



قوانین شهرسازی در ایتالیا

□ کامران افشار نادری

- شهرستان‌ها تهیه طرح‌های منطقه‌ای و هماهنگی جهت ایجاد ارتباط بین استان‌ها و شهرها و همچنین کلانشهرها و شهرهای منطقه‌ای را، که هر کدام از چند هسته شهری تشکیل می‌شوند، به عهده دارند.
- شهرداری‌ها وظیفه تهیه و تحقق بخشیدن به طرح‌های جامع و نظارت بر هر گونه تغییر شکل سرزمین را به عهده دارند؛ مگر آنهایی که قانون به نهاد بالادست ارجاع کرده است.

شهرسازی در قانون اساسی

استحکام و قوام شهرسازی در ایتالیا، در کشوری که هر روز ممکن است قانون جدیدی که ناقض قوانین پیشین باشد تصویب شود، مدیون قانون اساسی است. در این کشور چند ماده قانون اساسی تکلیف شهرسازی را به‌طور کلی روشن می‌کند. برای مثال:

ماده ۹: جمهوری ایتالیا مشوق توسعه فرهنگ و پژوهش‌های علمی و فنی و همچنین حمایت از طبیعت و میراث تاریخی و هنری ملی است.

ماده ۴۲: مالکیت عمومی یا خصوصی است...، قانون مالکیت خصوصی را به رسمیت می‌شناسد و از آن حمایت می‌کند. قانون روش تملک، بهره‌برداری و محدودیت‌های مالکیت خصوصی را به‌گونه‌ای بیان می‌کند که منفعت عموم و بهره‌وری همگان از منابع امکان‌پذیر گردد...، در موارد پیش‌بینی شده در قانون می‌توان ملک خصوصی را به نفع عموم تصرف و از مالک آن سلب مالکیت کرد.

از نتایج ماده ۴۲ قانون اساسی این است که هیچ برنامه اقتصادی، حتی برنامه‌ای که درآمد آن صرف پروژه‌های عمومی

هر رشته‌ای مفاهیم، زبان و ابزار خود را دارد و بدین وسیله از دیگر رشته‌ها متمایز می‌شود. مهم‌ترین زبان و ابزار در رشته شهرسازی قوانین است. مفاهیم این رشته به صورت مواد قانونی و آئین‌نامه بیان می‌شود و به اجرا درمی‌آید. هدف شهرسازی ایجاد رابطه‌ای هماهنگ بین افراد جامعه و محیط زیست طبیعی و مصنوعی آنهاست. به همین جهت فعالیت شهرسازی به اداره منطقی تغییر شکل‌های محیط منحصر می‌گردد. تولید مستقیم شهرسازی محصولی غیرمادی است. محتوای این رشته را عمدتاً قواعد، روندها و فرایندها تشکیل می‌دهد. نقشه‌ها نیز کمتر ارزش شکلی و بیشتر جنبه آئین‌نامه‌ای دارند و در واقع قوانینی هستند که با ترسیمات هندسی بیان می‌شوند. حقوق شهرسازی بخشی از حقوق اداری و حقوق اداری بخشی از حقوق عمومی است. در ایتالیا نظام شهرسازی عمدتاً جزو اختیارات استان‌هاست. بخشی از قوانین شهرسازی در سطح کشوری و بخشی دیگر به عهده شهرداری‌هاست. وظایف نهادهای حکومتی به شرح زیر است.

● کشور یا دولت مرکزی وظیفه هدایت هماهنگی کلی فعالیت‌های شهرسازی را به عهده دارد. نهاد مرکزی می‌تواند در موارد مربوط به منافع و عملکردهای ملی رأساً تصمیم بگیرد.

● استان‌ها به‌طور کلی قوانین شهرسازی کشوری را در محدوده تعیین شده در قانون اداره می‌کنند. استان‌ها می‌توانند قوانین و مقررات خاص خود را در محدوده قانون تدوین، بر هماهنگی بین طرح‌های شهرسازی استانی و قوانین کشوری نظارت و برنامه‌های چندساله دخالت در تمامی محدوده‌های محول شده را تهیه و اجرا کنند. بخشی از وظایف استان‌ها به نهادهای زیردست احاله شده است.

شود، نمی‌تواند در تضاد با امور عام‌المنفعه از جمله حق کار کردن، سلامت، ایمنی، حفاظت از میراث تاریخی و هنری، آموزشی، رفت و آمد در کشور و غیره باشد. به همین دلیل است که نمی‌توان مثلاً "جواز احداث یک کارخانه آلاینده محیط زیست را حتی در قبال دریافت وجوهی قابل توجه صادر کرد؛ هر چند وجه مورد نظر به حساب عموم شهروندان واریز شود.

ماده ۱۱۷: استان‌ها می‌توانند در موارد زیر و در محدوده تعیین شده در قوانین کشور و به شرط این‌که با منافع ملی در تضاد نباشد قانون‌گذاری کنند:

- نظام ادارات و نهادهای اداری وابسته به استان
- شهرداری‌ها
- پلیس محلی و روستایی
- نمایشگاه‌ها و بازارها
- بیمه و خدمات اجتماعی و درمانی
- آموزش صنعتگری و حرفه‌ای و خدمات آموزشی
- موزه‌ها و کتابخانه‌های محلی
- شهرداری
- توریسم و صنعت هتل‌داری
- ترن و خطوط اتومبیل و اتوبوس‌رانی درون استانی
- راه‌ها، آبراه‌ها و کارهای عمرانی استانی
- دریانوردی و لنگرگاه‌ها
- آب‌های معدنی و آب‌های گرم
- معادن
- شکار
- صید در آب‌های محلی
- کشاورزی و جنگل‌ها
- صنعتگری

قوانین شهرسازی

اولین قوانین شهرسازی ایتالیا در نیمه دوم قرن نوزدهم تصویب شد، هر چند تنها در سال ۱۹۴۲ بود که با تصویب قانون شماره ۱۱۵۰ اصول و محتوای این رشته تثبیت شد.

نکته مهم این است که در ایتالیا قوانینی ویژه نظام شهرسازی و محتوای آن را تعریف کرده است.

در مصوبه‌ای که به توشیح ریاست جمهوری در سال ۱۹۷۷ رسیده آمده است: "شهرسازی رشته‌ای است که نظام استفاده از سرزمین را با توجه به جمیع جهات آن از شناخت و مقررات تا مدیریت دربرمی‌گیرد و

این امور با توجه به مراقبت از سرزمین، کنترل تغییر شکل‌های آن و همچنین حفاظت از محیط زیست تنظیم می‌شود.

قانون شماره ۱۱۵۰، ۱۷ آگوست ۱۹۴۲:

این قانون اولین قانونی است که محتوای شهرسازی را روشن و ابزار شهرسازی و روندهای قانونی تدوین آن ابزار را بیان می‌کند. در این قانون به طرح‌های جامع، تفصیلی، منطقه‌ای و بین‌شهری، نحوه تهیه آنها و همچنین چگونگی صدور جواز ساختمان اشاره شده است. لازم به تذکر است که هر کدام از طرح‌های بالا انواع و زیرمجموعه‌های خود را دارند.

قانون شماره ۱۶۷، ۱۸ آوریل ۱۹۶۲:

این قانون برای اولین بار اقدامات و برنامه‌های خانه‌سازی مسکونی را به ابزار طراحی شهرسازی مربوط کرد. در این قانون ایجاد طرح‌های ناحیه‌ای برای خانه‌سازی ارزان‌قیمت مردمی پیش‌بینی شده است.

قانون شماره ۷۶۵، ۶ آگوست ۱۹۶۷:

هدف این قانون آماده‌سازی مقدمات اصلاح گسترده قوانین شهرسازی است که رفته رفته در سال‌های بعد صورت گرفت. محتوای کلی این قانون به شرح زیر است:

- حذف تشریفات اضافی روند اداری تصویب طرح‌های شهرسازی
- تثبیت حدود غیرقابل نقض تراکم در کلیه نقاطی که فاقد طرح جامع باشند
- طرح تفکیک زمین و ساختمان با مشارکت مالکان، برای اجرای اهداف طرح جامع، در جایی که طرح تفصیلی موجود نباشد
- استانداردهای حداقل تسهیلات عمومی
- ضرورت اخذ مجوز ساختمان برای ساختمان‌های محدوده شهرها
- تشدید جرایم مربوط به تخلفات شهرسازی
- به رسمیت شناختن و قانونی کردن حق اعتراض کلیه شهروندان نسبت به صدور جوازهای ساختمانی ناقص قوانین، مقررات و طرح‌های شهرسازی

قانون شماره ۱۰، ۲۸ ژانویه ۱۹۷۷:

نوآوری مهم این قانون جایگزین کردن اصطلاح "جواز ساختمان" با "امتیاز ساختمان"

است. به لحاظ حقوقی اعطای هر نوع "جواز" مربوط به روا شمردن حقی است که در طبیعت شیء مورد نظر مستتر است، لیکن امتیاز حقی است که از قبل وجود نداشته و واگذاری آن به اشخاص طبق ضوابط دقیق و خصوصاً با پرداخت هزینه‌های آن صورت می‌گیرد.

طبق این قانون کلیه مالکان موظف شدند عوارضی را متناسب با هزینه ساختمان به شهرداری بپردازند و در ضمن در پرداخت هزینه‌های شهرسازی اولیه (راه‌سازی و تأسیسات زیربنایی) و ثانویه (مدرسه، بیمارستان و دیگر خدمات شهری) مشارکت کنند.

نکته دیگر این قانون ایجاد برنامه‌های چند ساله تحقق طرح‌های شهرسازی به عنوان مکمل ابزار قدیمی شهرسازی است. در این قانون همچنین به مجازات‌های جدید اداری و جزایی در مورد تخلفات ساختمان اشاره شده است.

قانون شماره ۴۵۷، ۵ آگوست ۱۹۷۸:

در این قانون شیوه‌های مختلف عملیات ساختمانی در ابنیه موجود به تفکیک مشخص شده است:

- نگهداری عادی شامل نقاشی و تعمیرات جزئی و نماسازی
- نگهداری فوق‌العاده شامل کلیه تعمیرات اساسی که ساختار، تأسیسات یا حجم بنا را تغییر دهد
- مرمت و حفظ بناهای تاریخی که طبق ضوابط مشخص و با اجازه شهرداری صورت می‌گیرد
- بازسازی شهری و مسکونی
- در این قانون نگهداری عادی نیازمند "اعلام" نوع عملیات و شرح آنها به شهرداری است، درحالی‌که "نگهداری فوق‌العاده" به جواز و ساختمان‌های جدید به امتیاز نیاز دارند. شناسایی طرح‌های مختلف حفظ و مرمت ساختمان‌های مسکونی قدیمی و تاریخی نیز از ابداعات این قانون است. در اینجا به اشخاص و نهادهای خصوصی اجازه داده شده است که در صورت تمایل طرح‌ها و برنامه‌های همسو با اهداف طرح جامع را به شهرداری پیشنهاد کنند.

قانون شماره ۴۷، ۲۸ فوریه ۱۹۸۵:

در دهه ۸۰ تخلفات ساختمانی به شدت در ایتالیا

رواج یافت و تعداد بی‌شماری ساختمان فاقد امتیاز و برگه پایان کار ساخته شد. قانون شماره ۴۷، طبق ضوابطی مشخص به کلیه مالکانی که ابنیه آنها با استانداردهای کلی شهرسازی و طرح جامع مغایرت نداشت اجازه داد با پرداخت هزینه‌های مربوط جواز پایان کار و بهره‌برداری از ساختمان دریافت کنند. دولت از این طریق توانست در درجه اول درآمدی کلان کسب کند و در درجه دوم کلیه ابنیه غیرقانونی را درکاداستر خود ثبت کند.

طبق قانون فوق مجازات ابنیه غیرقانونی پس از گذشت دوره عفو عمومی تشدید شد.

قانون شماره ۱۴۲، ۸ ژوئن ۱۹۹۰:

این قانون به "نظام حکومت‌های مستقل محلی" (شهرداری‌ها) موسوم است. در این قانون وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و شهرستان‌ها در رابطه با شهرسازی و شیوه‌های مختلف تمرکززدایی در اداره امور شهری توضیح داده شده است. طبق این قانون نهادهایی به نام "مؤسسات مناطق کلانشهری" تأسیس و شهرهای تورینو، میلان، ونیز، جنوا، بولونیا، فلورانس، رم، باری و ناپل کلانشهرهای ایتالیا شناخته شدند. برنامه‌ریزی و طراحی کلانشهرها طبق قانون جدید هسته اصلی، شهرهای اقماری و کلیه سیستم‌های واسط و ارتباطی را دربرمی‌گیرد.

در این قانون به خصوصی‌سازی، برنامه‌ریزی و طراحی برای بازسازی مناطق فرسوده شهری با بهره‌گیری مشترک از سرمایه‌های خصوصی و عمومی اشاره شده است.

قانون شماره ۱۷۹، ۱۷ فوریه ۱۹۹۲:

هدف این قانون رونق بخشیدن به شهرها از طریق ایجاد تسهیلات و ابنیه‌ای است که به ارتقای کیفیت زندگی شهری بیانجامد. اقدامات خانه‌سازی مرغوب که محرک و کاتالیزور توسعه، رونق و بهبود کیفی شهر شود در دستور کار این قانون است. یکی از موارد مهم قانون ۱۷ فوریه تشویق بخش خصوصی برای بازسازی مناطق فرسوده و از کار افتاده صنعتی است.

قانون ۴ دسامبر ۱۹۹۳:

هدف این قانون تشریح ضوابط تسریع خدمات برای جذب سرمایه‌های خصوصی برای ایجاد اشتغال و بازسازی مناطق فرسوده و تقویت

صنعت ساختمان است. مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۹۹۴ به دنبال این قانون و در جهت اولویت بخشیدن به تقویت و ارزش‌گذاری بخش‌های ساخته شده شهری به اجرا درآمد.

مصوبات هیئت دولت در سال‌های ۱۹۹۴، ۹۷ و ۹۸

در این مصوبات به‌طورکلی مسائل زیر مورد توجه قرار گرفته است:

- برنامه احیا و بازسازی محلات و مناطق عقب‌افتاده شهری با توجه به هر دو جنبه اجتماعی - اقتصادی و شهرسازی مسئله

- برنامه توسعه پایدار و بهبود کیفی شهرها و مناطق بیرون شهری با توجه به مسائل محیط زیستی و ارائه برنامه‌ها و راه‌کارهای ویژه در این خصوص

- رواج توسعه پایدار در سیستم‌های کلانشهری و تکمیل و بهبود تجهیزات و امکانات مربوط به توسعه پایدار

- برنامه‌ریزی سیستم‌های ترکیبی محیطی برای تحقق زیستگاه‌های تولیدی - شهری در مناطق روستایی با توجه به اهداف توسعه پایدار

قوانین حفاظت از محیط زیست

از روند قوانین شهرسازی ایتالیا چنین برمی‌آید که حفاظت از محیط زیست و آثار تاریخی از مسائلی است که توجه به آن روز به روز افزایش می‌یابد. از طرفی قوانین، مقررات و طرح‌های محیط‌زیستی، که به دلیل حساسیت موضوع بر طرح‌های شهرسازی اولویت دارند، جزء مکمل شهرسازی به شمار می‌آیند. تاریخ اولین قانون‌گذاری در زمینه محیط‌زیست در ایتالیا به سال ۱۹۳۹ بازمی‌گردد و تاکنون در چندین دوره قانون‌گذاری نقش محیط زیست همواره مورد تأکید قرار گرفته است. در حال حاضر طرح‌ها و برنامه‌های متعددی برای حفاظت از محیط زیست در سطح کشور، استان و شهر وجود دارد و حریم‌های محیط‌زیستی مورد حراست شدید دولت است. صدمه زدن به محیط زیست مجازات‌های جزایی و نقدی به دنبال دارد و در مواردی حتی به زندان می‌انجامد.

شناسایی ارزش‌های مختلف محیط‌زیستی و برنامه‌ریزی اقتصادی برای آنها به گونه‌ای که بقا و عملکرد آنها تضمین‌شود در صدر اهداف قرار دارد.

شهرسازی و حفاظت از محیط زیست به صورت دو جزء مکمل یک واقعیت درآمده‌اند و روز به روز پیوند آنها بیشتر می‌شود. طرح‌های محیط‌زیستی که به لحاظ پیچیدگی و سلسله مراتب دست‌کمی از طرح‌های شهرسازی ندارند نیازمند مطالعه‌ای جداگانه هستند. مقررات محیط‌زیستی امروزه به‌لحاظ حجم با مقررات شهرسازی برابری می‌کنند، هر چند که از نظر اولویت بر آنها برتری دارند.

قوانین حفاظت از آثار تاریخی

سابقه قانون‌گذاری در زمینه حفاظت از آثار تاریخی به دوره رنسانس بازمی‌گردد. برای مثال در قرن شانزدهم قانونی به وجود آمد که طبق آن هر کس نشان‌ها، نوشته‌ها و یادمان‌های قدیمی موجود در ساختمان‌های عمومی یا خصوصی را از بین می‌برد تنبیه می‌شد. در نیمه اول قرن نوزدهم برای اولین بار مؤسسه‌ای برای حفاظت از آثار تاریخی به وجود آمد.

اولین قانون‌گذاری جامع برای حفاظت از آثار تاریخی در سال ۱۹۳۹ با قانون ۱۰۸۹ صورت گرفت. در این قانون کلیه میراث منقول و غیرمنقول دارای ارزش تاریخی یا هنری مورد حمایت قرار گرفته است. باغ‌ها و پارک‌های تاریخی و باارزش نیز مشمول این قانونند. در قانون ۱۰۸۹ حتی تصریح شده است که کلیه آثاری که فاقد هرگونه ارزش هنری و معماری باشند ولی به دلیل ارتباط با وقایع مهم سیاسی، اجتماعی، نظامی، ادبی یا به‌طورکلی فرهنگی جنبه سندیت داشته باشند نیز مورد حفاظت قرار می‌گیرند.

حریم‌ها و محدودیت‌های تخریب و ساخت در مناطق تاریخی در قانون نظام شهرسازی شماره ۱۱۵۰ سال ۱۹۴۲ آمده است. در این قانون ساخت‌وساز در مناطق تاریخی اکیداً ممنوع شده است.

در ماده ۸۳۹ قانون مدنی (سال ۱۹۷۲) وضعیت آثار تاریخی به‌لحاظ مالکیت روشن شده است. در این قانون آمده است کلیه آثار منقول و غیرمنقول تاریخی و هنری متعلق به افراد حقیقی یا بخش خصوصی مشمول قوانین خاصی گردیده و با آنها همچون املاک عمومی تحت اداره دولت رفتار می‌شود. بنابراین کسی حق ندارد هیچ اثر باارزش تاریخی یا هنری را، هر چند مال خویش، لطمه‌زده و نابود کند.