

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1098

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MARTINAT, MATTEOLI, ALLEGRINI,
AUGELLO, BALDASSARRI, BERSELLI, BORNACIN, BUTTI,
CARUSO, COLLINO, CORONELLA, CURSI, CURTO, DELOGU,
DIVELLA, FLUTTERO, GRAMAZIO, LOSURDO, MANTICA,
MANTOVANO, MENARDI, MORSELLI, PONTONE, RAMPONI,
SAPORITO, STRANO, TOFANI, TOTARO, VALDITARA e
VALENTINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 2006

**Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dei centri storici
nel quadro di una corretta logica conservativa**

ONOREVOLI SENATORI. - Il cambiamento politico e culturale in corso nel nostro Paese richiede una decisa sterzata rispetto al passato anche per quanto riguarda le modalità di governo del territorio in generale, e dei centri storici in particolare, questi ultimi oggetto da decenni di politiche risalenti ad una errata logica di conservazione.

Se tracciamo un quadro sintetico degli eventi che hanno interessato le città storiche, possiamo osservare che negli anni Settanta esse hanno registrato la scomparsa del fenomeno dell'urbanesimo, con un arresto dei flussi migratori dall'agricoltura al settore industriale, dalla campagna alla città, dal sud al nord, dal piccolo al grande centro. Con la fase cosiddetta postindustriale si è verificato nelle nostre città, con il decentramento delle strutture produttive, il fenomeno dei «vuoti urbani» e delle «aree dismesse», che sembra esplicarsi con modalità opposte a quelle che hanno costituito oggetto della ricerca urbanistica e architettonica moderna, finalizzata alla crescita.

Si sviluppano quindi nuove tematiche, con una città considerata sempre più come costituita per «parti»: il centro storico, l'espansione moderna consolidata, la periferia, le zone produttive, le infrastrutture, eccetera, non comunicanti tra loro e tali che, se non vi fosse la storia e la memoria che la città ha di se stessa, come elemento unico e indivisibile ad offrire unitarietà e significatività alle singole parti, l'organismo urbano non sarebbe comprensibile né riconoscibile. Anche le caratteristiche socioeconomiche delle varie zone urbane non corrispondono più a quelle funzionali, né le relazioni morfologiche aderiscono più a quelle sociali.

Emergono sia la crescente complessità urbana sia l'ingovernabilità della crescita,

scompare l'identità delle varie zone della città in quanto non più percepibili nelle realtà i parametri urbanistici della densità e delle tipologie edilizie, cioè tutto ciò che è riconducibile alle difficoltà e alle incoerenze prodotte da una molteplicità di fattori, tra i quali citiamo l'eccesso di dirigismo legislativo, da cui è derivato il fenomeno del vincolismo, spontaneamente sviluppatosi in quegli anni; citiamo la consolidata illusione di poter controllare e programmare tutto, senza lasciare spazio al «caso per caso», nella errata convinzione di poter contenere con qualsiasi mezzo la crescita, seppure reclamata con forza dalla società civile. C'è un progressivo distacco dalla realtà e dalle dinamiche culturali urbane che solo ora comincia ad essere percepito, dando luogo ad atteggiamenti critici e reazioni irrimediabilmente tardive.

Facendo soprattutto riferimento al «centro storico», ossia a quella parte della città a più alta densità di permanenze storiche e morfologiche, rivisitato alla luce delle varie leggi e normative che in qualche maniera lo hanno influenzato e condizionato, ci si può proporre di indagare quanto e quando alcune categorie utopiche (staticità sociale e formale, fideismo legislativo, dirigismo, controllo sulla cultura, eccetera) siano riscontrabili nelle vicende dei centri storici stessi a fronte di una città considerata non come un tutto unico, quale in effetti è, ma per parti separate, come la legislazione in materia urbanistica tende a considerarla. Leggi e regolamenti hanno contribuito e contribuiscono ad acuire le contraddizioni latenti nella struttura urbana, anziché operare nella direzione opposta, considerando peraltro anche i vari modi di usare la città, il rapporto dialettico tra elementi di continuità ed elementi di discontinuità, tra emergenze di luoghi urbani

particolari e il tessuto edilizio, infine tra residenza e servizi. L'utopia riscontrabile nell'impianto normativo consolidato negli anni Sessanta e Settanta non esclude alcuni buoni propositi da parte del legislatore, ma serve a sottolineare, al di là di ogni dibattito politico, quanto tutto questo fosse fortemente disancorato dalla realtà e dallo stesso tessuto socio-economico in cui si sarebbe dovuto calare. Si pensi al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, (intangibilità della zona omogenea A del centro storico) che sottintendeva una situazione italiana più simile a certi paradisi urbanistici nord-europei che alla realtà di un Paese mediterraneo uscito da un disastroso conflitto mondiale.

È opportuno ricordare alcune distorsioni di quegli anni, tra cui la monodestinazione dei centri storici, o la cieca conservazione, rigorosamente integrale, di un tessuto sociale quale quello di «casa e bottega», ormai da tempo irrimediabilmente scomparso. Peraltro, in quel clima culturale si ipotizzava di privilegiare la conservazione sociale nelle trasformazioni urbane, e ci si augurava di attuare e realizzare alcune delle conclusioni dei vari congressi dei CIAM, tra cui la libera disponibilità del suolo urbano come fondamento della nuova legge urbanistica. Ora, dal momento che in Italia, come nelle altre nazioni occidentali, questa libera disponibilità è risultata inesistente, si ritenne lecito considerare l'urbanistica come la causa prima dell'anarchia presente nell'organizzazione urbana, sino al punto di identificare l'urbanistica stessa con l'uso del suolo e di ritenere che solo un regime di proprietà pubblica dei suoli edificabili fosse in grado di garantire il buon funzionamento della città.

Onorevoli senatori, nella necessità che nei centri storici - ghettizzati dalle superate teorie sottese alla legislazione urbanistica pregressa e dalle singole politiche locali risultate in generale ancor più vincolistiche della normativa nazionale - vadano contrastati gli esiti negativi del regime di tutela passiva,

che si è esplicitata attraverso sia l'immobilismo del «non intervento» e dei rischi di museificazione, astrattezza e ibernazione, sia la «cultura della rinuncia», all'origine delle mistificazioni e delle contraffazioni che è possibile operare attraverso un recupero ambigualmente sostituito da operazioni di restauro, ci siamo proposti (articolo 1) il raggiungimento di tre obiettivi: *a)* dettare i principi di una corretta strategia di conservazione coerente con i processi di trasformazione della città; *b)* collegare gli interventi consentiti da questa strategia ad una esatta valutazione storico-artistica dei singoli monumenti, edifici, siti o trame caratteristiche; *c)* stimolare una più approfondita coscienza civica della conservazione. La teoria ibernante nel recupero dei centri storici nega ogni mutamento delle destinazioni d'uso, laddove la società reale, con le mutevoli dinamiche degli ultimi decenni, richiede perentori adeguamenti dell'uso dei fabbricati a nuove esigenze socio-economico-culturali. A fronte dell'esistente dualismo tra contenuti degli edifici (o meglio tra le destinazioni d'uso) e gli edifici stessi come contenitori, in quanto più o meno architettonicamente adeguati e coerenti funzionalmente con quei contenuti e con quelle destinazioni d'uso, viene teorizzata l'identificazione «contenuto-contenitore» e la prevalenza, anzi la prevaricazione, del contenuto sul contenitore, arrivando a proporre di conservare il contenitore per salvare il contenuto.

Tutto questo rappresenta il contrario di ogni corretta logica conservativa, (articolo 2) perché non potendosi ammettere, al fine di assicurare condizioni di continuità al processo di evoluzione urbana, l'intangibilità dei contenuti, cioè l'immodificabilità delle destinazioni d'uso, non si può parimenti accettare l'immodificabilità degli edifici contenitori. Né appare accettabile che si voglia conservare l'edificio contenitore cristallizzando contenuti che rispondono a destinazioni d'uso ormai fuori della realtà socio-urbana. Emergono ancora dal presente disegno di

legge: *a*) i termini di una classificazione sia delle aree storiche, sia della condizione di bene culturale e dello stato di conservazione dei singoli immobili, siti o complessi, tale da corrispondere ad una omologa classificazione degli interventi (articoli 3 e 4); *b*) la contrarietà più decisa (articolo 5) ad uno *zoning* della valenza storico-culturale di parti della città, che può essere ammesso soltanto in termini amministrativi, ma senza alcun riferimento urbanistico. Si ritiene infatti che, ai fini degli incentivi di valorizzazione dei beni culturali, non sia necessaria una grossolana perimetrazione dei centri storici, essendo necessaria e sufficiente una rigorosa classificazione dei singoli beni culturali compresi in quelle aree.

Quanto sopra si accompagna ad una richiesta di delegificazione della normativa vincolistica attuale, che si muove in un contesto di equivoca conservazione passiva tale da spingere all'abbandono edifici cui non si consente di aggiornare le destinazioni d'uso mediante una maggiore liberalizzazione del recupero. Questa liberalizzazione si ottiene appunto con un atto di coraggio delegificante che investe non solo parametri urbanistici quali la densità fondiaria e territoriale, che è semplicemente assurdo assumere in un contesto già costruito, ma anche disposizioni come quelle degli *standard* urbanistici che appartengono al «nessun luogo». Attraverso lo *standard* (decreto 2 aprile 1968, n. 1444) viene infatti proposta una sorta di egualitarismo territoriale in materia di servizi che non esiste e che non può esistere. Il concetto di «minimo» è di fatto variabile, mentre la norma che lo assolutizza è cieca sotto il profilo qualitativo. Lo *standard* corrisponde quindi ad un'altra astrazione che, insieme alle altre, va cancellata dall'insieme delle modalità di buon governo dei centri storici.

È sotto accusa, onorevoli senatori, il ruolo della norma legislativa nel processo di trasformazione urbana e l'indotto relativo verificatosi all'interno dell'ambito urbanistico.

Senza norma si può avere disordine ma anche naturalezza, spontaneità e continuità, mentre nella norma è insita una connotazione di astrazione, un qualcosa che non può fare riferimento a situazioni particolari, a siti urbani ben individuati, ma solo a casi generali non corrispondenti alla realtà dei centri storici.

Tutto questo comporta da parte della legislazione una separazione e una divaricazione nei confronti di ogni singolo episodio urbano all'origine dell'ibernazione del divenire stesso della città, la cui conseguenza è data dall'alterazione dell'identità dei centri storici e dalla proposizione di interventi mistificatori dal punto di vista formale e funzionale. Peraltro il regime urbanistico dei centri storici verrebbe modificato (articolo 5) limitandone la normativa alla scala infrastrutturale, mentre alla scala edilizia ci si deve finalmente affidare al rischio di una progettualità in grado di riportare i centri storici all'interno dell'evoluzione urbana e del divenire della città, secondo le prassi proprie alla società preindustriale. Questo perché la progettazione del nuovo, sia pure legata per quanto possibile all'esigenza di ambientazione, è comunque un fatto creativo che ridà vita al tessuto più amorfo e meno significativo dei centri storici in termini di sviluppo socioculturale. La regolamentazione dell'attività di restauro, recupero e trasformazione, prevista dall'articolo 6, è perfettamente conseguente al meccanismo che si viene a creare attraverso una gamma di interventi sempre più lontani dal restauro e sempre più vicini alla trasformazione in ragione inversa al grado di valutazione storico-artistica del bene considerato. Si vuole peraltro limitare ad un parere sull'ambientazione del progetto la competenza delle soprintendenze per i beni ambientali e architettonici per gli immobili più lontani dalla condizione di bene culturale, oltre che per ovvie ragioni di un più rapido smaltimento delle procedure, soprattutto in considerazione dell'eccessivo potere discre-

zionale riconosciuto alle autorità preposte alla tutela dall'attuale legislazione.

Si tratta di un problema in qualche modo circoscritto dalla presente proposta di legge con il rifiuto di perimetrazioni che potrebbero assegnare valori indiscriminati di bene culturale anche ad immobili di nessun valore architettonico. Questa condizione condannerebbe questi immobili ad un eccesso di vincolismo e conseguentemente all'abbandono e al degrado, nel disinteresse del mercato. Peraltro, l'esasperazione del «restauro edilizio», in luogo, quando ne ricorrano le condizioni, di un recupero ad un riuso aggiornato, oltre ad avere conseguenze mistificanti sul costruito, risulta inaccettabile, perché demonizza il nuovo e falsifica il passato.

L'istituzione del titolo di «città d'arte d'interesse nazionale», di cui all'articolo 7, risponde invece, come espresso all'articolo

1, all'obiettivo di stimolare una coscienza civica della conservazione. Fra le molte strade percorribili in questa direzione, si è ritenuto che appellarsi al senso di appartenenza dei cittadini alla propria terra, potesse costituire un elemento suscettibile di forti motivazioni.

Onorevoli colleghi, la strada dell'autentica conservazione non è quella della tutela passiva, bensì quella del cambiamento.

Assicurare la permanenza dei valori eterni della civiltà negli insediamenti umani secolari vuol dire consentire a questi insediamenti di continuare a vivere adeguandosi ai cambiamenti epocali e culturali, cioè al divenire delle città. Assicurare l'intangibilità delle forme dell'architettura senza consentire questo adeguamento culturale significa il museificare i centri storici e condannare la città ad una contrapposizione tra le sue parti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obiettivi della legge)

1. In considerazione della necessità che nei centri storici delle città vengano contrastati gli esiti negativi del regime di tutela passiva, la presente legge si propone il perseguimento dei seguenti obiettivi:

a) dettare alcuni principi di una più corretta logica conservativa, la cui applicazione sia tale da consentire un sia pur misurato adeguamento delle strutture insediative ai processi di trasformazione coerenti con il divenire della città e con il relativo sviluppo socioculturale;

b) legare gli interventi impliciti nei principi di cui alla lettera *a)* ad una esatta valutazione storico-artistica dei singoli monumenti, edifici, siti o trame caratteristiche di tessuto edilizio;

c) stimolare una coscienza civica della conservazione attraverso adeguati riconoscimenti per quelle città storiche che meglio di altre hanno saputo difendere gli insediamenti tradizionali dalle alterazioni delle loro caratteristiche identificative.

Art. 2.

(Principi di una corretta logica conservativa dei centri storici)

1. Non è ammesso, nelle condizioni di continuità dell'evoluzione urbana, il principio dell'immodificabilità degli edifici e delle destinazioni d'uso.

2. L'intangibilità di monumenti, edifici, siti o trame edilizie caratteristiche, non deve comportare l'impossibilità dell'inseri-

mento di nuove costruzioni o destinazioni d'uso, nel contesto di una valutazione critica della valenza storico-culturale dell'esistente.

3. L'applicazione del principio del «restauro conservativo» avviene nella giusta misura, in modo da consentire anche il recupero degli edifici al fine di prevederne una utilizzazione adatta a nuove finalità, senza escludere l'apporto di ulteriori interventi di modifica e arricchimento del tessuto urbano, emergenti da adeguate proposte progettuali.

Art. 3.

(Classificazione di aree storico-artistiche)

1. Ai fini di una classificazione strettamente pertinente alla valutazione storico-artistica del bene culturale considerato, si definisce:

a) «area urbana storica»: una considerevole parte di città la quale manifesti, attraverso le sue strutture consolidate, una continuità di attività urbana, civile, religiosa, sociale ed economica che la connota come il luogo della memoria, palestra d'ingegno e testimonianza storica della comunità umana ivi insediata;

b) «porzione urbana storica»: quella parte fortemente omogenea della città che rappresenta il nucleo originario insediativo, evidenziando significative stratificazioni successive, caratteristiche di più epoche storiche;

c) «quartiere storico»: quella parte di città, ancora facilmente individuabile nel tessuto urbano, che è stata realizzata in un preciso momento dello sviluppo della città, mantenendo sostanzialmente i propri caratteri originari;

d) «luogo storico»: quella piccola porzione della città o del territorio ove insiste un complesso architettonico di elevato valore culturale che trova la propria connotazione anche nella integrazione con l'ambiente del suo intorno, sia naturale che antropico.

2. Il sindaco, su specifica indicazione di una apposita commissione, sentito il Ministro per i beni e le attività culturali, il presidente della giunta regionale, il soprintendente per i beni culturali e ambientali, nonché il soprintendente per i beni archeologici, sottopone all'approvazione del consiglio comunale la delibera che individua una perimetrazione di «area urbana storica», ovvero di «porzione urbana storica», ovvero di «quartiere storico», ovvero di «luogo storico». Tali parti del territorio comunale, pur senza comportare alcuna indicazione vincolistica, devono essere chiaramente individuate su apposita cartografia comunale e inequivocabilmente reperibili sul campo con specifica segnaletica.

Art. 4.

(Classificazione di singoli edifici, complessi edilizi, siti e trame caratteristiche)

1. All'interno delle zone di cui all'articolo 3 si individuano le seguenti classi di edifici o complessi edilizi, siti e trame circoscritte caratteristiche del tessuto edilizio:

a) edifici o complessi antecedenti la fine del Medioevo, di carattere monumentale con originaria destinazione pubblica;

b) edifici o complessi antecedenti la fine del Medioevo, di carattere monumentale con originaria destinazione privata;

c) edifici costituenti tessuto urbano omogeneo antecedente la fine del Medioevo con valore testimoniale di tecniche costruttive e di tipologie del passato remoto;

d) edifici antecedenti la fine del Medioevo, con valore testimoniale, ormai avulsi dal contesto originario;

e) edifici o complessi edilizi appartenenti al recente passato, di carattere monumentale con destinazione originaria pubblica;

f) edifici o complessi edilizi appartenenti al recente passato, di carattere monumentale con destinazione originaria privata;

g) singoli edifici appartenenti al recente passato privi di particolari valori testimoniali;

h) siti dismessi, vuoti urbani e discontinuità cruenta del tessuto edilizio.

Art. 5.

(Decadenza di normative urbanistiche)

1. Nelle zone omogenee di tipo A di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pur rimanendo valida la pianificazione di scala infrastrutturale o settoriale per reti e servizi, decadono:

a) i vincoli derivanti da generiche zonizzazioni urbanistiche, salvo casi particolari indicati dal regolamento di attuazione della presente legge, consentendo una valutazione e una sistemazione mirata dei singoli immobili; i parametri di densità fondiaria e territoriale e, in relazione ad immobili in corso di demolizione e ricostruzione, gli indici massimi di edificabilità stabiliti dal piano regolatore generale, sostituiti dalla norma sul mantenimento delle volumetrie esistenti;

b) le prescrizioni del citato decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, relative agli *standard* urbanistici nelle zone omogenee di tipo A.

2. Negli stessi insediamenti di cui al comma 1 sono ammissibili perimetrazioni di aree di superficie complessiva superiore a quella di un semplice comparto:

a) a supporto delle classificazioni di cui all'articolo 3, finalizzate alla valutazione storico-culturale;

b) a supporto di procedure amministrative per la concessione di incentivi finanziari per la valorizzazione;

c) quando siano accompagnate da nuove norme che regolino gli interventi di conservazione e valorizzazione, riducendo il potere discrezionale affidato dalla legislazione attuale all'autorità preposta alla tutela.

Art. 6.

(Regolamentazione dell'attività edilizia)

1. Il regolamento di attuazione della presente legge stabilisce le modalità con le quali i comuni si coordinano con le soprintendenze circa le procedure di valutazione degli interventi.

2. Per gli immobili, classificati in base agli articoli 3 e 4, si dovranno stabilire, secondo una scala inversamente proporzionale alla loro valenza storico-culturale, il grado di modifica delle destinazioni d'uso strettamente correlato ai corrispondenti interventi, di seguito elencati:

a) intervento di restauro e conservazione totale, riferito anche ai materiali di finitura e alle suppellettili;

b) intervento di conservazione tipologica, ove è sempre possibile la sostituzione dei materiali di finitura;

c) intervento di recupero, di rispetto dell'aspetto e volume dell'edificio;

d) intervento di recupero, che prevede la conservazione di alcune parti notevoli relative alla tecnica costruttiva e alla storia dell'edificio;

e) intervento di normale ristrutturazione edilizia;

f) intervento di ristrutturazione edilizia comprensivo di demolizione e ricostruzione;

g) intervento *ex novo* su siti e aree dismesse, vuoti urbani e discontinuità del tessuto edilizio tradizionale con danno grave all'immagine urbana.

3. In caso di immobili di pregio nullo o trascurabile si determina il grado più alto di modifica, affidando alla progettazione di ristrutturazione lo stesso ruolo ad essa assegnato nelle prassi di trasformazione tradizionale caratteristiche della società preindustriale.

4. La competenza delle soprintendenze sulla progettazione di ristrutturazione degli

immobili di cui al comma 3 deve essere limitata ad un parere sull'ambientazione, condizionato alla formula del «silenzio-assenso».

Art. 7.

(Istituzione del titolo di «città d'arte di interesse nazionale»)

1. Si definisce «città d'arte di interesse nazionale» quella realtà urbana, senza limite di dimensione né di localizzazione geografica, che si è venuta connotando attraverso i secoli come luogo unico, come l'espressione di un elevato ingegno artistico sia nell'impianto urbanistico che nei suoi edifici, sia negli spazi esterni che in quelli interni e interclusi, che ha mantenuto nel corso del tempo un altissimo grado di omogeneità, seppure nella diversità, e che può quindi concretamente testimoniare, in modo per tutti leggibile, le abilità e la cultura artistica delle generazioni passate.

2. Il Ministro per i beni e le attività culturali, sentiti il sindaco, il presidente della giunta regionale, il soprintendente per i beni ambientali e architettonici e il soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio, può assegnare, con proprio decreto, il titolo di «città d'arte di interesse nazionale» a quelle realtà urbane che a suo giudizio o su sollecitazione di istituzioni e associazioni culturali d'importanza nazionale e internazionale o di personalità universalmente note nel mondo dell'arte e della cultura, posseggano i requisiti di cui al comma 1. Il titolo deve sempre apparire tra le caratteristiche della città che ne è stata insignita.

Art. 8.

(Modifiche normative)

1. In deroga alle disposizioni di cui al titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457, recante norme per l'edilizia residenziale:

a) sono soppresse le limitazioni che restringono all'edilizia residenziale la norma-

tiva relativa al recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente;

b) sono soppresse le limitazioni di cui all'articolo 31 della stessa legge relative al recupero nei centri storici.

Art. 9.

(Convenzioni tra pubblico e privato)

1. Ai fini del recupero di edifici storici e di proprietà pubblica, l'ente proprietario può concedere in uso i beni per una destinazione ricettivo-turistica o culturale o di spettacolo.

2. La concessione di cui al comma 1 ha durata trentennale e il concessionario ha l'obbligo di provvedere al recupero e alla conservazione del bene, potendo usufruire dei benefici di legge esistenti in materia di contributi ed ottenere eventuali ulteriori benefici da stabilire con specifica convenzione.

Art. 10.

(Regolamento di esecuzione)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e del Ministro per i beni e le attività culturali è approvato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previo parere del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici, il regolamento di esecuzione della presente legge.