/1980/0005s-80.html>

<sup>3</sup> La legge n.1 del 3 gennaio 1978, *Accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali*, consentiva che le opere pubbliche fossero eseguite anche in opposizione agli strumenti urbanistici e, inoltre, ripristinava la trattativa privata come forma ordinaria di contrattazione, precedentemente limitata dalla Direttiva Comunitaria 305 del 1971 e dalla legge 540 del 1977. Questa legge sarebbe dovuta durare solo tre anni, ma fu prorogata di triennio in triennio fino al 1987, e, da allora, resa permanente.

<sup>4</sup> In realtà, secondo Edoardo Salzano, il censimento del 1981 dimostrò che in Italia negli anni '70 si era costruito più di quanto si riteneva fosse necessario costruire, ma ciò non aveva risolto il problema della casa.

<sup>5</sup> L'espressione, che diventerà la parola d'ordine del liberalismo italiano, è di Guido Carli, alla guida di Confindustria tra il 1976 e il 1980.

<sup>6</sup> Edoardo Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1998

considerata come un riferimento preciso in base al quale attuare le decisioni operative, ma semplicemente l'atto che sanziona accordi stipulati precedentemente. Si sviluppa la prassi del "pianificar facendo", in cui il Piano Territoriale viene sostituito da progetti urbani di dimensioni limitate. La deroga al piano ebbe come effetto la creazione di opere che, benché fossero più costose del preventivato, non erano in grado di incidere sul miglioramento delle funzionalità delle città. I benefici rimanevano circoscritti a chi autorizzava e a chi realizzava<sup>7</sup>.

Salzano per definire questa nuova filosofia avrebbe parlato di "urbanistica contrattata". Cosa si intende con questa espressione?

Secondo l'urbanista napoletano si trattava della "sostituzione a un sistema di regole valide erga omnes, definite dagli strumenti della pianificazione urbanistica, della contrattazione diretta delle operazioni di trasformazione urbana tra i soggetti che hanno il potere di decidere. Dove le regole urbanistiche si caratterizzano per la loro complessità, in gran parte dovuta al sistema di garanzie che esse costituiscono, e la contrattazione per la sua discrezionalità"<sup>8</sup>. Sebbene l'ultima decisione sull'assetto del territorio spettasse alle amministrazioni comunali, i proprietari delle aree e chi possedeva beni immobiliari ne condizionavano fortemente l'operato, contrattando con il Comune le principali scelte urbanistiche (quali aree rendere edificabili, per che cosa, quanto, ecc.).

Erano rilevanti le differenze rispetto alla speculazione fondiaria degli anni '50 e '60: se quest'ultima era considerata come un'infrazione al sistema di regole dato e uno scandalo a cui era necessario ribellarsi, l' "urbanistica contrattata" era un vero e proprio contro-sistema di regole e una prassi assolutamente legittimata.

Erano tre gli argomenti utilizzati per giustificare l'urbanistica contrattata. Innanzitutto, avrebbe permesso una maggiore trasparenza nei rapporti tra enti e istituzioni interessate ai processi urbanistici che, sebbene fossero sempre esistiti, un tempo rimanevano sottobanco e poco chiari. Inoltre, si pensava che permettesse di superare i tempi incredibilmente lunghi delle procedure di pianificazione. Infine, si riteneva che fosse necessario un cambio di paradigma per rispondere alle trasformazioni economiche che si stavano attuando negli anni '80<sup>9</sup>.

Da sottolineare come questa trasformazione era stata accettata e sostenuta non soltanto dalla classe politica di destra, ma anche dai socialisti e, addirittura, da una parte degli appartenenti al Partito Comunista Italiano. Una parte degli stessi urbanisti appartenenti all'INU criticava le decisioni di pianificazione assunte nei decenni precedenti<sup>10</sup>.

Di tutto ciò ne approfittarono i gruppi industriali del "capitalismo avanzato", che se negli anni precedenti erano favorevoli a riforme urbanistiche in grado di ridurre il peso della rendita fondiaria, ora ritenevano che fosse più conveniente speculare sulla rendita immobiliare garantita da un'utilizzazione contrattata dei loro grandi complessi dismessi<sup>11</sup>.

Sarebbe stata "l'emergenza casa" a fornire l'alibi alle prime deroghe urbanistiche ed edilizie.

---

<sup>7</sup> F. Ciccone, *Le politiche di gestione del territorio*, in *Ambiente Italia 1990*, a cura della Lega per l'Ambiente, Milano, 1990.

<sup>8</sup> Edoardo Salzano, *Op. Cit.*.

<sup>9</sup> V. De Lucia, *Urbanistica sostenibile e non sostenibile. Un confronto tra città*, in *Meridiana. Rivista di storia delle scienze sociali*, Viella Srl, Roma, 1990.

<sup>10</sup> Così raccontò Edoardo Salzano durante il convegno organizzato da Italia nostra "La città venduta. Vent'anni di urbanistica contrattata", tenutosi a Roma il 6 aprile 2011: "lo scontro tra gli urbanisti rappresentati dall'INU raggiunse livelli acuti, sia dentro che fuori il PCI. Il responsabile del settore nel PCI, Lucio Libertini, scrive che «si è manifestata nell'opinione pubblica, anche di sinistra, una reazione di rigetto verso la pianificazione urbanistica, identificata in forme perverse di oppressione burocratica»». In una lettera al segretario generale del PCI (Alessandro Natta), e ai capigruppo della Camera (Giorgio Napolitano) e del Senato (Gerardo Chiaromonte) quaranta urbanisti esprimono le loro critiche. Alla lettera non ricevemmo risposta da parte dei destinatari; ci rispose invece, su loro mandato, Libertini, dichiarando che il PCI voleva superare il "giacobinismo illuminista", colpevole del distacco tra movimento riformatore e masse popolari".

<sup>11</sup> V. De Lucia, *Op. Cit.*

## **I decreti Nicolazzi**

Ad inaugurare la stagione della deregulation e della controriforma sarebbe stato il primo decreto Nicolazzi del 1981, che svuotò di contenuto i Programmi Pluriennali di attuazione introdotti con la legge n.10 del 1977. Con questo decreto le licenze avrebbero potuto essere rilasciate fuori dalla PPA per gli interventi di recupero e per la realizzazione di opere su aree dotate di servizi di urbanizzazione primaria e su aree comprese in piani di lottizzazione convenzionata. Forze politiche e Comuni furono in grado di bloccare questo decreto, ma nulla poterono fare per il successivo, convertito nella legge n. 94 del 23 gennaio 1982. Attraverso questa legge si valorizzava il silenzio-assenso, cioè la possibilità per i privati di iniziare le opere se il Comune non si fosse espresso entro i 90 giorni dalla richiesta. Con la legge 94/1982, inoltre, gli interventi di restauro e di risanamento conservativo potevano essere fatti previa autorizzazione e non più dietro concessione<sup>12</sup>.

In un'intervista a La Repubblica, così si espresse il Ministro dei Lavori Pubblici dell'epoca Franco Nicolazzi: "A mio giudizio i patti in deroga e la revisione degli indici di vetustà dovrebbero rilanciare il mercato dell'investimento casa. Per risolvere il problema della casa, prima che assuma ben più pesanti aspetti di drammaticità, è necessario ridare impulso all'edilizia"<sup>13</sup>. Così prosegue il Ministro: "Ma al di là delle polemiche mi preme far notare che non è vero che il governo non ha una politica della casa. Le sue iniziative in materia si chiamano condono edilizio, riforma degli IACP e liquidazione del patrimonio immobiliare, legge sugli espropri, riforma dell'equo canone"<sup>14</sup>. Queste parole sono un'ulteriore conferma del nuovo corso assunto dalla politica urbanistica durante gli anni '80.

Il principale contributo alla delegittimazione della pianificazione urbanistica sarebbe giunto con i condoni dell'abusivismo edilizio del 1984 e 1993.

## **1984-1993: i condoni edilizi**

Il culmine della deregulation venne raggiunto con l'approvazione della legge n. 47 del 1985, che prevedeva la sanatoria degli abusi edilizi. L'obiettivo era quello di ridurre il disavanzo dei bilanci dello Stato attraverso lo sfruttamento dell'abusivismo. La discussione parlamentare sul tema aveva iniziato a svilupparsi nel 1980. Inizialmente si pensava che per poter combattere i progetti edilizi e urbanistici abusivi, molto diffusi in alcune città del meridione e dell'area romana, a nuove norme più severe si sarebbe dovuta accompagnare una controllata sanatoria dell'abusivismo edilizio. Ma nell'estate del 1982 l'obiettivo cambia completamente: non si pensa più ad una repressione dell'abusivismo ma ad un suo condono per diminuire il disavanzo pubblico<sup>15</sup>.

La legge prevedeva che fossero condonati tutti gli abusi realizzati fino al 1° ottobre 1983. Il rilascio della concessione o autorizzazione per le opere costruite in aree a vario titolo vincolate era subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla loro tutela<sup>16</sup>. L'emanazione della legge ebbe conseguenze molto importanti: secondo un'inchiesta del Ministero dei Lavori Pubblici, condotta nel 1984, furono 200.000 gli alloggi abusivi prodotti nel corso di quell'anno, la stessa quantità prodotta nel decennio precedente<sup>17</sup>.

Da sottolineare come questa legge fu accompagnata da un dibattito pubblico in gran parte favorevole ad una sanatoria dell'abusivismo edilizio. Un esempio di ciò possiamo trovarlo nella manifestazione tenutasi a Roma il 17 febbraio 1986. Vi parteciparono molti sindaci siciliani, capeggiati da Paolo Monello, sindaco comunista di Vittoria, città quasi tutta abusiva situata in provincia di Ragusa, e sostenuti dal responsabile dell'urbanistica del PCI Lucio Albertini. I sindaci

---

<sup>12</sup> C. Romano, *Il governo del territorio nella società dell'informazione e per lo sviluppo sostenibile. Il ruolo della GI (Geospital Information)*. Tesi di Dottorato in Ingegneria delle reti civili e dei sistemi territoriali, Anno Accademico 2003-2004, Università degli Studi di Napoli "Federico II"

<sup>13</sup> E. Cirillo, *Il piano casa di Nicolazzi*, La Repubblica, 21 settembre 1984.

<sup>14</sup> *Idem*

<sup>15</sup> E. Salzano, *Op. Cit.*

<sup>16</sup> *La storia dei condoni in Italia*, Corriere della Sera, 25 settembre 2003.

<sup>17</sup> C. Romano, *Op. Cit.*

siciliani chiedevano con questa manifestazione che la legge fosse addirittura più permissiva e meno onerosa<sup>18</sup>.

Il governo guidato da Bettino Craxi annunciò che sarebbe stata l'ultima sanatoria. Invece, nove anni dopo, il 23 dicembre 1994, il primo Governo Berlusconi emanò la legge n.724, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica". Attraverso questa legge furono riaperti i termini della legge dell'85, estendendo la sanatoria degli abusi realizzati fino al 31 dicembre 1993. Furono introdotte alcune limitazioni: le opere non dovevano aver comportato un ampliamento non superiore ai 750 mc della volumetria originaria; le nuove costruzioni avrebbero dovuto avere gli stessi limiti volumetrici (in questo modo si sarebbero potute condonare anche le lottizzazioni abusive). Per le zone vincolate, così come previsto dalla legge 47/1985, sarebbe stato obbligatorio chiedere l'autorizzazione all'autorità preposta (per il vincolo paesaggistico era solitamente il Comune). Venne stabilito, infine, che in caso di inerzia comunale valesse la regola del silenzio-assenso. Il CRESME (Centro Ricerche Economiche, Sociologiche e di Mercato) sottolineò che dal 31 dicembre 1993 (ultima data prevista per il completamento dei manufatti) furono realizzati altri 220.000 abusi, tra nuove costruzioni e ampliamento delle esistenti<sup>19</sup>.

Oltre all' "emergenza-casa", sarebbero state trovate altre "emergenze" per giustificare lo stravolgimento delle regole della pianificazione urbanistica.

### **Il terremoto in Irpinia e i Mondiali del 1990.**

Gli anni '80 si aprirono con il terribile terremoto che colpì l'Irpinia il 23 novembre 1980. Il bilancio sarebbe stato di 2914 morti e 280 mila sfollati. Oltre 500 i comuni danneggiati, situati sia in Campania sia nelle altre regioni limitrofe.

Nonostante la drammaticità della situazione, l'esercito (la Protezione civile non esisteva ancora<sup>20</sup>) avrebbe raggiunto la zona del disastro solo cinque giorni dopo. Giornali e telegiornali non colsero immediatamente la gravissima situazione, accennando solamente ad una scossa tellurica che aveva colpito la Campania<sup>21</sup>. Anche la classe politica sembrò inizialmente poco interessata a ciò che stava avvenendo<sup>22</sup>.

Successivamente il terremoto avrebbe rappresentato un'ottima occasione per lo sviluppo dell'affarismo più bieco. Per la ricostruzione furono spesi in quarant'anni circa 60 mila miliardi di vecchie lire (circa 66 miliardi di euro)<sup>23</sup>, in parte finiti nelle tasche della camorra, che arrivò a gestire gli appalti e creare imprese per la ricostruzione<sup>24</sup>. In questo lasso di tempo si alternarono commissariati straordinari, commissioni e sottocommissioni, allargando a dismisura la spesa per la ricostruzione. Una commissione parlamentare d'inchiesta istituita nel 1989-1990 e presieduta da Oscar Luigi Scalfaro accertò che 58.600 miliardi di spese già effettuate (sui 70 mila stanziati) sparirono nel nulla<sup>25</sup>. Simulando pianificazioni industriali mai effettuate, classi dirigenti locali e imprenditori da tutta Italia poterono ottenere i contributi statali destinati alle zone terremotate. Nelle zone colpite dal terremoto furono sventrati i paesini medievali e aumentarono a dismisura le

---

<sup>18</sup> V. De Lucia, *I condoni edilizi sono una ferita che devasta per sempre il territorio*, l'Espresso, 14 novembre 2016.

<sup>19</sup> *La storia dei condoni in Italia*, Corriere della Sera, 25 settembre 2003.

<sup>20</sup> Il Dipartimento della Protezione Civile sarebbe stato istituito con il DPCM del 22 giugno 1982.

<sup>21</sup> Solo il Mattino di Napoli colse subito la reale portata della situazione. Il 26 novembre, per sollecitare un intervento immediato degli aiuti, apparve in prima pagina un titolo tristemente passato alla storia: "FATE PRESTO per salvare chi è ancora vivo, per aiutare chi non ha più nulla".

<sup>22</sup> Solo il presidente della Repubblica dell'epoca, Sandro Pertini, il 25 novembre si presentò a visitare i paesi terremotati e al suo ritorno denunciò, in un discorso in televisione, il ritardo e le inadempienze dei soccorsi, provocando le dimissioni, poi ritirate, del ministro dell'interno Rognoni.

<sup>23</sup> Ettore Maria Colombo, *Terremoti, le tragedie d'Italia. Tra scandali e ricostruzioni infinite*, *Quotidiano.Net*, 25 agosto 2016.

<sup>24</sup> I. De Vita, *La politica causò il secondo sisma*, Il Corriere del Mezzogiorno, 23 novembre 2010.

<sup>25</sup> Ettore Maria Colombo, *Terremoti, le tragedie d'Italia. Tra scandali e ricostruzioni infinite*, *Quotidiano.Net*, 25 agosto 2016.

periferie, mentre gli abitanti furono costretti ad abitare nelle città vicine. I contributi per i comuni irpini maggiormente colpiti dal sisma furono minori rispetto a quelli per Napoli, molto meno disastrosa. Ciò avvenne perché questi non furono identificati come primo stadio sismico<sup>26</sup>. Dal punto di vista urbanistico, la L. n. 219 del 1981 per accelerare la ricostruzione delle zone terremotate derogò a tutto ciò cui si poteva derogare<sup>27</sup>.

In alcuni casi le “emergenze” non erano solo causate da calamità naturali, ma furono letteralmente create ad arte: è questo il caso del mondiale tenutosi in Italia nel 1990.

Nel 1984, la Fifa le assegnò l'organizzazione della manifestazione. Ci sarebbe stato tutto il tempo per organizzare l'evento, ma per tre anni non venne fatto nulla. Soltanto nel 1987 venne approvato il decreto n. 2 del 3 gennaio 1987, denominato dell'urgenza, che sostanzialmente prevedeva soldi per infrastrutture d'ogni genere e la facoltà di derogare sia dalle procedure degli appalti che da quelle urbanistiche<sup>28</sup>. La legge n.65 dello stesso anno, inoltre, stanziò circa 48 miliardi di lire per la costruzione e l'ammodernamento degli stadi di Bari, Torino, Bologna, Cagliari<sup>29</sup>, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Udine<sup>30</sup>.

Nonostante vi fossero i tempi per organizzare in modo limpido tutte le gare, l'86% dei lavori fu affidato grazie a delle trattative private. I costi lievitarono a dismisura: sebbene la spesa prevista fosse di 3.500 miliardi di lire, i finanziamenti erogati arrivarono a 7.320 miliardi<sup>31</sup>. Il notevole aumento fu giustificato dagli organizzatori come diretta conseguenza dei tempi troppo stretti per completare le opere, condizione che avrebbe impedito di indire gare d'appalto per l'affidamento dei lavori<sup>32</sup>. Lo strumento utilizzato per derogare alle procedure urbanistiche fu la “Conferenza dei servizi”, una riunione dei rappresentanti di tutti gli enti interessati, che esaminavano e approvavano velocemente i progetti, scavalcando l'opinione dei Consigli Comunali e la volontà degli abitanti delle città. Nonostante ciò, si completò solo il 40 per cento delle opere. Degli 87 interventi di viabilità previsti, ne furono ultimati solo 33, mentre lo stato d'avanzamento dei lavori degli altri 54 non superò il 65 per cento<sup>33</sup>.

Come vedremo nel prossimo paragrafo, i mondiali faranno rapidamente scuola.

## I programmi complessi

---

<sup>26</sup> I. De Vita, *La politica causò il secondo sisma*, Il Corriere del Mezzogiorno, 23 novembre 2010.

<sup>27</sup> Maria Cristina Gibelli e Italo Magnani (a cura di), *La pianificazione urbanistica come strumento di politica economica*, Franco Angeli Editore, Milano, 1989.

<sup>28</sup> E. Salzano, *Op. Cit.*

<sup>29</sup> Per il capoluogo sardo arrivarono decine di miliardi dal Governo. L'ammodernamento dello stadio Sant'Elia costò oltre venti miliardi di lire. Soltanto dodici anni dopo iniziarono i primi crolli e successivamente si scoprì che le parti in calcestruzzo più deteriorate erano proprio quelle realizzate per i Mondiali. All'esterno dello stadio venne realizzata una Cupola geodetica, meglio nota come il Pallone, che nata come sala stampa durante le partite di Inghilterra, Olanda, Egitto ed Eire (le squadre che giocarono le loro partite al Sant'Elia), rimase abbandonata per anni e attualmente viene utilizzato da alcune società sportive per calcio, arti marziali e scherma. Oltre 30 miliardi furono spesi per le infrastrutture. Quasi 8 sono servite per sistemare gli impianti sportivi di Monte Mixi e per realizzare i sovrappassi pedonali sul canale di Terramaini che sostituirono i vecchi ponti di legno. 11,8 miliardi furono utilizzati per costruire i parcheggi intorno allo stadio e altri 3 vennero usati per sistemare la strada per l'aeroporto e il parcheggio multi-piano. Diversi furono gli interventi sulle strade per raggiungere lo stadio: 4,5 miliardi furono usati per allargare via dei Conversi e collegarla all'Asse mediano, che arrivò fino a viale Ciusa grazie a un identico stanziamento. 3 miliardi arrivarono nelle casse della Regione, utilizzati da quest'ultima per l'organizzazione di manifestazioni culturali. Altri fondi, infine, furono dati ai privati per la realizzazione di alberghi come il Caesar's Hotel e l'Hinterland di Selargius.

<sup>30</sup> Il destino di questi stadi fu molto simile: alcune divennero delle vere e proprie cattedrali nel deserto, altre furono semplicemente abbandonate all'incuria del tempo, altre ancora non erano in grado di rispondere ad alcuna reale esigenza.

<sup>31</sup> Gli effetti di ciò che avvenne in occasione dei Mondiali del 1990 si sentono ancora oggi: tra i passivi di bilancio del 2014 di Palazzo Chigi, erano ancora presenti 62 milioni di euro per l'accensione dei mutui nel 1987.

<sup>32</sup> D. Rocca, *La grande abbuffata*, Rivista Contrasti, 22 settembre, 2017, <https://www.rivistacontrasti.it/italia-90-la-grande-abbuffata/>

<sup>33</sup> E. Salzano, *Op. Cit.*

Gli anni '90 segnarono la nascita e lo sviluppo dei cosiddetti "programmi urbanistici complessi", chiamati in questo modo per l'articolazione delle procedure e dei soggetti interessati. Questi furono introdotti nell'ordinamento italiano in rapida successione cronologica. Con l'articolo 16 della legge 179 del 1992 nacquero i Programmi Integrati d'Intervento (PII); la legge n.493 del 1993 istituì il Programma di Recupero Urbano (PRU); Il D.M. del 21 dicembre 1994 diede avvio al Programma di Riqualificazione Urbana (PRIU); la Legge 662/1996 creò il Contratto di Quartiere (CdQ); con il D.M. dell'8 ottobre 1998 si diedero inizio ai Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST); la Legge n. 127/1997, infine, creò le Società di Trasformazione Urbana (STU). Nonostante le varie differenze, i programmi complessi presentavano alcune caratteristiche comuni: potevano partecipare operatori pubblici e privati; non era previsto nessun esproprio per l'acquisto delle aree; oggetto della loro azione erano le aree già urbanizzate; riunivano sia la fase pianificatoria sia quella attuativa; consentivano l'accordo delle previsioni progettuali fra enti pubblici e operatori privati interessati; erano previste specifiche forme di finanziamento pubblico.

Gli strumenti complessi permettevano di derogare alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e davano la possibilità di creare opere e progetti urbanistici senza alcuna discussione nei consigli comunali e tra la cittadinanza<sup>34</sup>.

Un ultimo strumento inteso a facilitare la cooperazione tra gli istituti fu "l'accordo di programma", che autorizza un patto fra enti pubblici e veniva stipulato per "la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi d'intervento che richiedano per la loro piena realizzazione l'azione integrata e coordinata di soggetti pubblici"<sup>35</sup>.

Gli anni '80, però, non furono tutti da buttare. Fu quello il decennio della nascita delle leggi ambientali.

### **Il decreto Galasso del 1985 e le leggi sull'ambiente**

Se i processi urbanistici si sviluppavano secondo le regole (o la mancanza di regole) della deregulation, maggiore cura veniva dedicata all'ambiente.

A dare inizio alla legislazione ambientale in Italia fu la legge n. 431 dell'8 agosto 1985, meglio nota come legge Galasso<sup>36</sup>, che introduceva una serie di tutele sui beni paesaggistici e ambientali. La legge classificava le bellezze naturalistiche in base alle loro caratteristiche peculiari, suddividendole per classi morfologiche.

La riforma, inoltre, sottoponeva l'attività edificatoria all'approvazione sia degli enti preposti alla tutela e sia del Ministero dei beni culturali ed ambientali. Per gli abusi erano previste sanzioni pecuniarie e il ripristino dello stato dei luoghi a carico di colui che commetteva l'abuso. La legge, inoltre, ristabiliva i diritti d'uso civici gratuiti che sarebbero spettati agli appartenenti ad una stessa comunità. Le regioni, infine, erano obbligate a redigere un piano paesaggistico per tutelare il territorio e le sue bellezze. Avrebbero potuto porre la totale inedificabilità per le aree alpine al di sopra dei 1600 metri, per le aree appenniniche al di sopra dei 1200 metri, per quelle a distanza di 300 metri dalla riva di mari e laghi e a 150 metri dalle sponde di fiumi e torrenti, sui vulcani, in aree di interesse archeologico, nei boschi, ecc. Tutte le aree individuate dalla Galasso sarebbero state sottoposte alla giurisdizione demaniale<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> V. De Lucia, *Urbanistica sostenibile e non sostenibile. Un confronto tra città*.

<sup>35</sup> C. Romano, *Op. Cit.*

<sup>36</sup> La legge era stata preceduta alcuni mesi prima dal Decreto del Ministro dei Beni Culturali e Ambientali, inerente la *Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei terreni costieri, dei laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, parchi, riserve, boschi, foreste*, pubblicata il 26 novembre 1984 sulla Gazzetta Ufficiale. È il decreto Galasso, dal nome del sottosegretario repubblicano suo estensore e firmatario, di cui le Regioni riuscirono a far invalidare una parte. In risposta a ciò nacque la legge del 1985, dovuta in particolare all'interessamento dei deputati comunisti Alberghetti e Bassanini.

<sup>37</sup> Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1985/08/22/085U0431/sg>

Un anno dopo, l'8 luglio 1986, la Legge n. 349 istituiva il Ministero dell'Ambiente, il cui obiettivo, secondo l'articolo 1, era quello di «assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento»<sup>38</sup>

Due anni dopo, nel 1988, uscì un Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, recependo alcune direttive della CEE, imponeva la preventiva valutazione di Impatto Ambientale per alcune grandi opere come, ad esempio, dighe e autostrade<sup>39</sup>.

Furono queste le uniche riforme in continuità con le leggi emanate negli anni '60 e '70.

## **Conclusioni**

Come già scritto, il ventennio oggetto di esame è stato contrassegnato dalle indicazioni dettate dalla filosofia dell'urbanistica contrattata, che rese le città più disordinate e più inefficienti, dove le risorse e i patrimoni sono stati devastati e la terra e l'acqua venivano dissipati. Una città in cui l'egemonia appartiene a coloro che utilizzano il territorio come strumento per accrescere la loro ricchezza personale.

Nella prossima puntata, analizzeremo come si siano sviluppati i processi urbanistici e edilizi dal 2000 sino ai giorni nostri.

---

<sup>38</sup> Per una maggiore conoscenza della legge, vedi  
[https://www.minambiente.it/sites/default/files/legge\\_08\\_07\\_1986\\_349.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/legge_08_07_1986_349.pdf)

<sup>39</sup> E. Salzano, *Op. Cit.*