

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 151**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore TURRONI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GIUGNO 2001 (\*)**

---

**Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 457, in materia di tutela  
e valorizzazione dei centri storici**

---

---

*(\*) Testo non rivisto dal presentatore*

ONOREVOLI SENATORI. - Il processo di sviluppo urbano meramente quantitativo, per progressive espansioni che hanno dissipato irrecuperabili risorse territoriali, ha comportato la mortificazione e il degrado dei centri storici, con la perdita della forma e del senso stesso della città nei suoi caratteri di più incisiva e forte identità.

L'interesse per i temi della tutela dei centri storici, che aveva animato il dibattito urbanistico negli anni sessanta e settanta, anche sullo slancio della Carta di Gubbio (i cui principi sembravano generalmente acquisiti), si è progressivamente attenuato e infine è stato escluso dalla attualità politica e perfino dalla riflessione culturale.

I troppi decenni di assenza di una politica attiva per i centri storici (affidati in pratica alle leggi del mercato) hanno comportato risultati paradossalmente contrastanti di abbandono al degrado ovvero, alternativamente, di grave alterazione del tessuto edilizio, mentre i non diffusi interventi di recupero sono stati assai spesso diretti a una radicale trasformazione dei contenuti di vita urbana (conversione delle abitazioni ad attività terziarie, espulsione dei ceti sociali e delle attività economiche più deboli - artigianato, commercio di servizio - con risultati di impoverimento nella complessità della città storica).

Il malessere della città contemporanea trova la prima ragione nella sofferenza del suo nucleo originario, al quale ogni città deve i caratteri della propria identità. Quindi anche il doveroso riscatto delle più degradate periferie ha la sua necessaria premessa nella vitalità della città storica. Il recupero e la salvaguardia dei valori dei centri storici sono condizione essenziale della riqualificazione della città contemporanea e quindi si impone una netta inversione di tendenza nell'ordine delle priorità con la destinazione a

una politica attiva per i centri storici della gran parte delle risorse finanziarie riservate alle aree urbane e con il definitivo abbandono degli ampliamenti urbani in progressione da oltre mezzo secolo.

Il riscatto dei centri storici è una grande questione nazionale che deve impegnare le istituzioni ad ogni livello di responsabilità, statale, regionale e comunale e deve essere assunta nei programmi del Governo. Una nuova politica per i centri storici deve trovare il suo primo fondamento in una disciplina nazionale che fissa i principi fondamentali cui deve orientarsi la produzione normativa e l'amministrazione attiva delle regioni, e dettare contro la discrezionalità e l'arbitrio fino ad oggi diffusi e contro l'applicazione indiscriminata delle categorie di «recupero» secondo la legge 5 agosto 1978, n. 457, i criteri obiettivi di restauro e risanamento conservativo come unico corretto modo di intervento nei centri storici, ferma la inedificabilità delle aree libere, come vuoti irrinunciabili nella consolidata morfologia della città.

La nuova disciplina di principi deve prevedere il superamento della più recente normativa di emergenza che, nel proposito di agevolare gli interventi edilizi anche nei centri storici - sollevandoli da attardanti percorsi burocratici -, in pratica vanifica gli insopprimibili poteri di gestione e di controllo da parte dei comuni in ordine non solo alle trasformazioni fisiche, ma anche alle modificazioni d'uso.

La stessa disciplina deve recuperare le funzioni statali di tutela, postulate dalla riconosciuta qualità di beni culturali dei centri storici, come parte integrante del patrimonio storico e artistico della nazione, prevedendo opportune forme di collaborazione e di partecipazione degli organi centrali e periferici

del Ministero per i beni e le attività culturali alla definizione del programma nazionale e alla sua concreta e diffusa attuazione. Essa deve promuovere, contro le indiscriminate privatizzazioni del patrimonio edilizio e (più in generale) immobiliare pubblico, la costituzione di un «demanio comunale urbanistico», strumento essenziale per il governo delle trasformazioni urbane (utile anche al fine di assicurare abitazioni-parcheggio come condizione di praticabilità delle operazioni di recupero per vasti comparti degradati).

Questa nuova disciplina deve disegnare le linee generali di un programma decennale, orientando verso i centri storici adeguate risorse finanziarie destinate al restauro degli edifici monumentali e degli spazi pubblici, al rinnovo compatibile delle reti tecnologiche (con la esclusione dei parcheggi sotterranei, fattori di congestione e lesivi della integrità fisica delle «fondazioni» dell'insediamento), alle facilitazioni creditizie degli interventi privati - non speculativi - di risanamento, alla ripresa di iniziative di edilizia pubblica, in pratica da tempo abbandonate.

Ciò premesso in via generale, il presente disegno di legge intende in modo specifico dare attuazione a quella parte del programma di governo dell'Ulivo che riconosce i beni culturali, storici, paesaggistici e ambientali come una grande risorsa e che ritiene che le azioni indirizzate alla loro tutela, risanamento e riuso compatibile (con le tipologie e le strutture originarie) non vanno viste come vincoli, ma possono e devono essere l'occasione per coniugare iniziative occupazionali di alta professionalità con la possibilità di riqualificare e valorizzare questi beni: un patrimonio straordinario e irripetibile che l'Italia ha più di ogni altro Paese. Tutto ciò rende necessario avviare azioni di governo di lungo respiro, che organizzino da subito un indirizzo destinato a consolidarsi e durare nel tempo. Non si può rinunciare a queste prospettive strategiche per un'azione momentanea e contingente che, all'illusoria con-

vinzione di modificare i dati economici ed occupazionali a brevissima scadenza, sacrifichi le azioni corrette da avviare e promuovere da subito. La manutenzione straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo sono interventi che per loro natura hanno senso in quanto preventivamente verificati e devono portare all'eliminazione delle superfetazioni, delle modifiche incongrue e degli stravolgimenti avvenuti, in particolare, nel passato recente.

Recentemente, con il decreto-legge cosiddetto «sblocca cantieri» (decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, recante «Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione»), il Governo ha reintrodotta una norma, già contenuta da ultimo nei decreti-legge sul condono edilizio, che subordina alla mera denuncia di inizio attività la trasformazione degli immobili nei centri storici, escludendo solo quelli espressamente tutelati dalla pianificazione comunale. Si è tornati quindi ad eliminare il controllo preventivo dei progetti di trasformazione proprio per il patrimonio edilizio storico che ha la sventura di trovarsi in quei comuni in cui la disciplina pianificatoria è più sommaria e carente (e si tratta, purtroppo, della maggioranza dei comuni italiani).

Il presente disegno di legge intende porre rimedio ad un'iniziativa che di fatto cancella trent'anni di conquiste culturali e scientifiche e che oltretutto viola un accordo raggiunto in seno alla maggioranza in base al quale si escludevano dalla possibilità di operare trasformazioni in base a mera denuncia di inizio attività tutti gli immobili vincolati in base alle leggi del 1939, quelli oggetto di disposizioni immediatamente operative dei piani di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e alla legge 18 maggio 1989, n. 183, e quelli ricadenti nelle zone individuate come centri storici e tutelati dalla pianificazione comunale.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Dopo l'articolo 34 della legge 5 agosto 1978, n. 457, è inserito il seguente titolo:

## «TITOLO IV-bis.

NORME PER LA TUTELA  
DEI CENTRI STORICI

Art. 34-bis. - (*Disciplina dei centri storici*). - 1. Ai centri storici delimitati dai piani regolatori generali come zona omogenea A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, si applicano le disposizioni del presente titolo e, in quanto compatibili, quelle previste dal titolo IV.

Art. 34-ter. - (*Perimetrazione dei centri storici*). - 1. I comuni delimitano, nell'ambito dei piani regolatori generali, il perimetro dei centri storici e individuano altresì le zone ove, per rimediare alle condizioni di degrado, si rende necessario il recupero del patrimonio edilizio esistente di interesse storico-artistico. Ai fini della perimetrazione dei centri storici sono presi in considerazione non solo i centri urbani, ma tutti gli insediamenti le cui strutture unitarie o frammentarie, anche se parzialmente conservate o trasformate nel tempo, abbiano particolare interesse storico-artistico, storico-testimoniale, archeologico, urbanistico o ambientale.

Art. 34-quater. - (*Compiti dei comitati di settore*). - 1. I comitati di settore per i beni archeologici, ambientali, architettonici e storico-artistici di cui all'articolo 7 del decreto

del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, in riunione congiunta, oltre a svolgere le ordinarie funzioni di consulenza tecnico scientifica, propongono all'attenzione del Ministro per i beni culturali e ambientali i casi di centri storici già delimitati o non ancora delimitati meritevoli di interventi di salvaguardia ai sensi dell'articolo 34-*undecies*.

2. Il Ministro per i beni culturali e ambientali, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, sentiti i comitati di settore, determina, con proprio decreto, le metodologie, i criteri e gli indirizzi tecnici per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 31 volti alla salvaguardia dei centri storici.

*Art. 34-quinquies. - (Funzioni degli uffici centrali del Ministero per i beni culturali e ambientali). - 1.* Per gli adempimenti di cui all'articolo 34-*ter*, i comuni possono rivolgere richieste di ausilio all'ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici del Ministero per i beni culturali e ambientali. A tale ufficio possono pervenire, inoltre, proposte da parte di cittadini e di associazioni per la tutela e la valorizzazione dei centri storici che, se considerate meritevoli di apprezzamento dai comitati di settore, in riunione congiunta, sono segnalati ai comuni interessati.

*Art. 34-sexies. - (Piano esecutivo urbanistico). - 1.* Le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali relativi ai centri storici in essi delimitati devono essere rivolte al recupero del tessuto urbano storico nel suo insieme mediante interventi di restauro e risanamento conservativo.

2. Il piano esecutivo urbanistico, consistente in piani particolareggiati o piani di recupero, deve dettare le prescrizioni relative agli interventi ammissibili per ogni singola unità edilizia. A tale fine le unità edilizie, comprendenti edifici ed aree scoperte di pertinenza, sono classificate nelle categorie corrispondenti alle loro caratteristiche tipologiche; il piano esecutivo urbanistico indica

per ciascuna unità edilizia le diverse categorie di appartenenza, gli interventi ammissibili e le modalità di attuazione.

Art. 34-septies. - (*Interventi nei centri storici*). - 1. Gli interventi nei centri storici previsti dagli strumenti urbanistici generali che siano redatti o variati in conformità all'articolo 34-sexies possono essere attuati:

a) mediante concessione edilizia relativa alle singole unità edilizie in conformità alla specifica disciplina dettata dallo strumento urbanistico;

b) mediante piani di recupero di iniziativa pubblica o privata.

2. Nell'ambito delle zone di recupero sono consentiti, fino all'attuazione dei piani esecutivi, soltanto gli interventi previsti dall'articolo 34-octies ove il vigente strumento urbanistico generale non sia stato redatto o variato in conformità al comma 1 del presente articolo.

3. In ogni caso, nei centri storici sono consentiti soltanto gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di restauro e risanamento conservativo come definiti dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 31.

Art. 34-octies. - (*Recupero dei centri storici*). - 1. Nelle zone di recupero dei centri storici, anche se disciplinati da leggi speciali, fino all'approvazione di uno strumento urbanistico generale formato secondo i criteri di cui all'articolo 34-sexies o di un piano esecutivo, sono consentiti esclusivamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché interventi edilizi che riguardino opere interne di singole unità immobiliari, consistenti in adeguamenti igienici, tecnologici, antisismici, e modifiche nella disposizione delle parti non strutturali dell'edificio atte a migliorare, senza aumento della volumetria esistente, la distribuzione interna delle singole unità nel rispetto degli elementi tipologici formali e strutturali dell'organismo stesso e con il mantenimento delle destina-

zioni d'uso residenziali. Per gli immobili non abitati è consentita la destinazione per servizi di pubblico interesse o per attrezzature pubbliche.

2. Sono altresì ammessi interventi di restauro e di risanamento conservativo esteso all'intero edificio con mantenimento delle destinazioni d'uso residenziali, purché convenzionati ai sensi del quarto comma dell'articolo 27, e dell'articolo 34-*decies*.

*Art. 34-nonies. - (Procedura di adozione degli strumenti urbanistici). - 1.* Le perimetrazioni dei centri storici, le norme tecniche di attuazione dei piani regolatori generali e i piani di recupero concernenti i centri storici, sono adottati dal consiglio comunale previo parere favorevole della competente soprintendenza per i beni ambientali e architettonici. Per tali adempimenti i comuni possono rivolgere specifiche richieste di ausilio all'Ufficio centrale per i beni architettonici, archeologici, artistici e storici del Ministero per i beni culturali e ambientali.

*Art. 34-*decies*. - (Consorzi di comparto). - 1.* I proprietari degli immobili ricompresi nelle aree delimitate ai sensi dell'articolo 34-*ter* possono costituire consorzi di comparto. La costituzione del consorzio è consentita con il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i due quinti del valore dell'intero comparto.

2. La delimitazione del comparto e il piano di recupero di iniziativa privata sono sottoposti all'approvazione del consiglio comunale, il quale subordina l'assenso alla stipula di una convenzione che preveda l'impegno a concordare prezzi di cessione e di locazione delle abitazioni e il divieto di mutarne la destinazione d'uso abitativa.

*Art. 34-*undecies*. - (Competenze del Ministro per i beni culturali e ambientali). - 1.* Il Ministro per i beni culturali e ambientali si avvale dei comitati di settore di cui al comma 1 dell'articolo 34-*quater* al fine di esercitare le competenze previste dall'arti-

colo 21 della legge 1<sup>a</sup> giugno 1939, n. 1089, nei centri storici individuati ai sensi degli articoli 34-*bis* e 34-*ter* della presente legge.

2. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 2 e 3 della legge 1<sup>a</sup> giugno 1939, n. 1089, il decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali contenente le disposizioni dettate ai sensi del comma 1 è notificato al comune interessato, il quale provvede a darne notizia al pubblico mediante affissione nell'albo comunale. Il decreto è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione e nel foglio annunci legali della provincia.

*Art. 34-duodecies. - (Inadempimento delle prescrizioni). - 1.* In casi di mancato rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 34-*undecies* da parte del comune o dei proprietari interessati, che arrechi un danno al patrimonio storico-culturale, spetta allo Stato e agli enti pubblici territoriali su cui insiste il bene, nonché alle associazioni di carattere nazionale che perseguono da più di cinque anni finalità statutarie di salvaguardia e valorizzazione dei centri storici, il diritto di agire in giudizio al fine di ottenere la cessazione del comportamento lesivo, l'esecuzione degli obblighi discendenti dalle predette prescrizioni e il ripristino dello stato dei luoghi, salvo in ogni caso il risarcimento dei danni, che deve essere liquidato in via equitativa a favore del Ministero per i beni culturali e ambientali».

#### Art. 2.

1. L'articolo 11 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, è abrogato.