

Università di Padova

Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario

Seminario. I centri storici tra urbanistica e tutele differenziate

Vezio De Lucia, **Proposta di legge in materia di tutela delle città storiche**

(Padova, 10 maggio 2019)

Nel novembre dell'anno scorso, l'associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli ha presentato una proposta di legge per la tutela dei centri storici, tema negli ultimi lustri colpevolmente trascurato. Il che ha determinato drammatiche conseguenze soprattutto per le città d'arte – a cominciare da Venezia, Firenze, Roma – sempre più snaturate dalla progressiva diminuzione di cittadini residenti, sfrenatamente sostituiti da turisti e da attività legate al turismo. Diversa, ma altrettanto grave, la sorte dei piccoli comuni delle zone interne del Mezzogiorno (l'“osso” di Manlio Rossi Doria) dissanguati dall'emigrazione.

Eppure, la necessità della conservazione e del recupero dei centri storici è stata un vanto della cultura italiana. Fu Antonio Cederna a capire per primo, all'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, che la città antica è un complesso unitario, non un assortimento di edilizia minore e di architetture più o meno importanti. “Il carattere principale di questi antichi centri di città – si legge nell'introduzione a *I vandali in casa* del 1956, testo fondativo dell'urbanistica moderna – non sta nei «monumenti principali», ma nel complesso contesto stradale ed edilizio, nell'articolazione organica di strade, case, piazze, giardini, nella successione compatta di stili e gusti diversi, nella continuità dell'architettura «minore», che di ogni nucleo antico di città costituisce il tono, il tessuto necessario, l'elemento connettivo, in una parola l'«ambiente» vitale”.

Il pensiero di Cederna fu profondamente innovativo in anni in cui ancora prevaleva il convincimento che la tutela dovesse essere limitata agli edifici di rilevanza monumentale (chiese, palazzi, eccetera) mentre il tessuto edilizio di base era disponibile a demolizioni e sostituzioni per ragioni d'igiene, di traffico, di estetica. Era sempre in voga la teoria del “diradamento” di Gustavo Giovannoni (*Vecchie città ed edilizia nuova*, del 1931), né va dimenticato che nel 1925 Benito Mussolini aveva impartito la direttiva che “i monumenti millenari devono giganteggiare nella necessaria solitudine”.

Quattro anni dopo *I vandali in casa*, l'intangibile unitarietà dei centri storici fu autorevolmente confermata in occasione del primo convegno dell'Ancea – Associazione italiana centri storico artistici – a Gubbio nel 1960. In sintesi, si stabilì il principio che *i centri storici non sono solo contenitori di monumenti ma sono essi stessi monumento*: un monumento che coincide con intere parti di città ordinariamente vissute.

L'impostazione dell'Ancea fu sostanzialmente ripresa dalla cosiddetta legge ponte, n. 765/1967 (voluta dal ministro Giacomo Mancini dopo la frana di Agrigento del luglio 1966) che impose principi di tutela radicalmente nuovi, solo pochi anni prima elaborati sul piano teorico. La legge ponte – la sola autentica riforma urbanistica dell'Italia repubblicana. – introdusse fra i contenuti del piano regolatore (art. 3, c. 2, lettera c), la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici (per la prima volta la parola *paesaggio* compare in una legge ordinaria). E subordinò (art. 17, c. 6) eventuali nuovi interventi nei centri storici all'approvazione di appositi piani particolareggiati. Una soluzione all'apparenza labile e semplicistica che però, con il passare degli anni, ha dimostrato una sorprendente efficacia, in particolare perché detti piani particolareggiati, di complessa fattura, non furono quasi mai formati, mentre maturava la cultura del recupero. Anche per questo l'Italia è stata il solo Paese europeo che per decenni ha in larga misura salvato i propri centri storici, mettendo fine alle gravissime alterazioni, se non alle vere e proprie distruzioni, avvenute nei primi anni del dopoguerra.

All'innovazione teorica e legislativa fece seguito la prima importante applicazione operativa con il piano del centro storico di Bologna proposto nell'autunno del 1972 dall'assessore all'edilizia pubblica Pier Luigi Cervellati. Si tratta di un piano per l'edilizia economica e popolare (Peep) in attuazione della legge per la casa del 1971 che per la prima volta consentiva la realizzazione di edilizia pubblica anche mediante interventi di recupero. Un progetto molto studiato, basato sul metodo dell'analisi e della classificazione tipologica dell'edilizia storica che negli anni precedenti era stato elaborato da Saverio Muratori e, successivamente, da Gian Franco Caniggia e Paolo Maretto. Anche dal punto di vista giuridico, il piano era corredato da autorevoli pareri, e un'interpretazione evolutiva della legge del 1971 dovuta ad Alberto Predieri supportava la legittimità e la fattibilità degli espropri dell'edilizia storica da recuperare. Esproprio in seguito sostituito dall'acquisto da parte del comune di alloggi da risanare, grazie anche a un finanziamento della Gescal. L'intervento raccolse riconoscimenti autorevolissimi. Bologna "rossa" guadagnò elogi sulle prime pagine della stampa e in tutta

Europa si celebrò il suo progetto per il centro storico. Altre esperienze si svilupparono a Taranto, Venzone (dopo il terremoto del Friuli del 1976) e, successivamente, in grandi e piccole città, da Como a Brescia a Venezia a Palermo a Napoli.

Fu l'età dell'oro dell'urbanistica italiana. Intendiamoci: allora, come sempre, in gran parte d'Italia, prevalevano gli interessi speculativi, ma fu un'età dell'oro perché era comunque diffusa la speranza che le cose potessero cambiare, e la speranza era alimentata specialmente dalle esperienze urbanistiche di Bologna e dintorni, non solo in materia di tutela dei centri storici.

Ma non è andata così. Dall'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, a mano a mano, i risultati raggiunti nel precedente ventennio sono diventati ingombranti, quindi accantonati, infine rinnegati. Salvo rare eccezioni, ne restano oggi soprattutto macerie, materiali e ideali. La ferita più dolorosa viene proprio da recenti esperienze dell'Emilia Romagna e di Bologna dov'è stata ripudiata la tutela dei tessuti edilizi storici per soddisfare la presunzione di architetti e amministratori di lasciare il segno nella città antica. Da autorevoli uffici del ministero dei Beni culturali e della Regione, dopo il terremoto del 2012, l'antica e ripetuta formula "dov'era, com'era" è stata ufficialmente e impunemente sostituita da un più accattivante "dov'era, non com'era". Una via crucis la cui ultima stazione è la pessima legge urbanistica dell'Emilia Romagna approvata nel dicembre dell'anno scorso che trasferisce l'iniziativa urbanistica dal potere pubblico all'impresa privata.

Per non dire dei preoccupanti scenari che incombono con l'eventuale estensione dell'autonomia regionale (il cosiddetto regionalismo differenziato), anche alla tutela dei beni culturali.

Con l'associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, convinti che non bastasse il nostro tradizionale impegno nella denuncia, abbiamo cominciato a pensare a una proposta di legge ad hoc per i centri all'inizio dell'anno scorso, quando si seppe che a Roma era possibile la sostituzione di pregiati villini di un secolo fa con ordinaria speculazione edilizia, e che a Firenze era in discussione una variante al piano regolatore (poi approvata) che cancella il restauro e consente di sottoporre a ristrutturazione edilizia gli edifici storici anche vincolati. Notizie che facevano seguito all'allarmante aggravarsi della situazione veneziana (8 alloggi su 10 di proprietà di investitori).

La stesura della proposta di legge in materia di *tutela della città storica* si è sviluppata grazie a un lavoro collettivo durato alcuni mesi, con un vasto concorso di esperienze e ripetute discussioni in forma seminariale, e ringrazio per i suggerimenti anche Patrizia Marzaro e Clemente Santacroce. All'inizio abbiamo recuperato e cominciato ad aggiornare un disegno di legge statale degli anni Novanta del secolo passato (elaborato da Antonio Iannello, fatto proprio da Walter Veltroni, al tempo ministro dei Beni culturali), un testo volto a vincolare *ope legis* tutti i centri storici italiani come individuati dagli strumenti urbanistici comunali. Ma abbiamo dovuto tener conto delle modifiche, soprattutto in materia di urbanistica e di tutela, introdotte nel 2001 al titolo V, parte seconda, della Costituzione e delle novità apportate dal Codice dei beni culturali del 2004.

Ma è rimasto fermo l'obiettivo essenziale di colmare una vistosa carenza del nostro sistema legislativo *sottoponendo a tutela rigorosa e generalizzata tutti gli insediamenti urbani storici del nostro Paese*.

Nell'incontro di oggi, riservato a un qualificato mondo di esperti, sarei presuntuoso a impegnarmi in una puntuale disamina della proposta dal punto di vista giuridico. Mi limito a porne in evidenza i contenuti essenziali. Cominciando dalla definizione del centro storico (art. 1) che facciamo coincidere con gli insediamenti urbani riportati nel catasto del 1939, unificando in tal modo i riferimenti temporali e cartografici degli strumenti urbanistici comunali finora non tenuti al rispetto di precetti e criteri omogenei alla scala nazionale.

Il richiamo all'art. 9 e al c. 2, lettera s) dell'art. 117 della Costituzione rende esplicito che la proposta di tutela (art. 2) fa capo alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di beni culturali. Una disciplina che dichiaratamente muove in direzione opposta a quella del regionalismo differenziato. In particolare, dichiarando i centri storici "beni culturali d'insieme" li si assoggetta alle misure di protezione e di conservazione dettate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Imponendo anche (comma 2) il 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 anche di nuova edificazione degli spazi rimasti liberi e di usi non compatibili. Insomma una rigorosa protezione assistita da un severo sistema sanzionatorio volto a impedire il ripetersi degli scempi denunciati prima.

È bene chiarire che il riconoscimento degli insediamenti urbani storici come beni culturali non

comporta la sottrazione della tutela al “governo del territorio” di cui al 3° comma dell’art. 117 della Costituzione (legislazione concorrente). La proposta elenca infatti (art. 3) sette “principi” di buon governo del territorio di competenza statale che dovranno essere oggetto di recepimento e quindi di regolamentazione da parte della legislazione regionale, in primo luogo individuando nello strumento urbanistico comunale l’istituto operativo della tutela.

Una novità (art. 4) è l’istituto dell’“accertamento” da parte del ministero dei Beni culturali della compatibilità dello strumento urbanistico comunale alla legge che proponiamo, accertamento che ha valore di nulla osta ai fini della realizzazione degli interventi.

Ma il contenuto più innovatore e di massima rilevanza politica della proposta risiede nell’art. 5 che riguarda un *programma straordinario dello Stato di edilizia residenziale pubblica* nei centri storici. Lo proponiamo essendo pienamente convinti che, per quanto rigorose ed efficaci siano le norme di tutela, se non si affronta con determinazione il nodo dello spopolamento, il destino dei centri storici è segnato. Perciò serve l’intervento diretto e straordinario dello Stato, come nei casi di gravi calamità naturali. Di questo si tratta: lo svuotamento residenziale di Venezia è peggio dell’alluvione del 1966. La proposta prevede perciò interventi molto risoluti: a) l’utilizzo a favore dell’edilizia residenziale pubblica del patrimonio immobiliare pubblico dismesso (statale, comunale e regionale); b) l’obbligo di mantenere le destinazioni residenziali con la sospensione dei cambi d’uso verso destinazioni diverse da quelle abitative; c) l’erogazione di contributi a favore di Comuni ad elevata riduzione della popolazione residente per l’acquisto di alloggi da cedere in locazione a canone agevolato; d) la possibilità di subordinare la fattibilità degli interventi promossi da operatori privati alla stipula di apposite convenzioni mediante le quali sia definito l’impegno a locare una quota degli alloggi ristrutturati a canone concordato.

Infine, una norma transitoria (art. 6) prevede che, fino all’adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle leggi regionali da emanare ai sensi del precedente art. 3, sia inibito ogni possibile intervento in contrasto con il citato art. 2, c. 2, della proposta.

Concludo. Dichiarando di essere consapevole che si tratta di un’elaborazione che, per essere adeguata alla gravità dei problemi da risolvere, è coraggiosa, radicale, ma tecnicamente fattibile: *provocatoria ma concreta*, l’ha definita Pierluigi Cervellati, uno degli autori della proposta. Ci conforta il fatto che il nostro testo è stato ripreso da due gruppi parlamentari

diversamente orientati, al Senato della Repubblica da Michela Montevicchi e altri senatori del gruppo M5S e alla Camera dai deputati da Stefano Fassina e Rossella Muroli di Liberi e Uguali.