

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1398

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **SULLO e LETTIERI**

Presentata il 21 maggio 1964

Nuove norme concernenti il centro archeologico di Paestum

ONOREVOLI COLLEGHI! — Per la protezione del centro archeologico di Paestum, lodevolmente, il senatore Zanotti Bianco propose, ed il Parlamento approvò, la legge 5 marzo 1957, n. 220, la quale determinò un'area di rispetto del raggio di 1.000 metri intorno alle mura pestane e vietò nell'area stessa le nuove costruzioni.

Come ogni legge di puri divieti, tuttavia, nonostante le buone intenzioni, la legge, che pure sembrava così risolutiva nella sua drasticità, si è rivelata ben poco efficace ed ha lasciato aperti quasi tutti i problemi, cosicché si sente il bisogno di nuova più organica disciplina.

La legge Zanotti Bianco ha prestato il fianco a critiche per quattro ordini di motivi.

In primo luogo, non è stato da essa risolto il problema della piena disponibilità del terreno entro le mura dell'area della città antica. Pare impossibile, ma è così. Eppure è evidente che non sarà agevole condurre organiche ricerche scientifiche, storicamente valide, in Paestum, da parte degli organi del Ministero della pubblica istruzione e degli studiosi, fin quando tutti i terreni interessati del piano di ricerca archeologico non saranno stati espropriati.

La questione è diventata più urgente dopo che il Ministro dei lavori pubblici, nel 1962, ha disposto, accogliendo un premuroso voto dell'Associazione « Italia Nostra », lo spostamento della variante della statale n. 18 a monte, in maniera da evitare l'attraversamento di Paestum. Tale spostamento consentirà tra alcuni mesi di poter finalmente unificare la zona del Museo nazionale con la tradizionale zona di scavo, aprendo nuove organiche possibilità di lavoro ai ricercatori.

In secondo luogo, la legge Zanotti Bianco, mentre si propone di evitare deturpamenti futuri, non apporta alcun rimedio ai deturpamenti in atto.

È questo il caso dello stabilimento Cirio, posto immediatamente fuori le mura antiche a sud della città. Durante il lavoro stagionale, in primavera e in estate, fino a 30-40 mezzi pesanti autocarrati, anche con rimorchio, rendono impraticabile la zona, dall'altezza del Tempio di Nettuno fino allo stabilimento, ed invadono la strada extra-murale della cinta, con gli indecenti spettacoli dei rifiuti di fabbrica.

È il caso anche degli abitati di via Tavernelle, vecchie casupole che ingombravano il lato nord delle mura. Si trasformano via via

in edifici di maggior volume, con un risultato ancora più antiestetico, per l'accentuato contrasto del nuovo rispetto al vecchio.

Lo stabilimento Cirio e gli abitati di via Tavernelle andrebbero demoliti con lo spostamento in altra località urbanisticamente idonea. E gli esempi potrebbero continuare.

In terzo luogo, la legge Zanotti Bianco ha aperto una sequela di contestazioni giuridiche di incerto esito per l'amministrazione. Anche perciò si è rivelata poco efficace.

Una delle cause è costituita, senza dubbio, dal pessimo esempio delle pubbliche amministrazioni. Non si può fare i moralisti verso i privati e « razzolare male » con gli enti pubblici.

I cittadini che hanno visto nascere l'autostello A.C.I. con fondi di enti pubblici immediatamente sotto le mura meridionali della città, si sono chiesti perché all'Automobile Club d'Italia dovesse essere concesso quello che ai privati è negato.

Dubbia è la stessa costituzionalità, o almeno la correttezza, della legge 5 marzo 1957, n. 220. Secondo alcuni, i divieti imposti dalla legge n. 220 sarebbero persino elusivi dell'articolo 42 della Costituzione che stabilisce che la proprietà privata può essere bensì espropriata per motivi di interesse generale, ma *solo salvo indennizzo*.

I divieti della legge Zanotti Bianco spogliano infatti i proprietari di diritti sostanziali sui fondi, e tuttavia non concedono alcun indennizzo.

Secondo altri ci sarebbe di peggio.

La legge Zanotti Bianco, invece di stabilire, come dovrebbe, solo alcuni principi, lasciando all'amministrazione l'applicazione, con atto autoritativo detta insieme principi ed applicazione concreta.

Che una legge possa stabilire la subordinazione degli interessi e dei diritti dei proprietari di terreni di Paestum a criteri generali di difesa del Centro archeologico è pacifico. È indiscutibile anche che il legislatore possa determinare i criteri di subordinazione. È discutibile invece che sia legittimo il limite di mille metri, che in sé non è criterio generale, ma determinazione specifica e concreta. Qui sarebbe l'abuso.

Il legislatore avrebbe privato, secondo alcuni critici, i cittadini interessati della tutela giurisdizionale cui hanno diritto.

L'urbanistica, in tutta Italia, e secondo i principi del diritto positivo vigente, è articolata mediante piani regolatori. Essi sono approvati con atto amministrativo e si propon-

gono di armonizzare l'interesse pubblico con i diritti e gli interessi legittimi dei privati in un'aperta dialettica tra la collettività e i cittadini al duplice livello amministrativo e giurisdizionale. Per i piani regolatori, approvati con decreto, è rispettato l'articolo 113 della Costituzione, secondo il quale contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinari e amministrativi.

Un cittadino di Roma toccato dal piano regolatore può esperire le vie di difesa dinanzi agli organi giurisdizionali competenti.

Invece, per i cittadini della zona di Paestum si è creata una disparità di trattamento. Essendo sottoposti ad atto legislativo formale, non vi è possibilità di impugnativa.

Comunque, anche se le critiche sulla costituzionalità della legge Zanotti Bianco non fossero fondate, proverebbero certamente la iniquità del provvedimento. Il legislatore, ricorrendo a leggi che sono, ad un tempo, norma generale, atto amministrativo e sentenza, ha adottato un sistema non ortodosso. Il sistema ha eccitato decine di infrazioni, e non solo da parte di rari costruttori di grandi alberghi, come è stato detto, quanto di contadini modesti della zona, cui è stato proibito di edificare una casetta che non avrebbe toccato l'estetica né danneggiato il paesaggio. E questo mentre l'autostello ACI ha trovato modo di eludere la legge.

Anche per Paestum, è necessario rientrare nelle buone regole dei piani regolatori urbanistici, sia pure con determinate garanzie di approvazione.

Così andiamo al quarto ordine di critica: l'unilateralità della legge Zanotti Bianco, accusata di trascurare le esigenze turistiche ed urbanistiche.

Il piano regolatore di Paestum dovrebbe risolvere tre problemi:

1) assicurare le prospettive e garantire il decoro dei monumenti del Centro;

2) subordinatamente alle esigenze del rispetto e della salvaguardia del Centro, provvedere alle necessità turistiche di Paestum e di Capaccio;

3) risolvere i problemi urbanistici determinati dallo sviluppo economico-sociale della zona di Capaccio.

Questi problemi non si risolvono affatto tracciando un segno geometrico equidistante 1.000 metri dalle mura di Capaccio. È d'uopo un esame attento e accurato, sul terreno anzitutto.

In libera democrazia, c'è poi bisogno che la pubblica amministrazione nella espressione più qualificata, sia sotto l'aspetto urbanistico che sotto l'aspetto archeologico, chiarisca i suoi propositi e li confronti con le esigenze ed i sentimenti delle popolazioni del luogo.

Certo almeno una parte dei terreni intorno alle mura dovrebbe venire espropriata per costituirvi una fascia arborea che renda più sicura la protezione del centro.

Il piano regolatore potrebbe distinguere la zona non edificabile dalla zona edificabile, con particolari modalità.

Archeologia, turismo e vita delle popolazioni, cessando di essere elementi di contrasto, dovrebbero essere armonicamente unificati.

Le popolazioni della zona possono vivere di turismo e sono interessate all'incremento turistico. Il turismo, a sua volta, se realizzato in forme non contrastanti con il carattere dei luoghi, non è in contrasto con l'archeologia. Archeologia e turismo, a giudizio dei proponenti, non vanno disgiunti.

La presente proposta di legge si propone di fornire uno schema di esame al Parlamento che tende a correggere gli errori e ad eliminare le lacune della legge Zanotti Bianco.

E articolata su quattro direttrici:

1) concedere i mezzi finanziari e determinare le modalità tecnico-giuridiche degli espropri nella zona di ricerca, per permettere finalmente di indirizzare correttamente il lavoro scientifico, che trova ora impacci e difficoltà;

2) provvedere alla demolizione delle casupole addossate sulle mura, dello stabilimento industriale assolutamente contrastante con il decoro della zona e di tutte le abitazioni moderne in conflitto con il carattere di Pae-

stum, creando le premesse per evitare che simili sconci possano perpetrarsi per il futuro;

3) tenere conto delle critiche di anticostituzionalità o di scorrettezza giuridica avverso ad una legge che crea sperequazione a danno dei cittadini di una regione rispetto a tutti gli altri cittadini italiani;

4) valutare armonicamente le esigenze archeologiche, turistiche e urbanistiche.

I proponenti sono, ovviamente, a conoscenza del disegno di legge governativo sulla materia e delle polemiche da esso accese.

Il disegno di legge governativo trae origine da uno schema proposto dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro e presentato al Senato della Repubblica nel 1962. Successivamente fu approvato da quel ramo del Parlamento su relazione del senatore Zanotti Bianco.

Uno dei due proponenti la presente proposta, l'onorevole Sullo, nella qualità di Ministro dei lavori pubblici, figura anche come concertante (solo nella seconda fase) del disegno di legge ripresentato alla Camera dei Deputati.

A prescindere dal fatto che l'iniziativa governativa è collegiale e che, per i disegni di legge non aventi particolare interesse politico, si lascia sempre al Ministero competente (in questo caso alla pubblica istruzione) la sostanziale responsabilità della impostazione, i proponenti sono stati spinti, proprio dalle polemiche suscitate sul problema, ad una nuova meditazione della questione, riprendente in esame la materia alla luce di approfondimenti diretti.

Confidano che il Parlamento vorrà onorare con l'approvazione il provvedimento, perfezionandolo e integrandolo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione, con propri decreti, su proposta della Sovrintendenza alle antichità di Salerno, procederà all'esproprio dei terreni, situati entro le mura di Paestum, la cui piena disponibilità sia ritenuta necessaria per agevolare e completare le ricerche scientifico-archeologiche della zona.

ART. 2.

Entro lo stesso periodo, il Ministro della pubblica istruzione, con propri decreti, su proposta della Sovrintendenza alle antichità di Salerno e su conforme parere del Consiglio superiore delle antichità e delle arti (Sezioni I e III riunite), procederà all'esproprio e disporrà la successiva demolizione degli edifici moderni, interni alle mura di Paestum, o situati in prossimità di esse entro il raggio esterno di 1.000 metri, quando la demolizione sia considerata utile per Centro.

ART. 3.

Entro un periodo di diciotto mesi, la Sezione urbanistica del Provveditorato regionale alle opere pubbliche della Campania adotterà d'intesa con la Sovrintendenza alle antichità ed ai monumenti un piano regolatore relativo alla zona delimitata dalla legge 5 marzo 1957, n. 220 ed alle zone contermini, se necessario, nell'ambito del comune di Capaccio.

Il piano adottato sarà sottoposto all'esame del Consiglio comunale di Capaccio che potrà formulare eventuali osservazioni. Esso sarà pubblicato nell'Albo pretorio di Capaccio, successivamente alla deliberazione del comune, per quindici giorni.

Chiunque abba interesse potrà nei successivi trenta giorni formulare osservazioni.

Il piano regolatore sarà approvato definitivamente entro due anni dalla entrata in vigore della legge con decreto del Ministro della pubblica istruzione, su conforme parere del Consiglio superiore delle antichità e delle arti — Sezioni unite prima e terza. Con lo stesso decreto il Ministro deciderà sulle osservazioni di cui al secondo ed al terzo comma del presente articolo.

ART. 4.

Il piano regolatore previsto dall'articolo 3 dovrà:

a) assicurare le prospettive, e garantire il decoro, dei monumenti del Centro;

b) subordinatamente alle esigenze del rispetto e della salvaguardia del Centro, provvedere alle necessità turistiche di Paestum e di Capaccio;

c) risolvere i problemi urbanistici determinati dallo sviluppo economico-sociale della zona di Capaccio.

In particolare, il piano regolatore dovrà prevedere:

- 1) le zone inedificabili a tutti gli effetti;
- 2) le zone limitatamente edificabili, entro le quali potranno essere consentite costruzioni basse e diradate.

ART. 5.

Nell'ambito delle zone inedificabili, il piano regolatore determinerà i terreni da espropriare al fine di costituire una fascia di rispetto e di protezione arborea delle mura. Tali zone saranno espropriate entro un anno dalla approvazione del piano regolatore, con decreti del Ministro della pubblica istruzione.

Uno speciale regolamento emanato su proposta del Ministero della pubblica istruzione di concerto con il Ministero dell'agricoltura detterà le norme per la manutenzione della fascia arborea.

ART. 6.

I permessi di costruzione entro la zona di limitata edificabilità sono concessi, ai sensi del piano regolatore, dal Ministro della pubblica istruzione, sentita la Sovrintendenza competente.

ART. 7.

L'indennità di esproprio per i casi contemplati dalla presente legge è calcolata secondo i criteri previsti dalla legge 15 gennaio 1885, n. 2692.

ART. 8.

In quanto compatibili con la presente legge restano salve le disposizioni contenute nelle leggi 1° giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497 e le altre disposizioni in materia di tutela artistica e paesistica.

Conservano anche pieno vigore i vincoli archeologici e paesistici già imposti.

ART. 9.

Per l'attuazione della presente legge è prevista una spesa di lire 1500 milioni di cui:

- 100 milioni sull'esercizio 1° luglio 1964-31 dicembre 1964;
- 400 milioni sull'esercizio 1965;
- 1000 milioni sull'esercizio 1966.

ART. 10.

La legge 5 marzo 1957, n. 220, è abrogata.

ART. 11.

Alla copertura della somma di lire 100 milioni limitatamente all'esercizio finanziario 1° luglio 1964-31 dicembre 1964 sarà provveduto mediante riduzione di pari importo del capitolo 217 della Tabella n. 6 del bilancio di previsione dello Stato per lo stesso periodo.