

**Giovanni Brugnera**

# **BREVE STUDIO STORICO/GIURIDICO SUL PROBLEMA DELLE COLONIE ABBANDONATE A CESENATICO**

**Per il Comitato di Zona di Ponente-Zadina, Cesenatico (FC)**

Cesenatico, Novembre 2022

## **Introduzione**

Recenti e non isolati episodi di cronaca riguardanti la presenza di occupanti abusivi, spesso con precedenti penali, hanno portato all'attenzione dell'opinione pubblica l'annoso problema delle colonie abbandonate a Cesenatico.

Nella consapevolezza che ruderi di vecchie colonie marine in stato di abbandono non si trovano solo a Cesenatico, ma in tutta la costa regionale e in varie altre parti d'Italia, si vuole qui tuttavia concentrare l'attenzione su quanto avviene nel nostro comune e nello specifico nella zona delle colonie nel quartiere di Ponente: in primo luogo perché questo breve studio è destinato al Comitato di Zona di Ponente Zadina, secondariamente perché in ogni caso è proprio nel quartiere di Ponente a Cesenatico che il problema è più presente, essendo l'area interessata (comprendente una parte cospicua del territorio del quartiere) quella a più alta concentrazione numerica di colonie ed ex colonie marine di tutta la costa romagnola.

Il presente studio, che non ha (ovviamente !) la pretesa di risolvere questo complesso problema, ma può comunque costituire, inquadrando la questione dal punto di vista storico e giuridico, uno strumento di lavoro ed una base di partenza per ulteriori approfondimenti, si apre con una panoramica storica di presentazione, per poi trattare alcune problematiche di natura legale e concludersi quindi con alcune considerazioni finali.

Per quanto concerne la ricostruzione storica, ringrazio per l'aiuto il prof. Gianluca Riguzzi, docente di diritto internazionale all'Università di Trento ed esperto di storia locale e Mauro Agostini, consulente del lavoro e già amministratore unico della Società di Trasformazione Urbana "Città delle Colonie" di Cesenatico .

## **Panoramica storica**

Nel 1986 l'Istituto per i beni culturali dell'Emilia Romagna realizzò una mappatura delle colonie presenti sulla riviera romagnola. Da Marina di Ravenna a Cattolica vi erano 246 colonie marine, di cui l'1,2 per cento costruito prima del 1915 (gli Ospizi Marini), il 14,6 per cento tra le due guerre e l'84,2 per cento nel secondo dopoguerra.

In Italia il fenomeno delle colonie marine, o stabilimenti elioterapici come anche venivano originariamente chiamati, nacque nel secolo XIX allorchè cominciò a diffondersi la consapevolezza dei benefici per l'organismo umano dei bagni in mare e dell'esposizione al sole e all'aria di mare .

Fu però durante il periodo del fascismo che esso, da fatto episodico e pioneristico, divenne un fenomeno ad importante diffusione nazionale . La politica sociale del regime fascista sostenne la diffusione di questi centri per il benessere fisico e per l'irrobustimento delle giovani generazioni, non trascurando aspetti educativi improntati ai valori espressi dal regime stesso. Si aggiunga il fatto che Benito Mussolini, allora capo del governo, memore delle sue origini romagnole, ebbe una particolare attenzione da questo punto di vista per la riviera romagnola.

Ne è dimostrazione, per stare all'ambito locale, la presenza a Cesenatico , sul lungomare di levante, di una struttura molto importante risalente all'epoca del Ventennio, la Colonia Agip. Edificata nel 1937-1938 , venne denominata originariamente "Colonia Sandro Italico Mussolini" in onore di uno sfortunato nipote del duce, morto appena ventenne a Cesenatico. La colonia fu voluta dall'azienda petrolifera Agip , poi divenuta Eni, ente nazionale idrocarburi, per i figli dei propri dipendenti, ma è accertato che fu decisiva la volontà di Mussolini affinché essa fosse edificata proprio in Romagna. Progettata dall' architetto Giuseppe Vaccaro, seguace della scuola di Le Corbusier, essa è un mirabile esempio di architettura razionalista e in quanto tale è oggi tutelata dalla Soprintendenza per il suo pregio culturale. In passato ospitò più volte il famoso presidente dell' ENI Enrico Mattei, il quale a sua volta vi portò ospiti a Cesenatico ambasciatori stranieri ed importanti esponenti del mondo della politica e della cultura.

Con la caduta del fascismo e la ricostruzione nazionale del Dopoguerra non venne meno in Italia e nello specifico in Romagna l'interesse per l'edificazione di colonie marine, particolarmente rispondenti alle esigenze della società italiana dell' epoca.

Si vide quindi sorgere negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento a Cesenatico e in particolare, per quel che qui ci interessa, nel quartiere che sta a Ponente rispetto al porto canale, un grandioso

complesso di colonie marine, di minor pregio architettonico rispetto alla Colonia Agip, ma comunque con caratteristiche peculiari e perfettamente funzionali al loro scopo.

Esse sorsero per iniziativa principalmente di enti pubblici, della Chiesa cattolica ed anche di aziende private per i figli dei propri dipendenti.

Le colonie di Cesenatico, per anni molto frequentate, svolsero una funzione sociale importante e contribuirono a far conoscere in tutta Italia la spiaggia e il mare della nostra località balneare.

Tuttavia, l'evoluzione della società e il cambiamento delle abitudini delle famiglie italiane, in un contesto di diffusione del benessere economico e della possibilità quindi per i figli di trascorrere le vacanze estive insieme ai genitori, in ambienti con maggiori comfort, portò progressivamente, negli ultimi decenni del secolo scorso, ad un'obsolescenza delle colonie marine, che, precocemente invecchiate, furono in buona parte dismesse o convertite ad altri usi.

Si creò pertanto nel quartiere cesenaticense di Ponente-Zadina una vasta area, il viale Cristoforo Colombo e zone limitrofe, dove numerose ex colonie (già in origine ubicate in un'area nel suo complesso molto povera di servizi urbanistici) finirono in condizioni di totale abbandono e di progressivo pesante degrado.

Ne è sorta una questione che è al centro di dibattiti da molti anni, anche con progettazioni importanti e di ampio respiro, ma che purtroppo pare ancora oggi lontana da una soluzione definitiva.

Ad affrontare il problema dal punto di vista politico-amministrativo furono per prime le amministrazioni comunali Zoffoli e Panzavolta, entrambe di centrosinistra, negli anni a cavallo tra il secolo scorso e l'attuale.

In particolare l'amministrazione Panzavolta fece propria l'esigenza di affrontare il problema in un'ottica di riqualificazione di tutta l'area delle colonie di Ponente nel suo complesso.

Fu così che prese piede l'idea di un progetto di riqualificazione urbana e venne indetto a tale scopo un bando pubblico cui aderirono importanti studi di architettura. Vinse il concorso l'Architetto Mario Cucinella di Bologna, il quale realizzò un "Masterplan" volto appunto al recupero dell'area secondo avanzati criteri di edilizia sostenibile dal punto di vista ambientale.

Dieci proprietari di colonie accettarono il piano di riqualificazione, con l'abbattimento di vecchie colonie, con l'edificazione di un paio di grandi alberghi di fascia alta, dei quali Cesenatico soffre una cronica mancanza, la sistemazione a carico dei proprietari di via Cristoforo Colombo e chiedendo in contropartita la possibilità di realizzare un certo quantitativo di residenziale.

Riportiamo di seguito una sintesi di un intervento di Mauro Agostini, già amministratore unico della Società di Trasformazione Urbana “Città delle Colonie” di Cesenatico, in consiglio comunale nel 2010.

## Cosa può significare per Cesenatico la

### "CITTA' DEL MARE CESENATICO S.p.A."

La riqualificazione della Città delle Colonie è di vitale importanza per il futuro della nostra città, basti pensare alla carica innovativa data da strutture turistiche di alta qualificazione (che oggi non abbiamo) e all'enorme ricchezza che porterà in città. Sarà quindi captato un tipo di turismo nuovo e aggiuntivo per Cesenatico, con ripercussioni benefiche generali.

E' prevista la realizzazione di **oltre 1.100 camere d'albergo** che determineranno (secondo stime peraltro assai prudenti) **oltre 300.000 presenze turistiche** (calcolo effettuato per 270 giorni anno al 50% della potenzialità).

Questo nuovo grande polo turistico creerà circa 300 posti di lavoro, di cui la maggior parte a tempo indeterminato.

**Il fatturato previsto solo nel ricettivo è superiore ai 39 milioni di euro.**

Il vantaggio sarà per tutta la città a raggiera. Prendendo a base le valutazioni ufficiali di spesa media del turista si calcola un indotto in ordine di milioni di euro per **ciascuna** delle seguenti attività:

**ristoranti e bar €. 3,6 mil.**

**Spiaggia €. 2,1**

**Sport €. 0,3**

**Ricreative €. 1,2**

**Spostamenti €. 1,59**

**Cura della persona €. 1,11**

**Shopping €. 1,56**

**Abbigliamento €. 1,89**

**Articoli sportivi €. 0,24**

**Altre spese €. 1,5**

**Per un totale di oltre 15 milioni di euro.**

Sarà ampliata la spiaggia con interventi significativi ed efficienti, saranno recuperate intere aree oggi occupate da insediamenti troppo a ridosso del mare e fatiscenti, saranno realizzati interventi ad alta sostenibilità ambientale per realizzare un polo turistico innovativo senza precedenti. Per la riqualificazione del comparto verranno spesi circa 40 milioni di euro in opere pubbliche che saranno a carico dei proprietari interessati.

Da questi primi dati appare chiaro che stiamo trattando di uno degli interventi più importanti della storia di Cesenatico, se non il più importante in assoluto, tale da costituire comunque un'occasione unica per elevare Cesenatico ad un livello più alto rispetto alle altre città turistiche della costa.

### L'intervento in numeri

#### Incremento volumetrico

	Ambito 1	Ambito 2	Motel	Ambito 3	Totale
Esistente	162.877	120.771	10.040	3395	297.064
futuro	197.137	143.425	51.220	4200	395.982
	21,03%	18,76%	410,16%	23,7%	33,40%

CARICO OPERE PUBBLICHE (in milioni)				
ambito 1	ambito 2	ambito 3	camping	valore medio
€ 19,50	€ 11,60	€ 0,80	€ 8,00	€ 39,90
49%	29%	2%	20%	100%

AREE CHE RITORNANO AL PUBBLICO (in milioni)						
22,18	23,8	14,22		60,2		
monetizzazione residenziale sociale			5,68	3,01	3,12	11,81

Nel 2008- 2009 sopravvenne però la nota crisi immobiliare-finanziaria mondiale, le banche restrinsero le possibilità di credito e i privati investitori andarono in affanno.

Nel 2011 a Cesenatico ci fu inoltre un cambiamento politico e all'amministrazione Panzavolta subentrò il centrodestra guidato da Roberto Buda.

Con il consenso dei proprietari ebbe luogo per volontà della nuova maggioranza uno snellimento del masterplan delle colonie, con un progetto rivisto, comunque molto corposo dal punto di vista economico in quanto l'intervento previsto ammontava a parecchie decine di milioni di euro. Il progetto ebbe ampissima risonanza in Italia e all'estero, oltre che, come è ovvio, a Cesenatico, e riscosse vivo interesse nel mondo degli operatori immobiliari turistici, in particolare di un gruppo leader a livello internazionale, Falkesteiner, che si disse disposto ad aderire al progetto con ingentissimi investimenti.

Intanto però gli anni trascorrevano e in attesa della formale approvazione dei progetti la situazione di degrado del quartiere peggiorava.

Nel 2016 ebbe luogo un nuovo rovesciamento dei rapporti di forza politici in città e tornò al governo comunale la sinistra con il nuovo sindaco Gozzoli e frattanto lo stato di degrado della zona delle colonie di Ponente finiva ripetutamente sui giornali.

Infatti Il Resto del Carlino nell'edizione locale del 2 novembre 2017 titolava così: "*Cesenatico, il sindaco : "Le ex colonie fatiscenti vanno murate o demolite"*". Sottotitolo: *Soprattutto a Ponente diventano spesso covo di malintenzionati.*

Scorrendo il testo dell'articolo, dove si informavano i lettori del rinvenimento di persone sospette nei locali abbandonati delle colonie, il sindaco Gozzoli all'intervistatore dichiarava quanto segue: "*Abbiamo delle criticità nelle colonie abbandonate, nell'area della stazione ferroviaria e nei parcheggi. Qui di frequente le forze di polizia trovano ladri e malviventi. I carabinieri e gli agenti del posto estivo di polizia stanno facendo un lavoro importante. Ora che si è conclusa la stagione estiva, da parte nostra possiamo impiegare gli agenti di polizia municipale del Nucleo antidegrado per effettuare controlli in queste zone, sempre in collaborazione con le altre forze dell'ordine.*"

Entrando nello specifico delle colonie abbandonate dichiarava inoltre: "*Faccio un appello ai proprietari perchè mantengano pulite le aree, curino il verde e impediscano l'accesso alle persone indesiderate murando gli ingressi. Stiamo valutando di incentivare le demolizioni dei vecchi ruderi attraverso sgravi fiscali e sconti sull'Imu, tuttavia fino a quando ciò non sarà definito i proprietari devono sorvegliare i loro beni come prevedono le leggi e le ordinanze. Altrimenti rischiano di incorrere in pesanti sanzioni.*"

Passa circa un anno e mezzo e il 7 marzo 2019 il notiziario Cesenatoday dà notizia di una lettera indirizzata dal sindaco Gozzoli a tutti i proprietari delle colonie abbandonate nella quale, come riferisce il notiziario, si intimano i proprietari ad intervenire per mettere in atto ogni mezzo di difesa passiva o di impedimento fisico teso ad ostacolare l'utilizzo abusivo e incompatibile con lo stato

precario della colonia stessa. Inoltre un altro obbligo a carico dei proprietari è la manutenzione delle aree cortilizie: lo sfalcio dell'erba, le potature e il ripristino delle recinzioni.

Abbiamo rinvenuto in rete questi due reportages giornalistici, fra i molti che si potrebbero trovare spulciando nelle trascorse annate dei mezzi di informazione locale, a testimonianza di come il problema sia noto e risalente nel tempo, anche se a tutt'oggi non si vede ancora una concreta soluzione.

Frattanto però agli inizi del 2019 avveniva un passaggio importante, cioè l'approvazione da parte del comune di Cesenatico, alla fine di un lungo e complicato percorso, dell'accordo di programma sul comparto delle colonie di Ponente: si tratta del necessario strumento di programmazione urbanistica concordato tra Comune, Provincia e proprietari, con la partecipazione anche di altri enti interessati, come ad esempio l'Enel.

Merita ricordare che a questo accordo si arrivò dopo un lungo e faticoso percorso fatto di complesse trattative per trovare un'indispensabile intesa tra enti pubblici e proprietari delle colonie.

Riportiamo per intero il comunicato stampa del Comune che all'epoca annunciava il fatto.

## Approvato l'accordo di programma "Comparto delle Colonie di Ponente di Cesenatico – Ambito 1"

venerdì 11 gennaio 2019



COMUNICATO STAMPA

## **Approvato l'accordo di programma "Comparto delle Colonie di Ponente di Cesenatico – Ambito 1"**

*Il Consiglio Comunale ha approvato con 10 voti favorevoli*

Nella serata di giovedì 10 gennaio il Consiglio Comunale ha approvato con 10 voti favorevoli (Partito Democratico e Partito Repubblicano Italiano), 1 voto di astensione (Lega per Cesenatico) e 4 voti contrari (Movimento 5 stelle e Lista Civica per Buda), l'accordo di programma relativo al Comparto 1 delle Colonie di Ponente.

Si conclude così – almeno dal punto di vista amministrativo – un percorso iniziato nel 2008 che ha visto la partecipazione di due Enti pubblici, il Comune di Cesenatico e la Provincia di Forlì-Cesena, e un gruppo di società sottoscrittrici un accordo finalizzato alla riqualificazione di un ampio tratto di Ponente, compreso tra le vie Cavour e Magellano e che vede coinvolte 12 delle 14 colonie marine presenti e attualmente in grave e avanzato stato di degrado e abbandono.

L'ultimo passaggio in Consiglio Comunale risale al 23 ottobre 2015, quando l'allora Consiglio Comunale, successivamente al parere favorevole espresso dal Consiglio Provinciale, diede parere favorevole all'accordo preliminare. Dal 2016 ad oggi la nuova amministrazione è intervenuta per modificare e migliorare gli interventi previsti su area pubblica: l'area, oggi occupata dalla sede di Cesenatico Servizi Srl, destinata da progetto a parcheggi pubblici, la piazza Marco Polo e il parco dunoso che dovrà essere realizzato a seguito della demolizione delle colonie e al loro arretramento di circa 80mt rispetto all'area di spiaggia.

È previsto che tale area sarà ceduta al Comune per consentire la realizzazione di un waterfront, un progetto innovativo con una duna, camminamenti e percorsi dedicati a protezione delle nuove costruzioni che dovranno sorgere a monte e con la previsione di n.3 stabilimenti balneari.

I firmatari dell'accordo oltre alla Provincia e al Comune sono: Società Cesenatico Resort S.r.l. (Colonie Paolo VI, Leone XIII, Daniela (Forlì), Società Frontemare S.r.l. (colonia Casa S. Francesco), Società Immobiliare Esmeralda S.r.l. (colonia Mare e Sole), Villa (ex pertinenza parziale della colonia S. Arcangiolese) di Clementi Simona e Montorzi Massimiliano, Società Eurocolumbus S.r.l. (colonia Ave Maria), Società Immobiliare Uno Punto Verde S.r.l.

(colonie S. Arcangiolese e Adriatica), Società San Gio S.r.l. (San Pietro), Società Perugia S.r.l. (colonia Perugia), Società Cabit S.r.l. (colonie Perazzolo e Clara ex S.A.E. Sadelmi).

L'area oggetto di accordo ha un'estensione di 149.167mq, i volumi esistenti rimarranno invariati, fatta salva la colonia Ave Maria che gode di un premio del 5% in quanto sarà demolita e i volumi attribuiti al resto del comparto. 53% la quota del ricettivo previsto, 42% il residenziale, 5% il commerciale.

Oltre ad una nuova pianificazione del parco spiaggia e della duna a protezione dell'abitato, dal preliminare al definitivo sono occorsi alcuni cambiamenti.

Inoltre solo una cifra pari al 15% dell'intera area di spiaggia sarà prevista come spiaggia attrezzata; all'interno dell'accordo i privati hanno sottoscritto, infatti, l'impegno a rinunciare a tutte le concessioni demaniali in essere e a mantenere l'85% dell'area spiaggia come spiaggia libera.

Tra le novità introdotte, oltre ad un ridisegno complessivo di piazza Marco Polo, che è stata ridisegnata eliminando i parcheggi prima previsti in quell'area, si registra anche la cessione, in comodato d'uso gratuito al Comune fin dalla firma dell'accordo, di tutte le aree spiaggia sulle quali dovrà sorgere il parco del mare.

Modificate anche alcune tempistiche degli interventi: dall'approvazione definitiva, che avverrà tramite decreto del Presidente della Provincia, i privati avranno 1 anno di tempo (con una proroga massima di mesi 6 su decisione del collegio di vigilanza) per sottoscrivere la prima convenzione e presentare le relative garanzie fideiussorie, pena la decadenza dell'accordo.

Ai privati spetterà l'onore di ricostituire la sede della società in house Cesenatico Servizi su un terreno di proprietà comunale già individuato, in quanto l'area oggi occupata dalla società pubblica del Comune è previsto sia trasformata in parcheggi pubblici.

Rispetto al preliminare 2015 si registra, inoltre, la mancata firma da parte della società Zanigni la cui proprietà quindi non sarà all'interno della trasformazione come l'area di proprietà Gori.

Con la sottoscrizione dell'accordo di programma i privati si assumono un onore di opere pubbliche (strade, fogne, pubblica illuminazione, ciclabili ecc) pari a 10 milioni di euro.

L'accordo che prevede la trasformazione urbanistica ad invarianza volumetrica, consentirà ai privati di cambiare la destinazione d'uso dei fabbricati in hotel e residenze per un volume complessivo così suddiviso.

“Con la ratifica del Consiglio comunale si conclude un percorso iniziato nel 2008 e che aveva visto l'assenso preliminare nel 2015 con la precedente Amministrazione – commenta il Sindaco Matteo Gozzoli – Entro il mese di gennaio il Presidente della Provincia di Forlì-Cesena, con decreto, darà la possibilità ai privati di intervenire per la riqualificazione di una delle aree più degradate della nostra città. Dopo il lungo percorso fatto l'auspicio è che quell'area di Ponente possa davvero essere riqualificata. L'Amministrazione comunale ha previsto che ciò dovrà avvenire entro tempi brevi (1 anno più 6 mesi di proroga) pena la decadenza dell'accordo, in quanto quella parte di Ponente non può più aspettare. Ringrazio, infine, gli uffici del settore Sviluppo del Territorio e della Provincia per il confronto avuto in questi mesi”.

Giunti a questo punto, che pareva risolutivo, nel 2020 scoppia tuttavia come noto la pandemia da coronavirus e questo rende impossibile ai proprietari firmatari rispettare i termini temporali dell'accordo, che malauguratamente decade.

Non risulta che il Comune abbia agito in giudizio per far valere l'accordo.

Ne segue un rimpallo di responsabilità, sul quale non entriamo qui nel merito, per non alterare la fisionomia di questo scritto che vuole essere un'analisi storico/giuridica e non una sede di giudizi politici.

Sta comunque di fatto che il lungo e faticoso lavoro di tante persone, che ha portato via oltre un decennio di tempo e di trattative, finisce in fumo e la situazione torna al punto di partenza, come in un tristissimo “gioco dell'oca” e Cesenatico perde un'opportunità che non è esagerato definire storica.

Le vicende più recenti vedono la questione delle vecchie colonie di Ponente al centro della campagna elettorale per il rinnovo del consiglio comunale di Cesenatico (ottobre 2021), con lo sfidante candidato Sindaco Buda favorevole, in particolare, ad incentivare l'innovativo strumento dei condhotel (alberghiero più residenziale), promossi dalla legge regionale 23 aprile 2019 n.3, per il rilancio del comparto ed il Sindaco uscente Gozzoli (poi riconfermato dal voto dei cittadini) contrario.

Nel frattempo hanno preso il via per volontà del comune alcuni importanti lavori di riqualificazione della zona, definita “waterfront”, a cominciare dalle fognature: doveroso in proposito ricordare che in base al decaduto accordo di programma questi lavori sarebbero stati assunti dai privati investitori, senza oneri per le casse pubbliche. Rimane tuttavia irrisolto l'eterno problema degli edifici fatiscenti.

E con ciò siamo arrivati ai giorni nostri.

## Questioni legali

Esaurita questa necessaria illustrazione del tema dal punto di vista “storico”, osserviamo che la situazione di fatto delle colonie abbandonate a Ponente di Cesenatico comporta a nostro avviso un triplice ordine di problemi, tra loro correlati, che così possiamo riassuntivamente indicare:

- A) **Problema di decoro e di igiene pubblica.** E' gravemente dannoso per l'immagine di una città turistica fondamentalemente bella, accogliente e a tratti direi anche signorile come Cesenatico la presenza, a breve distanza dal centro urbano, di un'area così degradata. Gli edifici diroccati e fatiscenti di Ponente sono una vera bruttura che deturpa l'ambiente e colpisce molto negativamente chi si reca per turismo in città. Inoltre, le aree abbandonate sono ricettacolo di topi e altra fauna selvatica e questo può incidere negativamente sulla salute pubblica, diffondendosi sporcizia e malattie.
- B) **Problema del pericolo di crolli.** Siamo infatti in presenza di edifici abbandonati da decenni e da decenni privi quindi di qualsiasi manutenzione, il che li rende ovviamente a rischio di crolli, in una zona dove c'è sempre transito di persone e mezzi , soprattutto d'estate.
- C) **Problema della presenza incontrollata di occupanti abusivi,** talora persone anche per altre ragioni ai margini della legalità, con conseguente rischio di diffusione della delinquenza nel quartiere e in città.

Senza pretesa di completezza, e senza voler dare al presente scritto un tono da parere legale o da consulenza, che peraltro nessuno ci ha richiesto, ma al solo fine di offrire al quartiere di Ponente Zadina delle informazioni sperabilmente utili, si esporranno alcuni elementi presenti nella legislazione vigente che, con riguardo a questi problemi, potrebbero migliorare il grado di consapevolezza critica della cittadinanza e aiutare le decisioni di chi amministra.

Infatti, nei dibattiti e nei documenti pubblicati anche in internet sull'argomento delle vecchie colonie ci si sofferma molto sui (pur importanti) aspetti di competenza degli architetti e degli urbanisti, lasciando però in ombra gli aspetti di competenza dei legali. Tenteremo di colmare almeno in parte questa lacuna.

### 1. Le fonti primarie di diritto: Costituzione e norme dell'Unione Europea

Nell'affrontare un tema dal punto di vista giuridico è sempre bene partire dalle norme più importanti, cioè dalla Costituzione, nonché dall'ordinamento europeo e dal diritto internazionale (richiamati, questi ultimi, dallo stesso articolo 117 della Costituzione) .

Per quanto riguarda la Costituzione, possiamo ricordare qui alcuni articoli che in qualche modo offrono qualche indicazione di principio per l'argomento di cui ci occupiamo, fermo restando che la soluzione dei problemi andrà poi ricercata in altre norme, di più immediata applicabilità, di cui si riferirà in seguito .

Indichiamo per primo l'**articolo 9**, posto tra gli articoli da 1 a 12 della Costituzione, tra i principi fondamentali della Repubblica. L'articolo 9, che tutela il paesaggio, è stato recentemente oggetto di una modifica che ha introdotto in Costituzione la tutela dell'ambiente e degli animali (su quest'ultima non mi soffermo perché esula dal nostro tema.)

Questo è il testo:

**ART. 9.** *La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

**Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.**

**Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. (Eccetera).**

La tutela del paesaggio trova compiuta disciplina nel *decreto legislativo 22 gennaio 2004 n.42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"*. Ne parleremo brevemente più avanti.

C'è poi l'importante **articolo 117**, già citato, della Costituzione, in vigore nella forma attuale dal 2001, che si occupa della distribuzione di potestà legislativa e regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali.

Vi si stabilisce che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in una serie di materie tra cui la lettera s) del secondo comma indica **la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**.

Per tutta una lunga serie di altre materie, la legislazione è detta concorrente tra Stato e Regioni: la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato .

Tra queste materie, oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, per noi particolarmente qui interessante è il **governo del territorio**, materia che peraltro tradizionalmente è conosciuta e disciplinata con il diverso nome di **Urbanistica**. Interessa direttamente il nostro tema. Ne tratterò più avanti.

Nelle materie non di esclusiva spettanza statale, né oggetto di legislazione concorrente Stato-Regioni,, la potestà di fare leggi spetta esclusivamente alle Regioni.

Le Regioni e gli enti locali hanno inoltre, secondo le previsioni dell'art. 117 Costituzione, potestà regolamentare.

Vale la pena ricordare inoltre che il successivo **articolo 120 della Costituzione** prevede un potere del Governo di sostituirsi al Comune inadempiente in situazioni di pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

Un'ultima norma costituzionale che può essere qui utile ricordare è quella di cui all'**articolo 42**, che trattando del **diritto di proprietà**, nei suoi primi tre commi si esprime così:

*“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.*

*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.*

***La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.”***

Per quanto riguarda i poteri di esproprio, riservati per disposizione costituzionale alla Pubblica Amministrazione, diremo qualcosa di specifico più avanti.

Come sappiamo le norme della Costituzione sono molto importanti perché indicano i principi fondamentali entro i quali il Legislatore e la Pubblica Amministrazione devono operare.

Per quanto invece riguarda le **fonti di diritto europeo e internazionale**, non ho avuto modo, nel tempo che ho fin qui avuto a disposizione, di rinvenire norme di questo tipo che si siano occupate delle colonie abbandonate. Considerando che la materia sembra in generale estranea dall'ambito delle competenze dell'Unione Europea, verrebbe da escluderne la presenza.

Tuttavia, il testo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona nel 2007, ha introdotto competenze unionali in materia di **ambiente**, concetto abbastanza vago e generico, per cui questo aspetto andrebbe tenuto d'occhio e potrebbe meritare ulteriori approfondimenti, vista anche la (criticabile) tendenza dell'Unione Europea ad abbondare in regolamenti, direttive e altri atti normativi in tutti i settori, anche quando non sembrerebbero essere di sua specifica competenza..

## **2. La disciplina di legge ordinaria.**

### **A. Codice civile.**

Nel codice civile ho rinvenuto un paio di articoli che potrebbero avere qualche utilità applicativa ai nostri fini. Dico “potrebbero”, usando il condizionale, perché in realtà si tratta di norme appunto civilistiche che riguardano per principio rapporti tra privati . Dunque difficilmente si adattano a

una situazione in cui occorre disciplinare problemi di rilievo pubblico. Ne riferisco comunque, per completezza di indagine .

Le norme toccano in particolare l'aspetto del pericolo di crolli in edifici abbandonati.

Gli articoli ai quali mi riferisco sono il n. **1172 codice civile** ( "**Denuncia di danno temuto**") e il **2053 codice civile** ( "**Rovina di edificio**") .

L'articolo 1172 disciplina una delle due cosiddette *azioni di nunciazione*, risalenti al diritto romano, (l'altra è la "denuncia di nuova opera", articolo 1171) ed afferma in particolare che *"il proprietario, il titolare di altro diritto reale di godimento o il possessore, il quale ha ragione di temere che da qualsiasi edificio, albero o altra cosa sovrasti pericolo di un danno grave e prossimo alla cosa che forma oggetto del suo diritto o del suo possesso, può denunciare il fatto all' autorità giudiziaria e ottenere , secondo le circostanze, che si provveda per ovviare al pericolo. L'autorità giudiziaria, qualora ne sia il caos, dispone idonea garanzia per i danni eventuali ."*

La disciplina dell'esercizio dell'azione legale di denuncia di danno temuto è poi contenuta nel codice di procedura civile.

Il caso concreto che può prospettarsi è quello di due proprietari confinanti, dei quali uno abbia motivo di temere che dai vizi di costruzione o dallo stato di fatiscenza dell'edificio di proprietà dell'altro possa derivare, per crollo o altro, un danno alla sua proprietà. Si agisce dunque davanti al giudice civile per far rimuovere il pericolo, ad esempio con l'abbattimento.

L' articolo 2053 del codice civile (Rovina di edificio) afferma invece che *"il proprietario di un edificio o di altra costruzione è responsabile dei danni cagionati dalla loro rovina, salvo che provi che questa non è dovuta a difetto di manutenzione o a vizio di costruzione."* Qui come si vede si considerano edifici che crollino per incuria o altro e la connessa responsabilità civile. Nel colonie di Ponente non mi risulta che ancora la situazione si sia verificata in concreto, tuttavia il rischio c'è.

Sulla responsabilità civile mi paiono qui sufficienti questi cenni.

## **B. Codice della Strada**

Problemi analoghi a quelli prospettati dal codice civile sono affrontati dal vigente Codice della Strada, ove il legislatore si preoccupa della manutenzione dei fondi confinanti alla sede stradale in vista della pubblica incolumità. Ne trattano gli articoli 29, per quanto riguarda la manutenzione di piante e siepi e 30 per quanto riguarda fabbricati e muri pericolanti vicino alla strada.

Queste norme sembrano più appropriate per la situazione delle colonie di Ponente rispetto a quelle del codice civile. Si noti che la norma (art. 30 ) fa comunque salvi i provvedimenti contingibili e urgenti che il sindaco deve adottare a tutela della pubblica incolumità, ai sensi del T.U.E.L.: ne tratterò più avanti e direi che queste norme del codice della strada ne rafforzano comunque la portata.

Ecco cosa dice il Codice della Strada.

## Decreto legislativo del 30/04/1992 - N. 285

*Gazzetta Uff. 18/05/1992 n. 114*

### **Art. 29 - Piantagioni e siepi.**

1. I proprietari confinanti hanno l'obbligo di mantenere le siepi in modo da non restringere o danneggiare la strada o l'autostrada e di tagliare i rami delle piante che si protendono oltre il confine stradale e che nascondono la segnaletica o che ne compromettono comunque la leggibilità dalla distanza e dalla angolazione necessarie.
2. Qualora per effetto di intemperie o per qualsiasi altra causa vengano a cadere sul piano stradale alberi piantati in terreni laterali o ramaglie di qualsiasi specie e dimensioni, il proprietario di essi è tenuto a rimuoverli nel più breve tempo possibile.
3. Chiunque viola le disposizioni del presente articolo è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 173 a Euro 694 (1) .
4. Alla violazione delle precedenti disposizioni consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo, per l'autore della stessa, del ripristino a sue spese dei luoghi o della rimozione delle opere abusive secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI.

### **Art. 30 - Fabbricati, muri e opere di sostegno.**

1. I fabbricati ed i muri di qualunque genere fronteggianti le strade devono essere conservati in modo da non compromettere l'incolumità pubblica e da non arrecare danno alle strade ed alle relative pertinenze.
2. Salvi i provvedimenti che nei casi contingibili ed urgenti possono essere adottati dal sindaco a tutela della pubblica incolumità, il prefetto, sentito l'ente proprietario o concessionario, può ordinare la demolizione o il consolidamento a spese dello stesso proprietario dei fabbricati e dei muri che minacciano rovina se il proprietario, nonostante la diffida, non abbia provveduto a compiere le opere necessarie.
3. In caso di inadempienza nel termine fissato, l'autorità competente ai sensi del comma 2 provvede d'ufficio alla demolizione o al consolidamento, addebitando le spese al proprietario.

*(...) omissis*

8. Chiunque non osserva le disposizioni di cui al comma 1 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 430 a Euro 1.731 (2) .

## C. Codice Penale

Passando ora all'ambito del diritto penale, entriamo in un campo in cui più direttamente la giustizia opera in favore della collettività e non solo dei diritti dei singoli, punendo con sanzione penale determinati comportamenti aventi pubblica rilevanza.

Nel codice penale ho rinvenuto due disposizioni per noi di specifico interesse: **l'articolo 633 (Invasione di terreni o edifici)** e **l'articolo 677 (Omissione di lavori in edifici o costruzioni che minacciano rovina)**.

L' articolo 633 codice penale , posto nel codice tra “i delitti contro il patrimonio”, così recita:

- 1. Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032.*
- 2. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata.*
- 3. Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.*

Queste norme sono dirette a fronteggiare il problema che ho indicato sopra sotto la lettera C, ovvero quello delle occupazioni abusive e si vuole sanzionare appunto gli occupanti abusivi.

L'altra disposizione penale in esame può invece fronteggiare il problema che ho indicato alla lettera B), cioè il pericolo di crolli e mira invece a sanzionare la negligenza del proprietario o comunque del responsabile dell'edificio .

L'articolo 677 codice penale, posto nel codice tra “le contravvenzioni concernenti l'incolumità pubblica” , così recita:

- 1. Il proprietario di un edificio o di una costruzione che minacci rovina ovvero chi è per lui obbligato alla conservazione o alla vigilanza dell'edificio o della costruzione, il quale omette di provvedere ai lavori necessari per rimuovere il pericolo, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 154 euro a 929 euro.*
- 2. La stessa sanzione si applica a chi, avendone l'obbligo, omette di rimuovere il pericolo cagionato dall'avvenuta rovina di un edificio o di una costruzione.*
- 3. Se dai fatti preveduti dalle disposizioni precedenti deriva pericolo per le persone, la pena è dell'arresto fino a sei mesi o dell'ammenda non inferiore a 309 euro.*

Come si vede qui c'è stata una parziale depenalizzazione ad opera del decreto legislativo 30 dicembre 1999 n.507 articolo 59 che poi, introducendo un articolo 19 bis tra le disposizioni di coordinamento del codice penale, ha indicato il soggetto responsabile dell'applicazione della sanzione amministrativa nella persona del sindaco. Pertanto si può dire che nell'applicazione di questa norma c'è una diretta responsabilità del sindaco del comune.

Si noti poi che permane la sanzione di carattere penale qualora sussista pericolo per le persone, come indica l'ultimo comma dell'articolo; in una realtà urbanizzata come quella del quartiere di Ponente a Cesenatico non sembra difficile ravvisare la sussistenza di tale genere di pericolo. In questo caso per rendere applicabile in concreto la norma occorre che qualcuno con una denuncia porti la questione all'attenzione della Magistratura.

A queste due norme penali, la cui rilevanza è immediatamente percepibile, mi sento in dovere di aggiungerne una terza, che chiama in causa il Sindaco in quanto pubblico ufficiale cui incombono determinate responsabilità in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica .

Si tratta dell' **articolo 328 codice penale (Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione)**, che così recita:

*Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.*

*Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a euro 1.032, Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.*

Ribadisco che ai sensi della legge il sindaco è un pubblico ufficiale.

Ulteriori norme penali che andrebbero in qualche modo a toccare il tema di cui ci occupiamo potrebbero trovarsi in altre fonti, come ad esempio il testo unico pubblica sicurezza o il testo unico immigrazione, ma il discorso si allargherebbe troppo e dunque direi per ora di fermarmi qui.

#### **D. Norme di diritto amministrativo.**

Sono molto importanti per questa materia.

Indichiamo innanzitutto una norma che collocata all'interno del cosiddetto “**decreto Sicurezza**” del 04.10.2018 n.113 ha natura ibrida tra il civile, il penale e l'amministrativo ed è l'**articolo 31 ter** “disposizioni in materia di occupazione arbitraria di immobili”. Esso disciplina l'attività del prefetto, del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e della forza pubblica per quanto riguarda l'esecuzione di ordinanze di rilascio di immobili occupati arbitrariamente, esecuzione per la quale vengono fissati tempi e modalità precise.

Ma è soprattutto sul **Testo Unico Enti Locali ( decreto legislativo del 18.08.2000 n. 267)** che vogliamo focalizzare l'attenzione, perché riguarda più specificamente i doveri del sindaco quale organo di vertice del Comune e titolare di funzioni di rilevanza statale..

L' articolo n. 50 ( “Competenze del sindaco e del presidente della provincia”) dopo l'iniziale affermazione secondo la quale “*il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia*” (comma 1), stabilisce (comma 5) che “*in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco(...). Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco , quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana.*”

L'inosservanza di queste ordinanze del sindaco è sanzionata piuttosto pesantemente in via amministrativa.

Molto più articolato e significativo ai fini della nostra ricerca è il disposto del successivo articolo 54 Testo Unico Enti Locali: lo riporto nella sua interezza, evidenziando in grassetto le parti per noi più significative.

**1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:**

**a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;**

**b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;**

**c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto.**

2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorita' nazionale di pubblica sicurezza.

3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

**4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione (2).**

**4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare [ le situazioni che favoriscono ] l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti (3).**

5. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

5-bis. Il sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato;

6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4.

**7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.**

8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.

**9. Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale (4).**

10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può

conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

**11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.**

12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco.

Un articolo molto importante, come si vede, che disciplina i compiti del sindaco di concerto con il prefetto per quanto riguarda la sicurezza e l'ordine pubblico. Ritengo che quanto previsto in particolare dal comma 4 . *(Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione )* possa legittimare interventi anche radicali da parte del Sindaco, fino alla demolizione coattiva degli immobili fonte di pericolo, venuta meno ogni altra soluzione possibile, qualora non vi provvedano i proprietari a ciò diffidati.

Lo conferma il successivo comma 7 :

. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 e' rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.

Vi è dunque un preciso potere d'ordinanza per motivi di incolumità pubblica e di pubblica sicurezza a disposizione del Sindaco del quale a mio avviso egli è tenuto, in caso di bisogno e d'intesa col Prefetto, a far uso.

Tra le norme di diritto amministrativo rientra anche tutto quello che ricade sotto la voce **Urbanistica**, o come dice la Costituzione, il Governo del Territorio.

Prima di tutto occorre fare una doverosa menzione di quelle che sono le norme a tutela del paesaggio, che risultano vincolanti e cogenti rispetto a tutta la disciplina particolare del territorio.

Mi riferisco in particolar modo al D. L.vo 22 gennaio 2004 n. 42 "**Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002 n.137**". Vi sono contenute disposizioni molto importanti a tutela del paesaggio, che come abbiamo visto è un bene tutelato dalla Costituzione.

In tale testo vengono posti sotto protezione una serie di beni culturali ma anche paesaggistici, che vengono sottoposti a vincoli stringenti e vengono demandate importanti competenze alle Regioni per quanto riguarda la stesura di piani paesaggistici che pongono dei limiti a tutta la pianificazione territoriale di dettaglio.

Molto importante da ricordare è l'articolo 142 che stabilisce che sono comunque di interesse paesaggistico e sono tutelati dalla legge, tra gli altri, "*i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare*". Per quanto la legge si preoccupi in sostanza delle costruzioni nuove, è evidente che anche l'esistente, nella

fattispecie le nostre colonie ricadono sotto le cure del Legislatore, che impone una particolare attenzione alla cura della fascia costiera.

L'urbanistica è una materia molto vasta e specialistica che richiederebbe una lunga trattazione qui non possibile. Una materia oltretutto a cui si dedicano a tempo pieno professionisti specializzati e uffici tecnici della Pubblica Amministrazione, che potrebbe essere il caso di interpellare per avere informazioni capire qual è attualmente, alla luce degli ultimi sviluppi, la situazione da questo punto di vista nel quartiere di Ponente a Cesenatico.

Mi limito a dire che la disciplina delle **espropriazioni per pubblica utilità** è fissata nei suoi principi generali dall'articolo 42 terzo comma della Costituzione, già in precedenza da me citato: principi che sono la riserva di legge, il giusto indennizzo e i motivi di interesse generale.

La normativa specifica è invece contenuta nel DPR 8 giugno 2001 n. 327, Testo Unico Espropriazioni.

Potrebbe assumere rilievo questa disciplina qualora il Comune, ravvisando la necessità di destinare a parcheggio pubblico un'area di Ponente, visti i cronici problemi di parcheggio che si manifestano nel quartiere durante la stagione turistica (soprattutto nei fine settimana) decidesse di acquisire, almeno parzialmente, come auspicato da alcuni cittadini, un'area come ad esempio potrebbe essere quella occupata da aree inutilizzate da lungo tempo e da edifici pericolanti lungo la via Cavour, tra l'incrocio con viale Vespucci e il mare.

Segnalo peraltro che la tendenza delle pubbliche amministrazioni è quella di avviare in modo preferenziale trattative di acquisto con strumenti di diritto privato riguardo a immobili di pubblica utilità e utilizzare in via soltanto residuale la procedura di esproprio, che può comportare come noto tempistiche lunghe ed ha un aspetto autoritario che oggi a molti non piace.

In ogni caso ci sarebbero dei costi da affrontare per il Comune, probabilmente finanziabili in parte dalla Regione, come dirò in seguito, ma tali costi si ripagherebbero nel tempo con i corrispettivi della sosta.

Un'altra area di studio, che meriterebbe adeguati approfondimenti, è quello della normativa proveniente dalla Regione Emilia Romagna in ambito urbanistico. Ci sono in Regione uffici tecnici e giuridici che si occupano specificamente di questa materia e producono al riguardo vari documenti.

Mi pare qui opportuno soffermarmi in particolare sulla **legge regionale Emilia Romagna 3 luglio 1998 n. 19 "Norme in materia di riqualificazione urbana"**.

Una legge molto importante e che meriterebbe di essere studiata con attenzione. Perché si occupa tra le altre cose anche del recupero delle vecchie colonie, oltre che di altri edifici dismessi.

E' una legge, va detto, che ha ispirato i progetti di recupero urbanistico avviati negli anni scorsi a Cesenatico e malauguratamente bloccatisi, come ricordato in precedenza.

Non potendo esaminarla tutta articolo per articolo, cerco quanto meno di elencarne i punti fondamentali.

Il primo articolo, che fissa i principi di fondo della legge, merita di essere riportato alla lettera, almeno nei primi due commi.

1. La Regione Emilia Romagna, nel quadro dei principi stabiliti dalla normativa vigente ed in coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, promuove la

riqualificazione urbana, favorendo una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate.

! bis. La Regione favorisce le iniziative che a livello locale promuovono la partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi della riqualificazione urbana attraverso l'istituzione di processi partecipativi o di laboratori di urbanistica partecipata e incentiva il ricorso da parte dei Comuni a procedure concorsuali che consentano la scelta del progetto che meglio corrisponde agli obiettivi di qualità attesi.

Importante sottolineare che la regione incentiva la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche per il recupero delle aree abbandonate e per implicito esclude soluzioni calate dall'alto.

Viene demandato agli organi elettivi del Comune di individuare gli ambiti del territorio da sottoporre a riqualificazione, tra cui vengono specificamente individuate aree produttive e di servizio dismesse, caserme, aree militari, carceri, **colonie**, immobili dimessi del sistema sanitario e scolastico, eccetera.

L'articolo 2 comma 4 ribadisce che l'attività del Comune deve svolgersi "assicurando la massima partecipazione e cooperazione dei soggetti pubblici e privati interessati, nelle forme più idonee individuate dall'amministrazione comunale, con particolare attenzione al coinvolgimento dei cittadini che risiedono o operano nell'ambito da riqualificare ovvero negli ambiti interessati dagli effetti della riqualificazione."

Il programma di riqualificazione deve svolgersi con un concorso pubblico aperto a tutti gli operatori interessati.

I proprietari non partecipanti al programma di riqualificazione potranno essere soggetti a procedure espropriative.

Il programma di riqualificazione urbana contiene la dettagliata descrizione degli interventi da realizzare e delle relative tipologie, nonché delle risorse da investire da parte di soggetti pubblici o privati

Ai sensi dell'articolo 7 la Regione si impegna a finanziare con appositi contributi i progetti di riqualificazione urbana e a fornire consulenza tecnica e professionale per la loro realizzazione.

Interessante è anche l'articolo 8 paragrafo 4, perché pare coprire anche l'ipotesi cui in precedenza ho fatto cenno della possibile acquisizione di aree da adibire a parcheggio pubblico, in quanto opera di urbanizzazione o attrezzatura pubblica di interesse generale: "Gli interventi che possono essere ammessi a contributo regionale sono riconducibili, in via indicativa, alle seguenti tipologie:

- a) Acquisizione di immobili, di proprietà pubblica o privata, da destinare ad urbanizzazioni primarie e secondarie e ad attrezzature pubbliche di interesse generale, ad altre finalità di interesse pubblico ovvero ad edilizia residenziale pubblica;
- b) Realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e delle attrezzature pubbliche di interesse generale. Eccetera.

L'attuazione del progetto, infine, è rimessa ad appositi accordi di programma da concordare tra enti pubblici e soggetti privati.

La parte riguardante la normativa regionale, qualora riscontri interesse, può essere da me ulteriormente approfondita in un successivo momento. Nei dati limiti di tempo, bastino per ora questi cenni.

## **Brevi conclusioni**

Le conclusioni di questo studio saranno davvero molto brevi, in quanto lo scopo di esso è di consentire agli abitanti del quartiere di Ponente Zadina un giudizio più consapevole su quanto accade “a casa propria” e di trarre loro stessi, semmai, adeguate conclusioni..

Un’ulteriore utilità di questa breve ricerca, che volendo può essere ulteriormente sviluppata, può essere quella di aiutare la politica, che deve prendere le decisioni, a farlo in modo più ragionato e motivato.

Pare che il problema delle colonie abbandonate presenti un doppio livello di urgenza.

C’è un’urgenza immediata di provvedere in relazione ai casi più gravi di degrado, su cui possono incidere le norme anche penali che abbiamo indicato. Direi che da questo punto di vista i cittadini hanno pazientato fin troppo.

Il potere di ordinanza, da esercitare in sintonia tra sindaco e prefetto, sembra decisivo in merito.

C’è poi un’urgenza a prima vista meno immediata, ma che richiede comunque decisioni senza perdite di tempo, visto che di tempo se ne è già sprecato molto, ed è la necessità di individuare una strategia urbanistica complessiva per l’area delle colonie, evitando soluzioni a macchia di leopardo e senza una guida strategica. In questo senso sarà importante vedere le previsioni del nuovo piano urbanistico comunale.

Pare decisivo anche capire se ci sono margini per una ripresa delle trattative con i privati che si erano detti disponibili ad un importante investimento nell'area.

Di fronte alle norme di legge che abbiamo esposto emergono insomma compiti e responsabilità molteplici e precise di pubblici amministratori e proprietari delle colonie dismesse.

Non si può tuttavia non menzionare una terza e non meno importante responsabilità: la responsabilità "politica" dei cittadini, chiamati a vigilare su quanto avviene nel territorio dove vivono ed operano, partecipando responsabilmente e consapevolmente alla vita di Cesenatico anche attraverso l'esercizio del voto alle elezioni, che è sì un diritto ma è anche, come insegna la Costituzione, un fondamentale dovere civico.

**Giovanni Brugnera**

avvocato