



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MONTEVECCHI, DE LUCIA, VANIN, PAVANELLI, QUARTO, COLTORTI, CORBETTA, CROATTI, DONNO, LANZI, LOMUTI, PRESUTTO, ROMANO, TRENTACOSTE e BOTTICI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 2021

Disposizioni in materia di conservazione, rigenerazione e residenzialità di centri, nuclei e complessi edilizi storici

ONOREVOLI SENATORI. — Secondo Antonio Cederna gli antichi centri di città — al di là del contesto monumentale, edilizio e artistico più o meno diffuso o accentuato — costituiscono un « patrimonio d'arte e di storia colmo e compiuto nel suo ciclo ». A questa visione si potrebbe affiancare quanto affermato da Ennio Flaiano: « se è vero che anche i luoghi conoscono una loro felicità ». La concezione innovativa dovuta a Cederna di un tessuto urbano che, a prescindere da singole opere o manufatti, è garante e promotore di un principio identitario, deve essere posta in relazione con i principi che governano la gestione e la concezione stessa dei beni culturali, vale a dire ciò su cui si fondano la promozione e la sopravvivenza di quei beni: « conservazione » (che si traduce in recupero e restauro), « tutela » e « valorizzazione ».

In una simile prospettiva — che costituisce la precisa finalità del presente disegno di legge — occorre prestare particolare attenzione tanto a una concezione modernamente intesa di « paesaggio », rilanciata da ultimo nei piani paesaggistici regionali e nelle ragioni che vi sottostanno, quanto alle vocazioni naturali dei territori e a talune eccellenze che nascono e si sviluppano intorno a luoghi forgiati e caratterizzati dalla storia. Vi sono centri storici di cui, ad esempio, pur vantando significativi patrimoni culturali, sociali e artistici, non si riesce a capitalizzare il valore in termini di trasferimento e intrapresa culturale, oltretutto di diffusione del sapere e della conoscenza all'interno di una rete di relazioni cui dovrebbero provvedere e concorrere regioni, enti locali, istituzioni e associazioni culturali, spazi espositivi e museali, scuole e università.

A tal proposito, il presente disegno di legge intende colmare un vuoto non solo normativo — ma anche culturale, sociale e politico — proprio in riferimento all'Italia dei comuni e delle città: centri antichissimi dal nobile passato d'arte, spesso fra i più conosciuti e celebrati al mondo per vocazione urbanistica, musicale, architettonica e figurativa.

L'esperienza novecentesca di una serie di centri storici, inizialmente recuperati e sostenuti culturalmente — da Bologna a Taranto, da Como a Varese, da Brescia a Venezia, da Palermo a Napoli, senza mettere nel novero realtà più circoscritte e le più recenti difficoltà, dovute in parte anche a « esasperazioni dell'autonomia regionale » e all'aggravarsi delle carenze di tutela — dimostra una volta di più come cultura, consapevolezza, educazione al bello e diffusione della conoscenza, siano tutti strumenti che tutelano il territorio, affermano e promuovono il dialogo, l'inclusione, la « cittadinanza attiva » e migliorano la convivenza.

Se dal « sacco edilizio » degli anni Settanta in poi, si era divaricata la forbice tra l'unicità e la bellezza dei centri storici, a discapito del degrado in cui ristagnavano le periferie, ora si assiste — come è stato messo in rilievo da alcuni tra i più avvertiti e sottili storici e urbanisti — a un paradossale ripensamento e a una forma di valorizzazione delle periferie che controbilancia l'abbandono cui sono relegati i centri storici, che da un lato sono fatti oggetto di speculazione e malgoverno mentre dall'altro sono « affetti da gravi fenomeni di spopolamento ». A tali problematiche intende dar risposta il presente disegno di legge che innanzitutto, per la prima volta, estende il

concetto di tutela da singoli monumenti ai centri storici, visti nel loro complesso. E nello specifico l'articolo 1 stabilisce le finalità della legge e definisce l'importanza dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi identificati negli insediamenti storici ai sensi del nuovo catasto edilizio urbano del 1939, come testimonianza più ampia, materiale e immateriale, avente valore di civiltà, del patrimonio culturale della Nazione.

Il comma 2 dell'articolo 1 reca la definizione di «infrastrutture verdi multifunzionali» costituite da servizi ecosistemici essenziali quali il sostegno alla biodiversità mediante nuovi *habitat* e corridoi ecologici, il tamponamento microclimatico, il consolidamento idrogeologico, la concorrenza allo stoccaggio di carbonio e il conseguente contributo alla neutralità carbonica, la laminazione delle acque meteoriche, il finissaggio delle acque reflue da impianti di depurazione e, più in generale, il filtro di flussi inquinanti chimici e biotici nell'ambiente e il corretto inserimento ambientale di infrastrutture tradizionali e di nuove reti e vie di comunicazione verdi.

L'articolo 2 stabilisce che i centri, i nuclei e i complessi edilizi storici di cui all'articolo 1, sono dichiarati «beni culturali d'insieme», soggetti alle misure di protezione e di conservazione di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio (comma 1), e sottoposti a disciplina conservativa del patrimonio edilizio pubblico e privato, con divieto di demolizione e ricostruzione e di trasformazione dei caratteri tipologici e morfologici degli organismi edilizi e dei luoghi aperti, di modificazione della trama viaria storica e dei relativi elementi costitutivi, con

divieto altresì di nuova edificazione anche degli spazi rimasti liberi (comma 2).

L'articolo 3 detta una serie di principi di buon governo del territorio di competenza statale che devono essere recepiti dalla legislazione regionale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. In particolare, lo strumento urbanistico comunale promuove soluzioni resilienti alle forti pressioni sul patrimonio naturale e storico-artistico della città, anche con riferimento ai cambiamenti climatici.

L'articolo 4, in materia di semplificazione amministrativa, stabilisce che l'accertamento, da parte del Ministero della cultura, della compatibilità dello strumento urbanistico comunale con e disposizioni della presente legge vale come nulla osta ai fini della realizzazione degli interventi.

Con l'articolo 5, fulcro d'innovazione e di evidente rilievo politico, lo Stato riconosce come «questione nazionale» la tutela dell'insediamento urbano storico e assume su di sé il compito di consolidarne e incrementarne la funzione residenziale, impegnando il Governo a realizzare un piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica aperto alla partecipazione delle regioni e perciò definito d'intesa con la Conferenza unificata. Per svolgere tale funzione è innanzitutto utilizzato il patrimonio immobiliare pubblico dismesso, mentre ai comuni caratterizzati dal fenomeno dello spopolamento sono destinate risorse per l'acquisto di alloggi da cedere in locazione a canone agevolato e sono definite le condizioni per convenzionare con i proprietari privati il recupero abitativo a canone locativo concordato.

L'articolo 6 reca norme transitorie.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e definizioni)

1. I centri, nuclei e complessi edilizi storici, identificati negli insediamenti storici ai sensi del nuovo catasto edilizio urbano di cui al regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, costituiscono la più ampia testimonianza, materiale e immateriale, avente valore di civiltà, del patrimonio culturale della Nazione e la loro tutela è finalizzata a preservare la memoria della comunità nazionale nelle plurali identità di cui si compone e ad assicurarne la conservazione e la pubblica fruizione anche al fine di valorizzarne e promuoverne l'uso residenziale, sia pubblico che privato, nonché per i servizi e l'artigianato.

2. Ai fini della presente legge per « infrastrutture verdi multifunzionali » si intende una serie di interventi volti a fornire servizi ecosistemici essenziali quali il sostegno alla biodiversità mediante nuovi *habitat* e corridoi ecologici, il tamponamento microclimatico, il consolidamento idrogeologico, la concorrenza allo stoccaggio di carbonio e il conseguente contributo alla neutralità carbonica, la laminazione delle acque meteoriche, il finissaggio delle acque reflue da impianti di depurazione e, più in generale, il filtro di flussi inquinanti chimici e biotici nell'ambiente, l'impollinazione, nonché il corretto inserimento ambientale di infrastrutture tradizionali e di nuove reti e vie di comunicazione verdi.

Art. 2.

(Dichiarazione e disciplina)

1. Ai sensi degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, alla data di entrata in vigore della presente legge, i centri, i nuclei e i complessi edilizi storici di cui all'articolo 1 sono dichiarati beni culturali d'insieme e sono soggetti alle misure di protezione e di conservazione di cui al capo III della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di seguito denominato « codice ».

2. I centri, i nuclei e i complessi edilizi storici di cui all'articolo 1 sono sottoposti a disciplina conservativa del patrimonio edilizio pubblico e privato, con divieto di demolizione e ricostruzione e di trasformazione dei caratteri tipologici e morfologici degli organismi edilizi e dei luoghi aperti, di modificazione della trama viaria storica e dei relativi elementi costitutivi, con divieto altresì di nuova edificazione anche degli spazi rimasti liberi. Per i beni di cui all'articolo 1 sono, inoltre, esclusi gli usi non compatibili o tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, ai sensi degli articoli 20 e 170 del codice.

Art. 3.

(Competenze delle regioni e dei comuni)

1. Le regioni, nell'ambito delle loro competenze legislative e amministrative in materia di governo del territorio, disciplinano i centri, i nuclei e i complessi edilizi storici di cui all'articolo 1 nel rispetto dei seguenti principi fondamentali:

a) definizione nello strumento urbanistico comunale del perimetro dell'insediamento storico come identificato ai sensi dell'articolo 1, comma 1;

b) individuazione nello strumento urbanistico comunale degli edifici e di altri immobili, posti in ogni altra parte del territorio, oltre a quelli assoggettati alla disciplina del codice, che presentano interesse storico per le caratteristiche architettoniche o tipologiche, proprie o in relazione al contesto dell'insediamento, e conseguente assoggettamento alla disciplina conservativa di cui all'articolo 2;

c) individuazione nello strumento urbanistico comunale, d'intesa con la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio competente per territorio, di eventuali deroghe alla disciplina conservativa di cui all'articolo 2, comma 2, per esigenze di pubblico interesse su singoli elementi dell'insediamento storico con esclusione dei beni culturali già dichiarati ai sensi degli articoli 10 e 11 del codice;

d) promozione, nello strumento urbanistico comunale, delle destinazioni d'uso residenziali, artigianali e di commercio di vicinato;

e) individuazione nello strumento urbanistico comunale, d'intesa con la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio competente per territorio, delle componenti dell'insediamento storico e dei suoi singoli elementi costitutivi, che sono stati oggetto di trasformazioni successive all'entrata in vigore del nuovo catasto edilizio urbano di cui al regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, per i quali, in luogo della disciplina conservativa di cui all'articolo 2, si pone l'esigenza del ripristino di condizioni di compatibilità e coerenza con il contesto urbano, anche in ragione delle destinazioni d'uso, in modo da definire una disciplina specifica;

f) individuazione dei criteri per confermare le trasformazioni effettuate o per prevedere il ripristino dei caratteri tipologici originari dei centri, dei nuclei e dei complessi edilizi storici di cui all'articolo 1;

g) formazione di programmi di intervento per l'utilizzazione di risorse finanziarie disponibili, e di eventuali stanziamenti integrativi, per il recupero del patrimonio edilizio esistente finalizzato alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica;

h) promozione nello strumento urbanistico comunale, di soluzioni resilienti alle forti pressioni sul patrimonio ambientale e storico-artistico della città, anche con riferimento ai cambiamenti climatici.

2. Lo strumento urbanistico comunale che interessa le aree dei centri storici è finalizzato a:

a) tutelare i centri storici nelle peculiarità identitarie e dalle distorsioni causate dalla pressione turistica o dall'abbandono;

b) salvaguardare e incrementare le funzioni e i servizi ecosistemici del suolo;

c) favorire l'innalzamento del livello della qualità della vita sostenendo l'integrazione sociale e culturale;

d) tutelare i centri storici dal degrado causato dai processi di desertificazione delle attività produttive e commerciali;

e) tutelare e valorizzare la qualità, la ricchezza, l'articolazione e la specifica fisionomia del sistema culturale comunale fondato sulla stretta connessione tra patrimonio artistico, storico, archeologico e beni paesaggistici, naturali e architettonici, in maniera tale da garantire nel tempo una fruizione consapevole e una esperienza culturale integrata;

f) preservare la natura e promuovere la realizzazione di infrastrutture verdi multifunzionali.

Art. 4.

(Semplificazioni amministrative)

1. L'accertamento da parte del Ministero della cultura della compatibilità dello stru-

mento urbanistico comunale con le disposizioni della presente legge vale come nulla osta ai fini della realizzazione degli interventi. Restano comunque sottoposti al parere del medesimo Ministero gli interventi oggetto delle eventuali deroghe di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c).

2. Sono fatte salve le misure di protezione e le procedure relative ai beni culturali di cui agli articoli 10 e 11 del codice, già oggetto di dichiarazione.

Art. 5.

(Programma straordinario dello Stato per il ripristino della residenza negli insediamenti storici)

1. Al fine di consolidare e incrementare la funzione residenziale e far fronte alla carenza di alloggi per le fasce sociali vulnerabili, negli insediamenti storici di cui all'articolo 1 è approvato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica che prevede:

a) l'utilizzo a favore dell'edilizia residenziale pubblica del patrimonio immobiliare pubblico statale, regionale e comunale dismesso;

b) l'obbligo di mantenere le destinazioni residenziali previste con la sospensione dei cambi d'uso, fatte salve le attrezzature pubbliche e quelle strettamente connesse e compatibili con la residenza;

c) l'erogazione di contributi a favore di comuni caratterizzati da elevata riduzione della popolazione residente per l'acquisto di alloggi da cedere in locazione a canone agevolato;

d) la possibilità di subordinare il rilascio del titolo abilitativo, per interventi di

recupero relativi a un numero non inferiore a quattro unità, alla stipula di una convenzione mediante la quale i proprietari si impegnano a locare, a un canone concordato con il comune, una quota non inferiore al 25 per cento delle abitazioni recuperate assicurando la priorità ai precedenti occupanti.

Art. 6.

(Norme transitorie)

1. Nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, alle disposizioni di cui all'articolo 3, per i beni culturali d'insieme sono esclusi gli interventi in contrasto con l'articolo 2, comma 2. Con esclusione dei beni culturali già dichiarati, l'inizio dei lavori è subordinato alla previa comunicazione del progetto alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio, che può opporre il proprio diniego, con provvedimento motivato, entro il termine perentorio di sessanta giorni.

€ 1,00