

Gestione del territorio

Ottavia Aristone - Anna Laura Palazzo

Città storiche

Interventi per il riuso

Collana a cura di *Paolo Avarello*

Il progetto ed i contenuti del presente volume, oggetto di un confronto continuo tra le autrici, sono di comune responsabilità. Per le parti non redatte congiuntamente, i capitoli 1, 2 e il paragrafo 1 del capitolo 4 sono da attribuire ad Anna Laura Palazzo; il capitolo 3 e il paragrafo 2 del capitolo 4 ad Ottavia Aristone.

Per i materiali iconografici e testuali relativi a Schio, e tratti dal volume *Un manuale per nuova Schio*, è stata rilasciata l'autorizzazione dalla Arsenale editrice.

Per i materiali iconografici e testuali relativi ad Ortigia, e tratti dal volume *Sicurezza e conservazione dei centri storici. Il caso Ortigia*, è stata rilasciata l'autorizzazione dalla Laterza.

Ringraziamenti

La realizzazione di questo volume non sarebbe stata possibile senza il confronto di idee con: Leonardo Forte e Alberto Lemme (Isernia); Giovanni Cerfogli, Palma Costi, Francesca Sorricaro e Marco Stancari (Modena); Roberto de Benedictis (Ortigia); Piergiuseppe Pontrandolfi (Potenza); Roberta Angelini e Piergiorgio Bellagamba (PTC Ascoli Piceno); Ruggero Martines (Progetti FIO); Paolo Giorgi e Panfilo Porziella (Sulmona); Andrea Vidotto (Trento); Luca D'Eusebio (Veroli); Giovanni Longobardi (Volterra).

Si ringraziano per la cortese disponibilità le amministrazioni comunali interpellate.

Si ringraziano inoltre Sabrina Gremoli, che ha curato le normative di settore dell'Allegato, Lidia Bordini, Giovanni Capasso, Gisella Giudice, Ketì Lelo e Federica Miccio, che hanno raccolto ed elaborato i materiali di base per le schede e per le illustrazioni.

Ottavia Aristone - Anna Laura Palazzo

Città storiche

Interventi per il riuso



ISBN 88-324-4146-2

© 2000 - Il Sole 24 Ore S.p.A. - Area Pirola per l'informazione professionale

Tutti i diritti sono riservati.

È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi strumento.

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze; pertanto, l'utente è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato.

Sede legale: via Paolo Lomazzo, 52 - 20154 Milano

Sede amministrativa: via Castellanza, 11 - 20151 Milano

Redazione: via Castellanza, 11 - 20151 Milano

Per informazioni: Servizio Clienti 02.3022.3323 oppure 06.3022.3323

Fax 02.3022.3004 oppure 06.3022.3004

Questo volume è stato chiuso in redazione il 9 novembre 2000

Prima edizione: novembre 2000

Indice

<i>Introduzione</i> (di Paolo Avarello)	pag. VII
---	----------

Nota preliminare

Lo statuto della città storica	» 1
---------------------------------------	-----

Capitolo 1

Una periodizzazione

1. L'aiuto alle pietre	» 5
2. I traguardi dell'integrazione	» 15

Capitolo 2

Aspetti dell'intervento: il piano di tradizione

1. Questioni del sapere tecnico	» 23
2. Le città	» 31
2.1 Volterra	» 33
2.2 Ortigia	» 37
2.3 Trento	» 46
2.4 Schede di sintesi degli strumenti urbanistici	» 54

Capitolo 3

Aspetti dell'intervento: i programmi e i progetti

1. Questioni e strumenti	» 71
2. Le città	» 76
2.1 Isernia	» 76
2.2 Modena	» 88
2.3 Potenza	» 97
2.4 Sulmona	» 108
2.5 Veroli	» 117
3. Il Piano territoriale di coordinamento di Ascoli Piceno	» 119
4. Una strategia per progetti: alcune esperienze FIO	» 127
4.1 Schede di sintesi dei progetti per i centri storici: Benevento, Ferrara, Lucca e Matera	» 132

Capitolo 4**Materiali per il riuso**

- | | |
|--|----------|
| 1. Analisi, procedimenti e tecniche | pag. 139 |
| 2. Strumenti giuridici e supporti tecnici | » 146 |
| 2.1 Schede di sintesi di supporti tecnici | » 149 |
| 2.2 Schede di sintesi di strumenti giuridici | » 161 |

Capitolo 5

- | | |
|--|--------------|
| Interventi per il riuso | » 163 |
|--|--------------|

- | | |
|---------------------------|--------------|
| Allegati | » 167 |
|---------------------------|--------------|

Introduzione

La "questione dei centri storici" ha costituito in Italia un asse determinante della riflessione culturale e della pratica tecnica che hanno promosso ed accompagnato la crescita della disciplina urbanistica, quasi fin dalle sue moderne origini; in Italia molto più che altrove in Europa.

Alcuni termini culturali ed operativi di tale questione compaiono già nell'ottocento - quando appunto anche in Italia "nascono" i centri storici - e sono ormai abbastanza evidenti quando, nel 1913, Gustavo Giovannoni - oggi giustamente rivalutato - pubblica su Nuova Antologia il nocciolo del volume Vecchie città ed edilizia nuova, pubblicato dall'INU nel 1931 (e recentemente ristampato in Italia e in Francia): degrado/intervento, conservazione/modernizzazione, valori culturali/valori economici, esigenze simboliche e rappresentative/esigenze funzionali, restauro/trasformazione, mimetica/visibilità dei nuovi interventi.

Gli anni trenta sembrano manifestare la tendenziale preferenza per i "secondi termini" di queste vere o presunte antinomie; in Italia comunque, senza gli eccessi (teorici) di un Le Corbusier o di un Hilberseimer. La miseria materiale del paese, tuttavia, impedisce quasi sempre di mettere estesamente in atto le azioni che da essi conseguirebbero. E anche laddove esse sono state tentate, convivevano comunque interventi (quasi) mimetici e (assai meno) edifici rappresentativi del regime, e della modernità che rumorosamente si avviava nel paese. In fondo gli "sventramenti" maggiori, più che dalle esigenze della modernità, sono stati promossi dalla cultura archeologica, o dalla volontà di magnificare nello spazio i monumenti religiosi e civili della cultura nazionale. Tradendone l'essenza, ovviamente, ma consegnandoli paradossalmente al futuro con un'un'aura di ancor maggiore intangibilità.

Ed è sempre la miseria che per alcuni decenni alimenta, a cavallo della seconda guerra mondiale, un esodo di proporzioni bibliche dalle campagne, dalle colline, dalle montagne, e l'abbandono, o il quasi abbandono, di migliaia di insediamenti storici (le stime variano da 14.000 a 22.000), che da un millennio, poco più poco meno, costituivano l'ossatura e il presidio del territorio: "centri storici", ma centri ormai di quasi niente. Nello stesso periodo alcune decine di

"centri storici" al centro di città, e qualche centinaio in tutto che si avviavano in sedicesimo sulla stessa strada, cominciavano a soffrire, come un cuore debole, il peso di membra troppo cresciute, e che continuavano a crescere.

Già a metà degli anni cinquanta la cultura urbanistica registra quest'ultimo problema: non solo negli esempi "nobili" di Assisi (Astengo) o di Siena (Piccinato), ma anche in quelli meno nobili, e del tutto correnti, in cui ci si limita a perimetrare la parte più antica dell'insediamento, campendola sulle carte in vermiglione, come da manuale, e rinviando sostanzialmente ogni decisione il più lontano possibile, se possibile, dalla memoria nefasta del "piccone demolitore" e della retorica dell'"igiene" socio-edilizia che lo muoveva.

Si ragiona comunque in termini di piani "generali", e di modelli astratti di espansione, esplosione, ricostituzione - ma su nuove basi - della città "moderna".

I problemi del centro storico si risolvono in periferia: nell'evitare l'isomorfismo e la continuità/contiguità delle nuove espansioni, costituite per semplice addizione di singoli elementi edilizi (la famigerata "macchia d'olio"); si risolvono spostando, o tentando di spostare, nelle previsioni di piano, le funzioni "pesanti" dai centri città, che quasi sempre coincidono (o quasi coincidono) appunto con i "centri storici"; e ancora si risolvono (sempre nelle intenzioni dei piani) con tangenziali, anelli viari e altri ingegnereschi dispositivi infrastrutturali, che evitino almeno il "traffico di attraversamento" (il modesto traffico di quegli anni, beninteso).

Gli interessi prevalenti sono comunque altrove, nella crescita edilizia residenziale di periferie più o meno organizzate e strutturate, ma quasi sempre prive comunque di ogni attrattiva urbana, incapaci cioè di attrarre e sedimentare funzioni e relazioni, incapaci di diventare davvero "parti di città", anche a distanza di tempo. Ed è forse questo relativo "disinteresse", soprattutto, che "salva" in realtà gran parte dei centri storici. Anche se in molte città non solo essi restano al centro geometrico della tumultuosa crescita edilizia, ma continuano a svolgere funzioni urbane "centrali", per città appunto sempre più grandi, con tante case "modernamente" attrezzate, ma sempre più in deficit di qualità urbana negli spazi pubblici e collettivi.

La diffusione e la standardizzazione del piano, negli anni settanta, replicano comunque in migliaia di piani comunali la favola convenuta del centro storico (ormai ridotto a "zona omogenea A") protetto da normative più o meno severe (anche quando, in molti piccoli comuni, l'insediamento stesso si sposta a valle, abbandonando di fatto il vecchio paese); tanto più perché i rimandi a futuri piani attuativi suonano sempre più flebili e convenzionali, o palesemente falsi. Le risorse pubbliche, del resto, sono ora in gran parte anch'esse impegnate nella costruzione delle periferie residenziali, attraverso i grandi programmi di edilizia sociale. E non a caso sono poi queste, in genere, le uniche "previsioni" dei piani regolatori

generali che vengono effettivamente realizzate, pur se con ingenti ritardi, dissimmetrie e disfunzioni nelle attuazioni.

E tuttavia proprio negli anni settanta la "questione dei centri storici" viene rimessa al centro del dibattito: da un lato, sull'evidenza - nonostante i "vincoli di piano" - delle trasformazioni fisiche e, soprattutto, d'uso in corso nei centri storici urbani (o in larghe parti di essi) e, per converso, del degrado e dell'abbandono di migliaia di centri storici minori. Nell'uno e nell'altro caso comunque, per opposti motivi, appare concreta la messa a rischio di sostanziali alterazioni, o addirittura di scomparsa, di un patrimonio tra i più ricchi del mondo; dall'altro lato, sull'onda delle critiche sempre più vivaci e argomentate alle prevalenti modalità di sostegno pubblico dell'edilizia residenziale, tutta sbilanciata nella realizzazione dei nuovi quartieri periferici.

Uno scandaloso "spreco edilizio" (di risorse pubbliche e private), si affermò allora, nella costruzione di nuove case (e, privatamente, di "seconde case"), a fronte del permanere di forti problemi abitativi irrisolti (per i ceti meno abbienti), e appunto di diffusi fenomeni di abbandono del patrimonio residenziale "storico" (nei centri minori), ovvero di pratiche striscianti di riconversione ad altri usi, in prevalenza terziari (nei centri città). Le prime analisi sul tema, per la verità, esibivano una forte impronta ideologica, e in definitiva risultavano poco convincenti. Tuttavia alcuni esperimenti, quello di Bologna San Leonardo in particolare, servirono a determinare una significativa saldatura tra la "questione dei centri storici" e il tema delle politiche edilizio-residenziali.

Un ruolo fondamentale, in questo processo, giocò anche il maturare di atteggiamenti culturali diversi dal passato, chiaramente espressi da associazioni culturali come l'Istituto nazionale di urbanistica (INU) e l'Associazione nazionale centri storici e artistici (ANCSA). Il "cavallo di Troia" per risolvere la questione fu sostanzialmente il riconoscimento (culturalmente sofferto) del valore (anche) economico del bene culturale (minore) - un vero sacrilegio, per tanta parte della idealistica cultura italiana - e quindi la possibilità di un suo reinserimento nel mercato, sia pure un mercato tendenzialmente "protetto", come appunto quello dell'edilizia residenziale sociale. Si trattava in pratica di stornare una quota dei fondi destinati all'edilizia residenziale e di utilizzarla per il recupero del patrimonio storico degradato. E in fondo proprio il ruolo e la consistente presenza del pubblico - che si immaginava particolarmente vigile e accorto - avrebbero dovuto garantire anche la qualità dei risultati, ovvero interventi non troppo lesivi per la conservazione dell'edilizia storica, o almeno della sua immagine.

Come è noto tale stratagemma fu effettivamente tentato, almeno in parte, con la legge 457/1978, il "Piano decennale per l'edilizia residenziale" (primo e unico, per altro), che istituiva nuovi strumenti (perimetrazione delle zone degradate

e piani di recupero, di iniziativa pubblica o privata), e destinava anche (una parte dei) finanziamenti al recupero dell'edilizia residenziale. Non solo nei "centri storici", certamente, ma almeno all'inizio le disposizioni di questa legge furono interpretate prevalentemente in questo senso. I risultati, va detto, non sono stati esaltanti, anche se manca tuttora un bilancio completo dell'esperienza, pure previsto come "obbligatorio" dalla legge stessa.

Ciò che è emerso, in definitiva, sono state soprattutto le difficoltà di intervento, e in particolare proprio nei centri storici (laddove è stato tentato), anche (ma non solo) a causa dell'impostazione ancora fortemente settoriale della legge, dei canali finanziari ad essa connessi, e della sua gestione. Nonostante le buone intenzioni, infatti, essa consentiva di operare solo sull'edilizia residenziale: una parte quantitativamente rilevante dei centri storici, come della città in genere, ma forse non così caratterizzante, nemmeno nei centri storici.

È certo, comunque, che ancor prima dell'esaurimento del Piano decennale (in ogni caso l'ultimo che ci sia stato) si era andata praticamente esaurendo, o quasi, se non l'attenzione per i centri storici, in chiave culturale, buona parte della tensione all'intervento, e quindi delle attività locali di programmazione e progettazione dei singoli interventi di recupero, riqualificazione, riuso ecc.

Negli anni ottanta, tuttavia, pur nella perdurante assenza di una riforma legislativa nazionale (ma in questo periodo anche delle leggi regionali), anche la pianificazione generale inizia un processo di profonda trasformazione culturale. Registrando l'attenuazione dei fenomeni di inurbamento (almeno in quasi tutte le grandi città), e anche del problema sociale della casa (anche se certo non del tutto risolto), l'attenzione dei piani generali si sposta progressivamente dalle future urbanizzazioni all'analisi dell'esistente, della struttura degli insediamenti, della loro configurazione, della morfologia delle singole parti, delle "regole costitutive" che le hanno prodotte, e del sistema delle loro relazioni. La regolamentazione dell'attività di nuova costruzione, tema dominante e quasi esclusivo dei piani di tradizione, cede lentamente il passo alla ricerca di nuovi e più puntuali funzioni e significati del piano.

E nel sistema di relazioni individuato - o piuttosto interpretato e "ricostruito" - i piani cercano occasioni ed opportunità di intervento, per "migliorare" la qualità degli insediamenti stessi, rimuovendo gli elementi di degrado ove esistenti e, più in generale, congegnando e tentando di promuovere interventi di riqualificazione. Tendenzialmente, quindi, non più visioni globali, ma attenzioni discrete, non la sovrapposizione all'esistente di modelli astratti, ma tentativi di aderire alla struttura degli insediamenti, e operando in continuità con l'esistente, non più l'imperativo dello zoning e l'appiattimento sul tema residenziale, ma la ricerca invece di integrazione tra funzioni, tra canali finanziari (ove possibile), e tra

l'operato dei diversi "attori" delle trasformazioni. È la ricerca di una maggiore qualità "progettuale" degli interventi, che emerge anche, seppure con qualche ingenuità, nelle "schede progetto" che i piani allora frequentemente esibiscono, e negli "abachi" di soluzioni tipizzate (ma tuttavia con riferimento alle singole situazioni), che si affiancano alle tradizionali norme edilizie.

Naturalmente i centri storici e le loro specifiche caratteristiche costituiscono ancora un riferimento essenziale per la pianificazione, e ad essi vengono spesso attribuiti anche "valori di identità" che vanno ben oltre la loro consistenza fisica e la loro effettiva qualità di testimonianza storica, di rarità e di eccellenza estetica. Queste ultime anzi confuse dalla pregiudiziale affermazione retorica di "valori (culturali) incommensurabili", che nelle intenzioni dovrebbero risultare giustificativi - retoricamente, appunto - della messa in campo delle ingenti risorse necessarie al restauro ed al recupero, ma che risultano invece quasi sempre paralizzanti ogni possibile intervento.

Tuttavia, la lunga attenzione della cultura urbanistica per i centri storici assume nei nuovi atteggiamenti e nelle rinnovate pratiche di piano, un fondamentale ruolo didattico, di educazione "a guardare da vicino" le parti di città, nei particolari e nelle articolazioni, nelle conformazioni fisiche e negli usi. Ma proprio questa visione ravvicinata e parzializzata, che si effonde "pietosamente" a tutto l'esistente, tende di fatto a sfumare il perimetro stesso dei centri storici, al quale aveva ormai assuefatto la sommaria standardizzazione dello zoning di legge.

Da un lato perché anche il centro storico, soprattutto in ambito urbano, tende a scomporsi nelle sue parti, seguendo variabili descrizioni ed interpretazioni della stratificazione e delle caratteristiche di ciascuna di esse; dall'altro lato perché lo "sguardo conservativo" tende ora ad estendersi dal centro storico alla intera "città consolidata" (o "città storica" tout court), nella quale le proposte di intervento, se pure ci sono, sono comunque circoscritte (ad esempio a singoli immobili degradati, o non più in uso); e per la quale, invece, i piani tendono in genere a costruire dettagliate normative di "mantenimento". Norme (edilizie) cioè finalizzate, se non proprio alla conservazione in senso stretto, a mettere in atto moderati, lenti, controllati e diffusi processi di miglioramento, conseguiti sostanzialmente attraverso la sommatoria di interventi privati.

Tutto questo sembrerebbe portare ad una progressiva perdita della specificità che il centro storico e la sua trattazione hanno avuto tradizionalmente nel piano regolatore generale e nella cultura urbanistica. Ma occorre anche riflettere che tale dichiarata e perseguita specificità, di fatto, ha contribuito non poco ad "isolare" i centri storici dalle città di cui costituiscono, appunto storicamente, il "centro" (o quasi), come "altro" dalla città viva e in crescita (o comunque in trasformazione), anche quando esso ha continuato ad ospitare funzioni urbane significative ed

importanti. Una "cesura nella storia", e nella città, creata dall'affermazione dei paradigmi del moderno, che probabilmente - se si guarda all'esperienza di altri paesi europei - è servita fino ad ora a salvare il salvabile dei nostri centri storici, anche se forse protetti più dalla "aura" della cultura (o magari dalle oggettive difficoltà di intervento) che dai "vincoli" dei piani. Ma che indubbiamente è servito anche ad allontanare la nostra cultura dalla "materia viva" dei centri storici.

Ed è probabilmente proprio questo che ci mette in imbarazzo, ogni volta che si parla di intervenire nei centri storici, di confrontare l'imperativo della "salvaguardia" con le esigenze di chi tale imperativo deve concretizzare, di stabilire ogni volta il limite sottile tra conservazione, restauro, trasformazione, di lavorare con occhi e mani che hanno ormai disimparato a guardare i "materiali della storia" e a lavorare con essi, di imparare nuovamente, da questi stessi "materiali", la misura della continuità e delle differenze, di confrontare valori culturali con valori economici (e non solo riguardo ai costi), e di dover valutare, e poi fare comunque scelte, per le quali a nulla serve la retorica della "incommensurabilità" dei valori culturali, spesso strumentale solo a radicalizzare la contrapposizione tra presunti "conservatori".

Non certo negare la specificità e le caratteristiche del centro storico - dei singoli centri storici e delle singole parti di ciascun centro storico - e tuttavia considerare il centro storico una parte "normale" di città può forse aiutare davvero a ritrovare la "confidenza" con i materiali fisici e culturali della città storica, e con le loro ragioni. Una confidenza più che mai necessaria a riprendere senza pregiudizi il lavoro della storia che li ha prodotti, ogni volta diversi, anche se oggi tendiamo troppo spesso a vederli appiattiti in giudizi convenzionali e per l'appunto, paradossalmente, astorici.

E sembra giusto, in fondo, che una società che si picca di definirsi "post-moderna" tenti almeno di riallacciare i fili della storia che l'esplosione del moderno ha volutamente tranciato. Magari tentando di riacquistare la percezione e la consapevolezza che la storia non è finita. E che nella storia, ormai, ci siamo anche noi.

Paolo Avarello

Nota preliminare

Lo statuto della città storica

*È difficile parlare della verità, perché sebbene ce ne sia una sola,
è vivente, e ha quindi un volto che cambia con la vita.*

(F. Kafka)

*L'arte del passato sopravvive solo in quanto
muto perennemente trasformato.*

(A. Malraux)

È ben singolare lo statuto di centro storico o, se si vuole, di città storica, che, pur continuamente riformulato da leggi, "carte" e documenti d'indirizzo, e da pratiche d'intervento, rinvia a fenomenologie urbane ancorate a sistemi di valori consolidati e ad una qualche forma di solidarietà tra sapere tecnico e sapere diffuso.

Vi è ormai concordanza di opinioni sul centro storico come "parte di città" che ha conosciuto, proprio in virtù della sua permanenza, a dispetto della fragilità che si è soliti attribuirle, il maggior numero di sovrascritture: negli usi, che hanno richiesto riconversioni funzionali degli spazi fisici, ma anche nella *forma urbis*, come struttura e immagine complessiva delle società emergenti.

Il centro storico non è semplice testimonianza o residuo di forme del passato, se si danno le condizioni per affermarne il ruolo nella città contemporanea. Sotto questo profilo, il riconoscimento di un'operatività del patrimonio storico nel segno di un suo riuso, inteso in un'accezione ampia, dà per scontati i principi della tutela e valorizzazione focalizzati a partire dagli anni settanta; eppure, o proprio forse in ragione di questa "inflazione del patrimonio", secondo una efficace definizione di Françoise Choay, i centri antichi sono oggi, assai più che in passato, esposti a processi di aggressione, consumo e dissipazione, non meno preoccupanti della strutturale scarsità di mezzi da destinare al recupero. Da un lato politiche e interventi per le città possono condurre a una distorsione negli usi dovuta a una monofunzionalità a volte ricercata, spesso assentita dalle istituzioni; dall'altro fenomeni di deterioramento per abbandono riguardano tanto alcune piccole località, nelle quali il processo sembra senza ritorno, quanto i centri antichi di città capoluogo.

Negli ultimi anni le metodologie di analisi e di intervento si sono aggiornate: la distanza critica dalle motivazioni e dai procedimenti tradizionali di costruzione della città pre-moderna, che aveva collocato inizialmente i centri storici in uno spazio di contemplazione, ha successivamente affinato le proprie argomentazioni, alimentando un vivace dibattito tra continuità e discontinuità, tra conservazione e trasformazione.

Nella rilettura dell'organismo urbano che venne fatta a partire dal "Secolo dei Lumi", le pratiche costruttive e manutentive consonanti con tecniche e procedimenti di tipo artigianale, generalmente considerate spontanee o addirittura inconsapevoli, come pure i processi di stratificazione impostati su accostamenti mimetici, sarebbero stati attivati da una schiera di "operatori dell'edilizia" che rimaneva il più delle volte confusa sullo sfondo, quasi ad avvalorare l'immaginario romantico di una costruzio-

ne corale della città. Raramente si è parlato, in questi casi, di progetti edilizi o urbani, accreditando l'ipotesi che si desse progetto soltanto attraverso la rottura dei vecchi canoni e mediante l'affermazione di altri valori formali e simbolici: l'impiego di linguaggi e di procedimenti costruttivi innovativi si denunciava come un'inversione di rotta nei processi di accumulazione della città storica o, più semplicemente, come una reinterpretazione delle forme del passato attraverso operazioni dichiaratamente intellettuali.

È relativamente recente l'acquisizione che questa separazione sia in realtà assai più sfumata. Sono proprio alcuni studi sull'insediamento medievale, tradizionalmente interpretato come esito di processi spontanei, ad avere evidenziato la capacità di tenuta dei dispositivi di controllo della morfologia urbana incentrati sulla triade *tipologia edilizia, parcellizzazione fondiaria, percorso*, che rinviano a distinti cicli insediativi e rapporti di produzione della città, filtrati attraverso diverse sensibilità figurative ed intenzionalità simboliche. Ed è proprio questa componente di progettualità meno colta, ma non meno riflessiva, che si ritrova tanto nei regolamenti antichi che nelle loro applicazioni, ad essere oggi al centro del dibattito in relazione alla sua riconosciuta capacità di produrre tessuto urbano, ed a segnalare chiaramente la linea di demarcazione tra competenze spettanti ai restauratori puri e quelle di altre categorie professionali con una preparazione culturale e tecnica specifica per affrontare la maggior parte degli interventi di recupero.

La riflessione metodologica che si è sviluppata negli ultimi decenni aprendosi a nuove competenze disciplinari ha colto diverse implicazioni del riuso. L'introduzione di un valore d'uso, a fianco del valore testimoniale delle "permanenze", non è immune dal rischio di una banalizzazione dei procedimenti di recupero sulla scorta di valutazioni a sfondo strettamente utilitaristico, che a rigore postulerebbero l'intervento di demolizione qualora i costi da sostenere nel riattamento risultassero superiori ai benefici che si traggono dalle nuove utilizzazioni.

Vi è tuttavia un portato di estrema rilevanza in questa desacralizzazione della città antica, restituita alla dimensione fisiologica della durata. Il "tempo" rientra a pieno titolo nelle pratiche di riuso: sia attraverso i progetti urbani che si realizzano nel breve periodo che attraverso le regolamentazioni, che si misurano nel periodo medio-lungo con l'inerzia delle forme a fronte della variabilità delle funzioni e dei modi d'uso. Tali dinamiche, che comporteranno inevitabilmente uno slittamento semantico dell'organismo urbano, richiedono una precisa capacità di governo: ad essere messi in gioco sono aspetti di forma, intesa tanto come immagine complessiva della città che come esito non definitivo di un processo di sedimentazione fisica; aspetti relativi a funzioni e destinazioni dei manufatti e delle disunte parti urbane; valori e significati stratificati, rispetto ai quali la tecnica dello *zoning* si è dimostrata inadeguata.

La derivazione dalle discipline storiche di procedimenti e metodi di indagine sulla città esistente ha generato diversi equivoci: ove impiegata come sinonimo di continuità insediativa, "permanenza" contiene la misura del livello di rimaneggiamento dell'organismo urbano, alla luce dell'assiduità delle pratiche manutentive e di restauro. Per converso, laddove l'ambiente insediativo ha conosciuto fasi di stallo o di decadenza, "permanenza" può valere come indicatore di scarsa vitalità economica, di sostanziale estraneità ai cicli di manutenzioni e riconversioni funzionali, quindi come garanzia di una "autenticità insediativa" che può accompagnarsi a condizioni

estreme per obsolescenza e degrado. L'intensità degli interventi intrapresi darebbe qui conto del lento processo di falsificazione che investe i beni storici: «Esiste insomma - secondo André Corboz - il pericolo di accordare troppa importanza a quanto resta, mentre tale resto non è frutto di un'operazione selettiva, ma tutt'al più effetto di una persistente povertà di cui è noto il mirabile potere di conservazione».

Con riferimento alla questione delle funzioni, "permanenza" è dizione ancora più precaria. Se si concorda con Maurice Cerasi, che la conservazione delle funzioni costituisce un falso problema, mentre il vero nodo è la conservazione dell'architettura del centro antico, risulta inaccettabile subordinare standard e nuovi rapporti ambientali delle funzioni urbane ad una malintesa idea di conservazione della città. Riemergono gli aspetti che facendo appello al valore testimoniale delle permanenze sollecitano strumenti finanziari diretti alla manutenzione continua, efficacemente definiti come una sorta di aiuto alle pietre. In questa chiave di lettura la categoria del restauro viene ammessa come motivata provvidenza a carattere eccezionale, in linea con l'orientamento delle discipline storiche.

Vi sono infine questioni di carattere più generale. Le tecniche per il recupero urbano si rivelano fragili: i repertori delle analisi possono risultare inadeguati rispetto agli obiettivi che si perseguono. In altri termini, il rapporto conoscenza-azione, sinora forse sovrastimato, si costituisce secondo percorsi molteplici e non prevedibili.

In definitiva, il sapere tecnico non è che un segmento limitato dell'insieme di conoscenze utili a costruire un programma di intervento. I comportamenti intenzionali, espressi consuetamente in termini di motivazioni e "ragioni", e le argomentazioni presentate dalle amministrazioni non hanno che un ruolo indiretto, e tutto sommato marginale, nell'efficacia di una politica urbana di recupero; ciò presuppone da un lato una capacità di tenuta complessiva sull'intero ciclo del programma da parte dell'ente pubblico, con una disponibilità a mettere in gioco altri saperi immanenti, che non si costruiscono su concetti, valori e ragioni stabiliti a priori; dall'altro condizioni di modesta conflittualità, chiarezza della domanda e discreta solvibilità da parte degli interlocutori privati.

Questo volume intende ripercorrere, nella prospettiva temporale della seconda metà del novocento, alcune fondamentali connessioni tra impostazioni metodologiche del riuso e dispositivi analitici, giuridici e tecnici predisposti nel nostro paese, che definiscono un campo aperto ricostituibile di volta in volta per punti discreti. La presentazione di diverse esperienze consente di verificare le declinazioni locali dei passaggi problematici e delle azioni di governo e trasformazione, sullo sfondo della traccia di continuità rappresentata dal progressivo indebolimento della componente politica del dibattito che aveva condotto al Piano decennale per l'edilizia residenziale e dal viraggio verso nuove motivazioni all'intervento focalizzate sui traguardi più complessi dell'abitare. In questo senso, la dimensione del recupero edilizio sconfinava nel riuso urbano, restituendo spazio sia a quell'insieme di gesti e pratiche della vita quotidiana, che con efficace espressione Giancarlo De Carlo chiama "attività umane", che ai luoghi della rappresentatività.

Tale lettura delle pratiche di riuso fa emergere, al di là delle occasionali convergenze di finalità, contenuti e procedimenti dell'azione pubblica, due fondamentali propensioni. La prima, che affonda le proprie radici nella tradizione della pianificazione urbanistica, tende a costruire ed a legittimare i propri percorsi interpretativi e



operativi in base a sistemi di conoscenze codificati, generalmente provvisti di robusti apparati analitici. Lo strumento urbanistico tende qui ad assumere un ruolo centrale se non esclusivo nella definizione e gestione dei processi di recupero, diretti e indiretti, immediati e differiti, mettendo a regia continuo e discontinuo: tale paradigma riesce tuttavia a fatica a manovrare la variabile tempo come vincolo endogeno determinante per il buon esito della politica urbana.

La seconda propensione ritrova invece il proprio paradigma nella messa a sistema di atti, procedure e interventi in sintonia di fase che si realizzano nel tempo breve. L'attenzione è qui portata all'efficacia dei processi, secondo un'intenzionalità che potremmo definire progettuale in senso lato: strategia che riaccorpa nella dimensione dell'intervento obiettivi, concorrenza di poteri e sostanza di consenso come condizione preliminare per garantire la fattibilità delle azioni successive che riguardano lo spazio fisico della città.

Capitolo 1

Una periodizzazione

1. L'aiuto alle pietre

Nel 1960, gli amministratori di otto comuni riuniti a Gubbio insieme a studiosi e parlamentari avviarono una riflessione di ampio respiro sui nodi problematici dell'intervento di "salvaguardia e risanamento" nei centri storici, destinata a suscitare vivo consenso presso gli addetti ai lavori e l'opinione pubblica. In tale occasione si costituì l'Associazione Nazionale Centri Storici e Artistici (ANCSA), che andò ad affiancare con il proprio lavoro di sensibilizzazione le iniziative dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e di Italia Nostra, attivi su questi temi sin dal dopoguerra (1).

Il Convegno di Gubbio, nel registrare un'ampia convergenza su una nozione di tutela estesa «dal singolo monumento antico a tutto l'ambiente antico della città» in base al riconoscimento «di un valore globale della produzione architettonica superiore al valore dei singoli edifici», segnò, non solo simbolicamente, l'avvio di un ripensamento sull'intero patrimonio costruito che si sarebbe articolato per tappe progressive con ulteriori momenti di sistematizzazione (2). La posizione culturale emersa, sintetizzata nella «Carta di Gubbio», prese energicamente le distanze da principi e tecniche di "diradamento" di ispirazione giovannoniana e di "isolamento" di matrice razionalista in favore di un insieme coordinato di provvedimenti di livello centrale e locale destinati, da un lato, a promuovere «una urgente ricognizione e classificazione preliminare dei centri storici italiani, con la individuazione delle zone da salvaguardare e risanare», dall'altro a governare le trasformazioni edilizie e urbanistiche attraverso l'impiego di «piani particolareggiati di risanamento conservativo», di cui si sarebbero dovute fissare per legge specifiche tecniche e modalità di approvazione.

In sintonia con tali acquisizioni, il dibattito in seno alla Commissione

(1) Cfr. ad esempio «Urbanistica», n. 32, dicembre 1960. Va ricordato ad esempio che il primo convegno dell'INU sui centri storici si tenne nel 1949 a Napoli: ad esso fecero seguito quello di Lucca (1957) e quello di Lecce (1959).

(2) Cfr. *infra*, Allegato, Le Carte.

parlamentare di Indagine per la tutela del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (Commissione Franceschini) avrebbe sancito nella forma di "dichiarazioni" alcune acquisizioni innovative, tra cui il superamento di una concezione fondata sostanzialmente sull'esperienza estetica come veicolo per il riconoscimento del valore, definendo il bene culturale come «bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà e rilevanza giuridica» (3). Con riferimento ai centri storici, «[...] quelle strutture insediative che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimoniano i caratteri di una viva cultura urbana» (dichiarazione XXXIX), venne allora affermato il principio che «la tutela si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione dell'attività edilizia ad essi inerente) e definitive mediante piani regolatori» (dichiarazione XL).

Nell'ambito di questo movimento di idee, la cultura urbanistica si misura con la ricerca di adeguati istituti giuridici ed efficaci strumenti attuativi intesi a garantire il «restauro conservativo (attraverso) la partecipazione di tutte le forze economiche e sociali che hanno interessi nei centri storici e la massima perequazione degli oneri e dei vantaggi che le operazioni di restauro conservativo comporteranno; la unitarietà degli interventi e la loro estensione a complessi determinati secondo criteri scientifici e non occasionali; la ricomposizione funzionale della situazione proprietaria e locativa; il reperimento di aree libere secondo adeguati criteri di igiene e funzionalità; l'acquisizione senza oneri eccessivi di aree pubbliche e di uso pubblico per attrezzature e servizi dei quali i vecchi nuclei sono generalmente molto carenti rispetto ai moderni standard» (4).

Nel corso degli anni sessanta, l'interpretazione delle differenti patologie di cui soffrono i centri antichi tende da un lato ad appellarsi agli squilibri

(3) I lavori della Commissione, attiva dal 1964 al 1967, posero l'accento sugli aspetti documentari del bene culturale concorrenti a certificare il carattere di *unicum* prodotto in seno a un'esperienza storica irripetibile, in linea anche con il principio costituzionale: «la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione» (art. 9, comma 2). Gli Atti della Commissione Franceschini vennero pubblicati nel volume *Per la salvezza dei Beni culturali in Italia*, Roma, 1967.

(4) P.M. Lugli, *Sul restauro dei centri storico-artistici*, relazione al Convegno di Bergamo, 13-18 settembre 1964, in «L'Architettura», n. 113, 1965, p. 760-761. Gli strumenti attuativi di cui disporre sono, come è noto, i piani particolareggiati esecutivi, introdotti dalla legge 1150/1942 (legge urbanistica) all'art. 13 per governare le trasformazioni in aree di espansione. Al loro interno, si ritiene di poter applicare l'istituto del comparto (art. 23), che costituisce la più piccola frazione di tessuto edilizio da sottoporre unitariamente a trasformazione: i proprietari procedono, su invito dell'amministrazione comunale, all'esecuzione dei lavori previsti dal piano particolareggiato, pena l'esproprio (anche per aree ed immobili non destinati a impianti pubblici) e l'assegnazione degli immobili del comparto ad operatori in grado di eseguire detti lavori. È lo stesso Lugli a sostenere nel saggio citato: «All'istituto del comparto tra proprietari possono essere demandate (secondo quanto previsto dalle diverse stesure di progetto per una nuova legge urbanistica) le operazioni di risanamento e ripristino di complessi edilizi [...]; la definizione dei comparti, volentieri ed obbligatoria, deve però discendere dall'incontro di due diverse situazioni: una di carattere scientifico, determinabile attraverso l'analisi e le scelte che competono ai piani esecutivi; ed una di carattere economico ed amministrativo derivante dal necessario controllo delle possibilità di formazione dei consorzi tra i proprietari interessati».

strutturali tra aree interne e marginali di spopolamento/abbandono ed aree di immigrazione/inurbamento del paese, dall'altro alle distorsioni legate ai comportamenti congiunturali del mercato. In particolare, nelle porzioni centrali di città produttive e terziarie in piena espansione, comunque premiate da buone condizioni di accessibilità, i processi di sostituzione delle residenze e delle attività tradizionali con nuove destinazioni più redditizie, spesso indotte dal volano dei piani di ricostruzione suscitati dall'emergenza post-bellica, appaiono convivere con situazioni di precarietà estrema dovuta allo sfruttamento intensivo del patrimonio edilizio ad uso degli immigrati: «La trasformazione edilizia dell'esistente si era spesso identificata con incontrollate trasformazioni urbanistiche attuate nelle maglie delle normative di piano regolatore generale e di regolamento edilizio. In caso contrario, cioè in mancanza di interventi, si ebbe il lento inizio di processi di degrado: nei grandi centri, specie per gli immobili sottoposti a regime di blocco degli affitti; nei piccoli centri per gli immobili in disuso a causa dei fenomeni di emigrazione e di abbandono [...]. Si sottrassero a questa logica, anche se parzialmente, alcune città medio-piccole con particolari caratteristiche ambientali e senza grandi tensioni sociali relative al problema degli alloggi, per le quali la conservazione del patrimonio esistente, in gran parte artistico, coincideva con lo stesso sviluppo economico delle città» (5).

In questa fase la pianificazione attuativa non ha modo di verificare la propria efficacia, in relazione alla inadeguatezza tecnica, gestionale e finanziaria degli enti locali. Ben altrimenti incisive risultano alcune strategie specifiche connesse alla dimensione strettamente economica del recupero veicolata dalle leggi speciali relative a città storiche con una chiara, o plausibile, vocazione al turismo, come Venezia, Bari, Assisi, Loreto e Urbino. Ad Assisi, i «Provvedimenti per la salvaguardia del carattere storico, monumentale e artistico della Città e del Territorio, nonché per conseguenti opere di interesse igienico e turistico» (1957) hanno per effetto la sospensione del piano urbanistico redatto da Giovanni Astengo. Qui, dal capillare censimento sullo stato delle abitazioni promosso in occasione delle indagini per il piano particolareggiato, era emerso un quadro decisamente allarmante in termini di dotazioni di impianti e servizi interni agli alloggi. Va riconosciuto come la discutibile formula dell'*aiuto alle pietre* veicolata dalle leggi speciali, esterna a qualsiasi riferimento a principi e pratiche del restauro e risanamento conservativo, abbia in qualche caso rappresentato una contromisura all'abbandono, decisamente più efficace rispetto ad una regolamentazione urbanistica rigorosa e puntuale.

(5) G. Nigro e G. Tamburini, *Recupero e pianificazione urbana*, Roma 1981. I piani di ricostruzione introdotti con il decreto legge 154/1945 e con la legge 1402/1951, limitati a singole porzioni urbane danneggiate dagli eventi bellici, comportavano, rispetto ai piani regolatori, procedure amministrative semplificate ed agevolazioni ai privati per la realizzazione di opere di demolizione, ricostruzione e nuova costruzione. Al 1955, pertanto, sull'intero territorio nazionale, a fronte di soli 23 piani regolatori approvati, risultavano in itinere 427 piani di ricostruzione riguardanti aree urbane.

Per Assisi, è lo stesso Astengo a commentare la circostanza che «la rapidissima approvazione della legge speciale 9 ottobre 1957, n. 976, precedendo di poche settimane la consegna del piano, si presentava come un nuovo strumento operativo che avrebbe consentito di produrre immediati risultati [...]» (6).

A livello nazionale, i primi strumenti legislativi direttamente incidenti sulla città storica ne disciplinano la perimetrazione come zona territoriale omogenea di piano regolatore (zona «A», sottoposta ad uno specifico meccanismo di salvaguardia, *ex lege* 6 agosto 1967, n. 765, detta “legge ponte”, e decreto sugli standard del 2 aprile 1968) (7): in assenza di strumento urbanistico, vengono consentite esclusivamente «opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi», e le aree libere sono rese inedificabili; tuttavia, con un'interpretazione restrittiva, tale ultima limitazione verrà di fatto applicata solo nei comuni obbligati alla formazione del piano regolatore generale.

In conseguenza di tali provvedimenti, non è infrequente da parte delle amministrazioni locali un irrigidimento dei meccanismi di controllo “a priori”, incentrati sul dispositivo del vincolo, con un sistematico rinvio a piani particolareggiati di difficile attuazione (8). Vengono sottostimati in questa fase i comportamenti del mercato e la circostanza che si dia trasformazione urbanistica anche senza trasformazione edilizia, a fronte dei crescenti squilibri tra aree di degrado, dove fanno difetto sia la domanda che l'offerta pubblica di trasformazione, ed aree di abusivismo edilizio, dove l'iniziativa privata è in grado di sostenersi con risorse autonome. Tale situazione verrà rivista, almeno sul piano legislativo, dalla legge 1187/1968, cosiddetta “legge-tampone”, attraverso la riformulazione dell'art. 7 della legge urbanistica, che amplia le prerogative del piano regolatore, il quale «[...] deve indicare essenzialmente [...] la divisione del territorio comunale con [...] la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona».

Nel corso degli anni settanta, la riflessione sulla città storica viene affrontata con maggiore sistematicità in virtù di una stabilizzazione delle dinamiche

(6) Tra l'altro, la legge favoriva ampiamente le demolizioni con ricostruzione: «Gli edifici completamente nuovi, le sopraelevazioni e i nuovi piani aggiunti, come pure i fabbricati radicalmente trasformati o in massima parte ricostruiti con completo o parziale rifacimento dei muri perimetrali oppure con completo svuotamento interno e con la ricostruzione di diverse abitazioni, con relativi muri divisorii, pavimenti e soffitti, godranno di tutte le agevolazioni tributarie vigenti nel medesimo periodo di tempo, purché l'esecuzione sia stata richiesta in applicazione della presente legge».

(7) Sono definite zone omogenee A di piano «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi».

(8) La legge ponte introduce tra l'altro l'obbligo di sottoporre al Ministero della Pubblica Istruzione, prima dell'approvazione, quei piani particolareggiati esecutivi in cui siano comprese cose immobili soggette alle leggi di tutela: la legge 1° giugno 1939, n. 1089, «Sulla tutela delle cose di interesse artistico», e la legge 29 giugno 1939, n. 1497, «Sulla tutela delle bellezze naturali».

demografiche e sulla scorta di una nuova sensibilità nei confronti dei temi della scarsità ed irriproducibilità delle risorse. In questa fase di mobilitazione politica, il dibattito italiano ed europeo si incentra sulla dimensione sociale del recupero edilizio e urbanistico, facendo registrare significative convergenze tra acquisizioni teoriche, avanzamenti legislativi ed esperienze sul campo.

I principi della "conservazione integrata", definita come «azione congiunta delle tecniche del restauro e della ricerca delle funzioni appropriate» in nome della continuità del processo storico, si basano sul riconoscimento e sulla difesa delle specificità locali che mantengono viva la dialettica tra *urbs* e *civitas*, tra città fisica e cittadinanza; principi che trovano una sanzione ufficiale nella «Dichiarazione di Amsterdam» (1975) a chiusura dell'Anno europeo del Patrimonio Architettonico promosso dal Consiglio d'Europa. «La conservazione del patrimonio storico deve essere uno degli obiettivi principali della pianificazione urbana e territoriale. La pianificazione urbana e territoriale deve integrare le esigenze della conservazione del patrimonio e non trattarla più in maniera frazionata o come un elemento secondario, come è spesso accaduto nel passato recente [...]. La consapevolezza dei fattori sociali condiziona la riuscita di tutta la politica della conservazione integrata, che [...] impegna la responsabilità dei poteri locali e fa appello alla partecipazione dei cittadini [...], esige un adattamento delle misure legislative ed amministrative [...], ha bisogno di mezzi finanziari appropriati [...], richiede una promozione dei metodi, delle tecniche e delle competenze professionali legate al restauro e alla riqualificazione».

Evidentemente a fronte di un impegno comune sul piano dei principi, la rivisitazione della città storica conoscerà nei diversi contesti nazionali differenti accentuazioni: *restauro conservativo*, *risanamento*, *riqualificazione*, *rinnovo urbano*, sono soltanto alcune tra le dizioni coniate per indicare propensioni metodologiche e modalità prevalenti dell'intervento sul costruito.

La peculiare "via italiana" al recupero, condizionata dalle leggi di tutela del 1939, risente della separazione tra emergenze monumentali, assegnate alle soprintendenze, e tessuti edilizi, affidati al controllo dell'ente locale. Tale circostanza non appare senza conseguenze: benché le punte avanzate della riflessione individuino nella sintesi progettuale il momento di verifica della compatibilità tra valori di "testimonianza" e valori di "uso" di cui sono portatori i tessuti storici, tende a prevalere una cultura della conservazione che fa propri, talora in maniera acritica, propositi e tecniche del restauro conservativo, estendendoli all'intero organismo città: il «mito dell'unità figurativa dei centri storici» (Tafuri) è alimentato dall'equivoco di una "intangibilità" della memoria estesa a tutta l'edilizia storica, che non sembra ammettere modulazioni nei giudizi di valore né tanto meno articolazioni nelle modalità di trattamento attraverso il recupero, e che sconfina spesso

in forme di ripristino tipologico mutate dall'intervento sul patrimonio monumentale (9).

A partire dagli anni settanta, si focalizza anche a livello legislativo la correlazione tra "politica della casa" e "politica del riuso": la legge 22 ottobre 1971, n. 865, "Riforma della casa", destina finanziamenti «[...] per il risanamento del patrimonio di abitazioni dello Stato e degli enti di edilizia economica e di singoli alloggi privati, (nonché) per interventi di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi compresi nei centri storici». Viene consentito l'esproprio di aree e immobili all'interno dei centri storici per destinazioni ad uso pubblico o comunque alla costruzione di edifici per pubblici servizi (10).

La legge 28 gennaio 1977, n. 10, «Norme per l'edificabilità del suolo», riconosce ai comuni la facoltà di destinare i proventi delle concessioni edilizie, introdotte in sostituzione delle vecchie licenze, anche al risanamento di complessi edilizi nei centri storici: «In mancanza di strumenti urbanistici generali all'interno degli abitati sono consentiti solo interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, consolidamento statico e risanamento igienico. Infine, è consentita la facoltà di esproprio anche per edilizia residenziale pubblica nei centri storici [...]». Tuttavia la legge ha conservato una interpretazione prevalentemente abitativa del fenomeno urbano, anche se non proiettata esclusivamente verso l'edilizia di nuova realizzazione.

In forma più esplicita, la legge 8 agosto 1977, n. 513, «Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica», consente alle regioni di utilizzare il 10% della quota resa loro disponibile dal Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER) del Ministero dei Lavori Pubblici per assegnarla ai comuni ai fini della realizzazione di alloggi temporanei (di cui sono precisate le caratteristiche dimensionali) per nuclei familiari, allo scopo di consentire il recupero o il risanamento del patrimonio esistente. Le regioni sono incaricate di formulare i programmi di localizzazione degli interventi. Viene inoltre garantita priorità di rientro ai vecchi abitanti.

Infine, con la legge 5 agosto 1978, n. 457, «Norme per l'edilizia residen-

(9) Cfr. M. Tafuri, *Teorie e storia dell'architettura*, Bari, 1968.

I periodici più direttamente impegnati in questo dibattito sono stati «ANCSA - Bollettino d'informazioni», «Casabella», «Il Comune democratico», «Edilizia popolare» (di cui l'esauriente rassegna di casi studio e commenti presentata nei numeri monografici 110-111 e 113 è stata raccolta in AA.VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, 1972), «Lotus», «Parametro», «Rassegna di Architettura e Urbanistica», «Recupero», «Restauro», «Urbanistica» «Urbanistica Informazioni».

(10) Entro i piani di zona, per i quali la legge fissa una percentuale massima del fabbisogno abitativo complessivo nella misura del 60% (portata al 70% dalla legge 10/1977), possono essere comprese «[...] anche le aree sulle quali insistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da ragioni igienico-sanitarie, ovvero sia ritenuta necessaria per la realizzazione del piano». Già la legge 60/1963 aveva consentito la possibilità di realizzare alloggi per lavoratori residenti in stabili che presentano «gravi difetti per vetustà [...] anche se gli stabili o i complessi edilizi siano ubicati in centri di importanza storica».

ziale», in occasione del varo del Piano decennale per l'edilizia residenziale, le regioni sono chiamate a determinare, in base ai fabbisogni abitativi stimati nel proprio territorio «[...] la quota dei fondi da ripartire per ambiti territoriali, di norma comunali, per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e in misura comunque non inferiore al 15% delle risorse disponibili». I comuni, in sede di formazione dello strumento urbanistico generale, devono delimitare le "zone di recupero", aree destinate o da destinare alla residenza ed a tutti quegli usi che sono direttamente ed esclusivamente complementari ad essa, «[...] ove per le condizioni di degrado si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione ed alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso» (art. 27). Circa i criteri per la determinazione delle zone di recupero, il richiamo del testo di legge a valutazioni di opportunità, rispetto ad alcune ipotesi iniziali di formulazioni puntuali e riferimenti diretti a *condizioni di degrado*, costituisce una forma di tutela delle scelte programmatiche delle amministrazioni comunali relativamente alla concentrazione di risorse ed alla promozione di interventi pubblici e privati, tanto in attuazione diretta che attraverso il ricorso allo strumento del piano di recupero (11). Il provvedimento propone la formula innovativa dell'*aiuto agli abitanti* in appoggio all'*aiuto alle pietre*, nel senso che i contributi sono concessi sulla base di requisiti soggettivi dell'utenza, coerentemente con la consapevolezza che i processi di riuso possono attivarsi più efficacemente attraverso incentivi finanziari che non con i tradizionali strumenti di pianificazione. In secondo luogo, viene previsto o addirittura prescritto il convenzionamento in casi di un certo impegno, in sostituzione della procedura dell'esproprio ovunque percepito come un dispositivo impopolare (12). Particolari agevolazioni sono vincolate alla riassegnazione degli alloggi risanati ai precedenti occupanti o a condizioni specifiche che ne regolano l'eventuale immissione sul mercato.

Un ulteriore elemento qualificante è rappresentato dalla classificazione *ope legis* delle categorie di intervento (art. 31), che assume il criterio di una progressione gerarchica per complessità e onerosità in base all'entità delle opere necessarie, in rapporto al livello di degrado fisico o di obsolescenza del manufatto.

In sintonia con tali avanzamenti legislativi, ma talvolta anche con antichi-

(11) All'interno dei perimetri delle zone di recupero vengono individuati con deliberazione del consiglio comunale «[...] gli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree per i quali il rilascio della concessione è subordinata alla formazione di piani di recupero» (art. 28); la delimitazione di tali ambiti di piano, che non ha valore definitivo, essendo commisurata all'estensione degli interventi necessari e alle possibilità e convenienze attuative, perde di efficacia se entro tre anni non viene approvato il piano di recupero.

(12) Va ricordato che è di poco posteriore la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle procedure di calcolo degli indennizzi ai sensi della legge 865/1971 e della legge 10/1977 (sentenza Corte Costituzionale n. 5 del 1980).

pazioni e coraggiose forzature interpretative, alcune amministrazioni regionali e comunali promuovono iniziative esemplari di recupero. A Bologna l'introduzione nel piano regolatore generale della normativa di salvaguardia è resa possibile da un esauriente repertorio di indagini conoscitive, avviate sin dal 1962, sugli aspetti tipologico-formali del patrimonio edilizio restituito nelle sue sequenze trasformative, sulle sue dotazioni impiantistiche e sullo stato di conservazione, integrate da informazioni puntuali di carattere socio-economico. Alla Variante per il Centro storico (1969) fa seguito un ambizioso Piano per l'edilizia economica e popolare applicato a un ampio settore degradato dell'area centrale (1972) in linea con la scelta politica di mantenervi «gli stessi strati sociali, riservando una quota di vani che si ricaveranno dall'operazione a residenza degli esclusi: gli anziani e gli studenti» (13). Tratto qualificante dell'esperienza bolognese è un concetto di abitazione come *bene d'uso e come servizio sociale*, che presuppone il superamento di una politica della casa in proprietà, di cui appaiono peraltro evidenti le difficoltà di gestione e manutenzione in relazione alla estrema parcellizzazione di quel particolare patrimonio edilizio. Utilizzando la facoltà di esproprio per destinazioni di uso pubblico offerta dalla legge 865/1971, l'amministrazione bolognese avvia direttamente le attività di recupero su nove comparti prescelti mediante interventi di «ripristino tipologico» aventi per oggetto estese demolizioni delle superfetazioni e delle aggiunte incongrue, nonché la ricostruzione di alcuni edifici su lotti liberi. La gestione degli immobili recuperati, concessi in diritto di superficie, e l'organizzazione e gestione dei servizi sociali inseriti all'interno di ogni singolo comparto attuativo, sono affidate alle cooperative a proprietà indivisa, che possono figurare anche in veste di stazioni appaltanti dei lavori. Le prime operazioni di risanamento, per un totale di circa 1.000 vani, sono condotte grazie all'attività combinata tra GESCAL (gestione case per lavoratori) e comune (14).

A fronte delle esperienze innovative presentate e discusse nelle diverse sedi del dibattito culturale e disciplinare, alcune questioni di principio stentano tuttavia ad affermarsi. La nozione della centralità anche economica del recupero della città esistente (ANCSA, Convegno di Bergamo «Per una revisione critica del problema dei Centri storici», 1971), non ancora sufficientemente confortata da valutazioni, modelli interpretativi e strumenti operativi puntuali, incontrerà forti ostacoli e resistenze: non sono ancora mature le

(13) Cfr. C. Monti, *Alcune osservazioni sul piano per il Centro storico e sulla politica urbanistica dell'Amministrazione Comunale*, in AA.VV., *L'intervento pubblico nei centri storici. Problemi sociali, giuridici, economici, architettonici e tecnici*, edizioni di «Edilizia popolare», 1972. Cfr. anche AA.VV., *Bologna-Centro storico*, Bologna 1971.

(14) Le zone interessate da questo primo intervento riguardano i quartieri di S. Leonardo e Miramonte. Nell'esperienza bolognese il comparto ha dimensioni ragguardevoli (popolazione residente variabile da 700 ad oltre 3.000 abitanti), e si suddivide in sub-comparti, coincidenti con gli isolati a fitto frazionamento modulare proprio delle unità catastali edilizie di impianto medievale.

condizioni «per fare entrare nella prassi l'idea del riuso», secondo una efficace espressione di Bruno Gabrielli (15).

Alcuni originali contributi di ricerca iniziano tuttavia a scandagliare la dimensione urbana del recupero, che ripropone, nella accezione ampia di un «riuso» inteso come attualizzazione dei modi di fruizione della città esistente, i nodi concettuali affrontati nella riconversione tipologica e funzionale dei contenitori edilizi. Si evidenziano luoghi comuni e contraddizioni dell'ideologia conservativa, che oltre a risultare al di là delle capacità economiche e delle competenze tecniche espresse dagli enti locali, risulta non di rado in contrasto con le esigenze di adattabilità ai requisiti della moderna cultura dell'abitare. Anche da altre sedi di riflessione si approderà a posizioni più aperte, con la mitigazione di alcuni assunti iniziali; per Cesare Brandi, che è stato l'ispiratore della «Carta del Restauro» del 1972, il centro storico «è più simile ad un insieme strutturato di *parti* pregevoli e ricche di valori che non ad un'opera d'arte. Tra le sue qualità non ha quella dell'unità intesa come intero, ma piuttosto quella che si raggiunge come totale di *parti*». In seno alle discipline storico-architettoniche, un apparato di indagini completamente rinnovato tenderà, grazie al contributo dell'analisi morfologica, a riconoscere alle distinte parti di città caratteri differenziati in termini di «spazi» economici e funzionali, e conseguentemente a riattribuire specifici ruoli urbani e locali e livelli di «tolleranza» e «prestazione» compatibili. In altri termini, le schematiche opposizioni tra città storica e città esistente, e tra tipologia, intesa come costante, e funzione, intesa come variabile, si stemperano sotto lo stimolo di nuovi elementi di riflessione.

Di fronte al riconoscimento di disomogeneità formali e squilibri strutturali della città storica permangono tuttavia, anche nelle esperienze di gestione urbanistica improntate al maggiore pragmatismo, aspetti di «ingenuità programmatica» connessi alla fragilità di assunti spesso onnicomprensivi e contraddittori. In questa luce il piano per il centro storico di Bologna è stato oggetto di critiche in relazione a «una rigida e generalizzata norma di intangibilità, senza proporre criteri e tempi di attuazione degli interventi di ristrutturazione, ma soprattutto senza un'ipotesi operativa di decentramento delle attività incompatibili, tra cui le attività direzionali. In sintesi: un colto e minuzioso inventario di valori ed un elenco ben più approssimativo delle attività mantenibili e di quelle allontanabili» (16).

(15) Cfr. B. Gabrielli, *Punto e a capo per il riuso*, in «Urbanistica», n. 74, 1982. Oltre ai limiti connessi alla capacità di programmazione delle Amministrazioni, la costruzione delle possibili strategie di intervento risente della labilità di alcune parole-chiave, come «fabbisogno» e «disagio abitativo», non sufficientemente testate sotto il profilo strettamente quantitativo né in termini qualitativi; ulteriori difficoltà riguardavano la messa a punto di metodologie di comune accettazione, in relazione alla genericità delle categorie di intervento sul costruito, e l'efficacia nel governo delle trasformazioni edilizie e di destinazione d'uso degli immobili. Una esauriente raccolta di casi studio e commenti è in A.A.VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, cit., che contiene i fascicoli relativi ai numeri monografici 110-111 e 113 di «Edilizia Popolare», apparsi nel 1973.

(16) C. Monti, cit.

Il caso di Bologna sembra prestarsi ad esemplificare un modello di città volto a contrastare vecchi e nuovi meccanismi di formazione della rendita differenziale, in opposizione a modelli che postulano una più esplicita caratterizzazione anche in senso funzionale delle distinte parti urbane. Revisioni concettuali della "praticabilità" ed "efficacia" delle operazioni di recupero provengono allora da più aggiornate riletture delle trasformazioni che investono le aree centrali alla luce di dinamiche relative all'intero sistema insediativo (17): dinamiche complesse e spesso contrastanti non soltanto in contesti differenti, ma talora anche all'interno di una medesima realtà territoriale, connesse all'appropriazione di una rendita legata allo sfruttamento intensivo delle abitazioni a basso canone, oppure alla predisposizione di un'offerta selettiva sul mercato in grado di innescare fenomeni di espulsione delle categorie sociali e delle attività più deboli (18).

È proprio a partire dalla considerazione che forme troppo vincolanti di recupero tendono a dare man forte ai meccanismi del mercato, che alcuni Enti locali, in luogo di contrastare la formazione della rendita differenziale, hanno ritenuto di poterla convogliare su specifiche aree in offerta come elemento di sollecitazione per determinate attività e soprattutto come «strumento per ridurre la pressione sugli usi poveri»: ciò a condizione di intendere la gestione urbana nella sua accezione di sistema coerente di azioni periodicamente sottoposte a verifica, introducendo a latere dello strumento urbanistico o al suo interno articolate combinazioni tra dispositivi, categorie e modalità di intervento nelle diverse parti della città storica e non (19).

Con l'emergere della propensione per modelli dinamici di controllo delle trasformazioni, la pianificazione tradizionale ha iniziato a considerare tra-guardi interdisciplinari ed intersettoriali, anche attraverso il rispetto del vincolo temporale introdotto con il programma pluriennale di attuazione (legge

(17) A titolo di esempio, un'indagine del CENSIS dei primi anni ottanta indicava come «la pressione sul mercato dell'usato si concentra nelle aree metropolitane e nei comuni capoluogo dove la rendita di posizione favorisce questo segmento di patrimonio». Cit. in M. Bilò, *Rapporto pubblico privato, incentivi e tecniche operative*, in «Urbanistica Informazioni» n. 65, settembre-ottobre 1982.

(18) Le Istruzioni per la tutela dei centri storici allegate alla «Carta del Restauro 1972», concordano con tale visione organica: «Occorre che i centri storici siano riorganizzati nel loro più ampio contesto urbano e territoriale e nei loro rapporti e connessioni con sviluppi futuri: ciò anche al fine di coordinare le azioni urbanistiche in modo da ottenere la salvaguardia e il recupero del centro storico a partire dall'esterno della città, attraverso una programmazione adeguata degli interventi territoriali. Si potrà configurare così, attraverso tali interventi (da attuarsi mediante gli strumenti urbanistici) un nuovo organismo urbano nel quale siano sottratte al centro storico le funzioni che non sono congeniali ad un suo recupero in termini di risanamento conservativo [...]».

(19) È il caso dell'esperienza di Alessandria (Variante per il piano regolatore generale per la zona centro, 1980), descritta da L. Mazza, *Il caso di Alessandria: il progetto di intervento per l'area centrale*, in «Urbanistica», n. 74, 1982. L'Autore, che descrive il conflitto tra diverse domande di uso sociale e individuale dello spazio, e la loro opposizione rispetto all'obiettivo del piano di ridurre le densità nel centro storico, conclude: «Sotto questo aspetto il problema del centro è strettamente connesso allo sviluppo delle aree periferiche. Se si sapranno produrre nuove aree urbane di qualità e di costo contenuto, sarà più facile ottenere nel tempo quei risultati che oggi sarebbe in parte possibile conseguire solo con costi molto elevati, finanziari e sociali».

10/1977, art. 13); tale strumento di raccordo tra previsioni e programmazione dell'attuazione nel breve periodo (3-5 anni) (20), tenderà nelle sperimentazioni più avanzate ad assumere un carattere più impegnativo e complesso di quello di semplice dispositivo di coordinamento degli interventi pubblici e privati in coerenza con il bilancio del comune, attraverso interpretazioni che incardinano le politiche di investimento pubbliche e private alle politiche di pianificazione urbana (21).

2. I traguardi dell'integrazione

La nuova attenzione alla città esistente veicolata attraverso il Piano decennale ha premiato, conformemente al suo mandato settoriale, un recupero incentrato sulla dimensione della singola unità abitativa (22).

Il finanziamento ai proprietari di alloggi, tramite mutui a tasso agevolato, non comprendendo le parti condominiali, ha compromesso la possibilità di intervenire in maniera efficace sull'intero organismo edilizio. A ciò va aggiunto che soltanto interpretazioni forzate o evolutive hanno consentito di accedere ai fondi di legge per finanziare i servizi alla residenza, quando pure risultava evidente che l'appetibilità del restauro avrebbe potuto giocarsi sulla dotazione di spazio pubblico, di attrezzature e servizi e di una migliore accessibilità: condizioni queste rispetto alle quali lo strumento del piano di recupero nella sua formulazione di legge risultava palesemente inadeguato.

In definitiva, l'impegno devoluto al recupero ha fornito buona prova per interventi di tipo leggero e a carattere diffuso; non è stato invece generalmente in grado di produrre ricadute significative a livello di intorno urbano per la sua intrinseca frammentarietà.

La valutazione dei costi del recupero rispetto a quelli di nuova produzio-

(20) Vanno segnalate alcune anticipazioni rispetto alle indicazioni del quadro legislativo: ad esempio, il PRG di Pavia, adottato nel 1976 e vigente dal 1978, si è costituito da un lato come strumento di pianificazione di dettaglio anche per il centro storico in base a conoscenze tali da consentire un'articolazione puntuale della normativa che rendeva inutile il ricorso a piani particolareggiati, dall'altro come quadro di coerenza per i successivi passaggi della pianificazione, rinviando a "programmi pluriennali" l'indicazione di eventuali progetti urbanistici, nonché per strumenti di carattere settoriale, quali ad esempio il piano dei trasporti pubblici e dell'accessibilità.

(21) È il caso della Variante generale al PRG di Milano (1980), che gestisce le trasformazioni entro le diverse zone omogenee attraverso i cosiddetti "piani di inquadramento operativo" (PIO), definiti all'art. 15 delle Norme tecniche di attuazione come «strumenti di coordinamento e di definizione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi previsti dai Programmi pluriennali di attuazione». I PIO, deliberati dal Consiglio comunale, individuano le aree soggette a piani di recupero, le quantità di recupero e di nuova edificazione, le unità minime di intervento, gli standard e i criteri di intervento della pianificazione esecutiva. Il PIO è obbligatorio per le zone B2 (interventi di ristrutturazione urbana o edilizia), B3 (interventi coordinati per ambiti significativi) e F (attrezzature pubbliche di interesse generale) e facoltativo per le altre zone omogenee.

(22) Dati di fonte ANCE e CRESME sugli investimenti in Italia nel settore dell'edilizia abitativa hanno indicato come nel corso degli anni ottanta l'impegno economico in lavori di riqualificazione dell'esistente si sia progressivamente allineato ai costi sostenuti per nuove costruzioni.

ne, oggetto di alcune indagini mirate, assume come referente e destinatario il soggetto pubblico, quasi ad avvalorare la considerazione che il recupero del costruito, laddove è teso ad un incremento della qualità dell'abitare, non produce un margine significativo, anche per effetto del frazionamento dell'investimento (23). Così, il modello di *costo globale* del recupero introdotto da alcuni decreti ministeriali dalla metà degli anni ottanta, pur focalizzandosi sul ruolo del cosiddetto *recupero primario*, riserva una quota esigua all'adeguamento delle urbanizzazioni di sostegno alla funzione residenziale, in ottemperanza ai parametri individuati dagli standard del decreto ministeriale 1444/1968 (24).

La rinuncia al confronto con il mercato e la difesa statica di alcuni assunti politici e disciplinari, tra cui la preminente vocazione residenziale dei centri storici, hanno delimitato il campo di azione del soggetto pubblico che ha gestito un esiguo canale di offerta distinto dal segmento parallelo costituito dagli interventi dei privati (25). Va inoltre sottolineato come il ciclo di espulsione dei ceti popolari dai centri storici sia stato paradossalmente accelerato da una politica pubblica che, attraverso la massiva realizzazione di nuova edilizia residenziale entro i piani di zona (su cui i comuni dovevano come noto fare convergere previsioni comprese tra il 40 e il 70% del fabbisogno stimato nell'arco di un decennio), ha favorito, complice l'effetto perverso del doppio mercato instaurato con l'equo canone, l'immissione sul mercato del terziario degli alloggi liberati da inquilini assegnatari di casa.

Alcuni rilievi critici, sollevati già all'indomani dell'emanazione del Piano decennale, hanno comportato una fase di ripensamento generale del ruolo della pubblica amministrazione in rapporto alle politiche del recupero, a partire dalla constatazione che i provvedimenti a disposizione non possono esaurirsi nella strumentazione urbanistica. "Integrazione" è un termine che tende ad assumere una propria, sia pure ambigua, autonomia, sottintendendo un

(23) In base ad un'indagine condotta su alcune città italiane, si è verificato che il costo medio unitario degli interventi di "riqualificazione" corrisponde a quello di nuova costruzione, mentre di poco superiore risulta quello di "ristrutturazione" (L. Fusco Girard, *L'analisi costi benefici nella gestione del patrimonio edilizio di antico impianto*, in «Economia e Territorio», n. 14-15, 1977). Tuttavia, i decreti ministeriali varati sino al 1984 prevedono per il recupero un costo inferiore a quello di nuova costruzione.

(24) Al *costo globale* concorrono i *costi di recupero primario* (l'insieme delle azioni destinate al risanamento strutturale ed alla riqualificazione dell'edificio, aventi rilevanza anche in termini urbanistici e ambientali, relativamente agli aspetti di sicurezza, di individuazione e tutela delle vie di fuga, di eliminazione delle barriere architettoniche, di allaccio alle reti, dello smaltimento dei rifiuti solidi, di risparmio energetico, di prevenzione da qualsiasi forma di inquinamento ambientale, del contributo alla soluzione del problema degli accessi, della sosta e dei parcheggi, e infine della manutenzione degli spazi liberi e verdi condominiali), ed i *costi di recupero secondario* (connessi al rinnovo degli elementi interni agli alloggi che non assolvono più adeguatamente alla loro funzione), entrambi ripartiti in *costi base*, *maggiorazioni* ed *oneri complementari*. Nelle "urbanizzazioni" ricadono solo le possibili migliorie da apportare alle urbanizzazioni primarie esistenti, e in particolare alle sedi stradali ed alle opere tecnologiche collocate lungo le strade, nonché il recupero edilizio degli immobili che ospitano alcune opere di urbanizzazione secondaria. Cfr. C. Blasi, G. Padovano, B. Petrella, *Il nuovo recupero. Due casi emblematici: Milano Napoli, Napoli, 2000*.

(25) M. Talia, *Recupero urbanistico ed edilizio della città*, in A. Clementi (a cura), *Interventi privati e recupero. Riuso privato e innovazioni normative*, Roma, 1986. Cfr. anche CRESME, *Politiche di intervento nei centri storici, nella città intermedia e nelle periferie degradate*, in Uspe-CRESME, *L'ente locale imprenditore*, Roma, 1984.

insieme coordinato di azioni e procedure capaci di governare una pianificazione intersettoriale dei sistemi urbani anche mediante l'attivazione di diversi canali finanziari per operazioni urbanisticamente rilevanti: la categoria del recupero urbano presuppone la compresenza di una pluralità di tipologie di intervento, di destinazioni d'uso, di fonti di finanziamento e di operatori, ed uno stretto coordinamento tra competenze economiche, amministrative e tecniche coinvolte. L'intervento sull'esistente viene ora esplicitamente ricondotto «a quell'insieme di variabili oggettive (cioè riferite al manufatto edilizio) e soggettive (cioè riferite all'utenza) che ne condizionano la fattibilità tecnica, economica, finanziaria, normativa, gestionale, secondo una progressione per successivi livelli di complessità» (26).

Una serie di temi e un ventaglio di proposte innovative contribuiscono a frantumare l'immagine del centro storico come luogo di elezione per un «governo globale» della politica edilizia, della politica della casa e del mercato delle abitazioni sul piano socio-economico e come sede privilegiata per un'estensione dei procedimenti del restauro scientifico sul piano tecnico (27).

La fenomenologia della città storica è oggetto di riflessioni in molti campi di ricerca e il mito della sua unità è messo in crisi da una frammentazione disciplinare senza precedenti; si delineano percorsi di indagine di matrice diversa, accomunati da affinità tematiche in ordine alla ricorrenza e rilevanza di alcuni interrogativi propri della contemporaneità. Le nuove ipotesi di lavoro tendono a discostarsi dagli scenari rassicuranti delle discipline tecniche tradizionalmente all'ascolto della città antica in favore di un'apertura dialogica su problemi concreti emersi dalle esperienze, o si cimentano a distanza ravvicinata con alcuni passati tabù: ad esempio, l'insistenza sul binomio «economia-cultura» propone di riammettere nelle discipline progettuali a pieno titolo, e con valenza strategica, «l'ambito della gestione economica che costituisce in buona sostanza l'unico piano sul quale raccordare la dispersione dei poteri amministrativi e realizzativi» (28). In relazione a tale politica lo Stato ha incrementato gli investimenti anche in settori non infrastrutturali, consentendo l'ammissione del settore dei beni culturali ai finanziamenti del «Fondo Investimenti per l'Occupazione» (legge 526/1982) ed integrandoli, nelle aree aventi titolo, con gli stanziamenti del «Piano per lo Sviluppo del

(26) Cfr. Ministero dei Lavori Pubblici - CER, *Criteri di progettazione per il recupero urbano di base*, Roma, 1986.

(27) La molteplicità dei temi ricorrenti lungo gli anni ottanta e novanta è testimoniata dalla letteratura ospitata dai periodici di precedente tradizione, ma anche da contributi che provengono dalle nuove testate specializzate (le riviste «Metamorfosi», «Ricerche di Storia dell'Arte», «Rivista di Urbanistica», «Storia della Città», «Storia dell'Urbanistica», «Storia Urbana», per gli aspetti documentari e metodologici dell'analisi sui centri storici; le riviste «Paesaggio Urbano», «Politica del Turismo», «Restauro e Città» per gli aspetti legati alla valorizzazione economica ed alla fruizione sociale).

(28) R. Martínez, *Proposte per una strategia dell'impiego del capitale pubblico per il recupero dei centri storici*, in R. Martínez, A. Palazzo, *Progetti e trattamento delle permanenze*, ricerca MURST, *Il trattamento delle permanenze storiche nella programmazione per progetti* (coord. naz. A. Clementi), Roma, 1990.

Mezzogiorno» (legge 64/1986). Nel caso specifico delle città ammesse ai finanziamenti FIO, la strategia prescelta, compatibile con un regime di risorse limitato, ha riguardato l'individuazione di fuochi e/o sistemi urbani sui quali avviare prioritariamente le operazioni di riqualificazione: lo scopo è la realizzazione di una "massa critica iniziale" in grado di agire come volano per le dinamiche di recupero diffuso nelle arce circostanti.

Negli anni ottanta un tema molto dibattuto è quello del "consumo" delle città d'arte, che tendono, nel sistema concorrenziale delle reti urbane su scala nazionale ed internazionale, a rafforzare la propria qualificazione di enti dispensatori e gestori di beni unici. Il cosiddetto *city managing*, ben rappresentato nella stampa specializzata d'oltralpe, premie anche in Italia per un riconoscimento istituzionale. La questione di una politica "di immagine" per le città in condizione di promuovere sul mercato internazionale nuovi investimenti fa spesso leva sugli elementi più direttamente percepibili e "consumabili" dell'identità storica urbana e territoriale. Nel nostro paese, dove la riduzione della complessità non ha assunto il profilo di una banale "comunicazione alle imprese", si verifica comunque un paradosso: mentre sul piano dei principi viene ribadita l'esigenza di rafforzare la correlazione tra strutture di permanenza e coscienza civica (o, se si preferisce, identità), tra *urbs* e *civitas*, nel concreto si manifestano processi disgregativi di grande momento, non tanto e non solo riferibili al turismo di massa, che mettono seriamente in discussione la coesistenza dei due aspetti: ed è principalmente la *civitas* a risentirne.

È il caso della crescente domanda di stanzialità nei luoghi di villeggiatura e più in generale in alcuni centri minori nei quali la "qualità della vita", con tutte le ambiguità che tale dizione comporta, risulta più elevata. Si è sottolineato come tale processo di redistribuzione territoriale di abitanti e risorse, che fa spesso perno su strati di popolazione non più attiva e fa intravedere potenzialità peculiari per i centri minori, sia assimilabile a comportamenti reticolari in cui assumono crescente importanza i concetti di centralità/perifericità, accessibilità ecc.

Qui, evidentemente, un effetto desiderato è costituito dal recupero diffuso dell'edilizia tradizionale in grado di controbilanciare i processi di degrado dovuti all'abbandono: in linea di principio, l'aiuto alle pietre, in forza del richiamo esercitato dalla città storica, non potrebbe essere più efficace. Se tuttavia si considera il fenomeno in forte espansione della multiproprietà nelle città d'arte, o ancora gli effetti del turismo corrosivo ed estraniante delle seconde case nei borghi antichi, non è fuor di luogo temere interventi di rinnovo che comportino forzature tipologiche del patrimonio storico e consistenti manomissioni dell'edilizia non seriale, in relazione a una domanda di alloggi di piccolo taglio.

Ancor più grave è il rischio di una presenza di "forestieri" che solo episodicamente, e con ricambio frequente, si mescolano alla popolazione locale, con effetti di *spillover* assai consistenti. Gli squilibri dovuti all'aumento delle

presenze stabili o stagionali possono essere addirittura dirompenti: se da un lato è evidente il vantaggio economico per alcune fasce occupazionali residenti beneficiare da un incremento dei consumi, d'altro canto si produce un diffuso costo sociale nella misura in cui i livelli dei servizi tendono a non essere più adeguati alla collettività insediata. Il fenomeno, difficilmente definibile sotto il profilo giuridico, genera disuguaglianza tra popolazione residente e popolazione fluttuante in termini di oneri e responsabilità e sfugge completamente al controllo dell'autorità municipale.

Tornando a temi più tradizionali, va segnalato il crescente rilievo assunto dagli studi relativi al patrimonio dei materiali e delle tecniche costruttive e manutentive caratteristiche delle singole fasi della produzione edilizia storica che ben rappresentano gli aspetti più salienti della cultura materiale. L'accezione più plausibile ed accreditata di conservazione assume in tale campo di indagine e nelle attività di restauro ad esso connesse il senso di "continuità dei processi costruttivi tradizionali" (29).

Nel settore della pianificazione e della progettazione urbanistica, la categoria della *conservazione*, nella sua accezione di provvidenza diretta sui manufatti volta a garantirne l'integrità fisica in funzione di una loro «trasmissione alle future generazioni», viene soppesata con minor determinismo e maggiori cautele che in passato e con un recupero di contributi aperti a forme di "progettualità microubanistica ed architettonica" rimasti emarginati nel decennio precedente, perché banditi dalla cultura della salvaguardia (30).

Inoltre, all'interno dei nuovi percorsi disciplinari, accanto a questioni che riguardano la legittimazione dell'intervento di architettura contemporanea e le scelte di un possibile linguaggio espressivo, prendono in questi anni forma altre istanze. "Continuità" è paradigma complesso: la permanenza dell'impianto urbano, assunta come dato di fatto e come valore, e la stabilità tipologica e funzionale non rappresentano da sole un obiettivo della riqualificazione urbana intesa come recupero della centralità dell'esistente.

I più recenti orientamenti inducono a verificare e valutare, accanto alla compatibilità fisica e funzionale degli interventi, le corrispondenze dei significati e degli usi proposti rispetto a quelli sedimentati in passato; in altri termini, la riflessione innovativa sul "progetto urbano" rivendica al patrimonio storico e ambientale uno statuto di operatività nelle dinamiche della trasformazione, declinando la continuità come rafforzamento del senso delle identità locali e del valore semantico dei luoghi: argomenti affrontati dalla «Carta di Gubbio» (1990) e dalla «Carta di Megaride» (1994).

Le innovazioni procedurali prefigurate negli anni ottanta hanno visto in-

(29) Cfr. *infra*, Materiali per il riuso.

(30) Cfr. A. Terranova, *Tre centri storici, tre interventi a scala urbana: non una nuova via ma molte strade aperte per costruire in città*, in «Urbanistica», n. 74, 1982.

fine la luce con i cosiddetti "Programmi complessi" introdotti dalla legge 17 febbraio 1992, n. 179, «Norme per l'edilizia residenziale pubblica», con il mandato esplicito di promuovere trasformazioni di rilevanza urbanistica attraverso una serie di interventi coordinati di iniziativa pubblica e privata sull'edilizia, sugli spazi collettivi e sulle reti (31).

Un nodo problematico dell'*aiuto agli abitanti*, e più in generale, dell'*aiuto alla domanda*, posto lo scarso riverbero urbano del recupero "diffuso", continua ad essere rappresentato dal non facile equilibrio, anche nelle iniziative più meditate, tra sostegno in base a requisiti soggettivi dell'utenza e sostegno sulla base di priorità per aree su cui intervenire in maniera organica, di cui sono testimonianza i provvedimenti che destinano contributi a fondo perduto per piani di recupero di iniziativa privata (32).

A partire dagli anni novanta le politiche urbane pongono notevole enfasi sugli aspetti connessi alla valorizzazione di pratiche spontanee di appropriazione e uso degli spazi della città e di alcune attività economiche sommerse che sono spesso prerogativa di nuovi abitanti, come gli immigrati. In seno a diversi programmi finanziati anche con fondi europei, il tema della multietnicità è stato assunto come elemento trasversale delle azioni di animazione e rigenerazione di porzioni urbane, anche centrali, ad elevato disagio socioeconomico e degrado urbanistico. Con un ribaltamento significativo rispetto a formulazioni tradizionali in cui la chiave di accesso alla riqualificazione è la dimensione fisica, la legittimazione al "riuso" proviene da forme di istituzionalizzazione di *pattern* spontanei attraverso il sostegno pubblico diretto e indiretto alle attività economiche ed alla fertilizzazione di esperienze di convivenza civile e di condivisione degli spazi collettivi.

Cifra peculiare degli anni novanta è dunque l'impiego congiunto, secondo opportunità, di strumenti urbanistici e politiche urbane, per conseguire l'integrazione tra obiettivi di riqualificazione fisica, di valorizzazione del patrimonio immateriale e di rilancio socio-economico.

È senz'altro prematuro ogni tentativo di bilancio critico delle sperimentazioni avviate; né del resto risulta facile prevedere se questa estensione a tutto campo gioverà in pieno alle ragioni della città antica, o se piuttosto non

(31) La prima iniziativa in tale direzione risale alla legge della regione Lombardia 4 luglio 1986, n. 22, «Promozione dei programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente», che prevede che i comuni possano deliberare "programmi integrati" riferiti ad immobili di proprietà pubblica e privata, elaborati secondo le esigenze di riqualificazione del tessuto urbano e destinati a soddisfare il fabbisogno abitativo.

(32) Ad esempio, il «Regolamento per la concessione dei contributi in conto capitale e in conto interessi per il recupero degli immobili nel centro storico di Palermo», che fa riferimento alla legge regionale 25/1993, ha introdotto un parametro — il metro cubo per reddito — per il calcolo della contribuzione basato sul criterio del *giusto rapporto tra la capacità di intervento e la quota di sostegno pubblico*: esso commisura il contributo pubblico alla capacità di spesa individuale dei proprietari rapportata a sua volta alla consistenza fisica degli immobili per ponderare il tutto anche con la tipologia di intervento prescritta. Cfr. G. Esposito, *Palermo: parte la macchina del recupero della città antica*, in «Urbanistica Informazioni», n. 136, 1994, p. 19 ss.

contribuirà a radicalizzare tensioni, contrapposizioni teoriche e contraddizioni operative tra conservazione e trasformazione. Si tratta tuttavia di un rischio inevitabile. Se nell'incontrare l'interesse di tanta parte dell'opinione pubblica il dibattito sui centri storici può forse aver perso in rigore metodologico, ciò non si traduce automaticamente in una perdita; più semplicemente significa che decisioni di particolare rilevanza investono l'intera società civile.

D'altro canto, la rinuncia ad affrontare emergenze e problemi di oggi in tutta la loro complessità rischierebbe, ben più colpevolmente, di ricondurre la questione ad un semplice *aiuto alle pietre*, emarginando alcuni apporti innovativi e vitali.

Capitolo 2

Aspetti dell'intervento: il piano di tradizione

1. Questioni del sapere tecnico

«La questione dei centri storici può essere raccontata facendo perno su diversi problemi: quello prevalentemente tecnico, circoscritto, del restauro; quello più ampio della formazione della città moderna; quello sociale della residenza popolare, per limitarci a qualche titolo più evidente. Seguendo questo ordine possiamo cogliere, di volta in volta, delle linee di approfondimento che tendono ad isolare i singoli punti di vista e a restituirne una versione sempre più delimitata e tecnicizzata. Questo specialismo ha i suoi aspetti positivi: possiamo constatarlo nel caso del restauro, che è ora una tecnica ben definita e dotata di un pregevole apparato di metodi di indagine, di rilevamento, di intervento. Meno certo e acquisito è il suo *corpus* teorico, anche se col Boito esso ha fissato alcuni principi che ritengo meritorio di essere definiti scientifici, ma che perdono la loro fermezza a mano a mano che ci si allontana dal monumento e ci si occupa di parti più vaste di città e di oggetti di qualità meno alta. A questo punto lo specialismo mostra i suoi risvolti negativi» (1).

Non si è forse sottolineato a sufficienza come un sostanziale equivoco della cultura tecnica, polarizzata all'origine nell'unica figura professionale dell'architetto-restauratore-urbanista, sia consistito nel ritenere che la linea di demarcazione tra discipline fosse determinata da semplici passaggi di scala, e non da una distanza tra finalità e impostazioni concettuali.

Per parte loro, gli strumenti urbanistici per i centri storici portano in conto metodi, procedimenti e tecniche di indagine estremamente eterogenei, proponendo, indipendentemente dalle petizioni di principio, interpretazioni che mettono in gioco alcuni valori tralasciandone altri, dietro la sollecitazione di domande e processi a carattere locale ed alla luce di specifici scenari di modificazione.

(1) E. Bonfanti, *Architettura per i centri storici*, in AA.VV., *L'intervento pubblico nei centri storici. Problemi sociali, giuridici, economici, architettonici e tecnici*, edizioni di «Edilizia Popolare», 1974. L'Autore prosegue: «Mi riferisco alla scarsa chiarezza delle nozioni architettoniche che sono in gioco, alla contraddittorietà delle opinioni sul significato e il valore del centro storico e sulle soluzioni da adottare in relazione ad esso. Questa imprecisione è segno di carenze più vaste: sul piano disciplinare, coincide con l'assenza o distorsione di un'idea di città [...]. Non si può pensare che l'architettura venga dopo, e neppure che venga mai».

Sotto quali condizioni si può allora parlare di una specificità e di una rilevanza urbanistica dell'intervento nella città antica? È possibile sostenere che gli studi e le applicazioni del recupero abbiano tracciato percorsi sufficientemente generalizzabili?

Nel corso degli anni recenti la riflessione disciplinare ha tentato di portare a collimazione questioni di contenuto e di metodo, già affrontate nell'arco del passato trentennio, con alcuni nodi critici emersi dalle sperimentazioni che hanno a vedere con aspetti di fattibilità in senso lato, gestione ed efficacia dell'investimento territoriale (2). Sono rivisitati i temi della dimensione minima di accesso al recupero, a garanzia dell'unitarietà dell'intervento secondo procedimenti non occasionali e criteri contestuali; della "abitabilità" non più soltanto nei termini riduttivi di adeguamenti funzionali, e della "qualità urbana" come espressione di un'integrazione tra spazi e attività umane; dell'acquisizione di aree pubbliche e di uso pubblico attraverso forme di convenzionamento, e più in generale della perequazione, come ricomposizione della situazione proprietaria e locativa. Qui l'operatore privato tende a figurare non più soltanto in veste di esecutore, ma come imprenditore, con autonoma capacità di proposta ed una partecipazione ai costi ed agli utili derivanti dalla rendita di trasformazione.

I piani urbanistici si misurano con diversi livelli di rigidità nelle componenti urbane, sociali e produttive del recupero, che rappresentano altrettanti livelli di disponibilità, compatibilità e costo: il variabile grado di obsolescenza delle strutture edificate, di densità volumetrica, di frazionamento della proprietà, di articolazione degli usi del suolo, di occupazione, si combina con i variabili livelli di conflittualità di proprietari, inquilini, soggetti produttivi (imprese ed artigiani edili), e di disponibilità delle risorse pubbliche e private, che portano in carico fattori indiretti, tra cui i valori di rendita attesi e realizzabili, il costo del denaro, l'organizzazione di cantiere, l'acquisto dei materiali e l'articolazione tipologica del recupero (3).

Le letture retrospettive delle esperienze italiane di recupero, nell'arco temporale che va dalla seconda metà degli anni settanta ad oggi, hanno messo in luce la generalizzazione dell'approccio alla città "per parti", tanto in termini di filosofia generale dell'intervento, che si riverbera nel trattamento riservato alle sue componenti alle diverse scale, che in termini di modalità attuative. In parallelo, si è allentata la contrapposizione ideologica tra una concezione della città storica come "parte a sé stante", con una propria caratterizzazione spe-

(2) La prima sistematizzazione a largo spettro della questione dei centri storici che testimonia di un investimento istituzionale risale al Convegno nazionale promosso nel 1975 a Roma dal Ministero dei Lavori Pubblici, che ha consentito di preparare l'uscita della legge 457/1978 a partire da un'analisi comparativa di numerosi casi di città italiane impegnate su tale fronte.

(3) Cfr. G. Ghè, *Il recupero: utopia o politica?*, in «Urbanistica», n. 74, 1982.

cialistica (4), ed impostazioni che insistono sul suo inquadramento aggiornato come "parte per il tutto", microcosmo equilibrato di funzioni omogeneamente distribuite anche alla scala urbana: entrambe le opzioni, assunte come a priori, predisporrebbero a costruzioni artificiose incompatibili con le necessarie forme di aggiustamento nel tempo che si determinano nel rapporto con la domanda: una domanda che è espressione e misura della vitalità della città.

Alcune antinomie che sono state negli anni scorsi al centro del dibattito tendono a coesistere come opzioni complementari entro i dispositivi di piano dando voce a una dialettica ormai riconosciuta necessaria tra modelli e manovre differenziate di intervento. Basti pensare alle coppie oppostive: piano processo *versus* piano testo; regole *versus* progetti; breve durata *versus* tempo medio-lungo; previsione *versus* prescrizione. È la stessa nozione di qualità a cambiare, attraverso una serie di specificazioni, a volte compresenti: «da una concezione di centro storico internamente omogeneo, indivisibile e di qualità predefinita, a centro storico come palinsesto, non sempre circoscrivibile e solo da mantenere, ma anche da ricostituire, restituire o ridefinire nella sua partizione in sottosistemi diseguali; da un'idea di qualità urbanistica ricavabile per addizioni di interventi edilizi controllati attraverso la sola disciplina tipologica, a qualità ottenibile per integrazione fra le varie dimensioni dell'intervento progettuale; da un'idea di tempo della città antica sostanzialmente lineare e prevedibile, ad un'attenzione per i tempi variabili delle sue diverse parti, in connessione alle loro specifiche modalità trasformativo» (5).

In termini di filosofia generale dell'intervento si è accreditata la linea interpretativa di un impiego non convenzionale della strumentazione "tradizionale": il rinvio ai piani attuativi tende progressivamente ad essere evitato, nella misura in cui, oltre a prolungare le attese *ex ante*, espone *ex post* l'amministrazione al vincolo della scadenza temporale. Il piano regolatore generale si avvia a un impiego tanto come strumento per l'attuazione diretta che come dispositivo di coordinamento delle politiche di settore, allo scopo di assicurare una equilibrata progressione dal modello d'uso attuale a quello tendenziale relativo all'insieme della struttura urbana ed alle sue articolazioni interne. Questa dimensione processuale viene portata a collimazione con quella più consueta del piano come riferimento testuale delle azioni, che ha dovuto supportare livelli normativi e progettuali di dettaglio, spesso al costo di un sensibile allungamento dei tempi di redazione, specialmente in situazioni

(4) «Non è ragionevole caricare di valenze esclusive singole parti della città come se fosse auspicabile il realizzarsi di una città politica, di una città culturale, di una città direzionale, di una città commerciale solo come parti specializzate dell'organismo urbano. Occorre una visione organica: è la città nel suo complesso che è politica, culturale, commerciale, terziaria». Cfr. G. Nigro, *Un piano per il terziario a Roma*, in «Urbanistica Informazioni», n. 65, 1982.

(5) Cfr. P. Falini, *Nuovi piani e riqualificazione dell'esistente*, in «Rassegna di Architettura e Urbanistica», n. 71-72, p. 36.

urbane dimensionalmente consistenti; ed anche al costo di una forzatura del carattere, "generale", appunto, ad esso attribuito dalla legge.

Coerentemente con il tentativo di assumere il piano regolatore generale come cornice regolamentare per le trasformazioni, si sono focalizzate due distinte domande di riuso. La prima, preponderante in termini quantitativi e generalmente distribuita sull'intera città storica, è quella sostanziata dalle esigenze di "miglioramento" delle prestazioni degli immobili attraverso un insieme di interventi, il più impegnativo dei quali è rappresentato dalla ristrutturazione edilizia. La seconda, generalmente circoscritta a componenti urbane o settori problematici, riguarda l'attivazione e il coordinamento nell'immediato di iniziative di ampio respiro: tale domanda, che verrebbe oggi ricondotta ai "programmi di recupero complessi", ha trovato in seno alla strumentazione disponibile meccanismi specifici di promozione e coordinamento (piani esecutivi, programmi pluriennali e progetti), in considerazione della circostanza che le trasformazioni intensive richiedono elevati investimenti, forte capacità di governo, "saperi tecnici" selezionati e tempi brevi.

In tale chiave, il piano attuativo, in eventuale associazione al programma pluriennale (6), si applica su porzioni limitate del patrimonio esistente, a garanzia di un coordinamento progettuale realisticamente praticabile: esso può pertanto riguardare aree dove sussista l'obiettivo preminente di salvaguardare il rispetto di criteri unitari nelle operazioni di restauro e ristrutturazione urbanistica ad una scala adeguata, dove si manifestino processi di degrado particolarmente avanzati, o ancora dove si richieda una salvaguardia del tessuto sociale preesistente.

Opportunità e limiti applicativi dello strumento attuativo, piano particolareggiato o piano di recupero come approfondimento del piano generale, si delineano alla luce delle prerogative ad esso attribuite dalla legislazione. I costi a carico delle amministrazioni, i tempi burocratici, i livelli di conflittualità suscitati dalle prescrizioni hanno costituito una forte remora all'impiego del piano particolareggiato; va peraltro rilevato che tale strumento, in virtù del mandato esteso che è alla base della sua introduzione come strumento giuridico e tecnico appropriato nelle aree di espansione, parrebbe indicato anche nel caso della città storica (7). Il piano di recupero, preferibile nella logica di una maggiore speditezza dell'iter formativo, tanto in relazione agli

(6) Nella prassi, l'istituto del programma pluriennale non ha incontrato il favore dei comuni, finendo con l'assumere soltanto il valore rituale di una dichiarazione di intenti. Esso è stato ritenuto un adempimento impegnativo e laborioso ad esigenze spesso disattese: si fa riferimento in particolare all'aspetto coercitivo connesso al potere di esproprio attraverso il PPA, che è stato considerato più come esercizio di una facoltà dei comuni che come attuazione di una prescrizione di legge, tanto più in relazione alla disciplina delle trasformazioni nella città esistente. Le legislazioni regionali, che via via hanno codificato le forme della pianificazione, tendono a rendere facoltativo l'impiego del PPA.

(7) Con la legge 109/1994, all'art. 15, «Competenze dei Consigli comunali e provinciali» l'approvazione dei PPE viene attribuita ai Consigli comunali.

aspetti procedurali che a quelli negoziali, per via di una effettiva equiparazione tra iniziativa pubblica e privata, presenta invece alcuni limiti "costitutivi": il suo statuto di strumento di settore non consente, se non in alcune legislazioni regionali, operazioni di riqualificazione urbana intesa come reintegrazione della funzione abitativa con i sistemi degli spazi pubblici e le attività economiche. In altre parole, il piano particolareggiato paga la propria rilevanza urbanistica in termini di marcate conflittualità e defatiganti negoziati per l'accordo con i proprietari interessati, in relazione all'elevato frazionamento edilizio tipico della città storica, mentre il piano di recupero, anche in considerazione delle comprovate difficoltà di intervento su ambiti di ampiezza significativa, tende spesso a coincidere con il progetto di una singola unità edilizia.

La dialettica piano-progetto, maturata con riferimento all'orizzonte disciplinare della città esistente, ha stemperato i toni più estremi in favore di un pragmatismo giocato sulla distinzione tra tempo breve e tempo medio-lungo. Alcune sperimentazioni approfondiscono la linea di demarcazione tra regolamentazione urbanistica e progetto, sia esso riconducibile ad un piano particolareggiato, ovvero a un "piano di terzo livello", compatibile con l'elevato grado di approfondimento e di definizione cui si tende a giungere grazie all'esplorazione progettuale (8). Quest'ultima ha diritto di cittadinanza ed un proprio ambito di riconoscibilità anche all'interno della città storica su aree nodali critiche o destinate ad assumere un significato strategico per il ruolo urbano e le nuove attribuzioni funzionali.

Laddove il piano, come quadro di riferimento *ex ante* nel medio-lungo periodo, risponde ad una sorta di paradigma dell'*unità di luogo*, cioè, la città storica, con articolazioni interne strumentali alla individuazione di regolamentazioni sostantive e procedurali, di politiche e tempi differenziati, il progetto incorpora la finalità di imprimere alla modificazione urbana una significativa accelerazione, che né la dimensione polverizzata del recupero diffuso, né spesso la strumentazione attuativa consentono di conseguire (9). Le condizioni che sostanziano il successo del progetto fanno capo a una cultura amministrativa fondata su principi di interdisciplinarietà e di dialogo interistituzionale: «la titolarità del progetto è molteplice e si riconfigura nella collegialità degli agenti che operano sul territorio, esplicitandosi attraverso azio-

(8) In tal caso le trasformazioni, attuabili in regime di concessione diretta, previa sottoscrizione da parte del titolare di un atto di obbligo unilaterale che lo impegna ad eseguire le opere di urbanizzazione di pertinenza dell'intervento ed a cedere le relative aree, fanno riferimento a strumenti approvati mediante la sola determinazione di Giunta comunale (Adunanza generale del Consiglio di Stato, parere 21 novembre 1991, n. 142).

(9) Sotto un profilo strettamente tipologico, si tende a distinguere tra progetti speciali per luoghi singolari, legati a politiche di reinsediamento di attività e di riqualificazione complessiva, e progetti diffusi per luoghi intersiziali all'interno delle strutture antiche ad elevato indice di trasformabilità.

ni unitarie di programma» (10); il progetto fa riferimento al paradigma dell'*unità di azione*, che nella città storica tende a ritrovare un elemento di aggancio certo nelle strutture di permanenza recuperando a posteriori l'unitarietà dell'insieme, o proponendo *ex novo* una continuità anche tra elementi eterogenei. I procedimenti, che fanno leva sulle categorie di intervento più diverse, come recuperi ambientali, valorizzazioni degli spazi aperti, rivisitazioni e interpretazioni dei segni della storia, o invece ricorrono a forme controllate di invenzione, si differenziano in tutto dalle *routines* della tradizione di piano, caratterizzandosi per un contenuto di soggettività ineliminabile, che può rivelarsi elemento di ricchezza ove fornisca una risposta sensibile e specifica alle sollecitazioni del contesto.

Nella varietà delle posizioni teoriche che hanno alimentato la dialettica piano-progetto, si possono distinguere due particolari matrici disciplinari che, pur senza costituirsi come vere e proprie "costanti di metodo", hanno dato voce a riflessioni ed approcci operativi sensibilmente differenti. Una prima serie di contributi fa riferimento a procedimenti intesi a rinvenire nel contesto urbano forme e permanenze materiali, ma anche regole e principi insediativi da riproporre nel progetto di modificazione indirizzato dall'impiego di strumenti "intermedi" come il "progetto di suolo urbano", gli schemi strutturali, gli abachi, le schede progettuali ecc. Permanenze, persistenze, tracce, declinano la nozione di "trasformabilità" con diversa perentorietà (11): la nomenclatura allude non tanto e non solo al grado di compromissione fisica dei materiali progettuali, ma anche al loro livello di uso ed ai processi di stratificazione fisica (accumulazione selettiva) e di risignificazione funzionale e simbolica operati nel tempo, affiancando all'attitudine di ripristino dell'esistente un'attitudine ricompositiva di tracce e valori territoriali non emergenti. L'interesse rivestito da questi orientamenti, di cui si sottolinea l'affidabilità in relazione alla possibilità di ripercorrerne *ex post* le tappe metodologiche, proviene dal loro dichiarato radicamento nella cultura della pianificazione, che ha per prerogativa la produzione di linee guida volte a garantire la tenuta del procedimento nelle sue diverse applicazioni territoriali, dai "tessuti" ai sistemi storico-naturali. Altri contributi di ricerca, maturati in seno ad una cultura più esplicitamente progettuale, rigettano la possibilità di una concatenazione logica tra piano e progetto: quest'ultimo «va utilizzato come vera

(10) Cfr. la «Carta di Gubbio» (1990), secondo cui «l'attuazione dei progetti compete all'accordo tra i soggetti che operano sul territorio, da riunire in forma di conferenza per garantire unitarietà ed efficacia al processo».

(11) Valga per tutte la definizione di A. Leveillé: «La permanenza enuncia il carattere invariabile di un elemento che ha attraversato il tempo mantenendo la propria identità (un muro, un fossato, un monumento, una linea catastale); la persistenza testimonia la presenza contemporanea di un mutamento e di una conservazione dell'elemento, del quale comunque persiste il significato insediativo fondamentale (una linea catastale che ricopre un segno d'acqua, un manufatto nuovo che si insedia approssimando il sedime preesistente); la sparizione ricorda le cancellazioni operate dalle molte scritture del palinsesto territoriale», in *Le trasformazioni dell'habitat urbano in Europa*, in «Urbanistica», n. 103, 1994.

e propria verifica del piano nel suo farsi: istituzionalmente e temporalmente gli interventi del piano e del progetto devono correre paralleli e agire tra loro dialetticamente» (12). Nel sottolineare il principio di reciprocità interscalare e di interattività tra regole e progetti, in quanto modalità complementari e mutuamente irriducibili di espressione delle scelte, si rivendica a questi ultimi, in seno al piano, un ruolo esplorativo ed anticipativo nei confronti delle possibili soluzioni formali, inteso a valutare vincoli e gradi di libertà destinati alla costruzione della norma e/o alla prefigurazione dello strumento attuativo vero e proprio. Di fatto, in ogni esperienza di qualche complessità si tende ad esplorare le condizioni e prestazioni del progetto entro un campo di esistenza e variabilità intermedio tra le posizioni citate, coniugando razionalità scalare (induttiva e deduttiva) e razionalità dialogica.

Nel merito, in relazione agli obiettivi di una accettabile «qualità dell'abitare», le pratiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare manifestano ampie convergenze sulla ricerca di un temperamento della conservazione della testimonianza storica con le prestazioni richieste dalle attuali esigenze. L'affermazione assiomatica «la regola è nel testo», in analogia con i procedimenti della linguistica strutturale, veicola una definizione del recupero come «edizione critica del testo» (13), per cui l'opposizione tipologia-morfologia non manifesta più la stessa tenuta che in passato, e tende ad essere per quanto possibile «internalizzata» nel piano attraverso il filtro della specifica formazione disciplinare e sensibilità individuale a dati e condizionamenti del testo urbano. Indubbiamente, il recupero in chiave urbanistica appare più solidamente connesso alla lettura morfologica, nella misura in cui il tipo edilizio «non determina univocamente una forma urbana, in quanto esso si riferisce alla forma edilizia e solo successivamente a quella urbana per la quale, oltretutto, i materiali costitutivi sono originali e diversi da quelli del singolo oggetto, per natura e qualità di relazioni» (14). È innegabile tuttavia la correlazione tra «tipologia edilizia» e quella «tipologia di domanda» riferibile all'utenza minuta e diretta, a carattere diffuso e capillare, che esprime una media capacità di investimento nel medio periodo: il trattamento di tale domanda entro il piano viene sempre più correntemente ricondotto direttamente o indirettamente (con abachi e supporti alla progettazione) a regole e modelli di intervento sufficientemente testati. Le professionalità in causa devono sapersi misurare con una nozione complessa di compatibilità cui concorrono diversi fattori, come le tecniche di intervento, i materiali, le attività insediate. Con l'acquisizione del principio che gli aspetti conoscitivi, valutativi e più pro-

(12) Cfr. ad es. V. Gregotti, *L'architettura del piano*, in «Casabella», n. 487-8, 1983; R. Gambino, *Regole e progetti per la modificazione urbana (riflessioni in margine alla teoria di Alexander sull'Urban Design)*, in «Territorio», n. 8, 1991.

(13) A partire da una nota definizione di G.C. Argan applicata al restauro.

(14) Cfr. M. Bilò, *Tipo e forma nell'architettura. Il fondamento normativo del progetto*, Roma, 1992.

priamente diagnostici relativi alla modificazione urbana sono parte integrante dell'atto progettuale, le decisioni di dettaglio tendono ad essere rinviate al momento di presentazione delle domande di intervento, nella forma di una verifica e validazione a carico dell'amministrazione. Alla previsione attengono invece orientamenti di metodo, in forma di indirizzi e quadri di azioni compatibili con la natura dei manufatti e dei tessuti e con l'insieme delle prestazioni possibili. Un caso limite è rappresentato da edifici con caratteristiche tali da non consentire alcuna delle prestazioni richieste dall'attuale quadro normativo: alla luce dei requisiti fisico-tecnici ed ambientali, la conservazione della funzione originaria sarebbe possibile solo a costo di alterazioni radicali degli assetti distributivi, delle bucature e degli impaginati, delle altezze e dei volumi. La preminenza della forma, che dà voce alla identità storica ed estetica dei manufatti, indirizza allora la scelta normativa e quella progettuale verso una variazione della destinazione d'uso.

Nel corso degli ultimi anni lo strumento generale si è riservato inoltre il compito di governare le trasformazioni d'uso mediante regole riferite sempre più frequentemente ad ambiti intermedi, omogenei in base alle vicende di formazione ed alla consistenza fisica e funzionale, che intercettano la scala delle relazioni urbane. Fatte salve le funzioni specialistiche, oggetto di scelte e verifiche appropriate caso per caso, il procedimento consiste nella individuazione di aree omogenee con differenti "gradi di libertà" rispetto a griglie di usi possibili e compatibili, e nella determinazione di soglie di carico urbanistico che richiedono diversi standard in termini di accessibilità. Anche al livello più capillare delle trasformazioni urbanistiche si propone di introdurre una verifica della tenuta del progetto, argomentata caso per caso, in termini di coerenza formale e compatibilità funzionale (15). Tali applicazioni, nel prendere le distanze dallo *zoning* tradizionale così come dalla prassi della "microzonizzazione" per singoli edifici, intendono evitare quegli irrigidimenti a priori che hanno legittimato la intercambiabilità tra destinazioni d'uso in virtù di una sorta di principio di equivalenza in termini di carico urbanistico: plausibile forse per dimensioni limitate e concettualmente controllabili, ma rischioso per le semplificazioni dello statuto semantico della città in forza dell'automatismo delle dinamiche di sostituzione e dislocazione delle attività insediate.

(15) «Questa scelta non ignora la scala del singolo edificio e dei caratteri tipomorfologici peculiari, ma rimanda tale interpretazione puntuale al momento in cui l'eventuale adozione di categorie di intervento di recupero di maggiore complessità e "pesantezza" (restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia) renderanno necessario un confronto progettuale con i caratteri strutturanti di ciascun tipo edilizio. In questo modo si evitano i rischi di una anticipazione interpretativa puntuale all'interno del PRG, che sarebbe inevitabilmente provvisoria e limitativa e che tanto danno può provocare in termini di irrigidimento normativo di fronte alla complessità del caso per caso; e tuttavia si forniscono i criteri metodologici perché quell'interpretazione possa avvenire all'interno di precise regole di comportamento conoscitivo e progettuale». Cfr. C. Gasparini, *La storia dentro e fuori le mura*, in «Capitolium», Dossier *Verso il nuovo piano regolatore. Le città di Roma*, dicembre 1999.

Ciò introduce al livello di scomposizione elementare del testo urbano rappresentato dalle unità minime di intervento, ed alle definizioni tecnico-operative delle categorie ammesse, variamente rielaborate da circolari e documenti di indirizzo: categorie che in sé, come è noto, non qualificano operazioni di rilevanza urbanistica, né producono "tessuto", ma di fatto appaiono resistenti anche al progetto edilizio, seppure impiegate pervasivamente, come strumenti del mestiere, tanto dai restauratori che dagli urbanisti. In numerose occasioni è stata sottolineata l'ambiguità del modello assunto, che scandisce secondo un lessico convenzionale, in funzione di esigenze tecnico-amministrative, la corrispondenza tra intensità dell'intervento ed oneri concessori.

È indubbio però che, se pure la soglia dei fenomeni di valenza urbanistica è generalmente superiore alla dimensione dell'unità edilizia, anche attraverso il governo delle trasformazioni puntuali si deposita un'idea di *forma urbis* che nel medio-lungo periodo darà segni di sé, richiamando ad esempio domande di uso specifiche e ricomponendo comunque una *civitas* in tutto o in parte differente da quella di partenza.

Il tema più difficilmente trattabile è quello delle funzioni e dell'accessibilità che, pur ritrovando un proprio elemento di ancoraggio nei vincoli oggettivi della struttura urbana, e quindi della città fisica, attraverso il filtro della compatibilità, manifesta indubbiamente ripercussioni che la oltrepassano, spesso in forme non prevedibili. La tenuta urbanistica dell'idea di città veicolata dalle funzioni ammesse, che riguardano la sfera della *civitas*, è quindi in buona sostanza inizialmente appannaggio delle previsioni/prescrizioni certe, ossia vincolate ad una attuazione nell'immediato; la regolamentazione di usi e trasformazioni urbane, in quanto modalità "facoltativa" di implementazione maggiormente rappresentata negli strumenti urbanistici, tende invece a fare assumere all'idea di città veicolata dal piano il valore di mera possibilità. Si pone quindi, a maggior ragione, in una rivisitazione dell'efficacia dello strumento urbanistico come misura dell'adeguatezza tra offerta istituzionale e domanda sociale, il tema della condivisione delle scelte in forma di partecipazione attiva di tutte le forze economiche e sociali interessate.

2. Le città

La selezione dei casi di studio assume come chiave di accesso gli strumenti urbanistici: un piano regolatore generale per Volterra (1995), un piano particolareggiato per il centro storico di Siracusa, che coincide con l'isola di Ortigia (1990), tre piani di recupero a fini speciali per Trento (1985) (16). Tratto comune alle esperienze è una interpretazione del pia-

(16) Le date in parentesi si riferiscono all'approvazione.

no come espressione compiuta e pressoché esclusiva di una strategia di intervento pubblico sulla città: attraverso regolamentazioni quadro che forniscano orientamenti agli interventi diffusi ed a dispositivi di settore, come nel caso di Volterra, dove si ipotizza una discreta solvibilità e capacità di investimento da parte dei privati; oppure attraverso il protagonismo assoluto dell'amministrazione sul piano operativo, laddove le condizioni del contesto, siano esse generalizzabili all'intero organismo urbano, come ad Ortigia, ovvero circoscritte a "fuochi" di disagio socio-economico, come a Trento, risultano compromesse senza alcuna possibilità di raccogliere autonome iniziative dalla controparte privata.

L'interesse di tali esperienze risiede da un lato nell'attenzione e rispondenza normativa ai dati del testo urbano, e dall'altro nel richiamo diretto o indiretto ad alcune opportunità legislative di cui si colgono i portati innovativi. Ciò è particolarmente evidente per Trento, che si è avvalsa delle opportunità di un dispositivo di legge risalente al 1978 per mettere a punto i programmi di edilizia residenziale pubblica nel centro storico, e per Ortigia, destinataria nel 1976 di una legge speciale che autorizzava il comune alla redazione del piano particolareggiato: qui con scelta coraggiosa si è ricercata successivamente una sintonia di fase con altri dispositivi di governo (un programma di recupero urbano ed un progetto Urban), che hanno affiancato lo strumento urbanistico circoscrivendone il campo di azione agli ambiti di intervento su cui esso può realisticamente incidere, senza comunque intaccarne il *corpus* metodologico. Diverso è il caso del piano di Volterra, che mette a frutto il patrimonio di riflessioni maturate in occasione di un concorso di idee giocando un elemento qualificante della proposta nella rivendicazione di un ruolo di «vero e proprio processo di programmazione territoriale continuamente articolabile [...] sulle differenti occasioni ed opportunità per lo sviluppo urbano e territoriale in riferimento a quadri più generali, in relazione alla necessità di cogliere il senso più vero della attuale condizione urbana e territoriale» (Relazione del Piano, 1990). Vi è qui un richiamo *ex post* alle iniziative esemplari di sperimentazione di progetti ed interventi pilota di recupero promossi con la legge regionale della Toscana 56/1975, «Interventi nei centri storici», che ha fornito l'elemento di raccordo tra "politica della casa", autorizzando piani di edilizia economica e popolare nei centri antichi, e "politica del recupero", attuata con interventi di consolidamento e restauro evitando il ricorso ai piani particolareggiati (17). Il piano non ha tuttavia avuto modo di esercitare il ruolo di coordinamento programmatico che si era prefisso, con particolare riguardo alla focalizzazione di alcune politiche di settore qualificanti: il previsto Piano di settore per la casa non ha purtroppo avuto seguito,

(17) La legge regionale 56/1975 viene varata anche al fine di aggirare l'impasse delle interpretazioni restrittive sorte intorno all'art. 16 (indennità di espropriazione) della legge 865/1971. Cfr. «Casabella», n. 444, 1979.

a dimostrazione del fatto che lo strumento urbanistico è costretto a desistere da obiettivi pur legittimi ma forse eccessivamente ambiziosi se maturati in autonomia da altre iniziative.

2.1 Volterra

Volterra attraversa una fase di declino urbano denunciata dal progressivo spopolamento dell'intero territorio comunale (dai 18.000 abitanti del 1961 ai 13.000 del 1988) e della città storica, che è nell'ordine delle cose per i centri minori, senza tuttavia drammatici picchi di degrado urbanistico e disagio sociale.

La permanenza della "forma", come modalità riconoscibile di organizzazione dei tessuti, nonché come connotato stilistico che sostanzia il *decus*, ossia l'immagine complessiva della città nella percezione di chi la abita e la percorre, appare senz'altro superiore a quella del "tipo", difficilmente ricostruibile o riproponibile. Il tessuto edilizio rivela infatti progressive stratificazioni e rimaneggiamenti delle preesistenze secondo una casistica molto variegata, con forme differenti più o meno coerenti tra loro, aventi come risultato unità architettonico-stilistiche in tutto o in parte differenti dalle originarie. Tali considerazioni portano a dare preminenza alla dimensione più autentica della città, quella pubblica, e ad una visione dinamica degli spazi esterni.

Il piano regolatore generale si propone di promuovere una progettualità media immune da cadute e senza gesti clamorosi, richiamandosi alla sapienza spontanea delle manutenzioni del passato. La trattazione privilegia quel valore d'insieme di cui è portatrice l'edilizia elencale, che costituisce il tessuto connettivo della città, ed i valori di relazione spaziali, dimensionali e figurativi. È il "tono" a doversi mantenere uniforme se il carattere non spicca: ad esempio, nell'ambito dei sistemi aperti gli invasi stradali, o loro tratti, rivestono, anche in virtù di larghe porzioni di edilizia "elencale", un carattere d'insieme proveniente da forme, proporzioni, allineamenti (18). Si tende ad accreditare il recupero come pratica riflessiva, ma gestita con procedimenti ordinari, regolati attraverso norme contestuali che garantiscano una tenuta dei valori di insieme e di quelli di relazione su scala urbanistica. Così, la norma quadro per "il Centro Storico entro le mura medievali" adotta una forma discorsiva, con larghi inserti di storia urbana, e con degli schizzi, "appunti di studio", di grande immediatezza; viene adottato il criterio di una articolazione per "contesti" (gli

(18) L'edilizia elencale «si qualifica sia per la sua particolare cadenza e forma dei segni poveri che ne configurano la superficie in sistemi di spazi, sia per il modo differenziato con cui ogni edificio si allinea accanto all'altro, saldandosi in una fila che non ha sempre una direzione rettilinea nel delimitare l'alveo stradale, ma segue in modo più o meno sinuoso gli antichi solchi delle vie medievali». Cfr. C. Ajroldi, F. Cannone, F. De Simone (a cura di), *Lettere su Palermo di Giuseppe Samonà e Giancarlo De Carlo*, Palermo, 1994.



Figura 1 - Volterra. PRG: centro storico. Edifici e manufatti classificati ai sensi della L.R. 59/1980. Sono riportati a tratteggio sottile gli edifici dell'elenco 1, a tratteggio incrociato quelli dell'elenco 2, a tratteggio largo quelli dell'elenco 3 (originale 1:1.000).

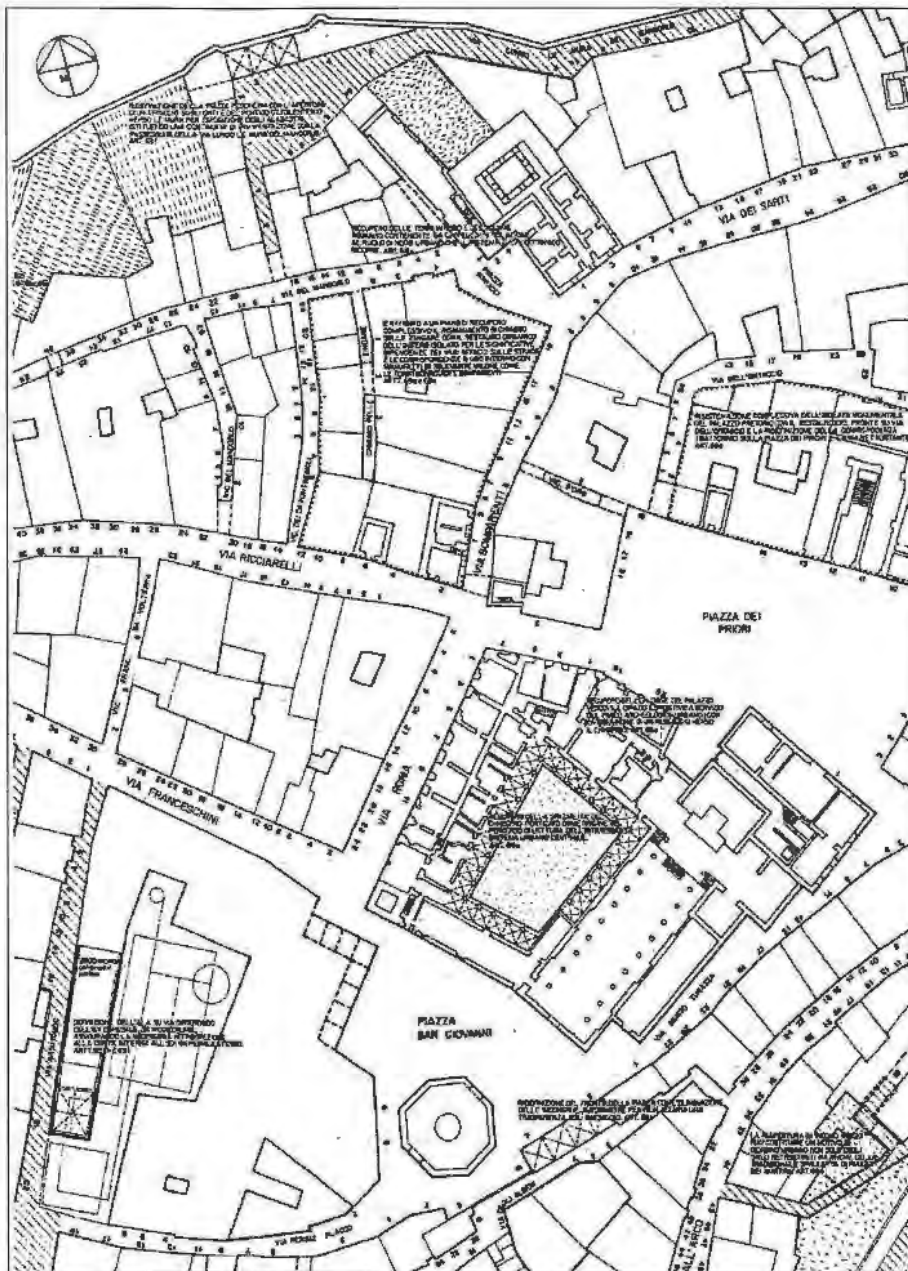


Figura 2 - Volterra, PRG: centro storico. Prescrizioni e indicazioni di piano. Sono riportate le indicazioni puntuali relative ai principali interventi riferiti agli articoli della normativa per contesti e sistemi (originale 1:500).

elementi della viabilità), sui quali sono impostate le singole Schede normative progettuali, e per "sistemi", chiusi (prevalentemente complessi conventuali) ed aperti. «Si è formato così un quadro di giudizi localizzati – generali e particolari – descritto nelle schede normative dei contesti con le opportune puntuali indicazioni dei diversi modi di intervento e con le necessarie individuazioni d'uso secondo le compatibilità tra l'ambiente e le strutture edilizie storiche [...]». Sfondo alle norme specifiche sono le prescrizioni a carattere regolamentare relative, ad esempio, all'adozione di elementi di finitura più idonei, all'arredo urbano, ed al ripristino ove possibile delle pavimentazioni originarie: in questo senso, l'amministrazione comunale può stabilire di imporre anche per parti l'esecuzione di quanto prescritto; in ogni caso la richiesta di concessione anche per singole unità e ristrutturazioni parziali implica il rispetto di tutte le prescrizioni.

Nel registrare le mutazioni delle strutture urbane segnate da processi di disconnessione e ricomposizione degli assetti planimetrici prospettici, il piano assume coraggiosamente il partito di regolamentare in forma differente "interno" ed "esterno" in posizione di aperta critica rispetto a quelle pratiche di recupero a sfondo filologico intese a ricostituire forzosamente gli antichi sistemi di coerenze.

Il trattamento delle singole unità edilizie, individualmente riportate su di un elaborato cartografico, è ispirato dalle categorie di intervento della legge 457/1978, riprese e perfezionate dalla legge regionale del 21 maggio 1980, n. 59, «Norme per gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente»; il trattamento degli involucri esterni rinvia alle citate norme contestuali che assumono a proprio ordine di coerenza gli invasi stradali, con i profili prospettici, i partiti architettonici, gli elementi di facciata.

Lo strumento urbanistico delimita inoltre ambiti da sottoporre a piano di recupero, prevalentemente sistemi chiusi, particolarmente importanti nella ridefinizione "di usi compatibili con la loro forma", con modalità di intervento puntualmente prescritte nelle schede normative di contesto o di ambito.

Dagli studi e dalle normative predisposte emergono «le caratteristiche di ogni edificio con le quali gli usi possibili devono dimostrare la loro compatibilità come condizione necessaria al recupero della città entro le mura medioevali, il che consente, nel rispetto di questi caratteri, di valutare, contestualmente all'intervento, gli usi più coerenti». In considerazione di tale esigenza, al fine di non irrigidire il piano all'interno di destinazioni funzionali prefigurate, si responsabilizza l'amministrazione comunale per la fase dell'attuazione e gestione, chiedendole di fornire anche successivamente indicazioni di alternative di uso possibile. Infine, le valutazioni di opportunità nel merito del singolo caso (ivi comprese le nuove destinazioni entro i piani di recupero) vanno effettuate al momento in cui la domanda di intervento si esprime, in omaggio ad un principio di flessibilità che ripaga conoscenze più approfondite.

2.2 Ortigia

L'isola di Ortigia, estesa su 45 ettari e coincidente sino all'Unità d'Italia con l'intero abitato di Siracusa, ha beneficiato di un finanziamento speciale per il recupero attraverso la legge regionale 70/1976, «Tutela dei centri storici e norme speciali per il quartiere Ortigia di Siracusa e per il centro storico di Agrigento», che ha autorizzato il comune a dotarsi di un piano particolareggiato con ampio mandato (19).

Costretto sino alla fine del Regno borbonico ad una crescita su se stesso entro il perimetro delle fortificazioni, l'organismo urbano ha conosciuto continue riscritture del tessuto edilizio attraverso processi di intasamento e superfetazioni che hanno spesso reso problematica l'individuazione delle tipologie e in alcuni casi la perimetrazione delle stesse unità edilizie. Tale «densificazione» si è protratta anche successivamente, a cavallo del XX secolo, originata dalla nuova domanda abitativa per effetto di intensi processi di inurbamento. La città ha subito una ulteriore fase di crescita in verticale (soprelevazioni) e in orizzontale (intasamento di cortili interni agli isolati), nonché profonde trasformazioni interne alle stesse unità edilizie (20). Una significativa inversione di tendenza si è avuta a partire dal secondo dopoguerra, con una progressiva riduzione della popolazione isolana, dagli oltre 20.000 abitanti dei primi anni sessanta sino alle attuali 5.600 unità.

Nel piano particolareggiato, la chiave di lettura del testo urbano è veicolata dai «tessuti», porzioni urbane omogenee dimensionalmente rilevanti di cui si evidenziano specificità ed articolazioni in rapporto alle diverse fasi di formazione, alle peculiari caratteristiche fisiche (tipomorfologiche, architettoniche e costruttive), ed ai livelli di evoluzione e stratificazione.

Il palinsesto urbano appare oggi segnato dal continuo mutamento delle destinazioni d'uso, in particolare nei piani terreni (indifferentemente: botteghe, negozi, laboratori artigiani, depositi, alloggi residenziali, stalle).

(19) E' stato sottolineato l'intreccio in positivo tra le norme della legge speciale e le norme urbanistiche generali emanate dalla regione per la redazione di piani particolareggiati nei centri storici: in effetti, il contenuto metodologico e tecnico del piano di Ortigia è stato assunto a riferimento per il disciplinare tipo relativamente alla redazione di piani particolareggiati. Cfr. T. Cannarozzo, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo, 1999.

(20) La condizione di precarietà fisica dell'abitato, di povertà dei suoi elementi costruttivi, faceva affermare già nel 1931 al Podestà, rivolgendosi al Prefetto, che «almeno la terza parte delle case della vecchia città non presentano condizioni molto rassicuranti di solidità ed un'accurata ispezione tecnica potrebbe condurre alla misura prudenziale di dichiarare inabitabili un rilevante numero di case e di conseguenza di intimare ai proprietari ed inquilini lo soggio; inquilini che, per il loro considerevole numero, non troverebbero dove ricoverarsi per la deficienza di piccoli e modesti alloggi per lo più di uno o due vani quali occorrerebbero in simile evenienza; [...] un'ispezione sistematica [...] obbligherebbe ad erogare ingenti somme per eseguire di autorità la maggior parte dei lavori necessari al consolidamento dei fabbricati poco stabili, considerato che ben pochi proprietari adempirebbero alle intimazioni del comune».



Figura 3 - Ortigia. PPO. Stato di fatto. Analisi dei valori ambientali (originale 1:1.000).

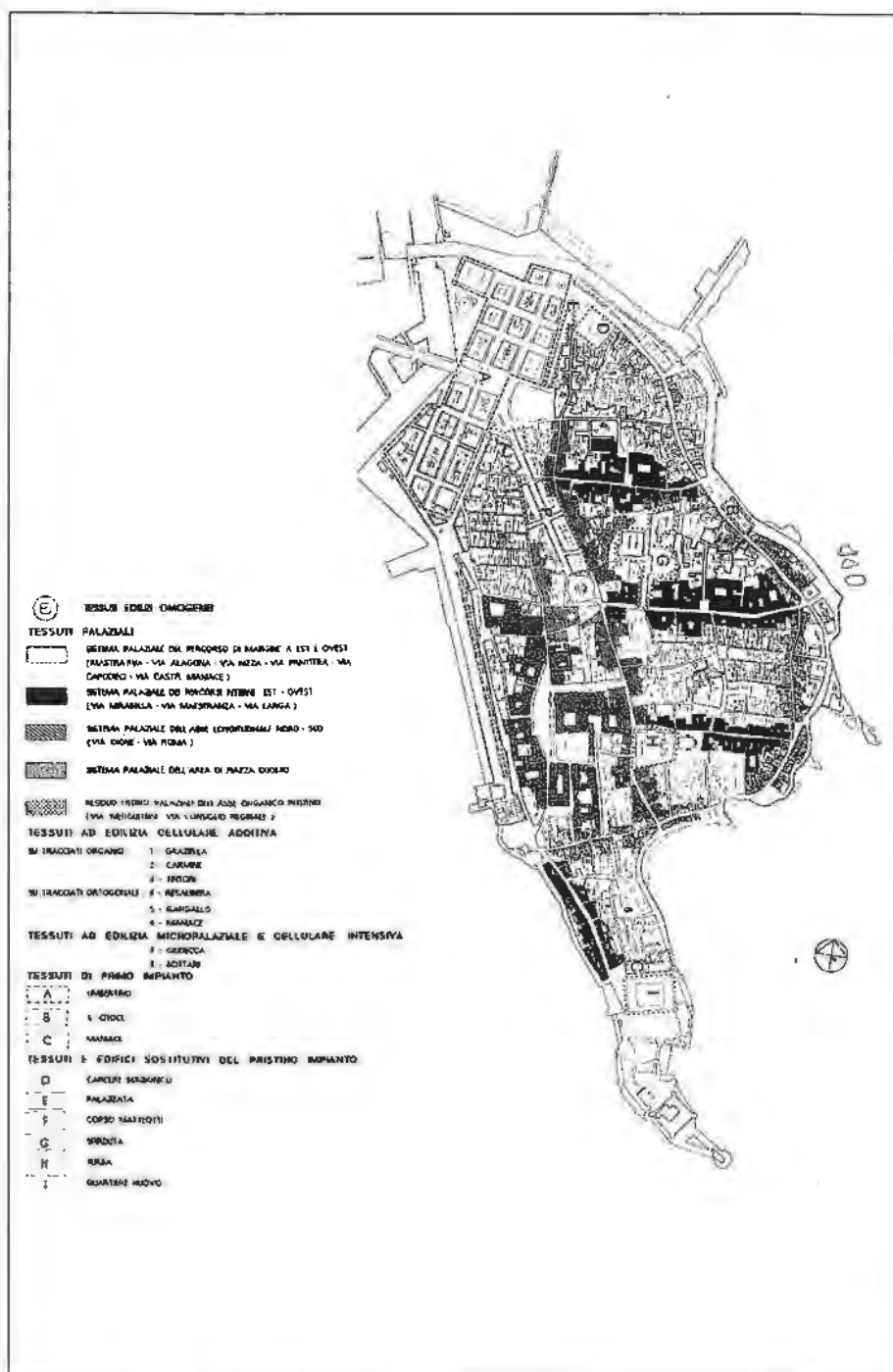


Figura 4 - Ortigia. PPO. Stato di fatto. Tessuti edilizi omogenei (originale 1:1.000).

Il piano particolareggiato, che per tali ragioni si vede costretto ad escludere il riferimento tipologico, non ritiene comunque possibile prescrivere un tipo specifico di intervento alla scala della singola unità edilizia: «Un restauro, anche se di edificio monumentale, richiede sempre una quota parte di demolizioni, di manutenzione ordinaria e straordinaria, di ristrutturazioni, di ricostruzioni, di immissioni del nuovo; altrettanto, una ristrutturazione in tessuto antico non può non prevedere una quota di conservazione da attuare attraverso le varie specie di manutenzione o di restauro vero e proprio. Solo la demolizione totale o la costruzione *ex novo* o la totale ricostruzione previa demolizione sono categorie di intervento che possono esistere autonomamente come unica indicazione normativa per unità edilizie esistenti o di progetto [...]» (dalla Relazione di Piano, 1988).

La normativa di intervento individua quattro sistemi di operatività legati alla conservazione, alla ristrutturazione, alla nuova costruzione ed alla demolizione, ognuno dei quali implica una serie di vincoli e di gradi di libertà relativi ai singoli elementi del costruito: muri, scale, balconi, finestre, porte, terrazze, solai, volte ecc. Questo livello di dettaglio è reso possibile da un rilievo capillare delle condizioni igieniche e statiche relative tanto alle strutture portanti che ai singoli elementi architettonici (nel rapporto di 1:200). La constatazione di una generale compromissione dei manufatti edilizi ha indotto a tale articolazione “molecolare” della normativa, per singoli “elementi finiti”, che definisce modalità e tecniche di intervento assimilabili alla anastilosi in una ricomposizione paratattica dei materiali edilizi e urbani.

La dimensione urbanistica del recupero, qui traguadata attraverso forme di “reintegrazione dell’immagine” che procedono per via induttiva, si rivela più apertamente nella tematizzazione del ripristino della cinta fortificata interessata da restauri di liberazione, nella individuazione delle centralità urbane che rinvia alla regolamentazione delle funzioni appropriate per gli edifici storici, nella definizione dei principali sistemi di connessione e relazione interna. Il PPO riserva una speciale attenzione alle attività e funzioni non residenziali, siano esse capillari e di livello banale ovvero concentrate e di livello specialistico: «I mutamenti, sia fisici che funzionali, in un punto qualsiasi della struttura urbana, a seconda della loro quantità e qualità, generano un nuovo assetto. Non solo: il mutamento in un punto acquista significato urbanistico se correlato ad un’ipotesi complessiva di nuova struttura urbana. Una nuova struttura urbana può essere determinata sia da decisioni di carattere territoriale che da decisioni pertinenti gli assetti fisici dei microambienti (residenziali e non) di cui è fatta la città».

Tale concezione del recupero, sostenuta da una strategia di intervento *ex ante* e non semplice esito *ex post* di una composizione casuale di singoli inter-

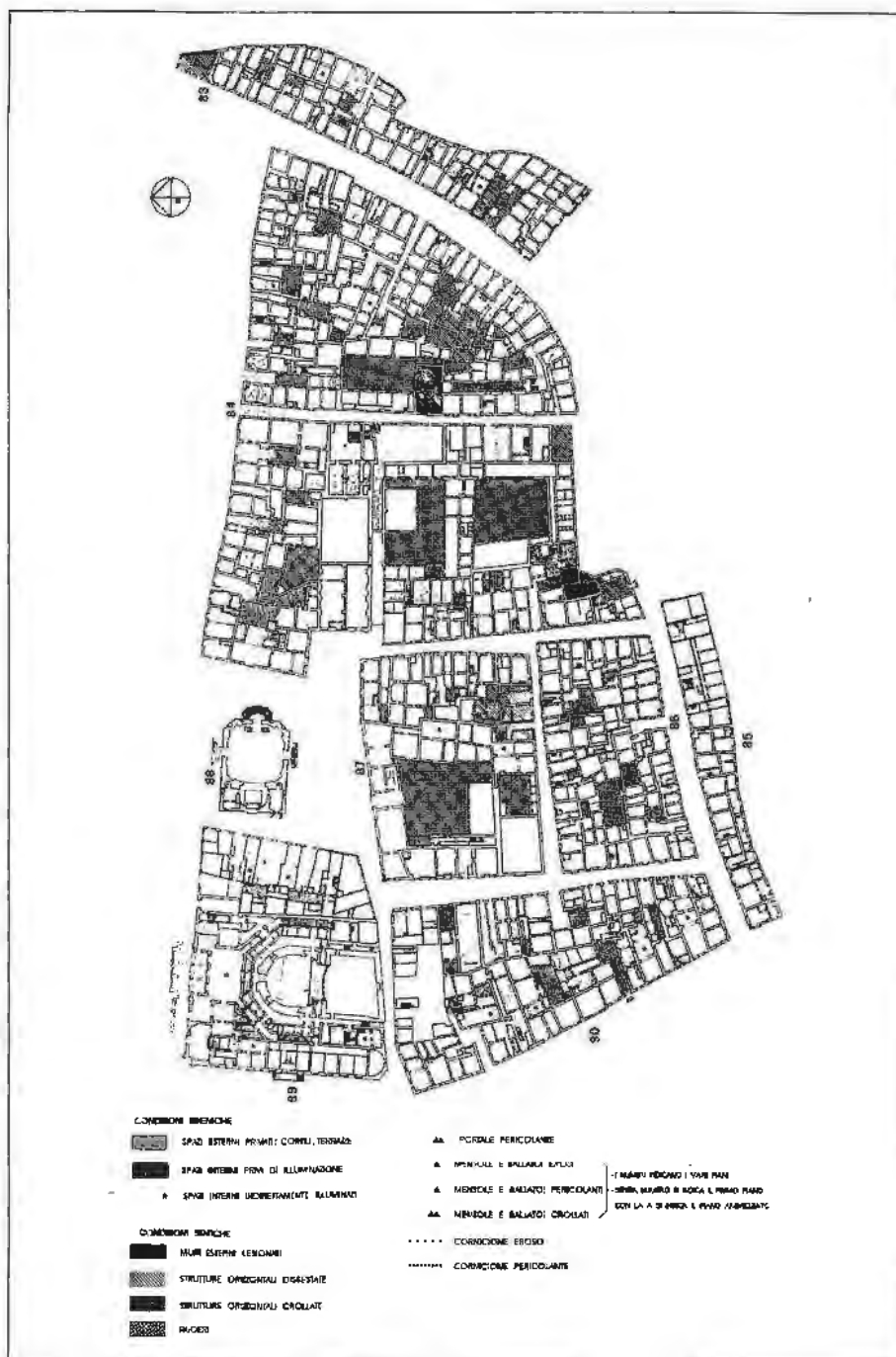


Figura 5 - Ortigia, PPO. Stato di fatto. Condizioni igieniche e statiche ai piani terra (originale 1:400).

venti, viene messa pienamente in gioco con l'obiettivo di associare alla vocazione residenziale della città storica vocazioni direzionali, culturali e di rappresentanza, incorporate nelle previsioni di riutilizzo di numerosi edifici di interesse storico, di cui alcuni acquisiti mediante esproprio. L'attribuzione che si propone per singoli edifici, individuati nel piano particolareggiato, ad uno dei quattro sistemi funzionali (Istruzione e Università, Turismo, Attività culturali, Amministrazione), risulta vincolante, con evidenti irrigidimenti rispetto ad eventuali opzioni emergenti in una fase successiva, magari più appropriate o praticabili.

Per le parti già realizzate, la griglia di riferimento per sistemi, con funzioni ben distribuite nella compagine urbana, ha fornito buona prova di sé: diverse attività sono state insediate nelle aree più deboli e degradate con lo scopo di ridurre la marginalità; l'insediamento dell'Università, con il suo indotto, è un motivo non secondario di questi esiti positivi.

Per l'edilizia originariamente residenziale sono suggerite funzioni ammissibili, con alcuni margini di flessibilità-variabilità, ferma restando l'intenzione di scoraggiare l'uso dell'automobile vietando la realizzazione di autorimesse nei vani terrani. Il piano pone in evidenza i problemi di abitabilità di buona parte del tessuto edilizio, connessi in parte all'estremo frazionamento proprietario ed immobiliare. La possibilità di ottenere alloggi rispondenti a requisiti igienici e distributivi prossimi agli standard attuali (e quindi solo così restituibili alla funzione residenziale) dipende spesso dalla irrinunciabile condizione, espressa nel piano, di poter attuare rifusioni di due o più unità edilizie di dimensioni minime.

In sede di attuazione del piano particolareggiato mediante comparti, è emersa la questione del "miglioramento" nei confronti della resistenza al sisma, tema affrontato solo marginalmente nello strumento urbanistico. Si è adottato un sistema di approccio progettuale per unità minime significative in funzione di un ripristino di condizioni di solidarietà strutturale degli organismi edilizi, che ha comportato operazioni di rifusione con l'eliminazione delle superfetazioni, e ha garantito la possibilità di una evacuazione rapida attraverso vie di fuga collegate con i percorsi principali e realizzate mediante la riapertura dei "ronchi" e la liberazione di cortili "intasati" (21).

La conferma della destinazione residenziale, che nei comparti preventivamente espropriati ha dato l'avvio a programmi di edilizia pubblica, non consente generalmente di ripagare il costo dell'intervento con la variazione di destinazione di uso consentita per i vani terrani, raramente abitabili; la riduzione della densità edilizia perseguita e praticata nei comparti non risulta poi

(21) I ronchi sono percorsi a *cul de sac* di larghezza, forma e profondità molto variabili, che occasionalmente vanno a sboccare, tramite portali o sottopassi, in cortili privati o semi-pubblici che danno accesso alle case.

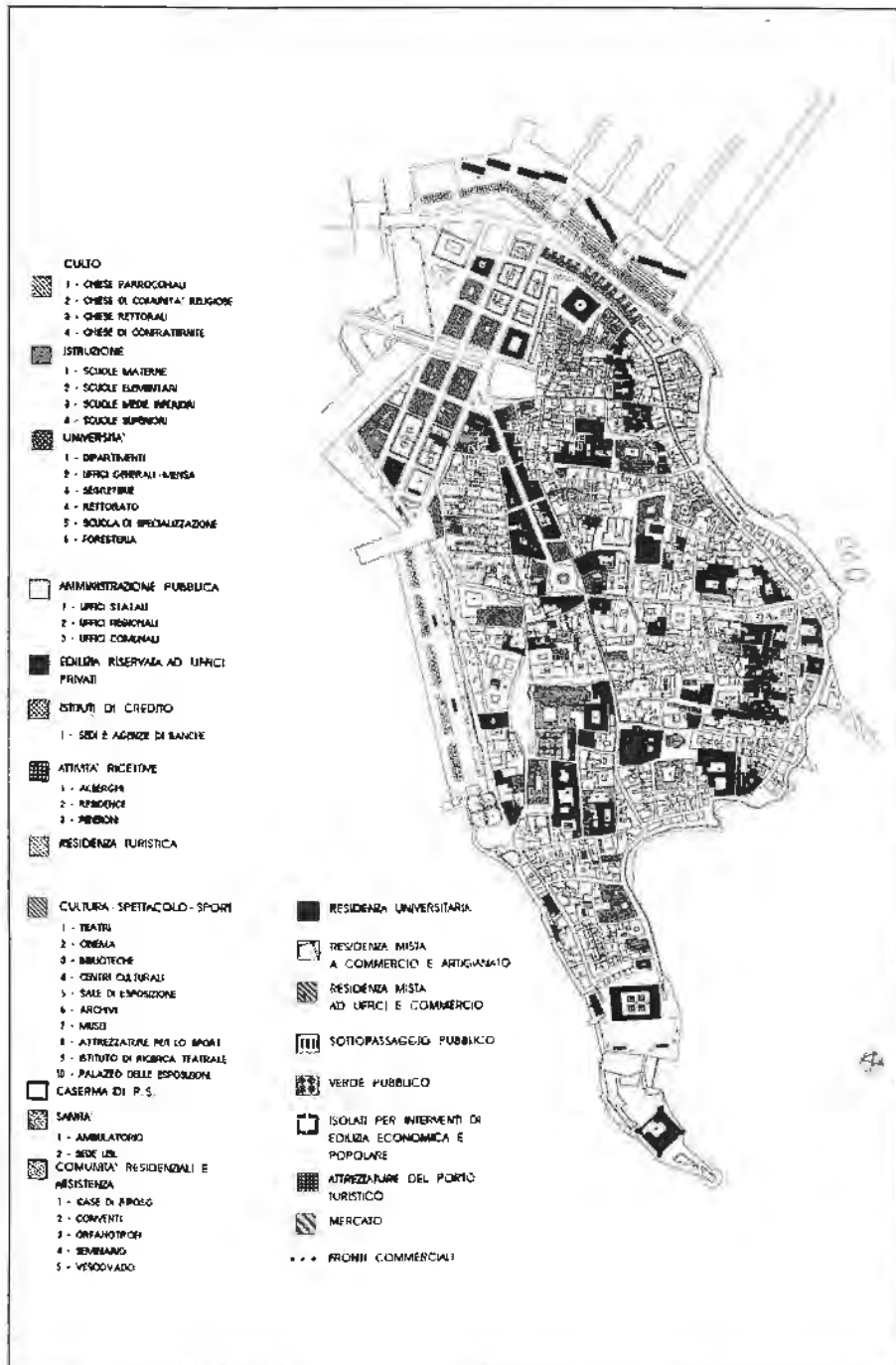


Figura 6 - Ortigia. PPO. Progetto. Struttura funzionale.

compensata da un incremento di valore complessivo, e non consente pertanto ampi margini di manovra nemmeno ai fini di meccanismi di convenzionamento in alternativa all'esproprio.

Sinora gli stanziamenti ai sensi della legge speciale per Ortigia (rifi-nanziata in più occasioni) non hanno messo in moto meccanismi di ri-qualificazione della rilevanza auspicata; sino all'ultimo dispositivo di leg-ge del 1996, che premia con un contributo più elevato gli interventi sulle parti comuni, essi non erano nemmeno vincolati alla logica del migliona-mento sismico. I contributi della legge speciale non hanno riguardato in via prioritaria le aree più degradate, in abbandono, dove la capacità del risparmio privato non è generalmente tale da consentire investimenti nel recupero dell'alloggio di proprietà; a ciò ha contribuito anche la circo- stanza che qui la rivalutazione degli immobili non riesce a recuperare sul mercato il valore corrispondente al costo dell'intervento in aggiunta al valore iniziale. La manovra dell'aiuto alla domanda si è così configurata come un incentivo economico efficace prevalentemente in quei casi in cui gli immobili oggetto degli interventi possedevano in partenza un valore potenzialmente elevato, sia per ubicazione che per condizioni tipologiche e stato di conservazione.

Nel decennio di validità del piano particolareggiato, le condizioni di degrado della città si sono accentuate al punto da rendere obsolete le previsioni-prescrizioni puntualmente indicate nelle planimetrie. Si è ri-tenuto che il problema di creare effettive condizioni di convenienza per l'intervento privato andasse affrontato inserendo il recupero all'interno di un programma organico di riqualificazione in aggiunta ai reiterati contri-buti finanziari. Il Programma di riqualificazione urbana di Ortigia, che ha visto la luce nel 1994, interessa circa 1.600 alloggi di edilizia convenzio-nata ed agevolata; le opere pubbliche previste riguardano urbanizzazioni primarie e secondarie, attrezzature di interesse comune, recupero di spazi pubblici, edilizia residenziale pubblica sovvenzionata: il costo di tali in-terventi ricadrà presumibilmente in forma pressoché esclusiva sull'am-ministrazione, in quanto le caratteristiche del tessuto urbano non con-sentono, come si è visto, incrementi volumetrici che producano plusva-lori immobiliari (22).

(22) Gli obiettivi principali del PRU (vigente dal 1994) riguardano: il recupero del patrimonio re-sidenziale esistente; la riqualificazione degli spazi comuni (opere di urbanizzazione primaria e arredo urbano); recupero di attrezzature di interesse collettivo; avvio di un' incisiva azione di rivitalizzazione che investa l'intero contesto urbano; utilizzo di procedure accelerate e semplificate per realizzare una serie di azioni pilota di recupero urbano. È inoltre in corso il Programma Urban con cofinanziamento europeo (1994-1999), che, oltre a promuovere nel centro storico le attività economiche tradizionali erogando con-tributi in conto capitale, finanzia attraverso la Misura 4, *Infrastrutture e Ambiente*, la ristrutturazione di edifici per attività culturali ed interventi di arredo urbano, oltre a favorire l'accessibilità all'isola mediante il ripristino del tradizionale collegamento via mare.

LEGENDA	
SISTEMA DELLA CONSERVAZIONE	
	VINCOLO ASSOLUTO DI CONSERVAZIONE IN POSIZIONE, STRUTTURA FORMA E MATERIA ORIGINARIA DI • MURI DI PROSPETTO ESTERNI E INTERNI • MURI SEPARATORI DELLE UNITA' EDILIZIE DEFINITE DAL PIANO • MURI DI DEFINIZIONE LATERALE DEGLI ELEMENTI DI COLLEGAMENTO (SCALE, ANDRONI, PASSAGGI PUBBLICI)
	VINCOLO ASSOLUTO DI CONSERVAZIONE IN POSIZIONE, STRUTTURA, FORMA E MATERIA ORIGINARIA DI • ELEMENTI DI COMUNICAZIONE CON L'ESTERNO (PORTE, FINESTRE, BALCONI, BALLATOI) • ELEMENTI DI COLLEGAMENTO (SCALE, ANDRONI, PASSAGGI PUBBLICI) • FINITURE DEGLI ELEMENTI DI DEFINIZIONE DELLO SPAZIO INTERNO
	VINCOLO ASSOLUTO DI CONSERVAZIONE IN POSIZIONE E STRUTTURA DEI MURI INTERNI LIBERTA' DI TAGLIARE NUOVE APERTURE
	VINCOLO DI CONSERVAZIONE DELLA FORMA DELLO SPAZIO INTERNO E DELLE STRUTTURE ORIZZONTALI (PIANE E VOLTE) CHE LO DEFINISCONO LIBERTA' DI MODIFICARE LE FINITURE DEGRADATE DEGLI ELEMENTI DI DEFINIZIONE DELLO SPAZIO INTERNO
SISTEMA DELLA RISTRUTTURAZIONE	
	LIBERTA' DI MODIFICARE LA FORMA E I MATERIALI DI FINITURA DEI MURI DI PROSPETTO ESTERNI E INTERNI
	LIBERTA' DI ELIMINARE, AGGIUNGERE O MODIFICARE LA POSIZIONE DEI TRAMEZZI PER ADEGUARE LA DISTRIBUZIONE INTERNA
	LIBERTA' DI APRIRE NUOVE PORTE INTERNE O ESTERNE
	LIBERTA' DI APRIRE NUOVE FINESTRE
	POSIZIONE DI NUOVA SCALA
SISTEMA DELLA NUOVA COSTRUZIONE	
	OBBLIGO DI TAMPONARE LE APERTURE SOPPRESSE LIBERTA' DI COSTRUZIONE IN FORMA, STRUTTURA E MATERIA, DEI MURI DI PROSPETTO ESTERNI E INTERNI DI EDIFICI DI NUOVO IMPIANTO
	LIBERTA' DI COSTRUZIONE IN STRUTTURA E MATERIA, DEI MURI DI PROSPETTO ESTERNI E INTERNI DI EDIFICI DA RICOSTRUIRE
	VINCOLO DI POSIZIONE DEI NUOVI MURI IN AREA DI DEMOLIZIONE
	LIBERTA' DI PROGETTAZIONE E COSTRUZIONE DELLE AREE INTERNE DEGLI EDIFICI DI NUOVO IMPIANTO O DI RICOSTRUZIONE
	OBBLIGO DI COSTRUZIONE DI VOLTE SU PASSAGGI PUBBLICI IN AREA DI DEMOLIZIONE
	OBBLIGO DI SALVAGUARDIA DI TUTTE LE STRUTTURE ESTERNE E INTERNE RECUPERABILI NEGLI EDIFICI DA RICOSTRUIRE
	OBBLIGO DI REALIZZARE TERRAZZE SU CORPI LIMITATI A. P. T.
SISTEMA DELLA DEMOLIZIONE	
	OBBLIGO DI DEMOLIZIONE DI ELEMENTI DELL'EDILIZIA CONSERVATA (BALLATOI, TAMPONATURE ESTERNE O INTERNE, SUPERFETAZIONI MURATURE INTERNE, SCALE)
	OBBLIGO DI DEMOLIZIONE DELL'INTERA UNITA' EDILIZIA NELLE AREE ESPROPRIATE

Figura 7 - Ortigia. PPO. Normativa di intervento (legenda). Indicazioni e precisazioni sono riportate su elaborati redatti per l'intero centro storico in scala 1:200.

2.3 Trento

Il comune di Trento si è avvalso, grazie alle opportunità offerte dalla legge, di un Piano Programma che ha affiancato le elaborazioni in corso per il piano generale del centro storico individuando tre aree nodali da destinare a programmi di edilizia residenziale pubblica in rapporto a scelte di riorganizzazione e riqualificazione aventi carattere più generale (23).

Gli ambiti di recupero, interni alla cinta muraria, manifestavano caratteri di marginalità e degrado strutturale e sociale particolarmente evidenti, nonostante la centralità geografica e la vicinanza a luoghi urbani di grande rilievo, come nel caso del comparto del Suffragio, che prospetta su piazza della Mostra di fronte all'imponente mole del Castello del Buonconsiglio. La piazza, già stazione di arrivo dei viaggiatori in diligenza, fu oggetto negli anni trenta del XX secolo di un "restauro di liberazione" assai criticato da Gustavo Giovannoni. La rimozione dell'edilizia minuta non ha significato soltanto una perdita dei valori d'insieme e di relazione tra emergenza monumentale e città, ma ha comportato anche l'eliminazione di una serie di attività ricettive e commerciali ospitate lungo la piazza e nel suo immediato intorno, condannando l'intera porzione urbana a un declino economico. Qui il Piano Programma vuole costituire un'occasione per reintegrare una pluralità di attività e restituire una presenza viva all'ambiente urbano.

Tratto comune ai piani stralcio è il tentativo di conciliare esigenze di vivibilità compatibili con gli standard attuali e finalità connesse al rafforzamento della vocazione pubblica degli spazi del connettivo attraverso una accurata riprogettazione dei percorsi a terra, anche mediante passaggi interni tra i cortili. In questa chiave, l'intenzione progettuale di "fare scattare di scala" gli spazi interni ai comparti da semiprivati a semipubblici sottolinea utilizzazioni e utilità pubblica del finanziamento comunale.

Rilievi di dettaglio e sopralluoghi hanno consentito di determinare

(23) Con coraggiosa impostazione, la legge della provincia di Trento, n. 44 del 1978, «Norme per la tutela e il recupero degli insediamenti storici», recita: «Agli effetti della presente legge, si considerano insediamenti storici tutti gli immobili, isolati o riuniti in complessi, dipendenti da funzioni tradizionali che possono essere tutelate e mantenute nel mondo moderno, o che possono essere sostituite da nuove funzioni coerenti con quelle originarie, o ancora che non possono essere mantenute né sostituite, ma meritano di essere ricordate attraverso la conservazione testuale dei manufatti». Il successivo documento di indirizzi «Definizione degli interventi ammissibili nell'ambito dei piani generali degli insediamenti storici» effettua una distinzione tra categorie di intervento "pesante", ammesse a finanziamento: il restauro corrisponde a un mantenimento sostanziale e rigoroso dell'organismo; il risanamento riguarda il mantenimento e la valorizzazione dell'edificio, il conseguimento delle qualità e quantità abitative moderne, il consolidamento statico dell'edificio; la ristrutturazione (interna ed esterna) comporta modifiche sostanziali. Vi è una larga tolleranza in termini di destinazioni funzionali, se la categoria più restrittiva del restauro ammette, in linea di principio, «tutte le nuove funzioni che non richiedano, all'edificio già restaurato, altre modifiche costruttive, distributive o di altro tipo». Il Piano generale del centro storico specifica e articola ulteriormente i tipi di intervento ammessi, pervenendo ad una gamma di 10 categorie.



Figura 8 - Trento. Piani a fini speciali per il centro storico. Individuazione dei tre comparti di intervento: A. Suffragio; B. San Martino; C. Androne.

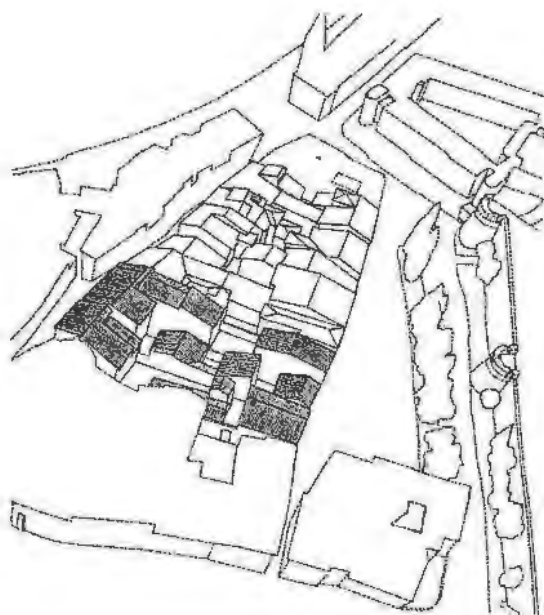


Figura 9 - Trento. Comparto del Suffragio. Gli edifici compresi nel piano di recupero.

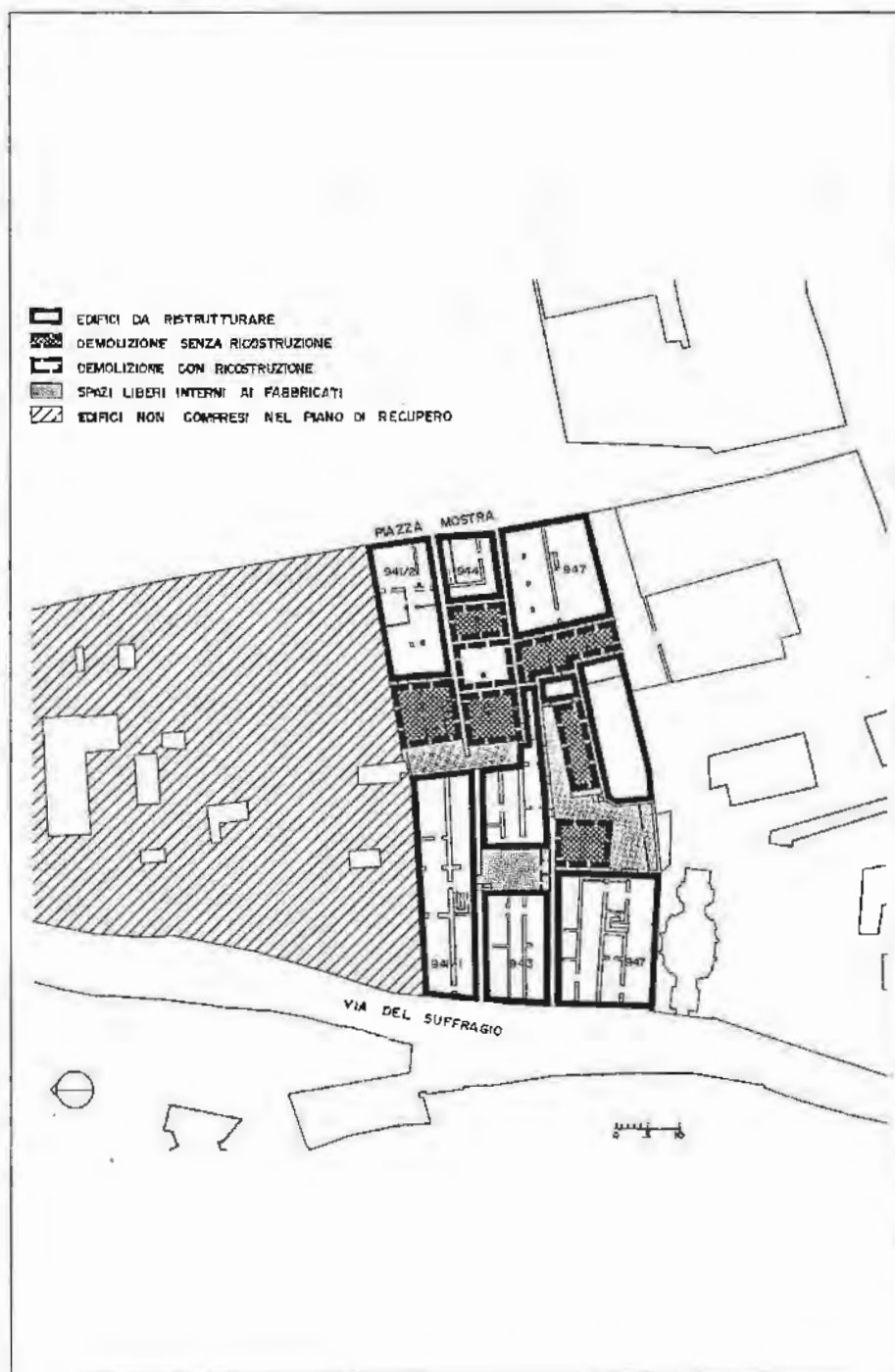


Figura 10 - Trento. Comparto del Suffragio. Uso delle aree. Demolizioni.

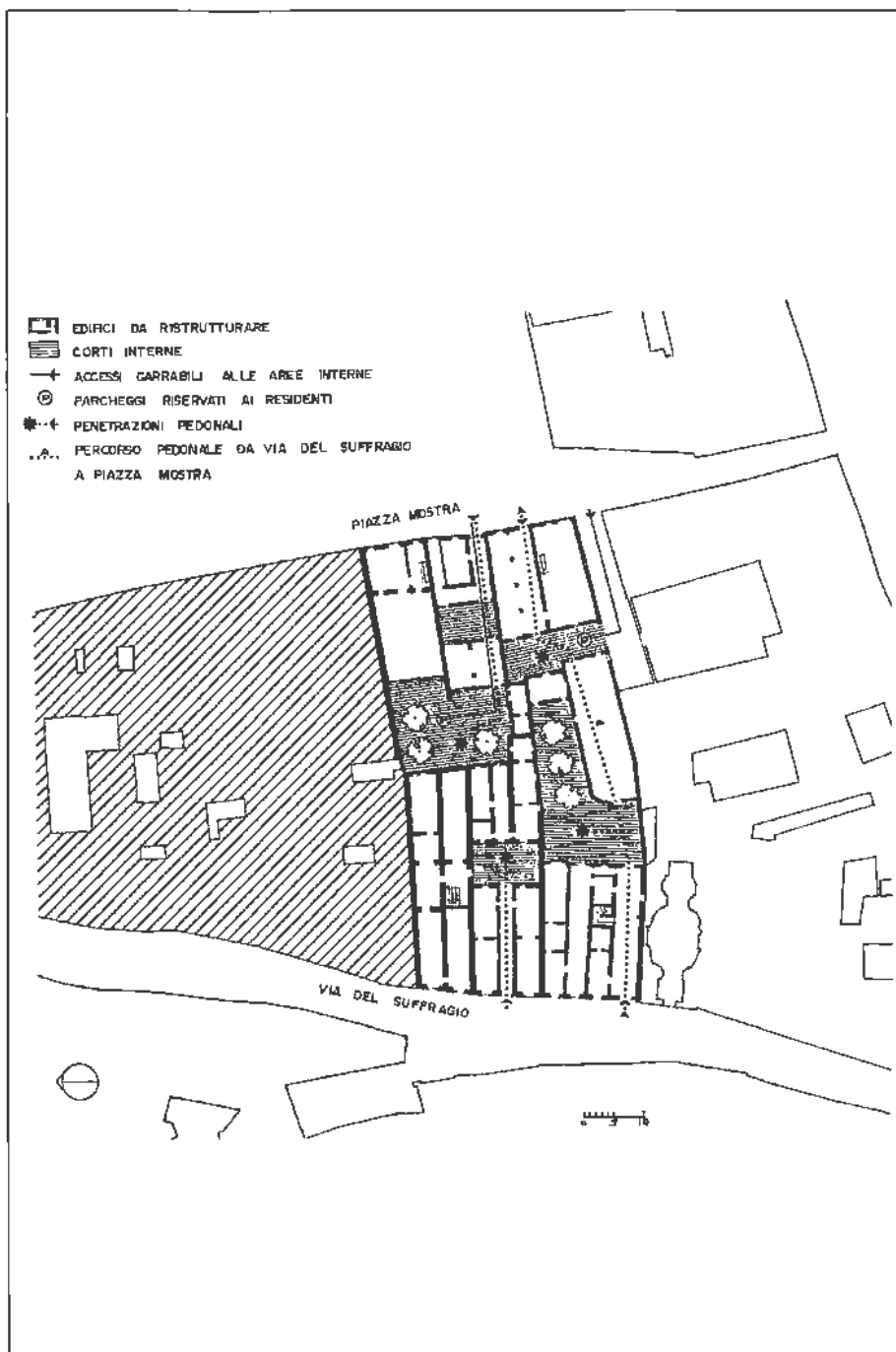


Figura 11 - Trento. Comparto del Suffragio. Schema della soluzione proposta. Viabilità e parcheggi.

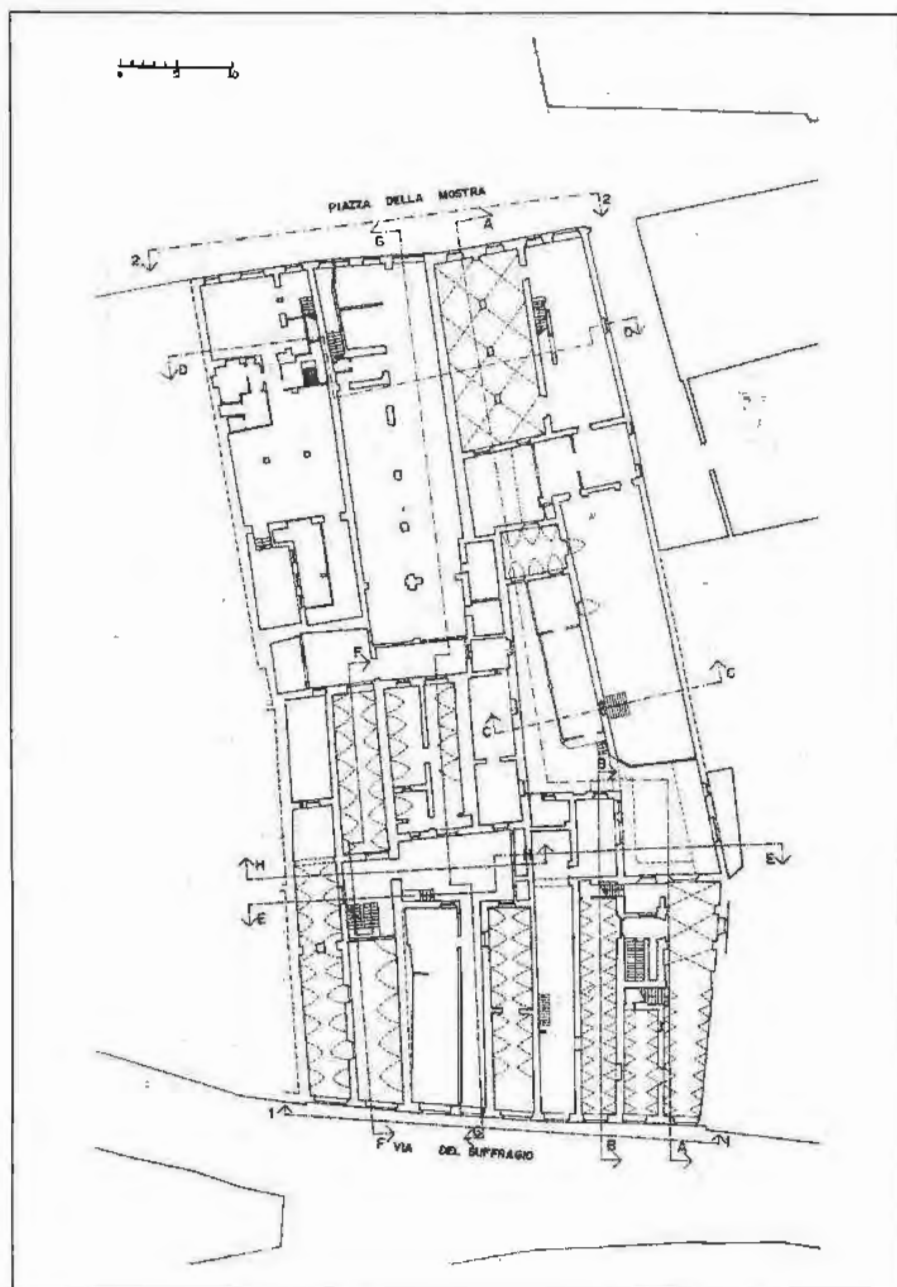


Figura 12 - Trento. Comparto del Suffragio.
Stato di fatto. Planimetria del piano terreno con la consistenza edilizia dell'area sottoposta al piano di recupero.

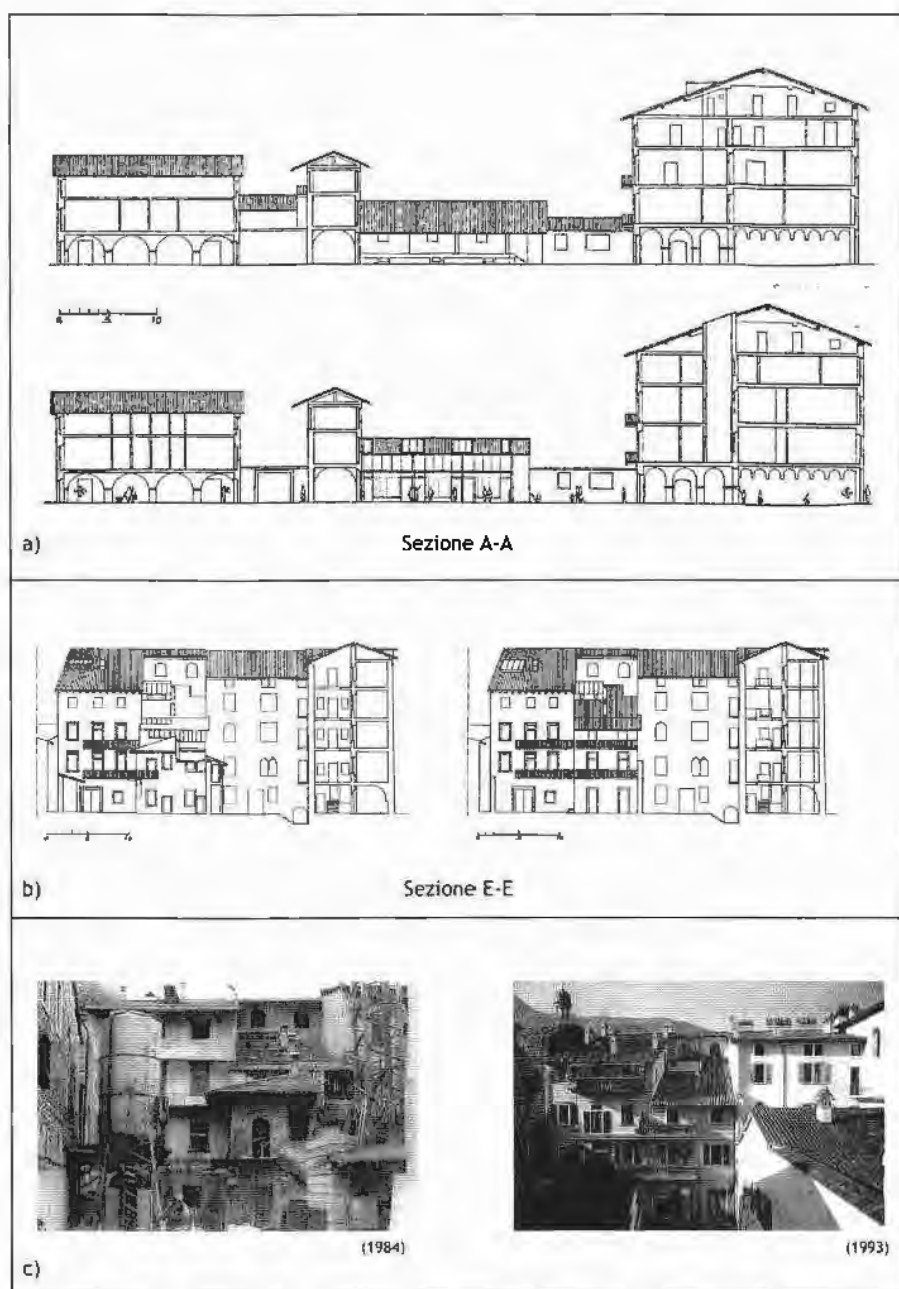


Figura 13 - Trento, Comparto del Suffragio.

- a) Sezione A-A degli edifici lungo il percorso. Stato di fatto e di progetto.
- b) Sezione E-E attraverso il cortile. Stato di fatto e di progetto.
- c) Il cortile interno prima e dopo i lavori.

alcune linee guida per un «recupero non rapportato esclusivamente al doveroso miglioramento degli spazi dell'abitare bensì capace di incidere, con innovative potenzialità d'uso e di relazione, su dei settori urbani consistenti» (24).

Lungo il corso delle operazioni, le procedure attivate, le metodologie di dialogo con la popolazione residente e gli altri soggetti coinvolti, la progettazione e la conduzione dei cantieri, si sono svolte all'insegna della massima partecipazione, riducendo a raro episodio la contestazione o il contenzioso giuridico.

Il degrado delle condizioni fisiche e d'uso degli alloggi, le compromissioni tipologiche, le superfetazioni, gli intasamenti dei cortili di servizio per la ventilazione e la luce degli alloggi sono stati alla base della propensione verso soluzioni progettuali di ricomposizione dei tessuti, con il rispetto, ove possibile, delle partiture preesistenti accertate, in coerenza con alcune pratiche di *infill* in uso nel Nord Europa. La valutazione dei diversi gradi di «trasformabilità» si misura con alcuni elementi di rigidità delle preesistenze, come la dimensione ripetitiva della particella catastale, che nella profondità di spessore (sino a 40 metri) e nel limitato fronte su strada rivela la sua derivazione gotica; la struttura muraria portante; gli elementi di bucatura, che indirizzano verso una organizzazione dei tagli degli alloggi in verticale con la rinuncia al doppio affaccio. La proposta ha assunto una posizione apertamente innovativa dove era manifestamente impossibile conciliare con gli attuali requisiti di abitabilità il rispetto del «passo» particellare e degli assetti distributivi, mettendo in discussione i vincoli posti dall'eccessivo frazionamento corrispondente all'assetto proprietario. Si è così pervenuti all'individuazione di edifici da ristrutturare o da demolire con o senza ricostruzione, delle penetrazioni pedonali e spazi liberi interni ai fabbricati, degli accessi carrabili e dei parcheggi, nonché alla determinazione delle attività compatibili da insediare ai piani terra: attività artigianali, commerciali e di servizio. L'invenzione tipologica ha quindi talvolta prevalso sulla regola testuale, anche in relazione ad esigenze particolari dell'amministrazione, come ad esempio l'obiettivo di realizzare residenze protette per particolari categorie di utenti, come anziani, portatori di handicap ecc.

L'esperienza di recupero assume qui valore di «rinnovo urbano» portando in conto la corrispondenza fra sistemi di relazioni tra costruito e spazi aperti e modi di uso della città, intesa come luogo di socializzazione ed incontro.

(24) Cfr. M. Lacconi, *I piani a fini speciali per il Centro Storico di Trento*, in «Edilizia Popolare», settembre-ottobre 1994.

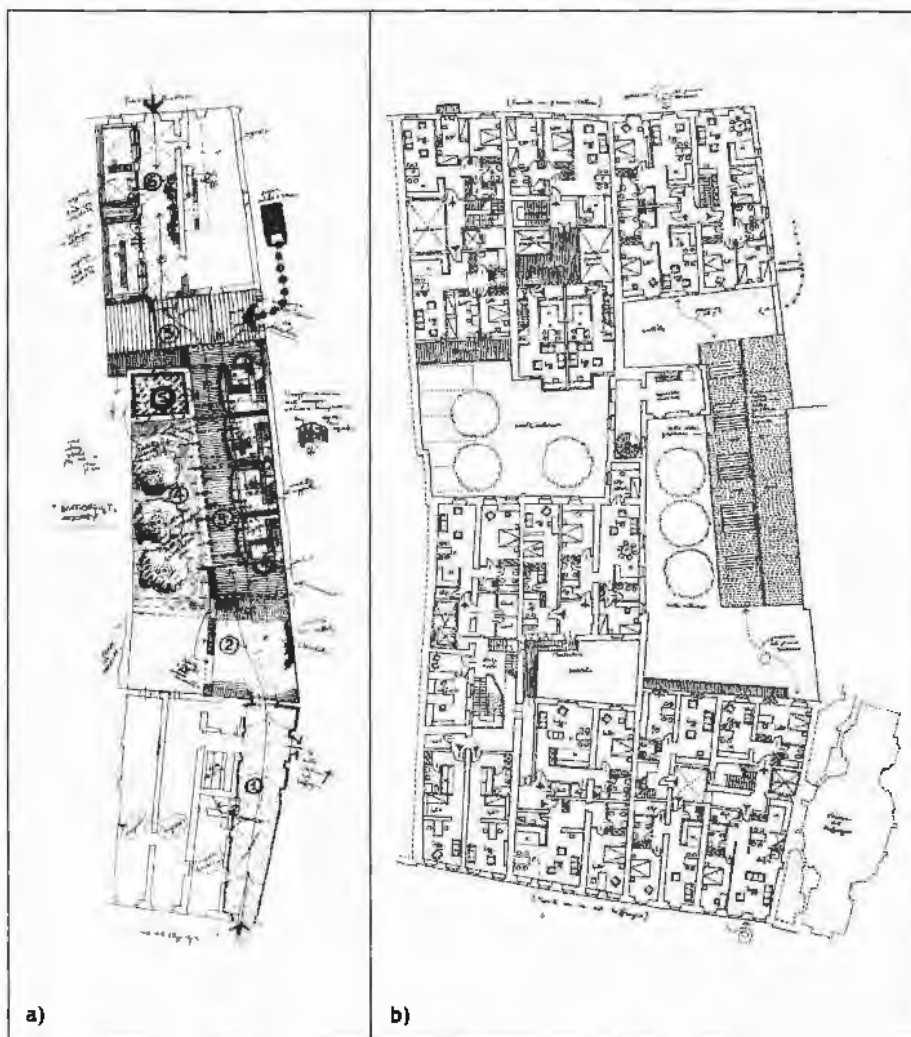


Figura 14 - Trento. Comparto del Suffragio.

- a) Studio per il progetto del nuovo percorso che collega via del Suffragio con piazza della Mostra ai piedi del Castello del Buonconsiglio (A. Vidotto).
- b) Planimetria del primo piano con il modello d'uso degli ambienti da recuperare, messo in evidenza dagli arredi.

2.4 Schede di sintesi degli strumenti urbanistici

VOLTERRA - PIANO REGOLATORE GENERALE (*)

Vicende urbanistiche

1988. A seguito di un concorso nazionale di idee per il Piano regolatore generale, l'amministrazione comunale di Volterra conferisce l'incarico al gruppo vincitore, composto da Manuela Canestrari, Roberto Garavini, Giovanni Longobardi e Lionella Scazzosi, sotto la direzione di Alberto Samonà.

1990. Adozione del PRG da parte del Consiglio comunale.

1995. Approvazione della Ginota regionale della Toscana ai sensi della L.R. 26 gennaio 1990, n. 4.

Tipologia di piano

Piano regolatore generale

Materiali del piano

Relazione generale

Elaborati grafici

1. Quadro territoriale, 1:20.000.
2. Territorio comunale, 1:10.000.
- 3a. Vincoli territoriali, 1:25.000.
- 3b. Aree protette ai sensi dell'art. 10 della L.R. 52/1982, 1:25.000.
4. Uso agricolo del suolo secondo il Catasto Leopoldino (1819-1820), 1:25.000.
5. Uso agricolo del suolo al 1985, 1:25.000.
6. Sintesi delle scelte di Piano per Volterra, Centro Storico, Archeologia, Completamenti, 1:5.000.
7. Centro Storico. Prescrizioni e indicazioni di Piano, 1:500.
8. Centro Storico. Edifici e manufatti classificati ai sensi della L.R. 59/1980, 1:1.000.
9. Centro Storico. Indicazioni per il Piano di Settore della casa, 1:1.000.
10. Centro Storico. Usi non residenziali: laboratori, botteghe artigiane e negozi dell'albergo, 1:1.000.
11. Centro Storico. Usi non residenziali: edifici pubblici e di uso pubblico, uffici 1:1.000.
12. Centro Storico. Usi non residenziali incongrui: autorimesse private, 1:1.000.
13. Prescrizioni e indicazioni di Piano. Aree urbane esterne alle mura medioevali, Parco archeologico urbano, 1:2.000.
- [...]
24. Prescrizioni per il Piano di recupero di Montebardoni (Parco Archeologico Urbano), 1:2.000.

[...]

Elaborati normativi

Norme tecniche di attuazione

Titolo primo: generalità.

Titolo secondo: il territorio aperto.

Titolo terzo: il Parco archeologico urbano.

Titolo quarto: il Centro Storico entro le mura medievali.

Titolo quinto: le aree urbane esterne alle mura medioevali di Volterra e le aree urbane delle frazioni di Saline di Volterra e di Villamagna.

(*) Superficie del centro storico di Volterra 27 ha. Popolazione residente nel territorio comunale 13.143 abitanti; popolazione residente nel centro storico 3.183 abitanti (dati 1988).

Sono allegati alle norme e alle schede disegni del piano in scala 1:2.000 (per alcune aree 1:1.000-1:500) con prescrizioni, previsioni e indicazioni capaci di facilitare agli organismi tecnici il controllo delle concessioni e chiarire all'operatore i limiti del suo intervento.

Obiettivi - Ruolo urbano

Il criterio di base è quello di ristabilire le condizioni di solidarietà che costituiscono l'essenza formale e sostanziale del Centro Storico, rafforzando la continuità ambientale e l'unitarietà propria degli spazi urbani di Volterra e dei suoi sistemi costruiti attraverso le regole stesse della loro formazione.

Al fine di conseguire tali obiettivi, il PRG determina alcuni campi di azione fondamentali:

- riequilibrando i rapporti più generali tra la città di Volterra e il suo territorio;
- razionalizzando e potenziando la condizione produttiva del turismo come punto di forza del rilancio di Volterra;
- individuando nuove possibili aree di completamento edilizio che non distruggano ulteriormente il territorio;
- dando la giusta interpretazione dei fenomeni agricoli, non solo in rapporto a un uso vincolativo del suolo ma soprattutto per comprendere le potenzialità e per mettere in giusta luce i valori ambientali e paesaggistici.

Gli obiettivi principali per il Centro Storico riguardano:

- il rafforzamento della vocazione residenziale;
- la valorizzazione a fini di destinazioni culturali delle principali emergenze monumentali;
- la reintegrazione della immagine della città antica (interventi sugli involucri edilizi, sull'arredo urbano, pedonalizzazione ecc.).

Due scelte di metodo sono rilevanti:

- la prima consiste in una presa di distanza concettuale dallo zoning tradizionale, in virtù della considerazione che [...] si tratta di non far aderire i criteri di attuazione del PRG al pedissequo rispetto di categorie di possibilità trasformative affidate a una semplificante divisione del territorio in zone, dalla quale derivano meccanicamente indici e misure; legato, il tutto, più che a un esame puntuale delle diversificate caratteristiche del territorio stesso, a giudizi sui mezzi possibili per intervenire e ad aprioristici dati generici sulla disponibilità di una data area; rinviando nei casi più delicati a strumenti attuativi e a progetti di dettaglio futuri;
- la seconda si estrinseca attraverso la predisposizione di meccanismi che consentono su due fronti di garantire una certa processualità nel governo delle trasformazioni. Da un lato, onde evitare di irrigidire gli usi, il PRG individua una gamma di funzioni ammissibili e compatibili, ma non esclusive: alcune scelte rilevanti in questo senso vengono demandate alla decisione dell'amministrazione comunale al momento in cui le domande si esprimono; tale circostanza consente di evitare il ricorso alla Variante. Dall'altro, laddove il PRG non ha mandato diretto, rinvia espressamente a piani di settore, non rinunciando tuttavia alla individuazione di criteri specifici ai quali detti strumenti dovranno conformarsi: pedonalità nel Centro Storico, collegamento dell'abitato a strutture scolastiche, civiche, sportive, aree verdi, ecc. Alcune di tali indicazioni figurano nelle norme relative al territorio aperto, nelle schede d'ambito, nelle schede progettuali. Se i tracciati interessano proprietà private, il comune può ricorrere all'esproprio o al convenzionamento con servitù di uso pubblico.

Con riferimento alla vocazione residenziale del Centro Storico, il PRG ne favorisce il recupero abitativo: l'amministrazione comunale formerà un Piano di settore per la casa, ai sensi dell'art. 3 delle presenti Norme, allo scopo di individuare gli alloggi vuoti nel Centro Storico e dare avvio agli opportuni strumenti attuativi.

La «ratio» del piano

a) Criteri di ripartizione del centro storico in unità di indagine

Il PRG ha formato per ogni area oggetto di possibilità insediativa o di tutela una vera e propria Norma e/o Scheda normativa, che consente di analizzare e spiegare i criteri in base ai quali sono state operate le scelte del PRG e il tipo di intervento ammesso e di andare in profondità con indicazioni e suggerimenti di qualità per le opere da realizzarsi durante il periodo di vita del piano.

Ogni Scheda reca:

1. i caratteri dell'area;
2. prescrizioni normative generali per gli interventi possibili;
3. prescrizioni normativo-attuative particolari;
4. dati e quantità.

Le principali prescrizioni contenute nelle Schede sono riportate nella tavola «Centro Storico. Prescrizioni e indicazioni di Piano», 1:500.

Il tessuto edilizio rivela progressive stratificazioni e rimaneggiamenti delle preesistenze secondo una casistica molto variegata, con forme differenti più o meno coerenti tra loro aventi come risultato unità architettonico-stilistiche in tutto o in parte differenti dalle originarie. Scarse sono le unità edilizie medioevali conservate nell'assetto originario, più frequenti sono i fenomeni di rifusione con eventuale conservazione di parti più antiche. Ciò è particolarmente evidente ad una lettura planimetrica, che rivela il fenomeno generalizzato dell'accorpamento di particelle contigue — originariamente schiere — con una nuova ripartizione delle unità immobiliari secondo schemi distributivi in linea. Una lettura stratigrafica dei prospetti ne rivela non di rado l'originario impianto medioevale al piano terreno, su cui si sono impostate sopraelevazioni (di uno o due piani) in epoca rinascimentale, e talvolta una ulteriore sopraelevazione di cornamento in epoca successiva. Sono frequenti le manomissioni con alterazione dei fronti, sopraelevazioni e volumi in aggetto per installazioni di servizi igienici.

L'intera area del Centro Storico di Volterra entro le mura medievali — ai fini della conoscenza delle parti e degli insiemi che ne costituiscono la struttura morfologica e degli interventi e norme che si sono predisposte per la loro valorizzazione e tutela — è suddivisa in contesti e sistemi. Ai contesti corrispondono ambiti urbani significativamente individuati per le relazioni prevalenti che ne caratterizzano la morfologia, differenziati in senso realistico, e cioè sulla base della loro realtà fisica, nell'unitarietà sostanziale della struttura urbana complessiva. Ai sistemi corrispondono gli insiemi edilizi che formano il contesto stesso come sue unità parziali [...]. I sistemi aperti delle strade costituiscono la più importante e continua trama di relazioni con le loro file di edilizia elencate nelle quali si inseriscono in continuità assoluta, e al tempo stesso con grande risalto architettonico, case-torri e palazzi cinque-seicenteschi.

Le schede, che constano di una prima parte descrittiva dei Contesti e dei Sistemi in cui sono articolati, e successivamente elencano gli interventi a cura dei privati e quelli a cura dell'amministrazione comunale, sono basate su di un criterio relazionale: ciò implica che non si potrà intervenire se non tenendo conto delle regole generali e di quelle specifiche per quella strada. Non si tratta di schede usuali in quanto la descrizione in esse contenuta facendo riferimento alla configurazione già data, si basa sulle relazioni di ogni elemento all'insieme prima che sul valore del manufatto in sé e per sé [...].

Da un lato, questa strumentazione normativa si articola per i diversi settori di intervento, sulla base delle differenti caratteristiche delle aree prese in esame; dall'altro, si relaziona alle questioni più generali dentro le quali ogni settore si colloca. Questi due livelli si intersecano e formano la serie di apparati normativi individuati in grandi suddivisioni, all'interno dei quali ogni Scheda interviene con la propria autonomia, localizzata in riferimento al proprio quadro generale di appartenenza.

Le Norme sono molto specifiche circa il corretto ripristino formale e funzionale dei manufatti con indicazioni puntuali per i fronti degli edifici che ne costituiscono il caratteristico aspetto medioevale e per le corrispondenze significative tra interni ed esterni [...].

La lettura morfologica è lo strumento per passare dalla prima immagine, che la forma della città e del territorio trasmettono con immediatezza, alla verifica critica e approfondita, nei vari contesti della città, delle varie relazioni di solidarietà che ne esprimono concretamente l'unitarietà complessiva, così come i momenti di caduta. Da qui si individuano gli interventi necessari o le regole di comportamento futuro per rafforzarla o trasformarla secondo le direzioni che essa stessa esprime: in una operazione di PRG tesa complessivamente non alla conservazione «museale» ma alla rivitalizzazione del Centro Storico sulla base della sua morfologia.

b) L'attuazione, regole e progetti per la trasformazione fisica

Le trasformazioni indicate nelle Schede secondo criteri localizzati sono rivolte in senso generale al ripristino della organicità del manufatto, sulla base della natura attuale o di quella "originaria" ancora leggibile e del suo rapporto con i manufatti contigui. Ciò non vuol dire necessariamente procedere a un "restauro filologico" dei manufatti, quanto — nel recuperarli — renderne chiaro il principio architettonico-formale e il ruolo urbano.

All'interno del tessuto costruito si passa dall'analisi dei contesti individuati, formati essenzialmente dagli spazi urbani di strade e piazze, ai sistemi costruiti che li compongono, per individuare, nelle relazioni tipiche di ciascuno spazio, le regole della loro formazione ed il significato architettonico-urbanistico, e quindi una base che ha stabilito una normativa coerente con la loro morfologia, anche in riferimento agli usi già contenuti o che vi si propongono [...].

Circa l'individuazione delle unità minime di intervento, i sistemi, aperti e chiusi, corrispondono all'individuazione di aree urbane, complessi, isolati o singoli immobili, in sé individuati e unitari, la cui disciplina di intervento — fatte salve le specifiche per ogni sistema — ricade nella distinzione di legge per categorie omogenee ai sensi della legge 457/1978 e della L.R. 59/1980.

Un elaborato cartografico consente di visualizzare immediatamente le categorie di intervento ammesse per ogni singola unità edilizia, catalogata all'interno di uno dei tre elenchi disposti dalla L.R. 59/1980: gli immobili di maggiore pregio inseriti negli elenchi 1 e 2 sono suscettibili di interventi di manutenzione ordinaria (A), straordinaria (B), restauro e risanamento conservativo (C). Per gli altri sono ammessi anche interventi di ristrutturazione edilizia (D), e più precisamente di tipo D1 che prevedono «la riorganizzazione funzionale interna delle singole unità immobiliari, senza che ne siano alterati i volumi e le superfici, con modifiche agli elementi verticali non strutturali, e fermi restando i caratteri architettonici e decorativi dell'edificio, nonché gli elementi costituenti arredo urbano». Ove non puntualmente indicato, gli interventi di tipo D2 (riorganizzazione funzionale interna delle singole unità immobiliari e loro adeguamento igienico-sanitario, con modifiche non incidenti anche sugli elementi verticali strutturali) e di tipo D3 (modifica anche degli elementi strutturali orizzontali dell'edificio) sono vietati.

Attraverso le Schede, il trattamento degli alzati costituisce oggetto specifico delle norme: l'intervento ammesso per singole unità edilizie è vincolato al rispetto delle norme per contesti morfologici e sistemi: in questo senso, l'amministrazione comunale può a suo giudizio imporre anche per parti la esecuzione di quanto prescritto; in ogni caso la richiesta di concessione anche per singole unità e ristrutturazioni parziali implica il rispetto di tutte le prescrizioni.

Come forma di attuazione indiretta, è previsto il ricorso al Piano di recupero. Le modalità di intervento nei Piani di recupero sono puntualmente prescritte nelle schede normative di contesto o di ambito.

Infine, il PRG definisce nel territorio comunale alcuni interventi di progetto (art. 9) relativi a punti e aree di particolare interesse, precisati puntualmente da apposite schede. Si tratta di interventi di vario tipo, sottoposti alle prescrizioni di PRG, da attuarsi attraverso progetti elaborati dall'amministrazione comunale di propria iniziativa o con il concorso di altre istituzioni pubbliche o private. Il perimetro può essere modificato dall'amministrazione comunale purché non in contrasto con il PRG senza che ciò rappresenti variante.

È un'opportunità che nel Centro Storico non è stata praticata, ma il meccanismo ha anche qui una sua possibilità espressiva, in relazione alla circostanza che l'amministrazione può stabilire nuove aree di intervento senza che ciò rappresenti variante, ma dovrà essere redatta un'apposita scheda con le prescrizioni necessarie.

c) *L'attuazione, usi ammissibili e compatibili*

Dagli studi e dalle normative elaborate emergono le caratteristiche di ogni edificio con le quali gli usi possibili devono dimostrare la loro compatibilità come condizione necessaria al recupero della città entro le mura medioevali, il che consente, nel rispetto di questi caratteri, di valutare, contestualmente all'intervento, gli usi più coerenti. Ciò mette l'amministrazione comunale in condizione di indicare, nelle attuazioni, alternative di uso possibili, senza irrigidire il PRG all'interno di destinazioni funzionali prefigurate.

Entro questo quadro ogni cambio di destinazione d'uso da quella residenziale deve essere sottoposto al Consiglio comunale per valutare in ordine alle presenti Norme, alle tavole di indagine del PRG, o ad altri studi di settore sugli usi nel Centro Storico la compatibilità o meno del cambiamento richiesto; in ogni caso l'amministrazione comunale può prescrivere, per l'inserimento di usi promiscui, la formazione di un Piano di recupero a iniziativa privata.

L'amministrazione comunale, inoltre, può — sulla base delle indagini svolte dal PRG e dalle indicazioni fornite nelle schede normative, ovvero di successive ricognizioni integrative — formulare elenchi di attività artigianali e commerciali tipiche di cui vincolare l'uso e la forma allo stato attuale.

Circa le funzioni ammissibili per i "sistemi chiusi", particolarmente importanti per il ruolo propulsivo che possono rivestire in una ridefinizione di usi compatibili con la loro forma, si specifica che essi devono potersi recuperare con un corretto ripristino formale-funzionale dei loro spazi interni ed esterni. Tali sistemi sono affidati a precisi Piani di recupero.

Una specifica prescrizione riguarda il divieto di realizzare nuove autorimesse ed ampliare quelle esistenti, salvo comprovate necessità.

d) *I modi dell'attuazione e le procedure*

La possibilità di intervento privato ha forza esecutiva quando il privato ha intenzione di eseguire lavori per i quali è necessaria l'autorizzazione o la concessione comunale, oppure se il PRG prevede la realizzazione di quello specifico intervento.

In caso contrario, si rinvia allo strumento attuativo.

Bibliografia essenziale

M. Caestrari (a cura di), *Il Piano di Volterra*, Roma, 1991.

ORTIGIA - PIANO PARTICOLAREGGIATO (*)

Vicende urbanistiche

1976. Approvazione della L.R. n. 70, «Tutela dei centri storici e norme speciali per il quartiere di Ortigia di Siracusa e per il Centro Storico di Agrigento», che autorizza il comune di Siracusa a redigere un piano particolareggiato del quartiere denominato Ortigia insistente sull'isola omonima [...] con i seguenti obiettivi:

- la salvaguardia, il risanamento, la bonifica e la ristrutturazione del vecchio quartiere di Ortigia, considerato un inscindibile insieme storico-monumentale [...];
- il recupero sociale, culturale e funzionale dell'isola di Ortigia al fine di assicurare, nel rispetto dei legittimi interessi degli abitanti, la rivitalizzazione economica.

(*) Superficie di Ortigia 45 ha. Popolazione residente nel territorio comunale 125.941 abitanti; popolazione residente in Ortigia 5.700 abitanti (dati 1991).

1987. Incarico di redazione del Piano particolareggiato di Ortigia a Giuseppe Pagnano (capogruppo) ed altri da parte della amministrazione comunale di Siracusa, che fissa la decorrenza di sei mesi utili per la sua redazione, a partire dalla data in cui verranno ultimati, da parte di altri tecnici, i rilievi di base in scala 1:200 di tutto il tessuto edificato di Ortigia.

1989. Il Commissario *ad acta* adotta il PPO, avendo acquisito i pareri favorevoli della Soprintendenza, del Genio civile e della Commissione speciale *ex art. 4* della L.R. 70/1976.

1990. Il PPO viene approvato con decreto dell'Assessorato regionale al territorio ed ambiente.

Il Piano regolatore vigente, che si riferisce ad una porzione del territorio comunale comprendente il centro abitato ed Ortigia, è stato adottato nel 1970 ed approvato nel 1976. La rimanente parte è stata stralciata in sede di approvazione, rielaborata, adottata nel 1984 e definitivamente approvata nel 1988 e 1989.

È in corso di redazione la Variante generale al PRG.

Tipologia di piano

Piano particolareggiato ai sensi della L.R. 70/1976, che stabilisce che lo strumento, se difforme dal piano regolatore generale, costituisce variante del piano stesso. Nel quadro del Piano particolareggiato (che ha durata di 10 anni), il comune elabora programmi biennali di intervento e determina le priorità.

Materiali del piano

Il PPO si compone di 130 elaborati grafici, divisi in 5 sezioni, e di 5 allegati.

Le prime due sezioni, relative alle analisi generali e particolareggiate, hanno valore documentario e conoscitivo, le due successive, relative alla normativa di intervento, hanno valore normativo; l'ultima relativa a varie proposte di recupero, ha valore propositivo ed esemplificativo.

Allegati:

- *Relazione generale;*
- *Norme tecniche di attuazione;*
- *Relazione socio-economica;*
- *Relazione finanziaria e piano particellare di esproprio;*
- *Sintesi della storia delle fortificazioni di Siracusa.*

Elaborati grafici:

- *sezione a. Analisi generali dello stato di fatto (1:1.000-1:2.000);*
- *sezione b. Analisi particolareggiate dello stato di fatto (1:400)*
destinazioni d'uso; divisioni in unità edilizie; divisioni in unità immobiliari; classificazione degli spazi serventi condominiali e privati; condizioni igieniche e statiche;
- *sezione c. Piano particolareggiato (1:400)*
edifici vincolati e da vincolare; interventi di liberazione e restauro delle fortificazioni; struttura funzionale; analisi dello stato di fatto e previsioni di piano per il sistema del turismo e del commercio, dell'amministrazione pubblica e privata, della cultura, dell'istruzione; espropri; trasferimenti demaniali; demolizioni; rifusioni edilizie; viabilità e circolazione veicolare, parcheggi, spazi di sosta e nuovi spazi pubblici;
- *sezione d. Normativa di intervento (1:200).* La normativa di attuazione, oltre che attraverso un testo di regole scritte, è data in forma grafica su 34 planimetrie che rappresentano i piani terra e i primi piani dell'intero tessuto, su cui, con colori e segni differenti, sono indicate puntualmente le possibilità e modalità di intervento;

- *sezione e. Proposte di recupero (1:200-400).*

Le elaborazioni richieste dal disciplinare di incarico (condizioni statiche e igieniche, consistenza edilizia, valori ambientali e monumentali, destinazioni d'uso, stato della proprietà, compatibilità delle funzioni e censimento delle attrezzature) sono state integrate con altre indagini relative a: divisioni in unità immobiliari, riconoscimento delle attuali unità edilizie, visualizzazione della struttura funzionale attuale dell'isola, visualizzazione delle attrezzature distinte per sistemi omogenei, classificazione degli spazi serventi privati e condominiali, spazi scoperti a piano terra e piano primo, edifici vincolati, confini delle parrocchie, differenti tipi di sopraelevazione.

Specifici elaborati analitici riguardano: *contenitori di attrezzature: analisi della compatibilità e della disponibilità; consistenza della proprietà pubblica e di enti pubblici; analisi dei valori ambientali; censimento degli edifici monumentali; persistenza nel tessuto urbano di tracciati della topografia antica; tessuti edilizi omogenei.*

La normativa di attuazione del PPO, oltre che attraverso un testo di regole scritte, è data in forma grafica su 34 planimetrie in scala 1:200 che rappresentano i piani terra e i piani primi dell'intero tessuto, e dove, con colori e segni differenti, sono indicate puntualmente le possibilità e modalità di intervento.

Obiettivi - Ruolo urbano

Due sono le chiavi alla luce delle quali si può leggere il degrado urbanistico dell'isola di Ortigia. La prima è rappresentata dai secolari fenomeni di crescita entro la città-fortezza, in relazione ai divieti per ragioni militari di costruire sulla terraferma, con processi di densificazione (superfettazioni in verticale ed intasamenti dei cortili) che hanno avuto forti implicazioni anche in termini di stabilità strutturale, soprattutto in considerazione dell'elevato rischio sismico; mentre la seconda è costituita dalla progressiva marginalizzazione dell'isola in seguito alla demolizione post-unitaria della cinta fortificata e alla realizzazione della ferrovia e di attrezzature urbane che hanno richiamato nell'entroterra oltre agli abitanti del territorio agricolo anche buona parte dei residenti di Ortigia.

[...] Gli attributi di appendice periferica di Ortigia sono da ricercarsi, oltre che nella sua particolare posizione nell'ambito della nuova struttura urbana di Siracusa e del suo territorio, anche:

- a) nel sito e nella conformazione geografica;
- b) nel sistema viario, decisamente condizionato da tracciati di antica formazione rimasti immutati nel processo di ricostruzione della città seguito al terremoto del 1693;
- c) nella insufficienza ed inidoneità di impianto e di sede di alcune sue attrezzature ricreative, sportive, scolastiche e sanitarie;
- d) nella inabitabilità secondo standard di vita moderni, di un'enorme quota del suo patrimonio edilizio;
- e) nell'assenza di abitanti in numerosi alloggi, molti dei quali ridotti allo stato di rudere;
- f) nella vetustà dei suoi servizi tecnologici a rete soprattutto sistemi idrici e fognari;
- g) nello squilibrio spaziale della sua struttura commerciale;
- h) nell'impoverimento delle attrezzature culturali e per il tempo libero;
- i) nella presenza di servizi militari e di caserme;
- l) nel minor numero di testimonianze archeologiche visibili rispetto a quelle della terraferma.

Viceversa, i caratteri di centralità presenti oggi sono legati quasi esclusivamente alla presenza dei servizi amministrativi del comune, di sedi di istituzioni e attrezzature pubbliche e private, che inducono traffici difficilmente sostenibili dalla struttura urbana.

Ai fini della reintegrazione del ruolo urbano di Ortigia che si vuole propulsivo per il rilancio dell'economia dell'intera città, il piano individua i seguenti punti qualificanti:

- *revisione della viabilità carrabile con nuovi sensi di circolazione e l'individuazione di aree per parcheggi pubblici o riservati e di aree pedonali;*
- *potenziamento dei fronti dei porti con particolare attenzione agli approdi turistici;*

- *modifica della struttura funzionale della città con l'indicazione di «complessi e fronti direzionali e terziari», di «complessi e fronti per attività turistiche e ricettive», di grandi «contenitori» (nella maggior parte ex-conventi), per attività culturali e associative, per istruzione e lo spettacolo;*
- *il reperimento di aree per verde pubblico e attrezzato, anche mediante demolizioni di edifici fatiscenti o ritenuti privi di valore storico-monumentale;*
- *demolizione dei tessuti edilizi più congestionanti dal punto di vista igienico-sanitario soprattutto all'interno degli isolati.*

La «ratio» del piano

a) Criteri di ripartizione del Centro Storico in unità di indagine

Il piano urbanistico è la ricerca di un equilibrio fra ipotesi di assetto generale e ipotesi di assetto particolare riguardanti il tessuto edilizio vero e proprio.

L'eccezionale compagine morfologica ed ambientale dell'isola di Ortigia contiene un mosaico di tessuti caratteristici, che rinviano a stratificazioni storiche particolarmente complesse e ancora largamente sconosciute, e numerose emergenze monumentali di particolare valore storico-artistico e figurativo.

La metodologia d'intervento, ai fini del risanamento, tiene conto delle differenze tra i tessuti omogenei di Ortigia: tessuti con assenza di cortili (Graziella); tessuti con cavedi di superficie estremamente ridotta (Bottari, Giudecca); tessuti con un buon rapporto tra costruito e spazio scoperto (Marina, Mastrarua sud, Maniace); tessuti con grande incidenza di spazi scoperti (Cattedrale).

Per ogni tessuto è previsto un criterio comune di eliminazione di superfetazioni, elementi e volumi edilizi che, per effetti di occupazione impropria dello spazio pubblico, per riuso avventato, per inadeguata sistemazione dei servizi igienico-sanitari hanno reso invivibile lo spazio residenziale.

b) L'attuazione, regole e progetti per la trasformazione fisica

Le ragioni intrinseche del degrado di alcune zone di Ortigia, oggi accentuate dall'abbandono, sono riconducibili alla sua storia sismica: [...] *si può osservare che il patrimonio residenziale risparmiato dal terremoto (del 1693) — spesso di difficile individuazione — non era certamente costituito da palazzi di grande mole ma da modeste abitazioni tipiche di un'economia povera.*

Il trauma del terremoto e il conseguente collasso economico producono un singolare atteggiamento di parsimonia nella ricostruzione dello spazio abitativo.

All'indomani del terremoto, il divieto di costruire *extramoenia* costringe a riedificare *in situ* senza trasformazioni urbanistiche di rilievo. Ma sono anche le scarse disponibilità economiche, in ragione della limitatezza degli scambi commerciali della città, ad imporre soluzioni «di accomodamento», riparando case dirute, riutilizzando porzioni di muri recuperabili, sfruttando ed occupando al massimo gli spazi disponibili, soprattutto nelle aree più popolari.

Attorno o sopra le strutture edilizie risparmiate dal terremoto, una o più famiglie, sfruttando elementi di connessione comuni (cortili, scale, logge, vicoli), ricompongono i nuovi spazi residenziali in tutte quelle direzioni rese disponibili dalle leggi della statica conosciute o intuitive [...]. Del resto ad Ortigia, al momento della ricostruzione, non esiste una classe dirigente (nobiltà e clero) talmente forte sul piano economico da richiedere una nuova forma urbana con una nuova ricomposizione fondiaria [...]. Il processo di formazione del tessuto residenziale di Ortigia dopo il terremoto presenta notevoli difficoltà di datazione giacché la crescita edilizia avviene per elementi discreti (raramente per unità edilizie autonome) e con linguaggi figurativi spesso non corrispondenti ai tempi del loro impiego [...]. Lo spazio abitativo, dimensionalmente modesto fin dalla sua formazione, subisce un ulteriore frazionamento ed ampliamento sotto la crescente pressione demografica.

Accanto agli edifici residenziali nati per le esigenze differenziate delle varie classi sociali nel tempo, gli edifici nati per destinazioni funzionali particolari mantengono seppur confusi da superfelazioni gli originali impianti distributivi e le originali organizzazioni spaziali; altri, per destinazioni funzionali improprie, si sono ridotti ad aggregazioni edilizie disordinate e informi [...].

Al fine di stabilire vincoli di piano o ipotesi di trasformazione fisica (ovviamente mirata alla conservazione di valori storici architettonici e ambientali irripetibili) il riferimento tipologico è inutilizzabile. Risulta spesso problematica l'individuazione delle stesse unità edilizie, salvo quelle di chiara individuazione: chiese, conventi, edifici di nuova edificazione o di sostituzione in anni più o meno recenti e con linguaggi figurativi inequivocabili.

Anche in relazione alla molecolarità delle trasformazioni edilizie e d'uso, il piano non ritiene possibile indicare il tipo di intervento prescrivibile a livello di singole unità edilizie poiché non può esistere una unità suscettibile e bisognosa di un solo tipo di intervento. Non esiste in effetti una categoria di intervento che da sola possa esaurire la complessità di microinterventi che ogni recupero comporta. Un restauro, anche se di edificio monumentale, richiede sempre una quota parte di demolizioni, di manutenzione ordinaria e straordinaria, di ristrutturazioni, di ricostruzioni, di immissioni del nuovo; altrettanto, una ristrutturazione in tessuto antico non può non prevedere una quota di conservazione da attuare attraverso le varie specie di manutenzione o di restauro vero e proprio. Solo la demolizione totale o la costruzione ex novo o la totale ricostruzione previa demolizione sono categorie di intervento che possono esistere autonomamente come unica indicazione normativa per unità edilizie esistenti o di progetto [...].

Piuttosto che dare nomi all'intervento operativo il PPO preferisce definire rigidamente sul costruito ciò che è intangibile distinto da ciò che è modificabile. La normativa di intervento individua quattro sistemi di operatività legati alla conservazione, alla ristrutturazione, alla nuova costruzione ed alla demolizione. Ogni sistema implica una serie di vincoli e di gradi di libertà relativi ai singoli elementi del costruito: muri, scale, balconi, finestre, porte, terrazze, solai, volte ecc. Questo livello di dettaglio è reso possibile dal rilievo delle condizioni igieniche e statiche relative tanto alle strutture portanti che ai singoli elementi architettonici.

L'unità minima di intervento, coerentemente con il dettato della legge 70/1976, ha diverse dimensioni fisiche di riferimento: può riguardare un comparto, un insieme di isolati, un isolato, singoli edifici quando essi secondo il piano particolareggiato abbiano dimensioni tali da non compromettere le soluzioni urbanistiche del comparto di appartenenza.

b1) *L'attuazione, regole e criteri di riduzione della densità edilizia e di «miglioramento» della resistenza al sisma*

Nelle parti di città più degradate, l'ipotesi di liberazione dalle superfelazioni di alcuni isolati, oltre a migliorare la condizione abitativa, dilata lo spazio pubblico — sia pure di scala pedonale — e svela una dimensione urbanistica inedita per Ortigia. Questa operazione, che non vuole avere alcun carattere filologico, ha avuto come supporto fondamentale di verifica la restituzione planimetrica delle strutture edilizie di tutta Ortigia. Infatti, le demolizioni e le ricomposizioni proposte in un isolato acquistano una valenza di scala urbana solo se si ripetono con la stessa metodologia negli isolati limitrofi.

Le demolizioni previste dal piano sono quelle indispensabili per determinare nuovi spazi pubblici e quindi creare migliori condizioni di circolazione pedonale, di illuminazione e ventilazione dell'edilizia circostante. Si è operato all'interno degli isolati nel tentativo di conquistare una nuova organizzazione dello spazio più degradato senza intaccarne l'immagine sugli spazi pubblici esistenti. Non vi sono sventramenti, ma semmai piccole incisioni che sacrificando le parti più modeste liberano quelle più significative.

Le eliminazioni suddette sono ovviamente limitate in quei tessuti edilizi che mantengono un rapporto accettabile con lo spazio esterno; sono più diffuse in quelle parti di città che si sono degradate per aver ignorato la funzione vitale — almeno dal punto di vista della insolazione e della ventilazione — degli spazi aperti, sia pubblici che privati.

Si definisce sopraelevazione ogni costruzione aggiunta all'unità morfologica e volumetrica originaria, estesa a tutta la superficie disponibile (assumendo il nome di totale) o ad una sua parte (assumendo il nome

di parziale). Sono sopraelevazioni armoniche quelle che istituiscono con le precedenti elevazioni un coerente assetto morfologico, e con lo smontaggio del preesistente cornicione e la sua ricollocazione finale a chiusura del prospetto, sia ripetendo serialmente gli elementi del piano inferiore o del piano tipo, sia interpretando gli elementi del piano inferiore e ad esso raccordandosi figurativamente, come in moltissime sopraelevazioni della fine del secolo XIX aggiunte a edifici settecenteschi. Sono sopraelevazioni disarmoniche quelle che brutalmente si aggiungono ai precedenti assetti di prospetto o sovrapponendosi ai cornicioni o ignorando la forma degli elementi e le regole antiche di dimensionamento e proporzione dei piani con assetti figurativi del tutto dissonanti per forma, disegno e materia. Queste sono in genere le sopraelevazioni più recenti relative all'ultimo cinquantennio [...]

Si definisce *superfetazione* ogni aggiunta di volume edilizio esterno che ha alterato le caratteristiche tipologiche e volumetriche originarie di una unità edilizia, realizzata con materiali e tecnologie non originarie.

La eliminazione di volumi edilizi superfetanti può comportare la ricostituzione di nuovi corpi scala, la ricomposizione di prospetti esterni o di setti murari che da elementi divisori interni diventano strutture esterne.

La questione del "miglioramento sismico" entra in gioco dopo l'approvazione del PPO, in fase di attuazione. È a livello di comparto che si rende praticabile un ragionamento di insieme con la messa a punto di accorgimenti progettuali, non contemplati dal piano, che comportano alcune difficoltà nella gestione tecnico-amministrativa. In particolare, alcuni interventi di "microchirurgia urbanistica", come quelli esemplificati nel *Codice di Pratica* di Ortigia (cfr. *infra*), sono finalizzati ad agevolare le vie di fuga dalle abitazioni in caso di terremoto attraverso piccole incisioni nel tessuto più degradato e l'apertura di nuovi varchi, mediante esproprio, nei vicoli chiusi abusivamente e negli androni privatizzati.

c) L'attuazione, usi ammissibili e compatibili

Il PPO, sulla base delle indicazioni provenienti dalla restituzione planimetrica delle strutture edilizie, indica le categorie di funzioni compatibili con gli edifici non residenziali al fine di frenare i processi di degrado edilizio in corso e di evitare la polarizzazione dell'interesse collettivo nelle parti più forti della città. Le incompatibilità funzionali con l'attuale assetto e con il ruolo che il PPO intende conferire ad Ortigia sono la destinazione militare (Caserma Abela) e quella carceraria (Carcere Borbonico). Incompatibilità tipologiche si riscontrano invece per numerosi edifici adibiti all'uso scolastico.

Sono poi indicati i contenitori a funzione compatibile con l'edificio stesso e con il Centro Storico nonché la conservazione della funzione originaria d'impianto e l'immissione della funzione di riuso. Viene inoltre visualizzata la disponibilità attuale di contenitori disaffetti da funzioni originarie o di riuso che appare notevole e che è premessa per una immediata attuazione di alcune indicazioni di piano relativamente ai sistemi della cultura, dell'istruzione, del commercio.

L'attribuzione dei singoli edifici individuati nel PPO ad uno dei sistemi anzidetti è vincolante: ad esempio all'interno del sistema culturale è previsto che l'ex Monastero di Montevergini venga destinato a Palazzo delle Esposizioni, quindi con una funzione specifica museale: ove l'amministrazione trovasse possibile e conveniente di attribuire all'edificio altra destinazione più consona ai propri programmi o più facilmente gestibile, le possibilità si limiterebbero alla individuazione di un'altra funzione nell'ambito del sistema culturale.

In considerazione dell'elevato livello di dettaglio del PPO, sono indicati anche per l'edilizia residenziale le funzioni ammissibili ed alcuni margini di variabilità alle destinazioni d'uso.

Il piano pone in evidenza i problemi di abitabilità di buona parte del tessuto edilizio, affrontandoli con particolari cautele per ottenere condizioni confrontabili con gli standard in uso, ritenuti ammissibili in relazione alla circostanza che nei centri storici può ammettersi la tolleranza di parametri abitativi più modesti.

I problemi dell'estremo frazionamento inducono a sostenere che la possibilità di ottenere alloggi rispondenti a requisiti igienici e distributivi vicini agli standard attuali (e quindi solo

così restituibili alla funzione residenziale) spesso dipende dalla irrinunciabile condizione di poter attuare una rifusione o una ridistribuzione tra più piccole unità immobiliari, in cui il tessuto edilizio si trova parcellizzato. In sede di comparti vengono proposte delle rifusioni di parti o di intere unità edilizie per raggiungere uno standard abitativo accettabile, salvo nei casi in cui si prevedano tipologie di utenza compatibili con dimensioni estremamente contenute dell'alloggio (studenti universitari, singoli o nuclei familiari ridotti).

Per i numerosi vani terrani, scartato l'uso a garage, si è stabilito di confermarne l'uso a depositi, magazzini, negozi ed alloggi residenziali. Devono essere destinati ad esercizi commerciali o depositi i vani terrani di quegli edifici che prospettano sulle vie carrabili o sulle vie pedonali indicate come nuovi assi commerciali; mentre possono diventare alloggi residenziali i vani terrani degli edifici che prospettano sulle vie pedonali.

d) I modi dell'attuazione e le procedure

Il disposto normativo della legge 70/1976 autorizza il comune all'esproprio, quando il Piano particolareggiato o il progetto d'intervento prevedono:

- a) la demolizione dell'intero edificio e il vincolo di inedificabilità sull'area risultante;
- b) la eliminazione di parte dell'edificio o di parti aggiunte alle strutture originarie del medesimo.

L'esproprio potrà avere luogo anche:

- a) per ragioni di pubblica utilità;
- b) quando l'edificio riveste particolare interesse storico, artistico, monumentale;
- c) quando l'edificio ricade in un comparto particolarmente degradato;
- d) quando i proprietari non provvedono direttamente a realizzare gli interventi edilizi e rifiutano l'intervento sostitutivo del comune.

Ove si intenda realizzare un piano di edilizia economica e popolare, l'esproprio potrà investire interi comparti o parti di essi.

Con lo scadere del piano, nel giugno 2000, sono scadute le prescrizioni di vincolo, mentre sono fatte salve le destinazioni d'uso previste. L'ipotesi attuale è quella di pervenire nel rapporto con i proprietari ad una formula meno penalizzante attraverso meccanismi perequativi.

Per quanto riguarda le procedure di approvazione dei progetti, una innovazione è stata introdotta con L.R. 34/1996, che ha istituito una commissione unica con rappresentanze dell'amministrazione comunale, della Soprintendenza, del Genio civile e delle categorie professionali che esaminano contestualmente gli interventi.

e) Dispositivi e programmi di intervento in sintonia di fase con il PPO

Le politiche di intervento pubblico poste in essere a valle del PPO, integrate con esso, sono riconducibili a:

1. recupero di edifici pubblici (legge Ortigia + Programma Urban + legge 433/1991);
2. contributi recupero immobili privati (legge Ortigia + Programma di riqualificazione urbana + legge 433/1991);
3. comparti edilizi (legge Ortigia + Programma di riqualificazione urbana + Fondi CER);
4. spazi pubblici e opere di urbanizzazione (legge Ortigia + Programma di riqualificazione urbana);
5. promozione attività socio-economiche (Programma Urban);
6. interventi sostitutivi, pubblica incolumità ai sensi del PPO (legge Ortigia + Programma Urban + Fondi Regione Siciliana).

Una innovazione procedurale è stata introdotta con L.R. 34/1996, che ha istituito una commissione unica in cui sono presenti contemporaneamente l'Amministrazione comunale, la Soprintendenza, il Genio civile e altri soggetti rappresentanti delle categorie professionali che esaminano contestualmente gli interventi.

Stato di attuazione

L'amministrazione ha in corso di attuazione due progettazioni esecutive in comparti, finanziati con fondi ex-Gescal: uno alla "Graziella" previsto sin dal PPO (progettisti incaricati Teresa Cannarozzo e Giuseppe Pagnano), per 47 alloggi e 140 abitanti teorici, e uno alla «Giudecca», definito in un secondo tempo (progettisti incaricati Antonino Ginfrè e Tommaso Giura Longo), per 48 alloggi e 200 abitanti teorici.

Gli strumenti metodologici approntati per gli interventi in corso sono in linea con la sperimentazione esemplare del comparto alla "Graziella" illustrato nel *Codice di Pratica* di Ortigia.

I progetti di massima assicurano il quadro di unitarietà e di integrazione degli interventi a partire dalla individuazione delle *unità edilizie di progetto che coincidono con le unità minime di intervento*.

Per ciò che riguarda i progetti esecutivi [...] *non è ipotizzabile prevedere interventi esecutivi al di sotto della soglia dell'unità edilizia, per motivi urbanistici, funzionali e statici; ma soprattutto per non cancellare la riconoscibilità delle regole di formazione, di trasformazione e d'uso del patrimonio edilizio storico giunto fino a noi.*

Le realizzazioni sono a cura dello IACP.

Strumenti finanziari

La legge speciale per Ortigia, più volte integrata e rifinanziata, eroga contributi in conto capitale ai privati; le modalità di convenzionamento sono definite all'atto del conferimento dei contributi, mediante stipula di convenzione tra proprietario e amministrazione comunale. Accanto al problema della frammentazione estrema esiste un problema di abbandono (dal 1960 ad oggi il peso degli abitanti di Ortigia sulla popolazione di Siracusa è passato dal 30% al 4%). Buona parte degli immobili in abbandono risultano di proprietà di persone non più residenti a Siracusa, con la conseguenza di una particolare difficoltà ad intervenire.

Con L.R. 34/1996 il regime di contributi ai privati viene così regolamentato: la regione Sicilia trasferisce al comune i finanziamenti che possono essere destinati, attraverso delibera del Consiglio Comunale, all'intervento pubblico e/o privato, nonché a progettazioni, studi, ricerche e, in piccola percentuale, al funzionamento della struttura comunale che gestisce il recupero del Centro Storico (l'Ufficio tecnico speciale per Ortigia). Per quanto riguarda l'intervento dei privati, il contributo viene concesso dal Comune al proprietario dell'immobile nella misura del 30% del costo relativo ad interventi su singole unità immobiliari commisurato sul costo di lire 1.000.000/mq, sino a un massimale di 80 milioni; la misura del contributo è invece del 60% per quegli interventi su parti comuni estese alle intere unità edilizie: tetti, androni, vani scala, nonché per lavori di miglioramento sismico e consolidamento strutturale. Un terzo meccanismo riguarda il sostegno al restauro delle facciate esterne: in questo caso il contributo ammissibile è più consistente attestandosi sul 70% in fondo capitale della spesa giustificata, senza tetto massimo. Con questo meccanismo sono stati finanziati circa 600 interventi privati.

Bibliografia essenziale

- L. Trigilia, *La città in Sicilia. Degradò e problemi di conservazione*, Firenze, 1993.
- L. Delfon e H. Raymond, *Siracusa tra due secoli. Le metamorfosi dello spazio 1600-1695*, Siracusa, 1998.
- T. Cannarozzo, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo, 1999.
- L. Contardi, M. Moscato, M. Ricci, *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, Inu edizioni, Roma, 1999.



TRENTO - PIANI A FINI SPECIALI DEL CENTRO STORICO (*)

Vicende urbanistiche (1)

1981-82. Il Consiglio comunale di Trento stabilisce di avvalersi delle possibilità concesse dall'art. 24 della legge provinciale 44/1978, «Norme per la tutela e il recupero degli insediamenti storici», che, imponendo la redazione di piani generali a tutela degli insediamenti storici (a scala comprensoriale per quelli minori, relativi a ciascun centro per gli otto maggiori), autorizza la redazione di *piani a fini speciali per la realizzazione di programmi pubblici di edilizia abitativa per far fronte alle più urgenti necessità, ivi comprese quelle per alloggi parcheggio, anche in assenza del piano generale del centro storico*. A tale scopo viene predisposto un Piano programma per il Centro Storico (documento di base per il Piano generale del Centro Storico *in itinere*), che individua aree specifiche da sottoporre ai «piani a fini speciali», intesi come *primi provvedimenti attuativi ed anticipativi dello strumento generale*; a tale data, la città dispone di un PRG (1967) largamente superato sia nelle scelte di metodo che nei contenuti, la cui gestione è stata caratterizzata da annosi ritardi nelle attuazioni più significative e da un ampio ricorso alla pratica delle varianti parziali.

1984. I tre «piani stralcio» di San Martino, Suffragio e Androne, redatti da Andrea Vidotto con il Settore comunale per la pianificazione urbana (resp. Romano Gerola e Paolo Penasa) sulla base del Piano programma, sono adottati dal Consiglio comunale.

1985. Adozione del PRG del Centro Storico di Trento, come «porzione del Piano urbanistico»; approvazione dei piani stralcio da parte della Giunta della provincia autonoma di Trento.

1986. Il Presidente della Giunta provinciale autorizza l'esecuzione delle opere previste nei piani a fini speciali, affidando all'Istituto Trentino per l'Edilizia Abitativa (ITEA) le espropriazioni relative.

1987. I progettisti dell'ITEA elaborano i progetti architettonici per le concessioni edilizie e gli esecutivi per le successive fasi di appalto.

1995. Le realizzazioni dei piani a fini speciali risultano ultimate.

Tipologia di piano

I Piani a fini speciali si configurano come dei Piani di recupero.

*Materiali del piano**Elaborati grafici:*

- Individuazione degli edifici e delle aree (schede «individuali» di rilievo degli edifici, con l'indicazione delle fasi evolutive delle tipologie e dei vincoli), rapp. 1:1.000.
- Progetto urbanistico (demolizioni, uso delle aree, viabilità e parcheggi, schema della soluzione proposta), rapp. 1:500.
- Veduta planimetrica dello stato di fatto, rapp. 1:200.
- Veduta planimetrica della soluzione proposta, rapp. 1: 200.

[...] *L'approfondimento progettuale dei piani, spinti sino alla scala 1:200, con la definizione di mas-*

(*) Superficie del centro storico di Trento 52 ha. Popolazione residente nel territorio comunale 102.638 abitanti; popolazione residente nel centro storico 3.834 abitanti (dati 1991).

(1) La Provincia Autonoma di Trento ha attribuzioni e svolge funzioni corrispondenti a quelle delle regioni a statuto ordinario.

Il Piano Urbanistico Provinciale (PUP), che ha conosciuto successive versioni (1967, 1975 e 1987), ha il compito di definire il quadro territoriale di riferimento per i piani comprensoriali.

Il primo Piano Urbanistico Comprensoriale (PUC) della Valle dell'Adige (comprensorio di Trento), organizzato come un piano strutturale, è stato approvato nel 1993. Dal 1967 in poi la pianificazione è stata attuata con piani generali adottati quali stralci anticipati del piano comprensoriale (cfr. la Variante di Salvaguardia e Tutela di Trento, adottata nel 1987).

sima della distribuzione e del possibile modello d'uso degli alloggi, ha svolto la funzione di indirizzo per la successiva progettazione architettonica ed esecutiva, a riprova del fatto che [...] piani di recupero di carattere generale, qualora approfonditi alla scala di definizione progettuale, non necessariamente condizionano o vincolano in modo eccessivo la successiva progettazione architettonica ed esecutiva, costituendosi piuttosto come una valida base di partenza e di stimolo per una precisazione di dettaglio il più possibile autentica e coerente delle idee e della filosofia di intervento propria del PdR.

Obiettivi - Ruolo urbano

Il Centro Storico ha subito nel corso degli anni settanta accentuati fenomeni di spopolamento, perdendo quasi la metà dei propri abitanti. Il Piano Programma ha individuato come aree di intervento pubblico degli ambiti dove tali processi sono stati particolarmente intensi dando luogo a condizioni di marginalità e degrado strutturale e sociale. Ognuno dei progetti persegue una duplice finalità: da un lato, un recupero a fini abitativi e delle attività artigianali improntato a condizioni di vivibilità compatibili con gli standard attuali, dall'altro il rafforzamento della vocazione pubblica delle parti urbane attraverso l'accurata riprogettazione dei sistemi di percorsi a terra anche mediante la realizzazione di passaggi interni tra i cortili.

La proposta con le sue indicazioni strategiche di carattere generale ha consentito di individuare in ciascun comparto delle soluzioni invarianti (gli edifici da ristrutturare o da demolire con o senza ricostruzione, le nuove destinazioni d'uso, le penetrazioni pedonali e gli spazi liberi interni ai fabbricati, gli accessi carrabili e i parcheggi) come diretta conseguenza non solo delle condizioni dei fabbricati, ma anche e soprattutto in rapporto alle scelte di riorganizzazione e riqualificazione dell'esistente operate a livello urbano.

In questa direzione, superando il frazionamento particellare corrispondente all'assetto proprietario, i piani pongono attenzione alla qualità ambientale ed al tipo di utilizzazione degli spazi collettivi a quota terreno, intesi come spazio continuo di carattere urbano, come prolungamento semipubblico o semiprivato della strada carrabile esterna, come luogo di socializzazione ed incontro.

La «ratio» del piano

a) Criteri per la trasformazione fisica

La progettazione unitaria viene effettuata per comparti.

Lo sforzo progettuale si è concentrato sulla ricerca di ogni soluzione e accorgimento utile ad una valorizzazione degli ambienti comuni esistenti (androni, passaggi, cortili) tale da definire, all'interno di ciascun comparto e nei rapporti con l'intorno, un sistema continuo ed articolato di spazi coperti e scoperti di valenza urbana.

Il diradamento, ove proposto (all'interno del perimetro del comparto del Suffragio con demolizioni di superfetazioni e parziali ricostruzioni e nel comparto di San Martino con la demolizione di un fabbricato), è stato con misura e sensibilità limitato a situazioni eccezionali, ottemperando contestualmente alla duplice esigenza di migliorare le condizioni abitative all'interno degli alloggi e di ridisegnare gli spazi aperti, senza per questo alterare il carattere tipo-morfologico del tessuto edilizio preesistente.

Per quanto concerne invece la scala edilizia, la riqualificazione degli alloggi ha risentito fortemente sia del rilevante degrado fisico e delle spesso inaccettabili condizioni d'uso, sia della struttura morfologica di partenza, ossia della conformazione dei lotti stretti e allungati in senso perpendicolare rispetto alla strada e dell'angustia delle corti interne. La possibilità di intervenire nell'ambito di ciascun comparto con una progettazione in grado di ricomprendere in un nuovo disegno generale gruppi consistenti di edifici, ha consentito con più efficacia, e con un sostanziale rispetto delle tipologie strutturali preesistenti, la definizione di soluzioni progettuali corrispondenti alle attuali esigenze abitative e di diversificare opportunamente i tagli di alloggio.

Anche il sistema di distribuzione verticale degli alloggi, in alcuni casi costituito da generosi vani scala con

affacci a doppia altezza ed illuminazione dall'alto, è stato valorizzato in modo da accentuarne il carattere di spazio collettivo di connessione e relazione degli alloggi tra di loro.

La riqualificazione del sistema connettivo a quota terreno trova nei tre comparti diversi modi di espressione:

- nel comparto delle Androne, attraverso la trasformazione del vano di ingresso di un edificio a sede di un percorso pedonale che, attraversando l'isolato in tutto il suo spessore, collega piazza Garzetti con via dietro le Mura e di seguito tramite un'apertura nella cinta muraria (non realizzata in fase esecutiva) con piazza della Fiera;
- nel comparto del Suffragio, mediante l'individuazione di un percorso pedonale che, attraversando anch'esso l'intero isolato, si caratterizza per un alternarsi di passaggi coperti e corti all'aperto sui quali si affacciano funzioni commerciali e terziarie;
- infine nel comparto di San Martino, con la trasformazione di piccoli cortili di risulta separati gli uni dagli altri, in sistema di spazi collettivi collegati tra loro da passaggi e scalette, messi in diretta comunicazione con la strada pubblica e con un'area di progetto attrezzata a verde.

b) Usi ammissibili e compatibili

Si riportano in sintesi alcuni dati di progetto, che complessivamente riguardano circa 300 abitanti insediabili:

- Piani stralcio: progettazione di Andrea Vidotto con il Settore pianificazione del comune di Trento.
- Piano a fini speciali «San Martino» (1988-1992). Progettazione architettonica ed esecutiva: Ivo Zanella, Paolo Maffei, Ernesto Varneri; direzione lavori: Gianfranco Bertamini.
Si registra il passaggio da 36 unità abitative con 17 abitanti nel 1984 a 33 alloggi di progetto, di cui 9 di nuova costruzione, con un totale di 83 abitanti. Sono stati recuperati inoltre 7 spazi commerciali ed artigianali ed uno spazio per associazioni.
Il volume dell'intervento è di 13.600 mc, con un costo di lire 4.170.000.000.
- Piano a fini speciali «Suffragio» (1989-1995). Progettazione architettonica ed esecutiva: Gilberto Giovannini, Sandro Margoni, Fabio Margoni, Giorgio Marino; direzione lavori: Gilberto Giovannini.
Si registra il passaggio da 28 unità abitative con 37 abitanti nel 1984 a 40 alloggi di progetto con un totale di 109 abitanti. Sono stati recuperati inoltre 14 spazi commerciali, laboratori artigianali, uffici e spazi per associazioni.
Il volume dell'intervento è di 30.550 mc, con un costo di lire 13.000.000.000.
- Piano a fini speciali «Androne» (1988-1992). Progettazione architettonica ed esecutiva: Gilberto Giovannini, Giorgio Marino; direzione lavori: Gianfranco Bertamini.
Si registra il passaggio da 50 unità abitative con 47 abitanti nel 1984 a 37 alloggi di progetto con un totale di 83 abitanti. Sono stati inoltre realizzati 9 tra uffici e negozi e un ristorante.
Il volume dell'intervento è di 11.600 mc, con un costo di lire 3.770.000.000.

c) I modi dell'attuazione e le procedure

Gli edifici perimetrati nei comparti indicati dai "Piani a fini speciali" sono entrati in proprietà dell'ITTEA attraverso lo strumento dell'esproprio. L'acquisto è avvenuto a prezzo di mercato senza contenziosi.

L'istituto dell'occupazione di urgenza stabilita con decreto della Giunta provinciale ha consentito il possesso immediato degli edifici (per la durata di 5 anni, periodo ulteriormente rinnovabile) e con esso la possibilità di procedere al recupero. L'attuazione di tutte le fasi degli interventi è stata a cura dell'ITTEA, a iniziare dallo sgombero degli inquilini a cui si è garantita una sistemazione provvisoria in altri locali pubblici e il diritto al rientro ad avvenuta ristrutturazione.

Il comparto del Suffragio

L'intervento, illustrato in questo volume, riguarda un'area compresa tra piazza della Mostra, su cui affaccia l'imponente mole del Castello del Buonconsiglio, e via del Suffragio.

All'interno del comparto sono stati individuati gli edifici in condizioni più degradate, includendo anche quelli con caratteristiche tali da richiedere interventi e progetti complessi che l'iniziativa pubblica rispetto a quella privata è in grado di eseguire meglio.

Il progetto ha previsto due modi di intervenire: verso via del Suffragio essenzialmente con operazioni di ristrutturazione interna; negli edifici verso la piazza anche con demolizioni di una certa entità, con o senza ricostruzione, in particolare delle superfetazioni interne all'isolato, al fine di realizzare con poche trasformazioni un sistema articolato di spazi collettivi coperti e scoperti, tra i quali si distingue il percorso pedonale che attraversa l'isolato da via del Suffragio a piazza della Mostra.

Il primo tratto del percorso è l'attuale androne della casa artigiana alla chiesa del Suffragio. Dopo un breve tratto scoperto il percorso prosegue come una galleria di negozi all'interno di un capannone che riprende la sagoma di quello demolito, con le botteghe e piccoli laboratori artigiani. Ancora un breve tratto scoperto e la stessa disposizione si ripete nella casa che prospetta su piazza della Mostra, con il passaggio che affianca, nel vasto androne ad archivolti, spazi disponibili per negozi e laboratori. In quest'area il progetto ha previsto la sostituzione di un fabbricato a due piani con una casa composta da due alloggi duplex affiancati, collocati al di sopra di uno spazio libero al piano terreno. Attraverso il passo carrabile, che è stato mantenuto, si può raggiungere dalla piazza l'eventuale parcheggio interno. La sostituzione edilizia non ha alterato i rapporti volumetrici esistenti, poiché l'altezza dei singoli piani ricostruiti è molto minore di quella preesistente.

L'insieme delle diverse operazioni (di ristrutturazione interna, di demolizione e di parziale sostituzione edilizia) ha reso decisamente migliori le condizioni della residenza che avrà inoltre il vantaggio di venire integrata da altre funzioni commerciali o terziarie introdotte con la realizzazione del nuovo percorso.

Per riorganizzare gli alloggi nelle case verso via del Suffragio sono stati affrontati problemi di altra complessità: si tratta di unità immobiliari che insistono su lotti rettangolari stretti e molto profondi, con la misura del lato maggiore che arriva in qualche caso a 37 metri.

In questo caso particolare, le dimensioni notevolmente grandi del vano scala, ben illuminato dall'alto e in posizione centrale, hanno consentito di collocare ad ogni piano un ambiente con destinazione speciale, e di installare un ascensore realizzando alloggi protetti per anziani insieme a piccoli alloggi da destinare a giovani.

Un caso particolare è quello di un edificio prima utilizzato come albergo, su piazza della Mostra, che il piano ha destinato a residenza, mantenendo una attrezzatura ricettiva solo al piano terreno, come bar-trattoria. Il cortile interno viene notevolmente ampliato dal progetto che ne ha previsto l'integrazione con lo spazio ottenuto dalle demolizioni realizzate nella parte interna del lotto contiguo.

Bibliografia essenziale

- Comune di Trento, *Studi per il Piano Generale per il Centro Storico*, Trento, novembre 1981.
- Comune di Trento, *Piano Generale del Centro Storico. Disciplina degli interventi nel Centro Storico* (a cura di R. Bocchi), Trento, marzo 1984.
- M. Lacconi, *I piani a fini speciali per il Centro Storico di Trento*, in «Edilizia Popolare», settembre-ottobre 1994.
- A. Vidotto, *I piani a fini speciali del Centro Storico di Trento*, Relazione al Seminario *Recupero dei Centri Storici nella strategia di sviluppo sostenibile delle aree interne*, INU-Legambiente, Matera, 24-26 marzo 1996.

Capitolo 3

Aspetti dell'intervento: i programmi e i progetti

1. Questioni e strumenti

Alcuni mutamenti di orizzonte hanno interessato i due decenni appena trascorsi. Elementi di questo cambiamento sono la natura e forma della città e la natura e forma dell'intervento, ovviamente interrelati; la città non è descrivibile solo attraverso le sue geometrie, così le procedure e i rapporti istituzionali si modificano per cercare adattamenti a domande complesse non solamente istituzionali e amministrative.

Per chiarezza logica ed espositiva, la trattazione che si propone è costruita per blocchi differenti: si vuole mantenere sempre viva l'attenzione sulla natura strumentale di questa separazione, che resta tale anche per i singoli casi esposti che potranno rendere, con maggiore chiarezza, la natura discorsiva del rapporto degli elementi problematici.

A partire dalla metà degli anni settanta si affermano in gran parte del paese modalità insediative — chiamate, tra l'altro, città diffusa, dispersione insediativa — le cui forme e motivazioni sono state argomentate in molteplici contesti disciplinari e programmi di ricerca. Contemporaneamente è stato rivisitato il concetto di "margine", in primo luogo quello tra città e campagna strettamente connesso alla nozione consolidata di città e teoricamente il più imbarazzante. Gli occhi della mente dell'osservatore, a tal fine, hanno dovuto invertire il senso dello sguardo: lasciarsi alle spalle le forme della città di praticata cognizione e la cura definitoria delle sue parti, per volgersi agli spazi esterni dalla morfologia incerta, fino a quelli naturali anche più lontani.

Di fronte allo scarto concettuale tra residuo fisso della città storica, nuove fenomenologie urbane e sfondi paesistici, perdono senso i dispositivi analitici di classificazione ed articolazione a favore di una estensione della nozione urbanistica di città storica. La dilatazione comprende gli interventi postunitari, fino ad alcuni esiti della Ricostruzione, laddove i singoli elementi urbani si compongono secondo una sintassi omologa.

Questo approccio esteso, che molte esperienze assumono, sostiene una progettualità che accoglie il centro più antico quale ambito urbano da rein-

tegrare con soluzioni di continuità fisica e funzionale e si costituisce, pertanto, quale presupposto per una riconfigurazione del rapporto con le discipline storiche costruito nella lunga pratica d'intervento nella città murata. D'altro canto il riguardo per le questioni ambientali, inizialmente oggetto di riflessione teorica e di pratica sociale e politica, assume rilevanza istituzionale e disciplinare a ridosso dell'emanazione e attuazione della legge 431/1985 e nei progetti di piani di area vasta. Se gli studi dei geografi hanno prodotto descrizioni indimenticabili del paesaggio italiano, e ancora, se alcuni elementi o parti di città sono stati da lungo tempo vincolati per consentirne la conservazione, è invece relativamente recente, nei progetti urbanistici e nei relativi testi normativi, la considerazione della qualità del rapporto dei centri storici minori, orograficamente separati e visibilmente distinti, con i segni del suolo agricolo, le pratiche colturali, le forme dell'insediamento rurale e le morfologie naturali circostanti.

In questo rinnovato panorama, le competenze e le conoscenze che concorrono alla formulazione del progetto di riuso urbano e territoriale si estendono ad una vasta gamma di discipline storiche e ad importanti settori delle scienze naturali e della terra: riarticolazione che si realizza in sintonia di fase con la precisazione del campo di azione di spettanza della pianificazione e progettazione urbanistica e delle pratiche di trasformazione fisica. Precisazione, questa, che consente di superare l'ancoraggio a tipi territoriali predefiniti e di individuare e collocare le tipologie urbane e territoriali entro le specifiche strategie locali, come occasioni del progetto.

Alcuni nuovi adattamenti relativi alla forma del piano urbanistico e alla natura degli interventi riverberano le questioni inerenti il riuso: la ripartizione delle proposte progettuali secondo sequenze spaziali e temporali differenziate per regole, progetti e procedure, in considerazione della cadenza e intensità ineguali delle trasformazioni fisiche; il partenariato pubblico-privato che si realizza nella equivalenza dei soggetti in relazione alla facoltà di proporre, finanziare e realizzare progetti; conseguentemente, la riformulazione del rapporto tra gli attori pubblici, locali e centrali, per scardinare la gerarchia formalizzata nella Legge urbanistica.

Le questioni sinteticamente descritte hanno dato luogo ad una modificazione non univoca dei comportamenti ai quali non si adattano formule descrittive coprenti. Le esperienze riportate sono interpretate in questa luce: si costruiscono su una varietà di atti, di procedure ed interventi la cui efficacia dipende principalmente dalla sintonia di fase che si realizza in un intervallo temporale molto ridotto. La dimensione del progetto accorpa obiettivi, sostanza di consenso, concorrenza di poteri, che sono indispensabili alla fattibilità delle trasformazioni dello spazio fisico della città.

I casi presentati delineano alcuni percorsi significativi con l'intento di non proporre situazioni che potrebbero costituirsi a paradigma dell'intervento di

riuso. Pertanto, la significatività delle storie è nella sostanziale pacatezza dei modi. Anche la dimensione demografica concorre a costruire questo percorso di medietà. Si evitano, dunque, sottolineature che potrebbero indurre ad estendere il carattere di invarianza di alcuni temi urbani, la cui natura concettuale ne consente la generalizzazione e reiterazione, alla struttura problematica che è invece specifica e costituita da elementi, storie e relazioni locali.

Nei paragrafi che seguono si rende conto di materiali molto differenti nella considerazione che i temi trattati possono trovare giusta dimora in dispositivi diversi e in azioni trasversali: progetti urbani, regolamenti edilizi, piani urbanistici attuativi, comunali, di area vasta e di settore, leggi, pratiche sociali, documenti e indirizzi politici.

In quale misura le situazioni oggetto dello studio sedimenteranno forme di sapere trasmissibili e generalizzabili? Il sapere urbanistico ha sempre tentato di accreditarsi come un insieme cumulativo; la metafora delle generazioni è eloquente al proposito, ancorché allusiva della rottura dei paradigmi preesistenti. Qui, in luogo di una genealogia, abbiamo una costellazione di strumenti, variamente sostenuti da apparati analitici ridotti, il cui possibile «astratto comune» risiede in più robusti orientamenti all'azione.

L'esperienza dei progetti finanziati dal FIO — *Piano per la valorizzazione del patrimonio culturale* — è particolarmente significativa perché consente, a distanza di oltre un decennio, di osservare, in fase di attuazione, gli aggiustamenti e le articolazioni locali che mostrano pregi e limiti dei metodi e delle finalità del soggetto pubblico promotore. I comportamenti locali di Benevento, Lucca, Ferrara e Matera evidenziano diverse capacità ed esperienze nel governo delle trasformazioni urbane: l'interazione con il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, promotore e finanziatore, non è stata omogenea, evidenziando di volta in volta forme non prevedibili di resistenza o adattamento all'intervento. Con gli interventi FIO si è prodotta la prima significativa verifica della fattibilità del progetto urbano complesso per la città storica per il quale è fondamentale attivare analisi economiche per l'orientamento all'investimento pubblico e privato in rapporto alla configurazione dei poteri istituzionali che hanno titolo nella città storica.

La costellazione delle politiche urbane accoglie da un lato le nuove formule di programmazione degli enti locali, dall'altro offre uno spazio prima inesistente a strumenti di governo delle regioni e province che hanno iniziato a svolgere un ruolo di coordinamento e di proposta in questo senso. Tra l'altro, si può anche intendere che queste politiche possono assumere coerenza di significato solo a livello aggregato laddove i comuni da soli non possono riuscire. Il Piano territoriale di coordinamento della provincia di Ascoli Piceno è un contributo in questa direzione per la presenza trasversale del tema dei centri storici in tutte le fasi del progetto, in particolare del riuso e dell'intervento negli insediamenti minori.

Si riposizionano le politiche urbane e le azioni di piano di Isernia, Modena, Potenza, Sulmona e Veroli: secondo l'ottica del riuso del centro storico, per ciascuna città si rende conto di un percorso complesso a partire da uno o più significativi interventi o progetti per il centro antico.

Alcuni orientamenti più significativi possono costituire un primo utile canovaccio espositivo.

L'individuazione della città antica non è più scontata né risolta meccanicamente dal tracciato delle mura: si costituisce invece come ambito problematico.

A Sulmona la «Variante al PRG per la città consolidata ed il sistema dei servizi» riguarda la città storica: il nucleo medievale entro le mura e gli ampliamenti realizzati secondo le previsioni contenute nel Piano regolatore di Aschieri, approvato nel 1934. Le proposte dei programmi di recupero urbano, selezionati dall'amministrazione comunale e che concorrono al bando regionale, sono localizzate ai margini della cinta muraria. I progetti riguardano aree interne ed esterne, propongono la continuità tra le parti urbane e costruiscono la relazione funzionale tra i manufatti edilizi e la via di comunicazione che, oltrepassando la porta, arriva fino al fiume. Sia il piano urbanistico sia il progetto urbano possono essere veicolo di intenzioni interessanti di trasformazione urbana.

L'esperienza di Modena introduce ulteriori elementi: la riflessione teorica e disciplinare sulla natura della città attuale, che coinvolge un'ampia pluralità di soggetti, costruisce il contesto nel quale ricollocare il centro antico in posizione di rinnovata eccellenza.

Gli interventi per l'accessibilità al centro storico sono progetti ad elevata complessità, sovente ad alta conflittualità.

A Potenza i cinque progetti urbani si realizzano in attuazione del Piano parcheggi e costituiscono prioritariamente una risposta alla domanda di accessibilità al nucleo antico: per la rilevanza fisica e la complessità formale e funzionale gli interventi sono un modo di risolvere in continuità le parti urbane. A Veroli, con il tunnel sottostante il centro antico si vuole deviare il traffico automobilistico di passaggio, e con il centro commerciale previsto all'imbocco della galleria si propone un nuovo accesso alla parte alta: sull'efficacia dell'ipotesi si gioca il possibile mantenimento in vita del prestigioso nucleo.

Le azioni e gli interventi si compongono con i piani urbanistici attuativi o generali in modo contraddittorio ma non scontato.

Le opere eseguite a Isernia per il consolidamento e la ristrutturazione delle unità abitative danneggiate dal terremoto non si realizzano in concomitanza con un piano attuativo: il Piano per il centro storico, pur acquisito dall'amministrazione comunale, non è stato adottato; tuttavia le decisioni relative ai progetti per importanti parti pubbliche, finanziati con fondi e procedure amministrative straordinari, sono orientate dalle scelte localizzative e tematiche contenute negli elaborati di piano. A Veroli il Piano regolatore generale vigente propone soluzioni alternative per deviare il traffico automobilistico di attraversamento dal cen-

tro antico; a tal fine si sta realizzando la galleria sottostante la collina sulla quale sorge la città storica; il tunnel sotterraneo è una delle proposte contenute nel piano, ma l'amministrazione comunale ha ritenuto necessario dover rinnovare la legittimazione alla propria decisione con il ricorso al Concorso nazionale di idee bandito appositamente. A Sulmona alcuni dei progetti di iniziativa privata selezionati per concorrere alla assegnazione dei finanziamenti regionali per i programmi di recupero urbano riguardano aree riconosciute dal progetto di piano regolatore generale ad alta complessità e da sottoporre ad intervento urbanistico preventivo ovvero programma complesso; in qualche caso lo stesso progetto è «confezionato» anche secondo la forma giuridica del piano di recupero di iniziativa privata, da proporre all'amministrazione comunale qualora non avesse esito positivo la partecipazione al Bando regionale: questo percorso riancora il progetto alla città e non allo strumento che lo veicola. Gli esempi esposti esprimono nel complesso la disposizione a costruire una relazione con il piano urbanistico su problemi ed obiettivi per individuare un possibile percorso, piuttosto che riempire di contenuti uno strumento di cui è nota la capacità di prestazione.

Il recupero urbano è un terreno importante per sperimentare i nuovi strumenti resi disponibili dalla recente legislazione che disegnano nuove configurazioni tra i poteri istituzionali: le città si misurano con queste opportunità indicando anche percorsi originali.

L'amministrazione comunale di Sulmona e la Soprintendenza regionale hanno stipulato una convenzione di collaborazione che, come prima esperienza, ha consentito di impegnare direttamente i tecnici della Soprintendenza nella redazione del progetto di Variante al PRG. Modena persegue il concorso di più assessorati per la definizione e realizzazione delle politiche per il centro storico. Potenza e Isernia forniscono risposte diverse all'emergenza terremoto e alla erogazione di cospicui finanziamenti pubblici da parte del governo centrale.

I modi e le forme per conseguire la validazione sociale all'intervento di trasformazione della città assumono rappresentazioni formalmente meno ridondanti che si avvalgono di tecniche esplicitamente dedicate.

Per la costruzione del consenso, sia Potenza che Modena sperimentano modi che strutturano la presenza dell'organigramma degli attori sociali nei processi decisionali.

Le esperienze di cui si dà conto si definiscono come un insieme cangiante di azioni ed interventi "limitati" che realizzano di volta in volta intenti parziali: l'area del progetto sovente è uno spazio urbano di dimensioni ridotte; l'ambito problematico spesso è delineato entro circoscritte modalità d'uso e specifiche funzioni; la combinazione dei soggetti economici e sociali che partecipano ai processi di trasformazione si precisa di volta in volta. Perché siano efficaci, occorre che le condizioni si realizzino in un arco di tempo molto ridotto: la dimensione temporale è la circostanza comune, spesso contingente, ma sempre essenziale, naturalmente coniugata dalle città in modo diverso.

Sono sempre più rari opzioni, piani e progetti per la città storica delineati per ridefinire espressamente la forma urbana complessiva e il suo senso; sono piuttosto proposte ed interventi in contesti limitati che intendono "riaccolgere" la città storica nella rete complessa e molteplice dell'abitare contemporaneo. Se è possibile individuare per grandi famiglie concettuali l'insieme dei temi principali e delle modalità, non altrettanto ricorrenti sono le scelte di merito e le soluzioni: comportamenti, decisioni ed esiti, spesso hanno poco in comune. Ma può esistere una matematica dei casi singoli? Prendendo a prestito le parole di Musil, si mantiene aperto l'interrogativo: «Ulrich era stato lì per dire altro; parlare dei problemi matematici che non consentono una soluzione generale ma piuttosto soluzioni singole che, combinate s'avvicinano alla soluzione generale. [...] quell'ampia disordinata fiumana di situazioni, sarebbe allora un susseguirsi a casaccio di tentativi di soluzioni, insufficienti e, se presi singolarmente, anche sbagliati, dai quali, se l'umanità li sapesse riassumere, potrebbe infine risultare la soluzione esatta e totale».

2. Le città

2.1 Isernia (1)

LE TRASFORMAZIONI URBANE (2)

Nel 1984, al momento del terremoto, il centro storico è in gran parte abbandonato. Le trasformazioni della città avvenute negli anni sessanta e settanta, le espansioni esterne all'insediamento storico medievale e postunitario,

(1) Le informazioni riportate sono aggiornate a ottobre 1999.

Materiali consultati:

- leggi e ordinanze (FPC):
 - ordinanza del Ministro per il Coordinamento della Protezione civile 5 giugno 1984, n. 230, «Disciplina dei criteri e delle modalità in ordine alla riattivazione degli edifici e delle opere danneggiate dai terremoti del 7 ed 11 maggio 1984»;
 - decreto legge 26 maggio 1984, n. 159, «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dai movimenti sismici del 29 aprile 1984 in Umbria e del 7 ed 11 maggio 1984 in Abruzzo, Molise, Lazio e Campania»;
 - legge 24 luglio 1984, n. 363, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159 recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dai movimenti sismici del 29 aprile 1984 in Umbria e del 7 ed 11 maggio 1984 in Abruzzo, Molise, Lazio e Campania»;
 - ordinanza del Ministro per il Coordinamento della Protezione civile 17 febbraio 1987, n. 905; legge 28 ottobre 1986, n. 730, «Disposizioni in materia di calamità naturali»;
 - ordinanza del Ministro per il Coordinamento della Protezione civile 1° giugno 1990, n. 1928, «Modifiche ed aggiornamenti della disciplina di riattivazione, riparazione e ricostruzione degli edifici danneggiati dagli eventi sismici del 29 aprile 1984 in Umbria e del 7 ed 11 maggio 1984 in Abruzzo, Molise, Lazio e Campania»;
- Comune di Isernia, Progetto di riparazione in base alla ordinanza n. 905 FPC ZA del Ministero per il Coordinamento della Protezione civile, Comparto n. 24 Largo Zampilli, Quadro fessurativo;
- G. Rotunno, *Isernia, il terremoto, un'esperienza*, Clear, 1987;
- F. Valente, *Isernia. Origine e crescita di una città*, Ed. Enne, Campobasso, 1982;
- Comune di Isernia 1981 - Piano Particolareggiato esecutivo del Centro Storico - zone A1 e A2 del PRG - capogruppo professor architetto Gianfranco Caniggia, acquisito dall'amministrazione comunale in luglio 1984.

(2) 20.933 abitanti, censimento ISTAT, 1991.

realizzate anche in attuazione del PRG del 1965, e le scelte localizzative per le sedi delle istituzioni della nuova provincia hanno favorito il trasferimento di gran parte della popolazione nelle nuove residenze e comunque accelerato il processo di sostituzione degli abitanti insediati nella parte antica.

Gli interventi realizzati a partire dal 1970, a seguito dell'istituzione della Provincia di Isernia, in adesione alla cultura piuttosto diffusa all'epoca, escludono il centro storico dal processo di ridefinizione delle parti urbane e localizzano le Istituzioni al di fuori della città murata. Già con l'unità d'Italia il nucleo antico ha demandato alla «nuova» parte urbana il ruolo di centralità; dal dopoguerra, poi, la città, fortemente danneggiata dai bombardamenti, ha realizzato le maggiori trasformazioni fisiche nella parte ottocentesca, tanto più che il piano di ricostruzione, redatto nel 1948, è stato approvato solo nel 1960. Le nuove infrastrutture, i servizi e le sedi istituzionali e amministrative si localizzano, perciò, all'esterno della città consolidata, così come i nuovi quartieri e gli insediamenti di edilizia residenziale pubblica: il centro storico è stato abbandonato ad un destino di progressivo svuotamento e di degrado sociale e fisico.

Gli interventi per il terremoto, la gestione dei finanziamenti e la necessità di dare un esito visibile in tempi brevi alle azioni del decisore pubblico accendono i riflettori sulla città antica che, improvvisamente, si trova al centro delle strategie urbane pubbliche. Nel frattempo, alcune funzioni di rilievo sono state trasferite entro le mura: il municipio ha trovato la sua sede in un edificio storico restaurato con i fondi resi disponibili a seguito del terremoto del 1980 e il palazzo del vescovado, prospiciente la piazza principale, è stato adibito a sede locale dell'università del Molise. Si riportano queste funzioni nella città antica e nel frattempo si realizzano le grandi opere in aree decentrate, oltre la periferia più esterna. Le parti di città entrano in questo modo in un conflitto di soluzione improbabile anche per le modeste dimensioni fisiche ed economiche.

Date le condizioni del mercato locale del lavoro, l'utilizzazione dei fondi per il terremoto è soprattutto gestita quale occasione di riscatto economico: prevalentemente offre opportunità di impiego per differenti categorie di cittadini, per le imprese, le macstranze e i professionisti locali, con l'attenzione rivolta principalmente alla gestione delle relazioni tra i soggetti coinvolti e ai riscontri economici. L'osservazione attenta dei risultati raggiunti può tuttavia indurre una riflessione critica sulla configurazione spaziale della città.

L'EVENTO SISMICO

I terremoti del 7 e 11 maggio 1984 hanno danneggiato ampie aree del territorio comunale. Il patrimonio edilizio del centro storico, della borgata Castelromano, delle borgate Orientali e di quelle Occidentali ha subito ampi danni. Attraverso i sopralluoghi e le verifiche svolti dai tecnici incaricati *ad hoc*

dall'amministrazione comunale, in collaborazione con il responsabile delle squadre della Protezione civile per certificare i danni secondo una gradualità, si sono constatate e certificate le lesioni sugli edifici, che, nel centro storico e nella borgata Castelromano, hanno riguardato l'intero patrimonio. Per organizzare l'intervento, i risultati delle verifiche e le informazioni acquisite sono stati riportati in una planimetria della città. Non sono stati pubblicati, tuttavia, i dati complessivi sulla quantità di unità abitative danneggiate (aggregati, sull'intero territorio comunale, o parziali, per quartieri e borgate). Tuttavia, alcuni elementi possono dare un'indicazione approssimativa dei danni: 1.528 persone, pari a 422 nuclei familiari, sono state alloggiate provvisoriamente subito dopo il terremoto; inoltre, dai dati contenuti nei censimenti ISTAT, si calcola che per le abitazioni occupate e costruite prima del 1919 il saldo negativo è di 187 unità (752 abitazioni occupate nel 1981, 565 nel 1991). Queste informazioni hanno un valore esclusivamente indicativo, soprattutto perché il dato è di pertinenza dell'intero territorio comunale. Si può far conto, ciononostante, sulla prevalenza della localizzazione di queste abitazioni entro la città murata.

L'amministrazione comunale, per far fronte all'emergenza e avviare le procedure per la ricostruzione, ha costituito l'Ufficio di coordinamento tecnico e l'Ufficio di coordinamento amministrativo che si sono avvalsi di tecnici esterni per i sopralluoghi, per adempiere alle procedure relative alla compilazione delle domande di finanziamento e per redigere i progetti edilizi.

L'INTERVENTO

Il processo

I danni rilevati sono stati distinti in: danno lieve, danno rilevante, danno grave, danno gravissimo, danno distruzione (3). Con la distinzione dello stato di fatto si associa a ciascuna tipologia di danno la qualità delle opere necessarie per unità edilizia, utilizzando, a tal fine, categorie omologhe a quelle contenute nell'articolo 31, Titolo IV della legge 457/1978. Si definisce in que-

(3) «Danno lieve: si prevede di intervenire in base all'ordinanza n. 230 con il buono-casa e, quindi si prende a base di calcolo la cifra di lire 120.000 al mq eventualmente aumentabile fino a 200.000 lire/mq nel caso bisogni intervenire anche per l'adeguamento igienico-funzionale. Danno rilevante: si prevede di intervenire in base alla normativa prevista con la legge 219/1981 per cui a base della stima si prende il prezzo di 300.000 lire/mq conteggiato però per l'80% in quanto si ritiene che l'intervento da realizzare non arrivi fino alla ricostruzione completa della struttura danneggiata. Danno grave: ci si rifà a quanto detto per il caso di danno rilevante, prevedendo però l'utilizzazione completa della somma per l'intervento (100% di 300.000 lire/mq). Danno gravissimo: si prevede di intervenire in base alla normativa prevista con la legge 457/1978 per il recupero edilizio per cui, come prezzo base della stima, si prende la somma di 500.000 lire/mq conteggiato però per l'80%, in quanto si ritiene che l'intervento da realizzare non arrivi fino alla ricostruzione completa della struttura danneggiata e all'adeguamento igienico-funzionale della stessa. Danno distruzione: ci si rifà a quanto detto per il caso di danno gravissimo, prevedendo però l'utilizzazione della somma presa a base senza alcuna riduzione», G. Rotunno, *Isernia, il terremoto, un'esperienza*, Clear, 1987, p. 37.

Gli importi in lire riportati di seguito sono tutti al valore corrente.

sto modo la corrispondenza diretta tra l'entità del danno rinvenuto, la tipologia di opere necessarie al consolidamento, l'importo indispensabile per eseguire i lavori di ripristino e il finanziamento erogato (ordinanze ministeriali 230/1984 e 905/1987).

Per le unità immobiliari private, la ristrutturazione edilizia è la soglia che definisce gli ambiti di utilizzo di due leggi di finanziamento differenti per la dimensione unitaria del contributo erogato (lire a metroquadrato). Per i danni più lievi il limite è fissato entro l'importo unitario di 240.000 lire/mq e si utilizzano i finanziamenti erogati con l'ordinanza ministeriale 230/1984. Agli edifici maggiormente danneggiati è destinato il contributo iniziale unitario di 747.000 lire (aggiornato ad un milione di lire/mq) reso disponibile con l'ordinanza ministeriale 905/1987.

Il decreto legge 26 maggio 1984, n. 159, *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dai movimenti sismici del 29 aprile 1984 in Umbria e del 7 ed 11 maggio 1984 in Abruzzo, Molise, Lazio e Campania* all'articolo 2, comma 11 recita: «Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto i comuni determinano le zone di recupero di cui al Titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni»; non si stabiliscono, tuttavia, correlazioni tra le zone di recupero, e gli edifici ricompresi, e le procedure complessive di attribuzione dei finanziamenti. La legge 24 luglio 1984, n. 363 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 26 maggio 1984, n. 159, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dai movimenti sismici del 29 aprile 1984 in Umbria e del 7 ed 11 maggio 1984 in Abruzzo, Molise, Lazio e Campania*, sostituisce, infatti, il contenuto del comma 11 dell'articolo 2 con «Qualora il comune ritenga necessario procedere alla redazione di un progetto edilizio e alla direzione ed esecuzione dei lavori in modo unitario per due o più unità immobiliari, i limiti di contributo previsti dalle ordinanze del Ministero per il Coordinamento della Protezione civile sono aumentati del venti per cento (4). Qualora il progetto e la direzione dei lavori siano delegati dai richiedenti al comune, la somma spettante è versata al comune medesimo dal Ministero per il Coordinamento della Protezione civile, entro trenta giorni dalla data di ultimazione dei lavori». Nell'ordinanza 11 giugno 1984, n. 230 del Ministero per il Coordinamento della Protezione civile *Disciplina dei criteri e modalità in ordine alla riattazione degli edifici e delle opere danneggiate dal sisma del 7 e 11 maggio 1984*, con l'articolo 2 «Sono ammesse ai benefici della presente ordinanza le unità immobiliari, a qualunque uso adibite, escluse quelle che i comuni intendono sottoporre a piano di recupero ai sensi dell'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni».

I vari passaggi normativi e il procedimento macchinoso evidenziano la difficoltà a indicare in modo diretto ed esplicito la necessità di subordinare

(4) I valori cui la legge fa riferimento sono riportati nella nota precedente.

ciascun intervento edilizio da finanziare ad un progetto urbanistico delle aree, ovvero a rimandare, in modo altrettanto esplicito ad una nomenclatura che tratti esclusivamente l'unità edilizia. In sostanza, con l'ultima ordinanza si favoriscono gli edifici non contenuti nelle zone di recupero, per i tempi più brevi e perché, di fatto, si anticipa l'erogazione effettiva del finanziamento ai privati proprietari. L'unità di spazio risulta dalla dimensione dell'unità immobiliare, proprietà del soggetto di spesa, adattata secondo i vincoli imposti dalla collaborazione strutturale degli edifici.

Con la circolare n. 57972/OO.PP. del 22 giugno 1987 sono stabiliti i termini della compatibilità urbanistica per gli interventi di demolizione e ricostruzione, già previsti nei commi 9 e 10 dell'articolo 2 dell'ordinanza 905/1987 FPC (coordinamento della Protezione civile): «I progetti di ricostruzione, per quanto non espressamente previsto dall'ordinanza, saranno redatti in conformità a tutte le norme vigenti per le nuove costruzioni. Gli aumenti di superfici consentiti in caso di ricostruzione devono essere compatibili con lo strumento urbanistico vigente [PRG, Variante generale, 1974]. Si ritiene che la decisione di costruzione in sito o fuori sito, coinvolgendo scelte di carattere urbanistico, sia di competenza comunale, nel rispetto delle leggi vigenti». All'interno del centro storico non sono stati eseguiti interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici.

Le dimensioni

Il PEU (Progetto edilizio unitario, legge 13 luglio 1984, n. 363, articolo 2, comma 11) è definito in relazione alla "collaborazione strutturale" degli edifici che lo compongono. Tenendo in conto la continuità muraria e gli archi di collegamento, sono stati individuati complessivamente 79 PEU. Sulla base dei computi contenuti nei progetti, gli interventi sono stati finanziati per un importo complessivo di 20,17 miliardi di lire. I lavori da eseguire sono stati raggruppati, e quindi appaltati, in 26 lotti.

Le modalità

La collaborazione strutturale degli edifici determina l'unità minima degli interventi: misura utilizzata per valutare le proposte, assentire e rendere cantierabili i Progetti edilizi unitari. Ciascun progetto deve corrispondere direttamente ad una categoria di spesa; non è invece richiesto di dar conto delle relazioni formali e funzionali con gli edifici e gli spazi circostanti.

In alcuni casi, le opere eseguite hanno modificato i caratteri distributivi delle abitazioni per adeguare la prestazione igienico-sanitaria, realizzare nuovi spazi comuni o ampliare la dimensione all'alloggio e renderlo confacente agli attuali modi di vita. Più rari, invece, i lavori di trasformazione ai muri perimetrali, realizzati solo in casi particolari, ad esempio le nuove bucatore, porte d'accesso e finestre, nelle facciate di risulta degli edifici prospicienti i

vuoti provocati dai bombardamenti bellici: in questi casi gli interventi attribuiscono fattezze di spazio urbano risolto a vuoti conservati per decenni come ferite di guerra.

Gli adeguamenti igienico-funzionali — già consentiti con l'ordinanza 230/1984, articolo 2 — sono suddivisi per tipologie dettagliate nella circolare n. 57972/OO.PP. del 22 giugno 1987 (5) e sono stati realizzati anche in edifici degradati ma non danneggiati dal terremoto.

Le opere

• *Edilizia privata.* Molte opere fanno capo ai finanziamenti relativi alla legge 219/1981, emanata in seguito al terremoto del 1980, quindi sullo stesso patrimonio edilizio si sovrappongono differenti modalità tecniche d'intervento e procedimenti per l'attribuzione dei contributi.

Con l'ordinanza 230/1984 del Ministero per il Coordinamento della Protezione civile, *Disciplina dei criteri e modalità in ordine alla riattazione degli edifici e delle opere danneggiate dal sisma del 7 e 11 maggio 1984*, articolo 2, si stabilisce che gli edifici ammessi ai benefici, finanziari e normativi, non devono ricadere nelle aree perimetrate da sottoporre a piano di recupero (6). L'amministrazione comunale non ha definito le zone di degrado; ha scelto, tuttavia, di individuare preventivamente i limiti dei PEU, di cui 70 con danni lievi sono finanziati con i fondi resi disponibili dall'ordinanza 230/1984. E ancora: «I progetti dei lavori debbono prevedere il ripristino della piena funzionalità abitativa dell'unità immobiliare e, per quanto possibile, l'adeguamento della stessa alle esigenze del nucleo familiare del proprietario anche sotto l'aspetto igienico e sanitario». Appartengono a questo ambito le unità immobiliari con danni di lieve entità i cui interventi sono quantificabili entro il limite massimo di 240.000 lire/mq, per un finanziamento complessivo non superiore a 30 milioni per unità. Si possono utilizzare questi fondi anche per il recupero di

(5) «Fatta salva la priorità degli interventi strutturali, è consentito l'adeguamento igienico-funzionale delle unità abitative da riparare. Per adeguamento igienico-funzionale si intende: la dotazione di impianti nonché la presenza di requisiti igienici e tecnologici che contribuiscano a garantire l'abitabilità dell'alloggio quali: a) almeno un bagno a proprio esclusivo utilizzo all'interno della unità abitativa (a tale scopo è consentito l'utilizzo di vani o corpi contigui esistenti all'interno della proprietà, situati allo stesso livello dell'abitazione ovvero a livelli diversi, con creazione di scala interna di collegamento, anche destinati precedentemente ad altro uso); b) uno spazio cucina; c) un accesso diretto all'esterno o tramite spazi condominiali; d) impianto idrico, compreso l'allacciamento alla rete pubblica fino ad una distanza di m 10 dall'edificio, e con distribuzione interna alla cucina e al bagno; e) impianto per la raccolta e lo smaltimento delle acque di rifiuto bianche e nere, con le modalità previste dalle vigenti norme in materia; f) impianto elettrico per illuminazione e forza motrice, con la dotazione di punti luce, punti presa e apparecchiature di comando indispensabili per ciascun vano e locale accessorio, con un punto presa telefonico e televisivo per ciascuna unità abitativa; g) serramenti esterni in condizioni di integrità adeguate a garantire una sufficiente protezione dagli agenti atmosferici, in tutti i vani, oltre a bagni e cucine», circolare n. 57972/OO.PP. del 22 giugno 1987.

(6) Ordinanza 230/FPC/ZA del 1984, articolo 2, comma 1: «Sono ammesse ai benefici della presente ordinanza le unità immobiliari, a qualunque uso adibite, escluse quelle che i comuni intendono sottoporre a piano di recupero ai sensi dell'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni».

edifici singoli con lievi danni non compresi nei PEU. L'importo totale erogato è di circa 45 mld, le opere ammesse a finanziamento sono ultimate.

Con l'ordinanza 905/1987 del Ministero per il Coordinamento della Protezione civile, articolo 2, si regolamentano gli interventi maggiormente onerosi: «1. Per la ricostruzione di unità immobiliari, distrutte o da demolire per effetto del terremoto del 7 e 11 maggio 1984 destinate ad uso di abitazione [...] ai proprietari di edifici distrutti o da demolire, che non si possono ricostruire in sito, il comune assegna in proprietà l'area occorrente, nell'ambito delle aree individuate o da individuare per l'edilizia economica e popolare. In tal caso il contributo di cui al presente articolo è aumentato della somma corrispondente al prezzo di cessione dell'area da parte del comune e le aree di sedime degli edifici non ricostruibili sono acquisite al patrimonio del comune stesso». Negli anni '88 e '89, ai sensi dell'ordinanza 905/1987, sono stati finanziati e appaltati interventi di consolidamento per complessivi 30 mld, non ancora completamente ultimati (7). I lavori corrispondenti agli ultimi 5 mld appaltati devono ancora iniziare.

- *Opere di interesse pubblico.* Riguardano molti settori per i quali si è fatto ricorso a leggi di finanziamento, non tutte direttamente correlate al sisma. Le opere realizzate nell'ambito del Piano triennale (legge 64/1986 *Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno*, per un importo totale di 25 mld per le tre annualità), formalmente non collegate alle ricostruzioni, costituiscono una quota considerevole degli interventi pubblici recenti sulla parte antica della città.

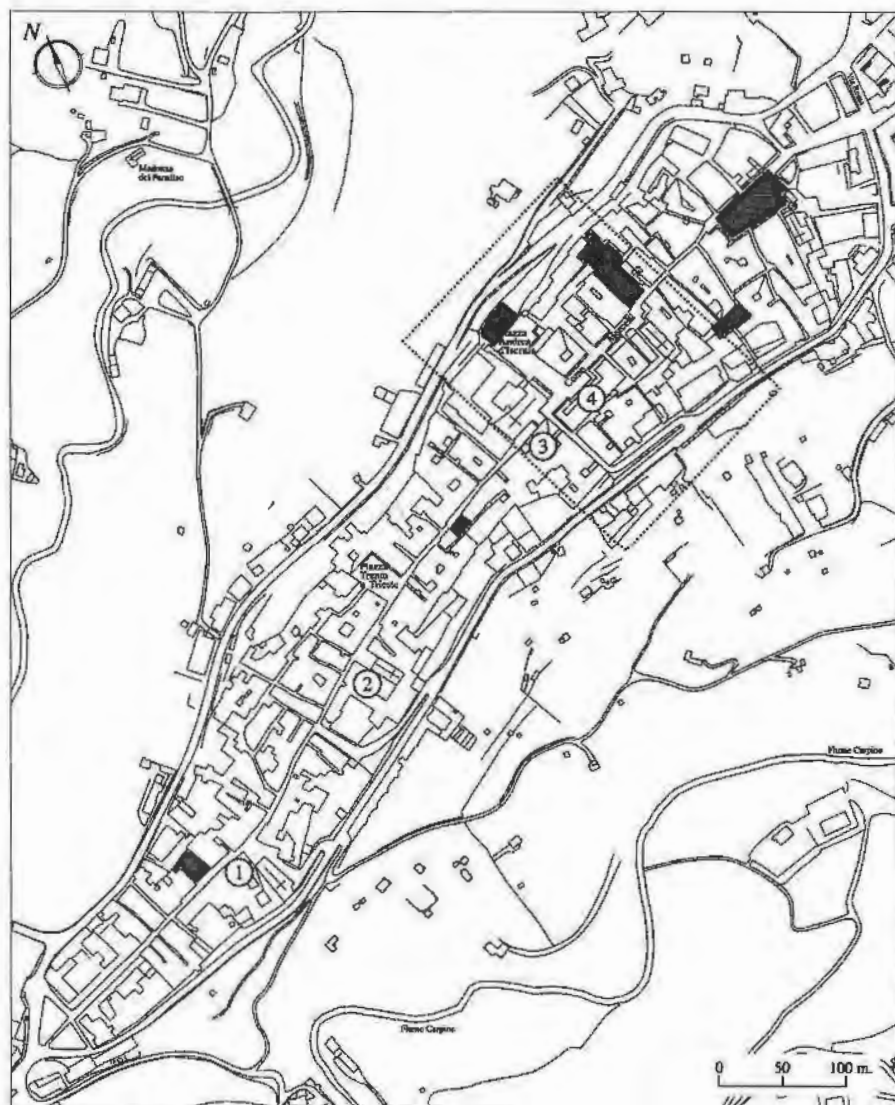
Per facilità di trattazione si riportano gli interventi suddivisi per soggetti attuatori:

Amministrazione comunale. Con i finanziamenti erogati dalla legge 730/1986 per Isernia, sono state realizzate opere per la valorizzazione del centro storico, per il ripristino e il potenziamento delle reti idriche e fognarie e per il rifacimento del manto stradale. L'importo complessivo è di 30 mld di lire, in ragione di 5 mld per l'anno 1986, 10 mld per ciascuno dei due anni successivi e 5 mld per l'anno 1989. L'importo è stato aggiornato ed elevato complessivamente a 1.500 mld, da destinare a tutte le aree. È stata attribuita la disponibilità ulteriore di 400 mld per il quinquennio 86-90 alle regioni Umbria, Abruzzo, Molise, Lazio e Campania per i provvedimenti urgenti per i sismi, nonché per una completa applicazione delle norme relative ai progetti edilizi unitari.

Gli interventi di consolidamento e ristrutturazione eseguiti per gli edifici scolastici ammontano a 3 mld di lire.

Le opere finanziate con i fondi della legge 64/1986 sono: la pavimentazione delle strade principali del centro, dei vicoli e delle piazze (11 mld di

(7) Lavori per circa un terzo dell'importo totale sono stati appaltati dall'impresa Lodigiani. Nel progetto finanziato erano contenute indicazioni per uniformare l'uso del colore nel trattamento esterno degli edifici, ma a lavori ultimati gli effetti di tali indicazioni non sono evidenti.



Sedi di Istituzioni:

1. Soprintendenza e Biblioteca comunale
2. Municipio
3. Università
4. Uffici regionali



“Vuoti” dal bombardamento del secondo conflitto mondiale.

A seguito degli interventi realizzati gli spazi hanno assunto lo statuto di piazza.

Figura 15 - Isernia. Planimetria del centro storico.

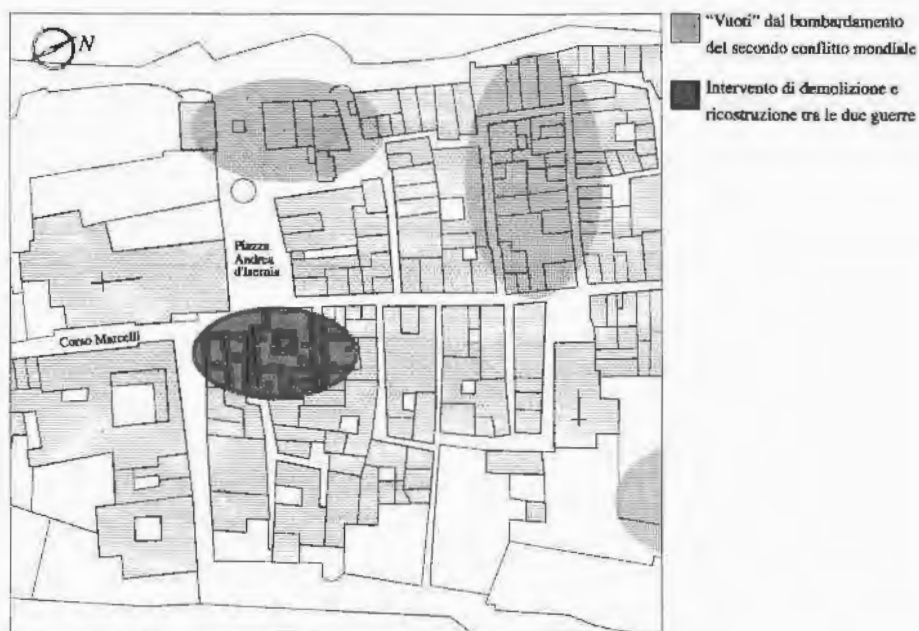


Figura 16 - Isernia. Centro storico dalla cattedrale a largo Zampilli (dalla Carta Storica, 1875).

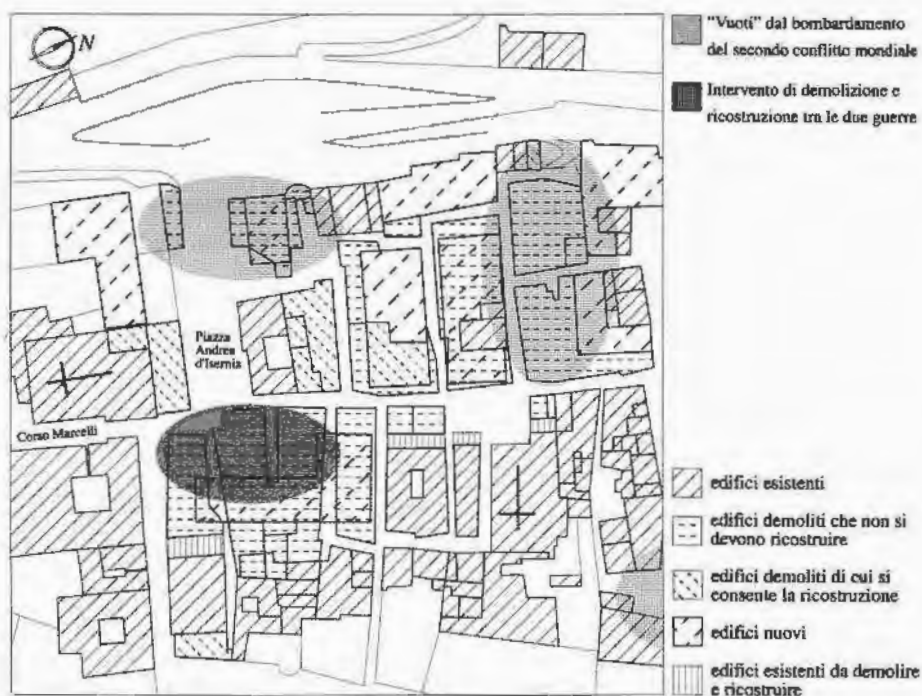


Figura 17 - Isernia. Centro storico dalla cattedrale a largo Zampilli (dal Piano di Ricostruzione, 1948).

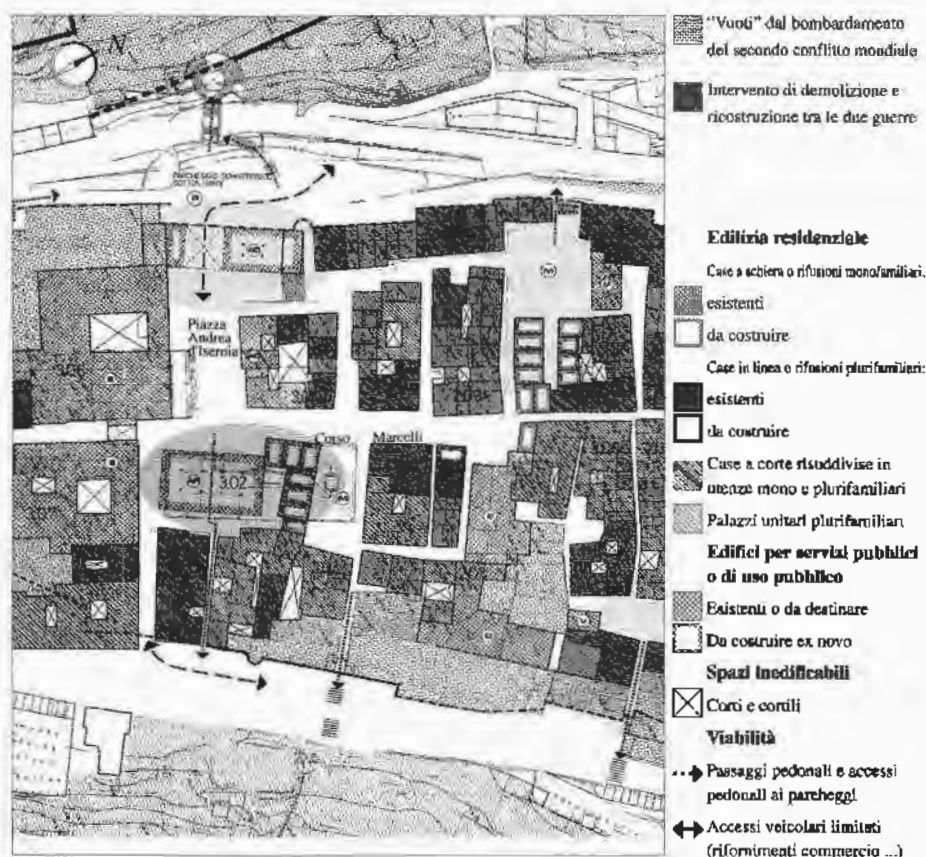


Figura 18 - Isernia. Centro storico dalla cattedrale a largo Zampilli (dal Piano per il centro storico, 1984).

Nota alle figure 15, 16, 17 e 18

I bombardamenti del secondo conflitto mondiale hanno distrutto alcune parti della città antica: lungo corso Marcelli e intorno alla piazza principale. Il Piano di ricostruzione (redatto nel 1948 e approvato nel 1960) propone di riconfermare e ampliare i “vuoti” e di allargare i principali percorsi diradando l'edificato.

Il Piano per il Centro storico (1984) assume partito di operare un risarcimento impiegando la formula del ripristino tipologico, pur assumendo gli aggiustamenti imposti dalle “nuove regole dell'arte”.

Gli interventi effettuati mantengono la relazione tra i pieni e vuoti così come si è consolidata negli ultimi decenni: si sono ridefinite le facciate dei manufatti edilizi perimetrali in occasione dei lavori di consolidamento realizzati dai privati con i fondi resi disponibili a seguito del terremoto; l'amministrazione comunale ha eseguito opere di pavimentazione e di arredo urbano con i fondi della legge 64/1986, *Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno*, al fine di dare compiutezza ai vuoti ereditati che assumono così lo statuto di piazza.

lire), l'illuminazione del centro (circa 1 mld di lire) e il parcheggio interrato in via Orientale (1,5 mld di lire). Inoltre, nella città ottocentesca: le opere per la sistemazione dell'area del Tribunale (circa 8 mld di lire), la costruzione dell'edificio per la sede dell'Università, la pavimentazione della piazza della stazione e la messa in opera del monumento realizzato da Pietro Cascella.

Per il consolidamento del Palazzo di città sono stati utilizzati i fondi della legge 219/1981.

Provveditorato alle Opere Pubbliche. Le opere realizzate sul demanio dello Stato: il consolidamento del Palazzo degli Uffici (3 mld di lire); e, insieme con la Soprintendenza, gli interventi sugli edifici religiosi (1,5 mld di lire). La frana dietro il Palazzo della provincia, ai margini del centro storico, ha reso necessario l'unico intervento di consolidamento del suolo.

Curia vescovile. L'intervento sul Palazzo vescovile, attualmente sede dell'università, è stato realizzato con un costo di 4 mld di lire, con i fondi della legge 64/1986.

L'ammontare approssimativo dei finanziamenti utilizzati per le opere di interesse pubblico è di circa 150 mld di lire.

LE AZIONI DI PIANO

È vigente il Piano regolatore generale, Variante del 1974, in revisione dal 1993. Nei primi anni ottanta, l'amministrazione comunale ha conferito a Gianfranco Caniggia l'incarico per la redazione del Piano per il centro storico. Il piano, però, sebbene concluso nelle scelte fondamentali, non era stato ancora adottato o acquisito con atto ufficiale al momento del sisma. Né è stato adottato successivamente.

La finalità dell'amministrazione comunale era di dare nuovo slancio all'attività edilizia e vitalità alla città antica parzialmente disabitata, privata delle funzioni centrali e marginale anche nei processi di trasformazione urbana più recenti. Il piano diventa "ingombrante" in concomitanza con un evento raro che impone la trasformazione dell'esistente per le aree interessate, tanto più in un contesto di ricostruzione che si realizza con una cospicua quantità di risorse finanziarie pubbliche. Le azioni che si svolgono denotano la difficoltà del piano a trovare una rinnovata relazione positiva con il nuovo contesto. In altre parole, gli amministratori comunali hanno ritenuto che ad uno strumento pensato per la gestione ordinaria degli interventi non potesse essere riconosciuta l'efficacia necessaria in una situazione straordinaria.

Alle opere di recupero e di riuso dei manufatti edilizi residenziali non è stata riconosciuta forza trasformativa sufficiente a modificare le relazioni urbane, come probabilmente si era invece creduto precedentemente. Il nodo di questa relazione rimane allo sfondo e l'amministrazione sembra

esserne inconsapevole. Il piano, da occasione di rilancio, diventa figura del rallentamento e dell'estraneità: rallentamento dei tempi necessari all'espletamento delle procedure ed estraneità dei soggetti che lo hanno predisposto alla comunità locale. In una situazione di emergenza il sapere tecnico di tradizione è relegato in un ambito di inutilità; sembra che a generare il conflitto, che si esprime sotto forma d'indifferenza, sia la natura dell'oggetto "piano" in quanto tale, piuttosto che le scelte e le indicazioni prescrittive specifiche di quel progetto che avrebbero potuto, invece, essere agevolmente aggiornate alla luce degli eventi.

La lunga pratica nella gestione dei finanziamenti dell'intervento pubblico straordinario per il Mezzogiorno, pur con i limiti riconosciuti, ha sedimentato, non solamente nelle amministrazioni pubbliche ma anche nei soggetti privati, tecnici, consulenti, imprenditori, un "sapere di decisioni" e una cultura della città definiti intorno ai progetti di opere piuttosto che ai piani urbanistici.

Nonostante tutto, però, si possono rintracciare, nelle scelte operate per la ricostruzione, alcuni elementi progettuali contenuti nel piano per il centro storico che possono permanere nel linguaggio utilizzato e negli interventi realizzati, in forma di smentita o di conferma: si fa riferimento esplicito ad alcune prescrizioni per negarne l'efficacia o, come è avvenuto per alcune scelte strategiche tuttora riconoscibili, si assumono ipotesi di strategia localizzativa di grandi opere.

Due esempi per tutti. Il piano propone una norma molto selettiva per valutare le qualità specifiche delle superfetazioni degli edifici di abitazione — datazione, materiali, ingombro, posizione ecc. — decretando la demolizione di quelle più "indiscrete"; gli interventi realizzati, invece, le mantengono in modo indifferenziato e le utilizzano per gli adeguamenti funzionali previsti. Nei riguardi delle distruzioni dovute ai bombardamenti il piano assume il partito di operare un risarcimento impiegando la formula del ripristino tipologico, mentre gli interventi effettuati mantengono la relazione tra pieni e vuoti così come si è consolidata negli ultimi decenni, rifinendo i perimetri di questi spazi aperti per dare compiutezza ai vuoti ereditati. Si assume così implicitamente la condizione di impraticabilità del ripristino tipologico. La ridefinizione formale degli spazi svuotati stempera, nel contempo, la scelta radicale di diradamento ambientale praticata dal piano di ricostruzione — redatto nel 1948 ed approvato nel 1960 — che estende lo svuotamento ad aree e strade risparmiate dai bombardamenti. Alcune strategie del piano per il centro storico relative al rapporto tra le parti urbane, tra la città più antica e quella ottocentesca con i più recenti interventi, vengono riproposte per le parti pubbliche, in particolare nella selezione dei progetti da finanziare con i fondi della legge 64/1986: i parcheggi a ridosso del centro storico e gli interventi nella città ottocentesca, tra il tribunale e la stazione ferroviaria. Il piano

si afferma quindi nella sostanza di strutturazione urbana piuttosto che per le dettagliate analisi tipologiche.

2.2 Modena (8)

LA CITTÀ (9)

«[Nel centro storico] sono assolutamente evidenti gli effetti, e quindi l'efficacia dei piani regolatori sviluppati per Modena dalla metà degli anni sessanta; le analisi sullo stato del centro storico, i riferimenti per gli interventi, i disposti normativi che si sono susseguiti, hanno restituito un centro storico modificato nella consistenza fisica degli edifici e spazi pubblici, nel loro uso, ed in definitiva nel loro ruolo rispetto al territorio modenese. L'analisi e gli obiettivi erano ben definiti:

- al degrado fisico e sociale della residenza, con conseguente fuoriuscita degli abitanti verso i nuovi quartieri, si rispose con l'avvio dell'intervento pubblico sulla casa;
- all'eccesso di uso residenziale e terziario degli edifici, con progressivo assedio di auto e problemi di accessibilità nel tessuto urbano antico, alla tendenza alla monofunionalizzazione terziaria degli antichi edifici residenziali, si rispose con i nuovi centri direzionali periferici;
- allo svuotamento dei grandi edifici di tipologia conventuale si rispose con un programma di riuso per servizi perlopiù compatibili con l'ambito storico;
- al degrado fisico di spazi pubblici e reti tecnologiche si rispose con un programma di progressivo rifacimento di reti e pavimentazione stradali;
- all'eccesso di trasformazione degli edifici storici, alla loro sostituzione, al rischio di una progressiva cancellazione di testimonianze storiche, si è an-

(8) Le informazioni riportate sono aggiornate a marzo 2000.

Materiali consultati:

- Comune di Modena, PRG 1987, *Modena nel 2000. 16 Tesi per il Piano Regolatore di Modena*;
- Comune di Modena, Assessorato all'Urbanistica, Assessorato alla Cultura, Settore Pianificazione Territoriale, Settore Cultura - *Programma per il Centro Storico di Modena, Edifici e spazi complessi. Individuazione di edifici e spazi complessi di uso collettivo. Bilancio e prospettive dell'intervento pubblico sui contenitori*, aprile 1988;
- Comune di Modena, Settore di Pianificazione Territoriale, *Orientamenti e criteri per la seconda revisione periodica alla disciplina di Piano Regolatore (articolo 13.2 Norme di attuazione del PRGC)*, (a cura di) M. Stancari, L. Benedetti, R. Cadignani, C. Giovanardi, gennaio 1998;
- Comune di Modena - Settore Pianificazione Territoriale, *Programma per il Centro Storico di Modena*, dicembre 1998;
- Bollettino, *Raccolta di documenti prodotti dai Laboratori di tesi*, settembre 1998;
- Piano Regolatore Generale, PRG 1999, *Disciplina particolareggiata del centro storico*, Elaborati grafici e testuali;
- *Town Center Management per lo sviluppo e la promozione del centro storico di Modena*, (a cura di) GMPRgroup, Sintesi degli incontri, linee strategiche di discussione scaturite dai Gruppi di Innovazione nel periodo ottobre 1998 - gennaio 1999, 15 febbraio 1999;
- M. Morandi, *La città storica nel territorio della città diffusa*, in «Bollettino del Dipartimento di Urbanistica e pianificazione del territorio, Università degli studi di Firenze», n. 1-2/99.

(9) 176.990 abitanti, censimento ISTAT, 1991.

teposto il valore di restauro e conservazione con specifica normativa vincolistica;

- infine la limitazione del traffico e la pedonalizzazione di alcuni spazi pubblici hanno progressivamente recuperato il valore storico-ambientale del centro antico.

Tutto questo ha determinato una progressiva trasformazione del centro storico [...]. Questa è stata la trasformazione pianificata, programmata e progettata con rigore e determinazione, a cui però si sono affiancati o sovrapposti processi paralleli, a volte indotti, a volte nuovi e inaspettati, certamente non riconosciuti, studiati e fatti propri dalla pianificazione corrente. Ciò perché probabilmente si tratta di trasformazioni del valore di uso della città, di mutate esigenze collettive, sociali, economiche e culturali e non più del solo spazio fisico. Sono state inoltre certamente determinanti per la trasformazione del centro, le politiche di piano regolatore per tutta l'estensione comunale, e per alcuni aspetti anche alla scala sovracomunale, provvedimenti che probabilmente non si ritenevano in origine così influenti» (10).

Le politiche perseguite a partire dagli anni sessanta hanno prodotto esiti attualmente riconoscibili nelle forme della città fisica e nelle relazioni tra le parti: una periferia consolidata di dimensioni ridotte nella quale si collocano molte delle funzioni che si spostano dal centro storico e alcune polarità funzionali — residenza, prevalentemente agevolata, convenzionata e sovvenzionata, e terziario aggregato, centri commerciali — connesse con efficienza dalla rete viaria. Tra queste polarità non c'è tessuto connettivo. In un territorio con caratteri così forti e omogeneamente distribuiti, il centro storico si ricostituisce come uno dei poli urbani, ancorché con minore efficienza organizzativa e convenienza localizzativa per le varie attività: tuttavia visibilmente curato e ben conservato, non è più da lungo tempo il luogo eccellente della città.

Le decisioni e le azioni pubbliche intraprese negli ultimi anni sono orientate, nella sostanza, a favorire la ricostituzione di questa eccellenza. In altre parole, constatata l'efficacia delle politiche per il decentramento, gli amministratori si propongono di ripensare le relazioni attuali della città alla luce delle nuove strategie di uso del territorio: intenzioni progettuali probabilmente non condivise o non ravvisate da molti attori locali. La condizione di sostanziale equilibrio favorisce solitamente comportamenti in continuità, insegna l'uso virtuoso della consuetudine piuttosto che impellere un nuovo percorso per il quale sarebbero, in tal caso, necessarie capacità immaginative e progettuali del tutto differenti.

(10) *Programma per il centro storico di Modena*. Settore Pianificazione Territoriale, dicembre 1998, (a cura di) M. Stancari, G. Cerfoli e F. Sorricaro, pp. 1-2.

LE POLITICHE

«Sono molti i settori del comune di Modena che operano ed intervengono con il loro lavoro e la loro competenza sulla città storica, ripartita in due distinti ambiti: quello fisico rappresentato da edifici pubblici e privati e spazi pubblici, quello dell'uso rappresentato da destinazioni pubbliche e private, definitive o periodiche degli stessi. Recupero e manutenzione del patrimonio edilizio pubblico, degli spazi pubblici, programmi di arredo urbano, gestione delle reti tecnologiche, gestione del traffico e del trasporto pubblico, gestione ed aggiornamento del PRG, dei piani di recupero, controllo della attività edilizia privata fanno parte del primo ambito; la localizzazione e gestione dei servizi, la gestione degli istituti culturali, delle attività commerciali in sede fissa e su suolo pubblico, delle attività di animazione e culturali negli spazi pubblici sono alcuni dei contenuti del secondo ambito. Questa articolata attività sconta un'abitudine ad affrontare in modo disarticolato le questioni, ad esempio al recupero e restauro di un edificio pubblico non sempre fa seguito un corretto e razionale riuso. [...] [Si] dovrà come detto procedere con una visione più complessiva della città storica, dei caratteri fisici tanto permanenti per la loro antica storia, ma altrettanto mutevoli per il modo di viverli della società contemporanea. Alla base di un nuovo modo di intervenire sul centro storico, di leggerne e guidarne la costante trasformazione, ci deve essere la consapevolezza della sua complessità data dai secoli di vita, che nei suoi antichi spazi si devono ritrovare i valori per un suo uso contemporaneo ispirato dalla sua storia e rispettoso di essa stessa, che comunque è un organismo vitale nel territorio urbanizzato contemporaneo con cui deve assolutamente rapportarsi» (11).

Le iniziative messe in campo sono varie e molteplici gli obiettivi specifici e i temi, come pure i soggetti coinvolti. Il loro insieme, la numerosità ma anche l'attinenza a più campi di interesse, possono configurarsi come una forma implicita di riguardo e di presa in carico della complessità dei temi affrontati. Si vogliono promuovere le condizioni per un ragionamento non banale intorno alla nozione di centro storico e al suo rapporto con l'insieme del territorio insediato, mettendo in campo il "sapere diffuso" a fianco del «sapere tecnico», che può dispiegarsi anche nella forma riflessiva.

Le politiche per la città, con le specificazioni per il centro storico, prevedono interventi che attengono a diversi campi della vita pubblica ed associata e a differenti settori disciplinari:

- l'adeguamento delle prescrizioni e delle norme di attuazione contenute negli strumenti urbanistici per consentire maggiore efficacia dell'intervento sul patrimonio edilizio esistente (unità d'intervento, modalità di realiz-

(11) *Ivi*, pp. 3-4.

zazione e soggetti) e gli interventi per l'accessibilità al centro storico (viabilità, parcheggi e pedonalizzazione);

- il Programma di riqualificazione urbana localizzato a ridosso del centro storico, nella città postunitaria. L'intervento di maggiore rilevanza è quello relativo alla fascia ferroviaria "Quadrante nord" (arca tra il centro storico e la tangenziale nord), a cavallo della ferrovia, per una estensione di oltre 100 ettari;
- il riposizionamento del centro storico nel più complessivo ambito territoriale. Ripensare le relazioni tra le parti di città e del territorio con il coinvolgimento delle università allo scopo di favorire riflessioni e proposte, sperimentare alcune opzioni (progetti didattici) con il confronto con differenti contesti territoriali e ambiti di lavoro esterni alla amministrazione e alla città;
- lo sviluppo e la promozione delle attività umane negli spazi della città; a tal fine si mettono in campo esperienze e competenze diverse, anche esterne alle discipline ed ai settori di intervento tradizionalmente coinvolti.

L'INTERVENTO

Le azioni di piano. Revisione del PRG

Nel 1989 l'amministrazione comunale ha predisposto la revisione generale del PRG. Le motivazioni e gli obiettivi sono stati tematizzati in 16 tesi (12).

Per quanto attiene il centro storico, il documento contiene gli esiti della attuazione dei precedenti piani urbanistici, in particolare per la parte pubblica, quantitativamente consistente fino agli anni ottanta; si descrivono le modificazioni in atto nella distribuzione territoriale delle funzioni e nelle pratiche di uso dello spazio urbano: «[...] Le scelte di vincolo e tutela dei valori architettonici e tipologici, le limitazioni alla circolazione autoveicolare, le iniziative per il recupero residenziale e la qualificazione culturale, l'impegno per i servizi sociali e per il decentramento delle attività terziarie attuati dalla amministrazione comunale a partire dagli anni sessanta hanno consentito di arrestare e invertire il processo di degrado. Nell'ultimo decennio sono stati restaurati oltre 1.500 alloggi, di cui 600 per intervento pubblico: sono stati avviati interventi di restauro e recupero di importanti complessi edilizi quali il duomo, il Palazzo Ducale [...]. È stato promosso il decentramento all'esterno in zone più idonee di importanti funzioni terziarie e amministrative pubbliche e private mentre si è venuta definendo una forte qualificazione del sistema commerciale. Accanto a questi elementi positivi si riscontra il permanere di dati negativi quali il calo della popolazione residente, sia pur con una dinamica note-

(12) Comune di Modena, PRG 1987, Modena nel 2000, 16 tesi per il Piano regolatore generale, 1 Il Piano.

volmente ridotta rispetto al passato, l'eccessiva presenza di un terziario non qualificato, la carenza di taluni servizi sociali di base, il permanere di zone di degrado e di elementi di decadimento ambientale e visivo, la difficoltà ad avviare il recupero di importanti edifici storici, la congestione e l'inquinamento prodotti dal traffico, la difficoltà di accessibilità al centro da zone esterne. Le normative edilizie e gli strumenti di intervento si rivelano eccessivamente rigidi e spesso inadeguati a consentire il sollecito raggiungimento delle finalità e degli obiettivi individuati» (13). La strategia del decentramento ha avuto esiti positivi, di cui tuttavia attualmente si individuano i limiti e la necessità di impegnarsi per nuovi obiettivi che il «sapere tecnico» stenta ad assumere.

La disciplina delle trasformazioni fisiche prevede: interventi diretti di restauro e di conservazione tipologica; per i comparti di particolare complessità e di rilevante interesse urbanistico (circa trenta), si fa ricorso ai piani di recupero per il coordinamento degli indirizzi di restauro, la trasformazione delle funzioni e la qualificazione ambientale degli spazi di pertinenza. I piani di recupero individuati non sono stati attuati anche per difficoltà inerenti alla dimensione delle aree perimetrate, alla parcellizzazione della proprietà immobiliare e al differente stato di conservazione degli edifici.

Attualmente, dal punto di vista funzionale, il centro storico offre scarsi servizi di prima necessità e gli spazi liberi di pertinenza della residenza sono esigui. Con la Variante generale adottata nel 1999, pur confermando gli orientamenti complessivi, si modificano alcune delle precedenti norme tecniche di attuazione per dare maggiore efficacia all'intervento privato diretto. La zona omogenea A è suddivisa in zone funzionali elementari, sottoposte ciascuna ad una specifica disciplina degli usi degli edifici, differenziati per piani orizzontali: prevalentemente residenziali; prevalentemente residenziali e artigianali; prevalentemente residenziali e commerciali; prevalentemente residenziali, commerciali e professionali; prevalentemente destinate a funzioni pubbliche; prevalentemente polifunzionali; in territorio extraurbano; in centri frazionali.

L'unità di intervento coincide con l'unità tipologica definita quale «organismo edilizio complesso, dalle fondazioni alla copertura, o comunque una costruzione, realizzata o trasformata con interventi unitari, comprendente tutti gli elementi costruttivi, distributivi e funzionali necessari alla sua utilizzazione». A ciascuna delle unità tipologiche si associa una categoria d'intervento: Restauro scientifico; Restauro e risanamento conservativo; Ripristino tipologico; Demolizione; Ristrutturazione urbanistica; Ristrutturazione (definiti ai sensi della legge regionale 47/1978, arti-

(13) *Ivi*, tesi n. 5, p. 16.

colo 36) (14). Si approfondiscono anche alcuni aspetti normativi per i piani di recupero il cui obbligo di formazione permane per parti limitate di territorio, in particolare per alcuni complessi a proprietà unica, quali conventi e caserme nella maggior parte sottoposti al vincolo della legge del 1° giugno 1939, n. 1089. Non è previsto il ricorso alla ristrutturazione urbanistica.

Relazioni con le Università

Ciascun corso universitario che partecipa al progetto "Relazioni con le Università" affronta un aspetto specifico secondo una distinzione tematica o territoriale (15). L'impegno dei docenti, dei ricercatori e degli studenti è su un duplice versante. Il primo attiene alla riflessione sulla città di Modena quale caso studio, con la finalità di produrre un materiale origi-

(14) I contenuti dell'art. 36 della legge regionale 47/1978, *Tutela ed uso del territorio*, sono abrogati dalla legge regionale del 16 febbraio 2000, n. 217, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio* che attribuisce ai piani comunali la facoltà di redigere direttamente la disciplina degli interventi di trasformazione.

- (15) I programmi trattati dai singoli corsi universitari e gli obiettivi del lavoro didattico e di ricerca:
- *Il rilievo e la conoscenza, il piano dell'Ornato*, Facoltà di Architettura di Firenze, responsabile prof. Corsani. Le finalità: restituire su supporto planimetrico le trasformazioni urbanistiche avvenute a seguito dell'adozione del Piano dell'Ornato e individuare il sistema delle procedure per la gestione della città;
 - *Edifici-complessi*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia, responsabile prof. Cassetti. Le finalità: uno studio urbanistico dell'ambito afferente allo stabilimento; la definizione del ruolo del comparto tra la periferia e il centro; l'individuazione delle possibili funzioni; l'organizzazione planivolumetrica del complesso di edifici in gran parte da recuperare; l'elaborazione di una metodologia di lavoro per l'integrazione del progetto dell'impianto normativo del piano;
 - *Gli spazi pubblici, Modalità d'uso*, Facoltà di Architettura di Firenze, responsabile prof. Morandi. Le finalità: un'analisi critica delle politiche su i centri storici attraverso la lettura e la comparazione di diversi casi; la messa a punto di metodologie di indagine sulla città pubblica capaci di restituire i valori a partire dai nuovi modi con i quali sono usati gli spazi collettivi e identificati i nuovi luoghi; una lettura della città storica che superi le classificazioni tipologiche puramente spaziali e per lo più strategiche per giungere alla restituzione delle dinamiche dei significati degli spazi raggiunte attraverso le modificazioni del loro uso; eventuali proposte di nuovi usi dei centri storici o di parti di esso per una sua rivitalizzazione nell'intero sistema insediativo territoriale;
 - *Gli spazi pubblici, Lo spazio collettivo*, Facoltà di Architettura di Venezia, responsabile prof. Torres. Le finalità: indagine della città contemporanea attraverso la descrizione e lo studio degli spazi pubblici collettivi; individuazione di una nuova metodologia di analisi; determinazione degli elementi e degli aspetti che rendono funzionale lo spazio pubblico;
 - *Gli spazi pubblici, Area Porta Citarella*, Facoltà di Architettura di Firenze, responsabile prof. Taddei. Le finalità: recuperare la lettura del luogo così come si presentava nel contesto urbanistico prima delle definitive distruzioni degli anni sessanta, non volendo occuparsi della ricostruzione della Cittadella ma della realizzazione di una nuova architettura;
 - *L'accessibilità, la sosta e i garage*, Politecnico di Milano, Dipartimento di Scienze del Territorio, responsabile prof. Moretti;
 - *Il commercio*, Politecnico di Milano, Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico Milano, responsabile prof. Morandi. Gli ambiti di indagine sono i centri commerciali di vicinato e gli interventi e le strategie per il centro storico;
 - *Le politiche per il centro*, Politecnico di Milano, Dipartimento di Scienze del Territorio, responsabile prof. Balducci;
 - *La normativa. Elaborazione di un metodo per il rilievo finalizzato al recupero e al riuso*, Facoltà di Ingegneria di Bologna, responsabile prof. Crocioni. Le finalità: la lettura degli effettivi valori di conservazione e trasformabilità al fine di produrre una normativa specifica che qualifichi le modalità di intervento e l'assegnazione delle destinazioni d'uso.

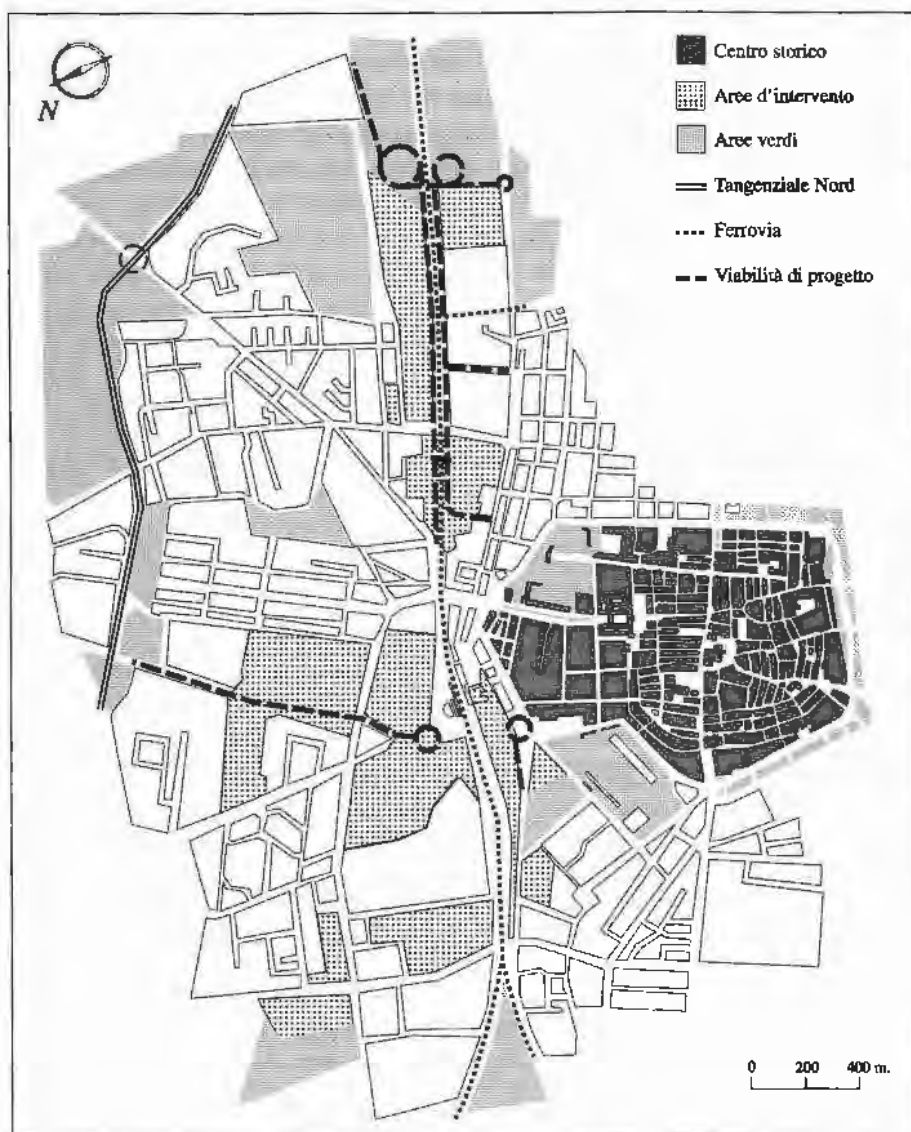


Figura 19 - Modena. Programma di riqualificazione urbana della fascia ferroviaria.

«Per fascia ferroviaria si intende l'area compresa tra il centro storico e la tangenziale nord che si estende a cavallo della ferrovia per 2,5 km su una superficie di oltre 100 ettari. Il programma di riqualificazione individua nove gradi compartiti di intervento, quattro pubblici [...] e cinque privati [...]. Per la prima fase, nel triennio 1999-2001, sono previsti investimenti pubblici per oltre 67 miliardi. A questi vanno aggiunti almeno 250 miliardi di investimenti privati. È prevista inoltre la realizzazione di circa 1.000 alloggi, in parte destinati alla vendita, in parte all'affitto. Un primo intervento strategico riguarderà la stazione ferroviaria. Con il trasferimento dello scalo merci si renderà disponibile una grande area nel cuore della città, riservata ad ospitare il centro intermodale dei trasporti [...]. Il secondo intervento strategico riguarderà il sistema stradale [...].»

nale: progetti ma anche valutazioni sull'efficacia delle tecniche e delle procedure utilizzate. Il secondo, costruito a ridosso del precedente, vuole proporre una riflessione sui caratteri della città attuale, le sue forme e le relazioni tra le parti.

Con questo progetto la città si offre ai ricercatori quale caso studio esemplare. Le questioni più rilevanti, discusse nel corso di due seminari svolti nel febbraio 1999 e marzo 2000, hanno carattere di generalità e declinano temi e metodologie dell'intervento nella città storica:

- l'abitare. Per la residenza e le funzioni ad essa legate superare le nozioni funzionaliste e pensare alla pluralità degli abitanti (soggettività plurale);
- la tipologia edilizia. Finalizzare le analisi tipologiche degli edifici alla individuazione degli elementi che possono essere modificati, piuttosto che alle invarianze;
- le centralità. Alle funzioni ospitate deve riferirsi un territorio più ampio di quello locale;
- l'accessibilità. Favorire la localizzazione di funzioni centrali nelle parti comprese tra il centro storico e la prima periferia;
- il tessuto urbano. Considerare l'assenza di connessione tra le differenti parti di città.

Town Center Management per lo sviluppo e la promozione del centro storico di Modena

Il progetto elaborato nel corso del 1998 non è contenuto nel Piano d'azione dell'assessorato al Centro storico della nuova amministrazione. Si vuole presentarlo comunque in quanto rappresenta un'esperienza interessante, e non consueta, di rapporto tra soggetti istituzionali e associazioni private sui temi della forma e dell'uso della propria città.

L'iniziativa, promossa dall'assessorato alle Politiche sociali, trova una definizione di attività e assetto nelle linee strategiche emerse dai Gruppi di innovazione che interagiscono con le altre attività e progetti avviati in base ad un ordine di priorità, di metodo e di comunicazione organizzativa, con particolare riguardo ai temi trattati dai gruppi di docenti e studenti universitari già descritti. I Gruppi di innovazione, costituiti con i rappresentanti degli enti territoriali e di gestione di servizi, dei settori dell'amministrazione comunale e delle associazioni e di organizzazioni della società civile, hanno prodotto alcune riflessioni circa la natura della città ed il rapporto della parte più antica con l'insieme urbano, con particolare riguardo per i modi di vita e di uso: mettere in campo e dare struttura al "sapere diffuso" sulla città e sulle sue possibili trasformazioni a partire dalle modalità quotidiane di uso dello spazio urbano. Il documento elaborato contiene alcuni interessanti elementi della configurazione urbana

e la proposta di tre Progetti pilota per il Town Center Management (16). Per ciascun progetto sono esplicitate le azioni positive da associare agli obiettivi che si riportano di seguito:

Progetto A: «Centro storico: l'ipotesi di struttura organizzativa permanente di Town Center Manager»

Obiettivo: la gestione del processo di sviluppo del centro storico e delle sue risorse non può prescindere da una organizzazione permanente di Town Center Manager: un servizio che si occupi di tutti gli aspetti della "città antica", anche con funzioni di osservatorio per il monitoraggio di tutti i suoi "indicatori". Occorre che ci sia un soggetto di riferimento (o un gruppo) ben bilanciato ma autorevole sul piano formale e sostanziale che individui le proposte per il centro storico e orienti i cambiamenti.

Progetto B: «Centro storico: la promozione delle attività e del patrimonio sociale, economico e culturale del centro storico e della comunità modenese»

- Marketing, comunicazione e promozione: il centro storico come protagonista

Obiettivo: partendo dall'interpretazione delle attuali vocazioni e progettualità, si mirerà alla valorizzazione e alla pubblicizzazione delle attività e del patrimonio sociale, economico e culturale del centro storico come interprete delle identità più proprie dell'intera popolazione modenese.

- Offerta commerciale, culturale, sociale e turistica: il centro storico come meta
- Obiettivo:** identificare un calendario coerente sull'offerta, che tenda al coordinamento di iniziative pubbliche/private rivolte ai differenti target prioritari.

Progetto C: «Centro storico: il rinnovamento dell'offerta commerciale e artigianale e la riqualificazione dell'arredo urbano»

- Riqualificazione dell'offerta attuale: evidenziare le esperienze significative
- Obiettivo:** individuare gli strumenti di supporto all'attuale compagine dell'offerta, per rafforzare quelle organizzazioni commerciali/artigianali che più sono in linea con l'identità ed il posizionamento del centro storico.

- Sviluppo di nuova offerta: ampliamento della gamma dei servizi

Obiettivo: individuare quali attività commerciali/artigianali debbano essere stimulate per la piena rifunzionalizzazione del centro storico.

- Arredo urbano e illuminazione

Obiettivo: sviluppare un piano organico di arredo urbano e dell'illuminazione del centro storico, che possa renderlo più accogliente e attraente sotto il profilo estetico.

(16) *Town Center Management per lo sviluppo e la promozione del centro storico di Modena*. Sintesi degli incontri, linee strategiche di discussione scaturite dai Gruppi di innovazione nel periodo ottobre 1998-gennaio 1999, a cura di GMIPRgroup, 15 febbraio 1999.

«Si dovrà tendere ad una interpretazione delle specificità di alcune aree del centro storico al fine di una loro caratterizzazione visiva. Conseguenza indiretta di tale percorso di riqualificazione sarà anche la percezione di una maggiore sicurezza e vivibilità» (17).

Il documento contiene anche obiettivi e azioni specifiche declinate secondo una più consueta ripartizione tematica e funzionale: arredo urbano, commercio e artigianato, cultura e turismo, edilizia residenziale, formazione e infanzia, marketing e comunicazione, mobilità pubblica e privata, parcheggi e sosta, servizi al cittadino e all'economia, sicurezza e problematiche sociali.

2.3 Potenza (18)

L'INTERVENTO

Nel corso degli anni novanta, a Potenza si avvia, e in parte si realizza, l'attuazione del Piano parcheggi, approvato nel 1990 e aggiornato l'ultima volta nel 1996. Con i cinque progetti – di cui uno per un parcheggio di servizio alla scala mobile esistente di via Manzoni – approvati, finanziati e in corso di realizzazione, si affronta il problema dell'accessibilità al centro storico che assume particolare rilevanza per la morfologia del territorio: il centro antico è su un crinale molto stretto e allungato (poco più di un chilometro), fra profondi valloni.

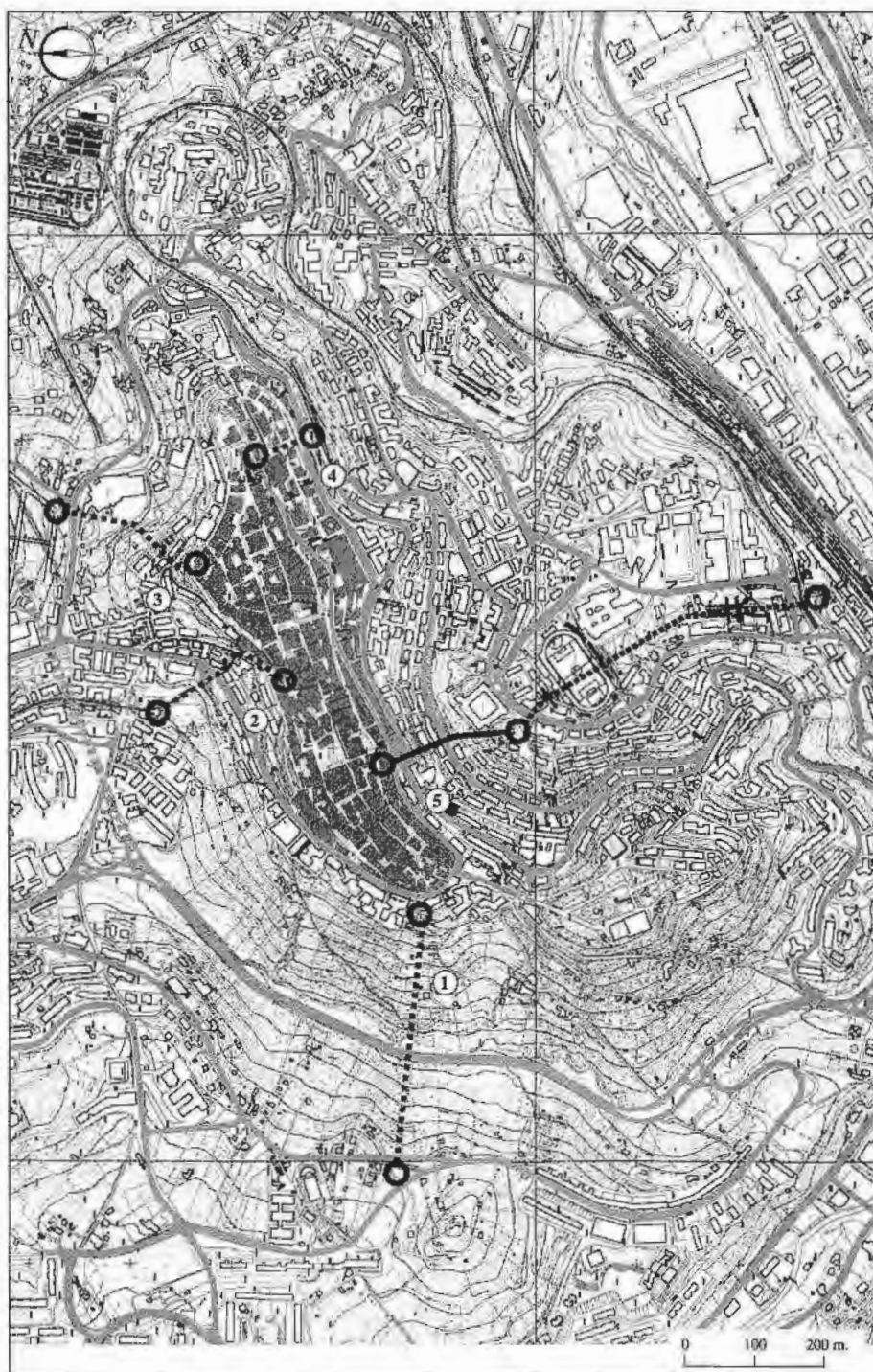
Le opere sono localizzate a corona lungo i margini, così come previsto dal piano, le cui scelte sono state approfondite dai progetti esecutivi che ne hanno modificato alcuni contenuti. Il miglioramento dell'accessibilità alla città alta si realizza secondo modi diversi, giacché gli interventi intendono riqualificare le aree di margine circostanti e potenziare le relazioni tra le parti di città. Per l'attuazione, l'amministrazione comunale ha anche utilizzato i "programmi complessi" previsti dalla legislazione, partecipando con successo ai bandi nazionali; ha inoltre attivato gli investimenti privati, nonché i fondi resi disponibili dalla legge 122/1989 per la regione Basilicata.

(17) *Ivi* p. 55 e seg.

(18) Le informazioni riportate sono aggiornate a febbraio 2000.

Materiali consultati:

- Variante al Progetto per la realizzazione di un impianto di ascensori tra corso Garibaldi e Corso XVIII Agosto, Programma di riqualificazione urbana del nucleo centrale della città, Comune di Potenza;
- Ministero dei lavori pubblici, Dicoter – INU, Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane, Roma, 1999;
- 4^a Rassegna urbanistica nazionale, Venezia 8-13 novembre 1999, *I casi in rassegna, Catalogo della mostra*, Roma, 1999;
- A. Buccaro (a cura di), *Le città nella storia d'Italia. Potenza*, Bari, 1997.



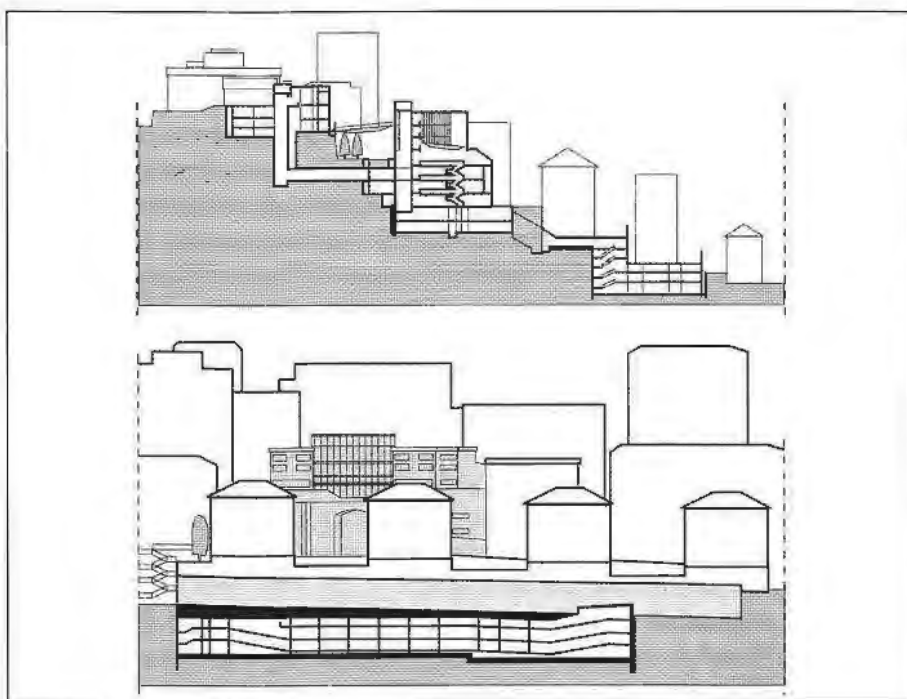


Figura 21 - Potenza. Programma di riqualificazione urbana (art. 2 legge 179/1992) dell'Area ex fornace lerace, tra il centro storico e l'università. Interventi previsti dal programma. Sezioni.

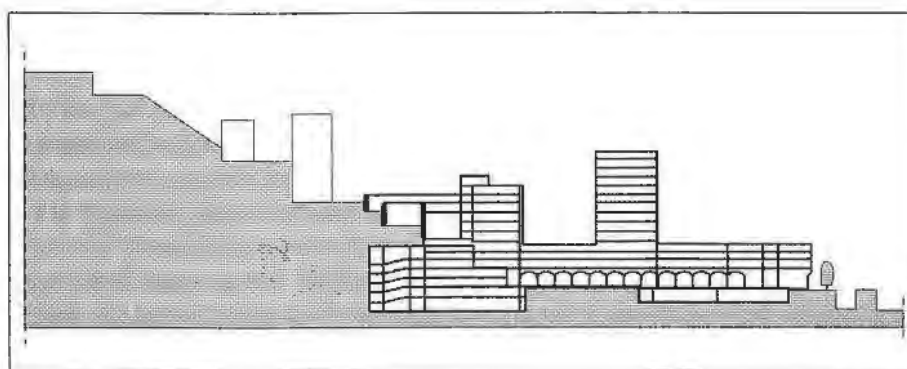


Figura 22 - Potenza. Programma di riqualificazione urbana (legge 341/1995) del nucleo centrale della città Area ex Castello. Interventi del programma. Sezione.

(a fianco) **Figura 20** - Potenza. Planimetria del centro storico.

Interventi per l'accessibilità al centro storico: 1. Area del Fosso Santa Lucia - Programma integrato (art. 16 legge 179/1992); 2. Via Manzoni (legge 122/1989, regione Basilicata); 3. Area ex fornace lerace - Programma di riqualificazione urbana (art. 2 legge 179/1992); 4. Area ex Castello - Programma di riqualificazione urbana (legge 341/1995); 5. Porta Santa Lucia (legge 122/1989, regione Basilicata).

LA CITTÀ (19)

Prima del terremoto del novembre del 1980 nel centro storico, dove sono ancora situate le funzioni centrali e le Istituzioni, abitano circa 9.000 persone a fronte delle attuali 6.500. Nell'immediato intorno e all'interno delle antiche mura si sono localizzati gli interventi di trasformazione successivi al secondo dopoguerra. La città è molto compatta e fortemente centralizzata.

Con il terremoto di novembre si accelerano alcuni processi di sostituzione dei residenti e si producono significative modificazioni. L'uso del territorio rurale per residenze singole o comunque a bassa densità subisce una sensibile accelerazione, anche in considerazione della maggiore sicurezza che gli abitanti riconoscono agli spazi aperti in caso di altri eventuali eventi sismici. Le funzioni centrali sono trasferite dagli edifici danneggiati del centro storico: alcune formalmente in via provvisoria, per altre invece, come per gli Uffici finanziari, si costruisce la nuova sede all'esterno.

A seguito del sisma nel centro storico sono stati eseguiti interventi di consolidamento e di risanamento conservativo su circa l'80% dell'edilizia privata, residenziale e commerciale, per un importo di circa 400 mld di lire (20), con i fondi resi disponibili della legge speciale per la ricostruzione 219/1981. In seguito all'abbandono della popolazione residente e alla realizzazione dei primi significativi interventi, è iniziata la sostituzione proprietaria con ceti sociali medio-alti, con preferenza per gli edifici borghesi più recenti, risalenti all'ottocento, con accesso all'alloggio dalla scala interna di distribuzione. Le case a schiera unifamiliari più antiche, di più modeste origini e dimensioni e con accesso diretto dalla strada, non trovano particolare consenso nel mercato immobiliare. L'amministrazione comunale ha attuato il programma di ricostruzione dando priorità agli edifici privati.

Le opere di consolidamento sugli edifici pubblici sono state attuate successivamente e alcune non sono ancora concluse. Questa scelta ha ulteriormente ridotto la possibilità del ritorno contestuale nel centro storico degli abitanti e della "parte pubblica". Riportare nel centro queste funzioni non è un'azione semplice, simmetrica all'intervento di recupero e di consolidamento dell'edilizia residenziale, sia per l'estensione delle competenze degli enti e delle istituzioni e sia per le recenti normative prestazionali relative alle sedi di edifici pubblici, sovente privi dei requisiti di sicurezza richiesti. D'altro canto non sempre è possibile, per la tipologia e le tecniche costruttive dei manufatti edilizi, eseguire i necessari lavori di messa a norma; alcuni di questi edifici infatti, eseguiti i lavori di consolidamento, sono utilizzati solo in minima parte o non lo sono affatto. Le attività commerciali per prime, tra gli usi non residenziali, hanno riutilizzato gli spazi precedentemente occupati, ma nel

(19) 65.577 abitanti, censimento ISTAT 1991.

(20) Gli importi in lire sono tutti al valore corrente.

frattempo il confronto imposto dalla grande distribuzione, collocata nella periferia esterna, impone il ridimensionamento e la riarticolazione del settore.

L'evento sismico ha dato riconoscibilità ed evidenza, non comuni per una città di piccole dimensioni, ad un processo di marginalizzazione fisica delle funzioni centrali verso le aree destinate esclusivamente a queste funzioni, poste nella periferia consolidata o ancora più esternamente. Le strategie per il centro storico sono attualmente finalizzate al riuso della città antica in particolare in funzione centrale. A tale scopo si intende prioritariamente favorirne l'accessibilità curando la progettazione e la realizzazione di spazi per la sosta degli autoveicoli e la viabilità, ma anche più complessivamente le infrastrutture per connettere le parti di città tra loro e con alcuni importanti poli esterni quali, ad esempio, l'ospedale regionale e la nuova sede universitaria.

I PROGETTI

• *Area del Fosso Santa Lucia* - Programma integrato (art. 16 legge 179/1992)

Un percorso meccanizzato collega il centro storico con la periferia ovest, superando il vallone di S. Lucia. Il tema della connessione con l'area ovest è stato trattato anche in uno studio di fattibilità finanziato dalla legge 64/1986.

Le opere: il collegamento meccanizzato, alcune strutture per il tempo libero e il commercio, oltre a residenze e commercio sul terminale della scala mobile.

Il programma integrato è stato approvato per la prima volta nel 1997 e modificato nell'anno successivo. A settembre 1999 è stato approvato l'Accordo di programma per la sua attuazione. Sta per essere appaltata la realizzazione della scala mobile. Per le opere relative al collegamento meccanizzato si è fatto ricorso ad un appalto concorso, da aggiudicare entro breve tempo, al quale hanno partecipato tre imprese. Per la gestione e l'attuazione del programma integrato, nel 1999 è stata costituita una società mista, a maggioranza pubblica, con il concorso del comune e delle imprese private che nel 1991 si sono attivate per promuovere l'intervento complessivo.

I finanziamenti: 15 mld di lire (legge 211/1992 sui trasporti rapidi di massa), 15 mld di lire con i fondi POP 94-99, 5 mld di lire da parte dei privati investitori. Per il previsto parcheggio, opera fondamentale per garantire la funzionalità del collegamento meccanizzato, erano destinati fondi dalla legge 122/1989 regione Basilicata. Allo stato attuale tale somma non è disponibile, ma potrebbe, in relazione alla capacità di accelerare i tempi di inizio dei lavori e di realizzazione dell'opera, essere riassegnata dalla regione Basilicata.

I privati realizzano direttamente circa 150 alloggi di edilizia convenzionata e volumetrie da destinare ad attività commerciali, per lo svago ed il tempo libero. Assumeranno la gestione di alcune superfici destinate al commercio da produrre come opere complementari della scala mobile, utilizzando un parziale finanziamento pubblico. A loro carico, oltre alla quota di cofinan-

ziamento della scala mobile, si calcolano le opere di urbanizzazione, per 6 mld di lire, da conteggiare a scomputo degli oneri relativi.

- *Area ex fornace Ierace* - Programma di riqualificazione urbana (art. 2 legge 179/1992)

Obiettivo del programma è la riqualificazione di un'area industriale dismessa (7 ettari circa) tra il centro storico e la nuova sede universitaria.

Le opere: strutture per nuove attività e servizi, una vasta area verde attrezzata, un percorso meccanizzato di collegamento con il centro storico e parcheggi multipiano.

Il programma nella sua edizione rimodulata, a seguito dell'ottenimento parziale del finanziamento statale, è stato definitivamente approvato nel 1998. L'area del progetto è ricompresa nel perimetro di un piano particolareggiato approvato nel 1998, di cui il PRU rappresenta un significativo stralcio.

Il costo totale del programma è di 31 mld di lire, di cui circa la metà a carico dei privati investitori. Il finanziamento statale attribuito è di 3,3 mld di lire, oltre a circa 2,8 mld della regione, che verranno utilizzati per la realizzazione della scala mobile. I costi effettivi di tutte le opere di urbanizzazione sono a carico dei privati operatori.

L'intervento pubblico, in parte realizzato dal privato con opere a scomputo, realizza l'impianto di collegamento pedonale meccanizzato (dislivello di 41,5 metri), l'acquisizione gratuita di aree per opere di urbanizzazione primaria e secondaria, la realizzazione di servizi scolastici e di verde pubblico, parcheggi in strutture multipiano per 12.000 mq coperti.

Interventi privati: edilizia residenziale e commerciale-direzionale (98.000 mc).

- *Porta Santa Lucia* (legge 122/1989, regione Basilicata)

L'intervento realizza un parcheggio multipiano (circa 300 posti) e una scala mobile alla porta S. Lucia, nel rione Mancusi.

Il progetto è stato definitivamente approvato nei primi mesi del 1999.

La scala mobile avrà un costo complessivo di circa 15 mld. Per ora è stato appaltato un primo lotto di 8 mld circa con i fondi della legge 80/1989 e del Piano triennale per l'ambiente.

Il parcheggio multipiano è realizzato con un investimento privato di 7 mld.

- *Area ex Castello* - Programma di riqualificazione urbana (legge 341/1995)

L'ambito urbano interessato dal programma è il nucleo centrale della città. L'area è situata nella zona orientale del centro storico ed è molto densamente edificata.

Gli obiettivi sono il riassetto urbano ed edilizio dell'area, il decongestionamento dal traffico veicolare, da perseguire tramite il miglioramento del trasporto pubblico, nonché la creazione di nuovi servizi alla popolazione. Le strutture da realizzare sono funzionalmente integrate.

Le opere: impianto con scambio intermodale tra rete ferrata (Stazione città delle Fal) e rete su gomma, percorso pedonale meccanizzato che mette in comunicazione con la via Pretoria (strada centrale del nucleo antico), parcheggio interrato su tre livelli (circa 200 posti) in corrispondenza della parte inferiore e connesso con il percorso meccanizzato. Il programma prevede la demolizione di un edificio scolastico e la costruzione di un centro polifunzionale situato in modo tale da consentire la visibilità centro storico-valle, la costruzione di un nuovo edificio scolastico e di una biblioteca pubblica. Nell'ambito d'intervento si realizzeranno anche lavori di sistemazione della pavimentazione stradale e l'adeguamento delle reti tecnologiche. «Completamente coperto, il percorso è costituito da tratti in piano e tratti verticali che attraversano i vari servizi pubblici previsti: ha inizio dalla Stazione città delle Fal [ferrovie lucane], per attraversare successivamente il parcheggio interrato multipiano da corso Garibaldi fino al muraglione di cemento armato di via Crispi. All'interno di tale muraglione, una volta ristrutturato e rivestito in pietra, verrà collocata una coppia di ascensori panoramici. Questi conducono a una scala mobile che, passando sotto la strada di via Crispi, arriva al centro polifunzionale dove il percorso si trasforma in una galleria urbana che, attraversando la Ludoteca, consente ai passanti di apprezzare le attrazioni e il flusso di pubblico. Due ascensori pubblici panoramici conducono, poi, a un altro tratto orizzontale interrato che passa sotto via Manhes e via Bonaventura per giungere, mediante un'altra coppia di ascensori, alla quota più alta dove è localizzato il mercato pubblico di via Pretoria» (21).

Il PRU è stato approvato dal Consiglio comunale nel luglio del 1998.

L'importo totale è di 28,57 mld di lire, finanziato ai sensi della legge 341/1995 e della legge 122/1989, regione Basilicata; 13 mld di lire sono a carico di privati investitori. La gara d'appalto per la costruzione e gestione delle opere, a cui avevano partecipato tre imprese, alla fine è andata deserta; la ragione addotta dagli imprenditori è relativa ai tempi stretti assegnati per la redazione del progetto esecutivo. La nuova gara corregge alcuni requisiti previsti per il progetto preliminare, al fine di poter valutare meglio, nel rispetto della legislazione vigente e delle norme comunitarie, i termini della convenienza economica del privato operatore alla partecipazione.

- *Via Manzoni* (legge 122/1989, regione Basilicata).

L'intervento prevede un parcheggio multipiano (circa 200 posti) vicino alla scala mobile esistente.

(21) «Variante al Progetto per la realizzazione di un impianto di ascensori tra corso Garibaldi e corso XVIII Agosto», Programma di riqualificazione urbana del nucleo centrale della città, comune di Potenza.

Intervento con finanziamento privato su aree pubbliche, per 4,2 mld di lire.

Il progetto è approvato, i lavori stanno per iniziare.

LE AZIONI DI PIANO

Gli interventi per il centro storico sono parte di politiche complesse per la città che prevedono:

- Redazione della Variante di assestamento del PRG – all'esame della Commissione nella passata legislatura, è stata rinviata la discussione per l'adozione. La Variante contiene l'adeguamento dei testi normativi anche per consentire l'attuazione dei PRUSST.
- Piano delle Campagne, Variante per le zone rurali, aree stralciate dal PRG approvato nel 1989, adottato nel maggio 1999. Prevede la concentrazione della nuova edificazione in aree già urbanizzate predisponendo, attraverso il trasferimento dei diritti edificatori, un sistema di convenienza adatto alle esigenze dei privati. La predisposizione di un sistema di distribuzione dei diritti edificatori è favorito dalla recente legge urbanistica regionale che prevede l'applicazione del modello perequativo. La pianificazione del territorio extraurbano è stata operata in relazione alle previsioni di assetto delle aree comprese nella zona urbana e con particolare attenzione all'ambito periurbano.
- "Programmi complessi" per la riqualificazione della città esistente, i finanziamenti pubblici, circa 95 mld di lire, sono in parte già disponibili; è previsto anche l'apporto di investimenti privati:
 - Programma di riqualificazione urbana per la zona est del centro, "Area ex castello";
 - Programma di riqualificazione urbana delle ex fornaci Ierace;
 - Programma di recupero urbano di Bucaletto;
 - Programma integrato, previsione di collegamento meccanizzato tra centro storico e periferia ovest, per l'area di Fosso santa Lucia;
 - Contratto di quartiere per i rioni Poggio Tre Galli e Cocuzzo;
 - PRUSST di Potenza e del comprensorio potentino (14 comuni): mobilità e trasporti con particolare riferimento al potenziamento della viabilità principale e sviluppo dei sistemi di trasporto pubblico, alla realizzazione e completamento di poli urbani destinati ad attrezzature pubbliche e di interesse generale (attrezzature per la cultura e il tempo libero, per l'istruzione superiore e la sanità), al completamento e alla riqualificazione della struttura urbana esistente (promozione di interventi privati in aree interne o di margine rispetto alla città esistente, con la promozione di programmi costruttivi destinati alla residenza e alle attività terziarie e direzionali caratterizzate da elevata qualità edilizia e urbanistica, in particolare degli spazi

e delle attrezzature pubbliche e di uso comune), allo sviluppo di attività produttive, anche in settori non tradizionali. Tra le attrezzature per la cultura sono compresi edifici pubblici nel centro storico da riadattare per la realizzazione di una residenza universitaria e per la nuova sede del Museo nazionale della Basilicata e gli uffici della Soprintendenza regionale. Il programma prevede l'impiego di risorse per un totale di 1.464 mld di lire, di cui 568 mld di investimento privato e 896 mld di finanziamento pubblico; per la città di Potenza (circa 67% del totale investimento) 345 mld di investimento privato e 634 mld di interventi assistiti da finanziamento pubblico.

- Programma di manutenzione urbana, 7 interventi per la città esistente (è escluso il centro storico), di cui 2 si avviano alla conclusione, si avvalgono anche dei contributi elaborati nei Laboratori di quartiere.
- Piani per il centro storico.

Il PRG, adottato nel 1960, contiene la disciplina esecutiva per il centro storico: il risanamento degli edifici e l'adeguamento della viabilità per consentire il flusso di traffico indotto dalle nuove attività localizzate. Nel decennio successivo, all'interno del centro storico si costruiscono numerosi manufatti edilizi anche di notevoli dimensioni (10-12 piani); il dispositivo ministeriale del 1971 di approvazione del Piano, attraverso la richiesta di redigere un Piano particolareggiato del centro storico per il risanamento conservativo disapprova, nei fatti, il merito della proposta. L'incarico è stato affidato nel 1973; il piano redatto non è mai stato approvato.

Successivamente, il Piano di recupero per il centro storico, approvato nel 1982, disciplina gli interventi sull'edilizia privata danneggiata dal terremoto del 1980. L'unità minima di intervento coincide con l'unità tipologica (altezze 3-5 piani, larghezza 5-6 metri, profondità 7-8 metri) al fine di corrispondere il più possibile al frazionamento proprietario. Le categorie di intervento per ciascuna unità tipologica sono desunte dall'articolo 31 della legge 457/1978, applicata in prevalenza nei due estremi — risanamento conservativo o consolidamento e demolizione con ricostruzione — che consentono un utilizzo più proficuo dei contributi finanziari messi a disposizione con la legge 219/1981. Gli interventi realizzati hanno apportato modifiche interne alle unità edilizie per gli adeguamenti igienici, inoltre le modifiche dimensionali o distributive sono state realizzate con rifusioni orizzontali e verticali. Il piano ha previsto la demolizione delle numerose superfetazioni. Successivamente questa norma è stata modificata nel senso di subordinare l'eventuale demolizione dei corpi aggiunti alla verifica di stabilità dell'edificio. I controlli effettuati a tal fine hanno dato riscontri positivi e, nei fatti, hanno legittimato la consistenza e la forma attuali.

Gli interventi realizzati nel centro storico, giudicati sostanzialmente validi per la quantità e la qualità, si sono avvalsi della congiunzione positiva, probabilmente contingente, di più competenze: la cura posta dai tecnici professionisti e le capacità di lavoro delle piccole imprese artigiane locali insieme con le funzioni di coordinamento svolte dai tecnici dell'amministrazione comunale.

Nel 1993 viene conferito l'incarico per il Piano particolareggiato del centro storico per gli interventi sulle parti pubbliche e sugli spazi aperti, in particolare per undici ambiti con edifici e aree pubblici stralciati dal Piano di recupero. Il piano conferma la disciplina del precedente strumento urbanistico, con modifiche relativamente modeste nel merito della fattibilità e delle procedure. Propone invece interventi per il ridimensionamento volumetrico degli edifici realizzati nel corso degli ultimi 50 anni che hanno profondamente alterato i caratteri originari del centro storico. Tali interventi sono realizzabili allorquando si verifichino condizioni di fattibilità, soprattutto da parte dei privati proprietari. L'obiettivo è sicuramente la ricontestualizzazione di alcune zone del centro, ma prioritariamente si vuole procedere alla messa in sicurezza del territorio per ridurre gradualmente le condizioni di rischio sismico nell'area centrale. Su tale indicazione (gli interventi di riduzione volumetrica non sono infatti immediatamente prescrittivi) si è registrato il dissenso di molti proprietari coinvolti. Il trasferimento dalla città antica verso le zone rurali sembra essere maggiormente accettato rispetto alla necessità di predisporre adeguamenti (assentire alle trasformazioni prescritte) nella città compatta per raggiungere la soglia accettabile di sicurezza del territorio.

Oltre alla disciplina per la trasformazione dei manufatti edilizi pubblici, il Piano affronta il tema della separazione funzionale dell'antico insediamento in due parti: intorno alla via Pretoria la città commerciale, la parte maggiormente frequentata; ad ovest, invece, le aree meno "pregiate", dove sono stati realizzati gli interventi di edilizia pubblica negli anni cinquanta e sessanta (piano Fanfani). Per tentare di stabilire una connessione con la città esterna, si propongono due aree verdi ai margini, di collegamento con piazza Crispi e l'area di san Rocco.

Contemporaneamente al piano particolareggiato, vengono conferiti gli incarichi per le aree consolidate esterne alle mura: l'una è costruita con le indicazioni contenute nel piano di ampliamento del 1928, l'altra è un quartiere operaio di fine ottocento, con case a schiera poste a lato dell'antica fabbrica di laterizi. La concomitanza dei tre strumenti urbanistici non riesce però a produrre una proposta articolata sulla città storica dentro e fuori le mura: il piano del centro storico è il solo adottato dall'amministrazione comunale.

LE POLITICHE

Un'attività di pianificazione tutto sommato intensa, data anche la dimensione demografica della città, caratterizza la storia di Potenza dal secondo dopoguerra. Il piano urbanistico generale del 1960 contiene la prima disciplina dettagliata per il centro storico per il quale, successivamente, sono stati redatti piani attuativi specifici: non sempre, tuttavia, adottati o attuati, spesso interrotti nelle procedure amministrative o comunque sospesi di fatto. I numerosi strumenti di pianificazione della città sono predisposti con il ricorso a tecnici urbanisti non locali, in genere accademici "esterni": modalità non rara, che tuttavia assume localmente una declinazione particolare nella quantità e densità delle vicende di pianificazione e nella dimensione temporale sensibilmente ampia dedicata alle singole fasi del processo.

L'amministrazione comunale si è misurata nondimeno con la disponibilità di notevoli risorse finanziarie pubbliche per la realizzazione di opere ed infrastrutture per il territorio: gli interventi destinati specificatamente al Mezzogiorno; i finanziamenti per la ricostruzione dopo il terremoto del 1980; le quote attinte a leggi e programmi di settore (ad esempio la legge Tognoli per i parcheggi, del 1989); fino all'esperienza degli anni novanta con l'attuazione dei nuovi "Programmi complessi". Questa lunga pratica ha prodotto complessivamente l'apprendimento delle modalità d'implementazione dei progetti di opere pubbliche.

Negli corso degli anni l'ente pubblico ha costruito per sé il ruolo di decisore forte le cui forme e pratiche non trovano adeguata corrispondenza con le novità imposte dalle nuove disposizioni legislative in materia. Queste risiedono sostanzialmente in due ordini di ragioni. La prima attiene al funzionamento interno delle amministrazioni, in particolare la necessità di affrontare procedimenti innovativi che prevedono responsabilità dirette e personali e richiedono, come condizione di fattibilità, anche la cura e l'attenzione alla corretta sequenza delle differenti fasi temporali. La seconda riguarda la capacità di stabilire relazioni con i soggetti privati, ovvero di favorire forme di compartecipazione alle decisioni ed alla promozione degli interventi e ricostituire la mappa delle responsabilità secondo la strategia del partenariato tra soggetti pubblici e privati.

I numerosi progetti urbani approvati e in corso di realizzazione infatti sperimentano nuove relazioni tra soggetti pubblici e privati che investono risorse finanziarie ma anche idee e progettualità; l'amministrazione comunale, tra il 1997 e il 1999, ha inoltre predisposto una strategia di comunicazione e di confronto con la città per rispondere in qualche modo alle nuove domande: la prima conferenza cittadina sull'urbanistica e l'ambiente per coinvolgere i soggetti istituzionali e organizzati, enti pubblici ed associazioni sociali e di imprenditori, interessati alle problematiche della città, insieme con la Consulta comunale per il territorio e l'ambiente e l'attivazione dei Labo-

ratori urbani per la predisposizione dei Programmi di manutenzione urbana, alcune esperienze di urbanistica partecipata.

2.4 Sulmona (L'Aquila) (22)

LA CITTÀ (23)

Posta tra i due parchi nazionali della Majella e del Gran Sasso, la città è candidata naturale, per rango e posizione, ad ospitare funzioni centrali di promozione e di supporto al turismo montano e culturale. Sulmona stenta, ciononostante, ad assumere le forme e i modi di una urbanità appropriata. Le politiche per la città attivate dai soggetti pubblici e privati, in particolare quelle per il centro storico di cui si vuole dar conto, sembrano voler in qualche modo fornire risposte in questa direzione. Per tenere conto di opere appena realizzate o in corso di esecuzione, ad esempio, il riuso di alcuni edifici e complessi monumentali: l'ex liceo scientifico, i cui lavori sono finanziati con i fondi del Giubileo, diventa la Casa del pellegrino, foresteria per i turisti che si spostano lungo la direzione appenninica, che dall'Umbria tocca i percorsi e i luoghi – monasteri, eremi e conventi – dei frati francescani e dei monaci celestiniani, fino al Gargano e al santuario di padre Pio a San Giovanni Rotondo; il grande complesso monumentale della Badia Morronese, ai piedi dell'eremo di Pietro-Celestino, per secoli la Casa madre dell'ordine celestiniano, a seguito della demanializzazione dei beni ecclesiastici, è stato destinato a carcere. I lavori di restauro e consolidamento attualmente in corso consentiranno, a breve, di destinare alcuni locali ad uffici della Soprintendenza, dato che la proprietà è stata trasferita al Ministero per i Beni Culturali, altri a funzioni amministrative del parco nazionale della Majella e a spazi differenziati per la ricettività turistica e per manifestazioni culturali.

Il centro storico della città presenta un importante degrado fisico piuttosto diffuso e caratteri di marginalità sociale rispetto all'intero territorio, che pure, nel complesso, attraversa un periodo di profonda crisi, anche a seguito

(22) Le informazioni riportate sono aggiornate a gennaio 2000.

Materiali consultati:

- comune di Sulmona, Avviso pubblico, Confronto concorrenziale per la selezione dei programmi di iniziativa pubblica e privata da ammettere a finanziamento in base al programma quadriennale regionale per l'edilizia residenziale pubblica 1992-95;
- Programma integrato di intervento, articolo 16 – legge 17 febbraio 1992, n. 179, «Area ex cinema Balilla»;
- comune di Sulmona, Documento sui programmi integrati e di recupero urbano. Valutazione delle proposte e controdeduzioni del Comune;
- regione Abruzzo, Programma quadriennale 1992-95 di edilizia residenziale pubblica, Attuazione del Programma integrato da realizzarsi nel comune di Sulmona in località via Gramsci – via Pantaleo – finanziato a valere sui fondi ex articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179. Accordo di programma (art. 27 legge 142/1990 integrato e modificato dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, artt. 8-bis e 8-ter L.R. 70/1995), 16 aprile 1999;
- Alcuni elaborati preliminari del progetto della Variante del Piano regolatore generale.

(23) 24.139 abitanti, censimento ISTAT 1991.

della ristrutturazione industriale nella valle Peligna e della conseguente crisi economica dell'area.

L'abbandono degli edifici nella parte antica della città ha riguardato dapprima i gruppi sociali con maggiore disponibilità di spesa; in seguito il comportamento si è esteso in modo pressoché indifferenziato. Alla volontà dei proprietari-abitanti di recuperare le singole unità immobiliari non corrisponde la disponibilità di operatori economici con dimensioni/capacità d'investimento adatte ad affrontare la trasformazione di un'unità minima d'intervento (isolato). Neppure le imprese sembrano interessate ad investire direttamente, quali operatori immobiliari, nel tessuto edilizio antico: il mercato immobiliare, infatti, è poco dinamico e i costi di ristrutturazione e di restauro sono ritenuti impegnativi e non congruenti al prezzo medio del mercato locale.

Dal 1998, a Sulmona ha sede l'Istituto superiore europeo per l'artigianato del recupero in edilizia (ISEA). L'Istituto, costituito da un consorzio con soggetti pubblici e privati esterni, persegue uno statuto di eccellenza e volontà di affermazione non solamente nel territorio regionale: opportunità di cui la città potrebbe avvalersi positivamente.

L'INTERVENTO

Negli ultimi anni, l'amministrazione comunale ha inteso promuovere varie iniziative per la parte antica della città. Con l'affidamento dell'incarico per la redazione della Variante al piano regolatore generale — i materiali definitivi sono stati consegnati dai redattori, ma lo strumento non è stato ancora adottato — si è avviato il confronto sulle forme e i modi degli interventi di trasformazione.

Dal 1995 si percorre anche la strada dei "programmi complessi", Programmi integrati e Programmi di riqualificazione urbana. Ai sensi della legge regionale 64/1999 — che cofinanzia le opere previste in regime di accordo pubblico/privato — sono stati presentati alla regione, per essere ammessi a finanziamento, due progetti di iniziativa privata per il centro storico, il cui iter completo non è ancora concluso, assunti dall'amministrazione con delibera consiliare. È tuttavia interessante segnalare che le aree considerate corrispondono per parte della superficie a due Zone urbane di trasformazione (ZUT) contenute nella Variante di piano, che ne indica la attuazione anche con il ricorso ai "programmi complessi" (artt. 30-bis e 30-ter della legge urbanistica regionale 18/1983). I progetti, a ridosso delle mura della città, riguardano gli spazi liberi e gli edifici compresi, residenza e terziario. Particolare attenzione viene posta agli spazi per la sosta degli autoveicoli. Una delle due proposte, nell'area di Porta Molina, riguarda uno spazio di grandi dimensioni: dalla spina più prossima alle mura, alle aree esterne, in direzione del fiume Gizio. Il progetto è stato redatto anche nella forma giuridica del piano di recupero di iniziativa privata da proporre all'amministrazione comunale per l'approvazione qualora non ammesso dalla regione al beneficio dei finanziamenti.

Con avviso pubblico del 20 aprile 1995, l'amministrazione comunale invita i soggetti pubblici e privati a partecipare ad un confronto concorrenziale per la selezione di programmi (proposte d'intervento sul territorio comunale d'iniziativa pubblica e privata) da ammettere a finanziamento in base al *Programma quadriennale regionale per l'edilizia residenziale pubblica 1992/95*, e da attuare attraverso lo strumento del Programma integrato di intervento (delibera regionale n. 5248/C del 18 ottobre 1994, in attuazione delle leggi 179/1992 e 493/1994). La regione ammette a finanziamento (graduatoria pubblicata sul Bollettino Ufficiale della regione Abruzzo del 26 agosto 1997) il "Programma integrato ex cinema Balilla". La proposta d'intervento, selezionata con delibera comunale del 31 luglio 1995, riguarda la zona A (D.M. 1444/1968) del territorio comunale.

IL PROGETTO

Il "Programma integrato ex cinema Balilla" è d'iniziativa privata e riguarda un isolato nel centro storico di particolare interesse per la posizione a ridosso del corso Ovidio e del complesso monumentale della SS. Annunziata, e per la qualità e la funzione degli edifici. L'ex cinema Balilla è un protagonista della vita culturale della città, insieme con il teatro, a partire dagli anni trenta. Ora è in stato d'abbandono e di degrado; nondimeno, permane nel ricordo degli abitanti il ruolo svolto. L'edificio ha caratteri costruttivi e decorazioni di riconosciuto pregio che si vogliono salvaguardare attraverso il consolidamento strutturale e il restauro conservativo delle finiture. Costituiscono il comparto, oltre alla sala cinematografica (superficie 355 mq, comprensiva del piano terra e dei due ordini di gallerie), un edificio adibito a ristorante-trattoria, attualmente non in uso (202 mq) e un fabbricato residenziale, su quattro piani (404 mq). Gli edifici sono separati da due cortili. Si prevede la riutilizzazione commerciale (bar, ristorazione e attività connesse), ricreativa (ballo, musica, tempo libero) e culturale (concerti, convegni, proiezioni ecc.); il restauro e la ristrutturazione dell'edificio del ristorante riguardano anche il trattamento a verde dello spazio del cortile interno; degli alloggi ricavati nel terzo fabbricato, quelli al piano sottotetto e al piano terra sono riservati agli studenti e la proprietà sarà trasferita al comune; due aree inedificate, esterne al comparto ma contermini (circa 600 mq), sono destinate a parcheggio. Il recupero di aree da destinare a parcheggio è un adeguamento del progetto iniziale predisposto per accogliere la raccomandazione contenuta nella valutazione sintetica redatta dalla struttura tecnica dell'amministrazione comunale, in occasione della prima selezione dei programmi: «L'intervento di trasformazione e recupero proposto, apprezzabile in sé, determina un incremento del carico urbanistico della zona, già notevolmente deficitaria di aree a parcheggio. Pertanto è auspicabile che tale proposta sia integrata con un intervento di recupero di aree o immobili da destinare a parcheggio».

L'importo complessivo per la realizzazione dell'intervento, al netto del costo dei manufatti esistenti, è di 1,421 mld di lire (24); il finanziamento concesso dalla regione è di 0,4 mld di lire, reso disponibile dai fondi del Programma quadriennale per l'edilizia residenziale pubblica 92-95 (legge 179/1992).

La destinazione indicata per l'ex cinema Balilla, difforme dalle previsioni esistenti, ha imposto di inserire i termini della Variante urbanistica nell'ambito dell'Accordo di programma (art. 27 legge 142/1990 integrato e modificato dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127; artt. 8-bis e 8-ter legge regionale 70/1995) sottoscritto il 16 aprile 1999 da regione, provincia e comune.

LE POLITICHE

Attraverso l'avviso pubblico *Confronto concorrenziale per la selezione dei programmi d'iniziativa pubblica e privata da ammettere a finanziamento in base al programma quadriennale regionale per l'edilizia residenziale pubblica 1992-95*, l'amministrazione comunale invita i soggetti pubblici e privati a proporre interventi di trasformazione che possono riguardare tutto il territorio comunale. Tuttavia, per i Programmi integrati si invita a concentrare l'attenzione «alla riqualificazione del tessuto urbano degradato e dismesso (vecchie aree industriali), con integrazione degli interventi tra pubblico e privato (art. 16 legge 179/1992)». Con la prima raccomandazione, l'amministrazione comunale sostiene (orienta e guarda con favore) le iniziative tese alla riqualificazione della parte più antica della città.

Le politiche pubbliche avviate nel tempo, per favorire il ritorno/permanenza degli abitanti nel centro antico e gli investimenti degli operatori economici, si sono avvalse prevalentemente di interventi finanziari: sgravi fiscali, mutui agevolati e canali privilegiati per finanziamento a fondo perduto. L'iniziativa privata in queste forme è stata incentivata da più soggetti pubblici con leggi finanziarie e iniziative specificatamente rivolte a sostenere l'intervento sui manufatti edilizi del centro storico.

Il governo centrale, attraverso le ordinanze e le leggi speciali emanate a seguito degli eventi sismici del 1984, assegna complessivamente al comune 10 mld di lire a fondo perduto per le opere di consolidamento e riparazione degli edifici danneggiati. Per primi sono stati ammessi a finanziamento quelli ricadenti nella fascia A (fortemente danneggiati, con ordinanza di sgombero). Sono stati eseguiti, inoltre, interventi di consolidamento per le opere e gli edifici pubblici e ripristinate le reti tecnologiche danneggiate.

La regione Abruzzo, con la legge 49/1989, *Provvidenze per il recupero dei centri storici*, sostiene finanziariamente le iniziative volte alla conservazione, al recupero e alla valorizzazione dei centri storici. A Sulmona sono destinati 2 mld di lire.

(24) Gli importi in lire sono tutti al valore corrente.

L'amministrazione comunale, con uno stanziamento di 0,5 mld di lire, assegna contributi calcolati sulla quota del 20% della spesa di ciascun intervento, per una cifra massima di 16 milioni di lire.

Nel corso degli anni, solo un numero molto limitato di proprietari ha fatto ricorso agli incentivi finanziari messi a disposizione: gli esiti visibili nella città fisica sono nel complesso marginali. Le politiche finanziarie a sostegno dell'iniziativa privata (assegnazione di quote pari al 20-50% della spesa sostenuta) non producono risultati significativi (sperati). L'insieme degli strumenti messi a disposizione dai soggetti pubblici, ad esclusione, naturalmente, di quelli a totale copertura di spesa, resi disponibili a seguito del terremoto, non costituisce motivo sufficiente di richiamo per gli investimenti privati. Generalmente costoro utilizzano i vantaggi concessi a margine di una decisione già assunta: gli incentivi finanziari sono ritenuti troppo marginali rispetto all'investimento complessivo o non sufficientemente convincenti le politiche territoriali pubbliche.

L'amministrazione comunale affronta questi temi anche nel progetto di Variante al PRG (gruppo incaricato: Giovanni Crocioni e Roberto D'Agostino progettisti, con la consulenza di Pierluigi Properzi e Paolo Giorgi, Vincenzo Di Cerchi per l'Ufficio del piano).

LE AZIONI DI PIANO

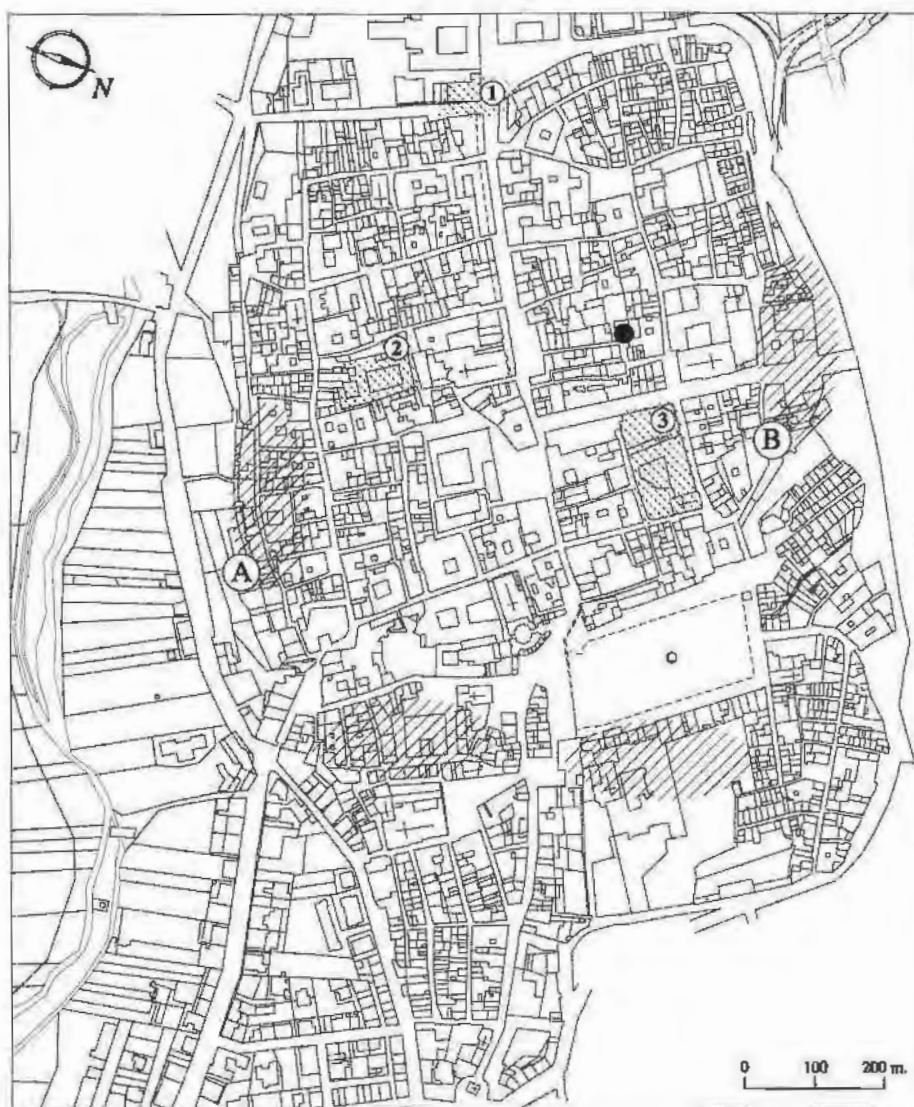
Il PRG vigente è stato redatto dal gruppo Tecnici emiliani associati e approvato nel 1984. Il piano rinvia l'attuazione a piani particolareggiati; nondimeno nella relazione si evidenziano alcuni caratteri fisici e funzionali del centro storico e si propongono, inoltre, alcuni temi progettuali dai quali si ritiene di non poter prescindere. In particolare si raccomanda di non finalizzare gli interventi alla esclusiva conservazione dei beni monumentali ma di estendere la salvaguardia all'ambiente e alle sue implicazioni sociali. Le caratteristiche individuate — popolazione residente pari a un terzo dell'intera città, equilibrio delle funzioni, indiscussa centralità nel territorio — attualmente sono sensibilmente modificate, tuttavia gli interventi successivi tendono a confermare le intenzioni generali: consolidare/favorire la presenza di ceti sociali per le attività minori (artigiani e commercianti) ed evitare il terziario congestionante.

Il progetto della Variante al PRG, *«Per la città consolidata ed il sistema dei servizi»*, riguarda il trattamento delle numerose aree vincolate per servizi dal piano vigente (D.M. 1444/1968), mai acquisite alla proprietà pubblica a tale scopo, e della città consolidata, centro storico e aree circostanti, secondo le previsioni contenute nel Piano regolatore redatto da Aschieri (approvato nel 1934). Il progetto di piano, acquisito dall'amministrazione comunale nel 1998, non è stato ancora adottato.

In occasione della revisione del PRG, l'amministrazione comunale e la

Soprintendenza regionale hanno avviato una politica di collaborazione, opportuna in considerazione del fatto che il centro storico è compreso nell'elenco stilato ai sensi dell'articolo 1 della legge 1497/1939. La Convenzione tra le due istituzioni è stata firmata il 27 ottobre 1996. La finalità è la ricerca/studio sulla città storica di Sulmona, anche a supporto della redazione degli strumenti urbanistici. La Convenzione non è onerosa: l'amministrazione comunale offre la disponibilità delle strutture logistiche ai tecnici messi a disposizione dalla Soprintendenza che prestano al progetto il proprio lavoro continuativo.

Ai fini della redazione della Variante il rilevamento degli edifici del centro storico è stato effettuato dai tecnici della Soprintendenza utilizzando una scheda concordata. Nel corso del rilievo i tecnici hanno verificato la incongruità tipologica delle superfetazioni realizzate dopo la seconda guerra mondiale per dotare gli alloggi di servizi igienici. I casi rilevati sono confluiti nell'Abaco delle tipologie edilizie nel quale ciascun idealtipo è affiancato dallo stato di fatto, in virtù di una possibile assimilabilità, e posti in successione secondo un ordine di decrescente scostamento. Le Norme tecniche sono riferite agli idealtipo e regolamentano gli interventi possibili per i casi associati. Le categorie di intervento considerate sono il restauro e risanamento conservativo, desunte dalla legge 457/1978; per numerosi edifici di rifusione tipologica è prevista la ristrutturazione parziale che mira a trasformare il manufatto conservandone alcune parti significative. È previsto l'intervento diretto su ciascuna unità tipologica. All'analisi tipologica della città antica, che costituisce il riferimento all'impianto normativo, si affianca la proposta delle Unità morfologiche individuate sulla base della gerarchia dei percorsi, della struttura tipomorfologica degli isolati e delle emergenze architettoniche. La definizione di queste non trova riscontro nella struttura normativa e progettuale. Il piano perimetra inoltre cinque complessi notevoli nei quali l'intervento è subordinato ad un Progetto unitario edilizio: il polo cultura — a comprendere il teatro comunale — il polo assistenza e servizi sociali e l'area di passaggio dalla villa comunale al corso Ovidio, tema progettuale particolarmente significativo. Anche in considerazione della possibilità che la città possa a tutti gli effetti configurarsi come luogo urbano centrale per le attività e le funzioni, in particolare di servizio, del parco nazionale della Majella, sono state individuate quattro aree di particolare interesse e trasformabilità in relazione alla posizione, al degrado e alla qualità dei manufatti edilizi, nelle quali si prevede di concentrare le risorse finanziarie disponibili. Tali aree, di rilevanti dimensioni, sono le Zone urbane di trasformazione (ZUT): per ciascuna è stata predisposta una scheda contenente il progetto del suolo. Le Zone, per le quali l'intervento è subordinato alla perimetrazione del comparto, si possono attuare attraverso un piano urbanistico preventivo o i «programmi complessi» (artt. 30-bis e 30-ter della legge urbanistica regionale 18/1983).



● "Programma integrato ex cinema Balilla", programma approvato

A Proposta di Programma di riqualificazione urbana, zona di Porta Molina

B Proposta di Programma di riqualificazione urbana, via Federico II

▨ Zone urbane di trasformazione (ZUT), indicazione contenuta nella proposta di Variante al PRG, attuabili anche con i Programmi complessi (art. 30-bis e 30-ter della legge urbanistica regionale)

▩ Progetti edilizi unitari, indicazione contenuta nella proposta di Variante al PRG:

1. Ingresso a corso Ovidio dalla villa comunale

2. Polo servizi sociali

3. Polo cultura

Figura 23 - Sulmona. Planimetria del centro storico.

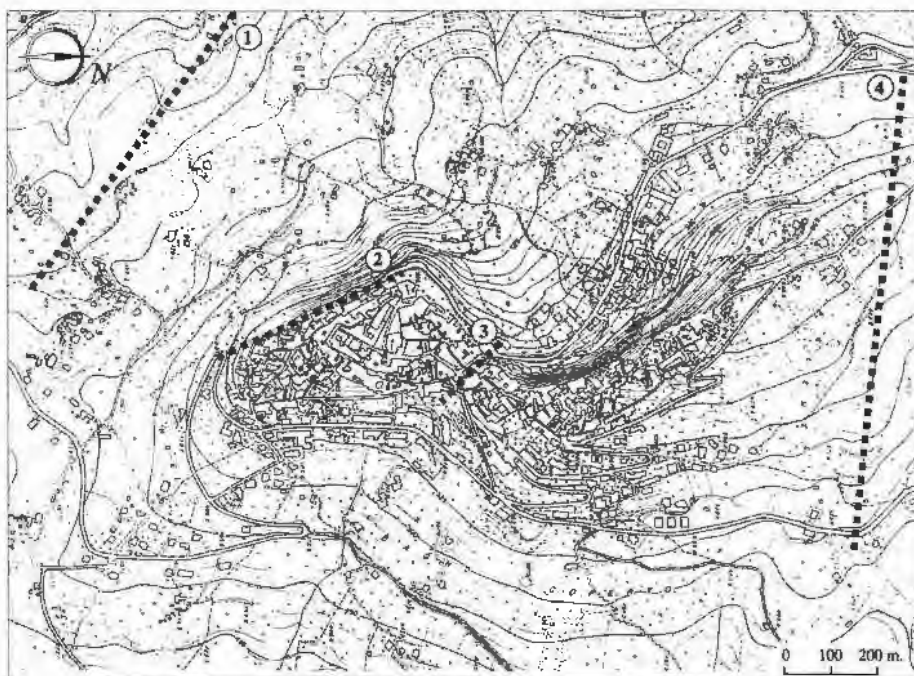
ISEA - ISTITUTO SUPERIORE EUROPEO PER L'ARTIGIANATO DEL RECUPERO IN EDILIZIA

Nell'aprile del 1998 la regione Abruzzo, l'ANCE Abruzzo, la Società Abruzzo informatica e la Società Delpreca hanno dato vita al Consorzio «Istituto superiore europeo per l'artigianato del recupero in edilizia», con sede a Sulmona. Gli obiettivi: «La nostra regione, come tante altre in Italia, ha un notevole patrimonio edilizio da recuperare, soprattutto nei centri storici minori. Considerata la evidente importanza che nel corso dei prossimi anni andrà ad assumere la riqualificazione ed il recupero nella programmazione nazionale ed europea, l'istituto si prefigge lo scopo di essere strumento di supporto alle decisioni con iniziative quali:

- costituzione di una banca dati riferita ad artigiani in possesso di particolari conoscenze nel campo delle tecniche e dei materiali in architettura. Scopo principale di questa banca dati è di mettere in contatto i tecnici con gli artigiani avendo cura di documentare e descrivere nelle schede le manualità particolari e la volontà di spostarsi sul territorio, indicando altresì le capacità produttive della stessa ditta. Un corredo fotografico permetterà di valutare immediatamente le qualità dei manufatti presentati;
- formazione di corsi in Italia e all'estero che possano permettere il trasferimento di conoscenze materiali e non, rendendo possibile la riacquisizione di metodi di lavoro un tempo presenti in Italia e ormai scomparsi;
- partecipazione a convegni e conferenze riguardanti l'architettura bioecologica, il risparmio energetico e il recupero, nel rispetto dei metodi compatibili a livello economico ed ambientale;
- partecipazione attiva al fianco di amministrazioni (è notevole il rapporto con la regione Abruzzo) nel campo della programmazione con studi e ricerche che consentano di accomunare le tecniche di lavorazione al discorso più ampio riferito alla qualità della vita» (25).

Le azioni specifiche da compiere: il recupero e la documentazione di antiche tecniche costruttive rispettose dell'ambiente circostante; la formazione di maestranze esperte in materiali eco-compatibili; la partecipazione attiva alle azioni che la regione Abruzzo avvia a livello legislativo in questo campo. Recentemente è stato costituito un tavolo di concertazione con la partecipazione dell'ISEA, della regione, della Soprintendenza e della Scuola edile, aperta anche ad altri contributi, al fine di coordinare le risorse, le azioni e le decisioni sui temi comuni dell'intervento sul patrimonio edilizio antico.

(25) Dai materiali diffusi dall'ISEA.



Proposte per la deviazione della strada Sora-Alatri in corrispondenza del centro storico:

1. «Circonvallazione larga» esterna, bretella di congiungimento di strade esistenti. La proposta è contenuta nel Piano regolatore generale, aggiornamento 1994;
2. Circonvallazione in prossimità del centro storico. La proposta contenuta nel Progetto I classificato *ex equo* al «Concorso di idee per la sistemazione urbanistica del centro storico»;
3. Attraversamento in galleria in corrispondenza di via Gracilia nel centro storico. La proposta è contenuta nel Progetto III classificato e in uno dei due Progetti segnalati al «Concorso di idee per la sistemazione urbanistica del centro storico».

Tracciato del tunnel di attraversamento in galleria finanziato e in corso di realizzazione;

4. Circonvallazione, bretella di congiungimento di strade esistenti. La proposta è contenuta nel Progetto I classificato *ex equo* al «Concorso di idee per la sistemazione urbanistica del centro storico».

Figura 24 - Veroli. Planimetria della città.

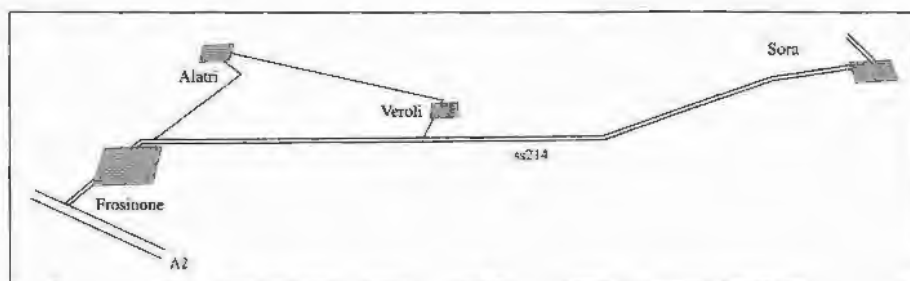


Figura 25 - Sistema di viabilità territoriale.

2.5 Veroli (Frosinone) (26)

IL TEMA

A Veroli il tema della viabilità si problematizza nel trattamento della concorrenza del traffico locale in direzione Sora-Alatri. L'antica strada di collegamento, che attraversa il centro storico nella sua parte più stretta — l'altura sulla quale è costruita la città antica è una conformazione a sella che separa la valle del Liri da quella del Sacco — è tuttora l'unica a consentire lo spostamento lungo la direzione E-NO. Il tema affrontato è la deviazione del traffico locale di transito dalla città murata.

Il PRG (aggiornato nel 1994) propone, al riguardo, due soluzioni: una galleria nella parte più stretta della collina, in corrispondenza della strada di attraversamento, e una circonvallazione "larga" a sud, esterna al centro storico, che congiunge due strade esistenti.

Due anni dopo (nel 1996), il comune di Veroli bandisce un «Concorso di idee per la sistemazione urbanistica del centro storico». Obiettivo principale è il superamento dell'attraversamento del centro storico: «Finalità del concorso. L'amministrazione nell'intento di migliorare la vivibilità e la qualità della vita del comune vuole procedere ad una sistemazione urbanistica e viaria del centro storico che risolva i problemi relativi a: viabilità, parcheggi, arce di sosta pedonali e percorsi. In particolare l'amministrazione intende risolvere la problematica relativa all'attraversamento del centro capoluogo da parte delle direttrici di grande comunicazione e migliorare l'utilizzo dei percorsi originali per una nuova e più moderna interpretazione del centro storico. Il concorso ha quindi come obiettivo la riqualificazione e la valorizzazione del centro capoluogo nella sua unità funzionale attraverso l'applicazione di specifiche soluzioni urbanistiche ed infrastrutturali in relazione alla vocazione turistico-residenziale del centro storico. Particolare attenzione dovrà essere posta nella soluzione della problematica relativa all'attuale attraversamento del centro capoluogo da parte della strada provinciale» (27).

I termini delle valutazioni espresse dalla Commissione del concorso esprimono la centralità della sistemazione viaria rispetto ai temi più generali della città antica (28).

(26) Le informazioni riportate sono aggiornate a febbraio 2000.

Materiali consultati:

- Piano regolatore generale, aggiornamento 1994, Norme tecniche di attuazione e relazione generale;
- Bando del Concorso di idee per la sistemazione urbanistica del centro storico;
- Relazione finale della giuria del bando per il Concorso di idee per la sistemazione urbanistica del centro storico.

(27) Bando per il Concorso di idee per la sistemazione urbanistica del centro storico.

(28) I vincitori del concorso e le motivazioni addotte dalla Commissione: primi *ex equo* «Saliscendi», capogruppo architetto Enrico Costa — «Il progetto si qualifica per un rigoroso metodo di lettura dei tessuti e della morfologia del centro storico, da cui viene dedotto il programma di assetto e di uso che sposta i problemi di carattere infrastrutturale su dimensioni territoriali» e «La Via ... del successo 0004», capogrup-

LA CITTÀ (29)

Veroli è di antiche origini, con un centro storico di pregio; il tessuto edilizio dentro le mura è integro da consistenti manomissioni. Noto è anche l'inserimento paesistico: su un rilievo con importanti rapporti visuali dal centro verso la valle e viceversa. Attualmente nel centro storico sono in atto fenomeni di degrado legati all'abbandono delle abitazioni e di edifici destinati ad importanti funzioni urbane. La città perde abitanti e funzioni di pregio. Nella prospettiva di una strategia complessiva per il centro, la viabilità territoriale e il rapporto della città storica con quella moderna sono i temi principali da affrontare. L'abitato è attraversato da flussi veicolari che in corrispondenza del centro storico hanno un rallentamento per l'improvviso restringimento della sezione stradale, in un ambito dove sono localizzate scuole, attività commerciali e la stazione delle autolinee urbane. I flussi veicolari di attraversamento sono dalla direzione Alatri-Isola Liri (spostamento casa/lavoro), quelli turistici per Fiuggi e per Casamari, insieme con il traffico locale (nel 1996 la superstrada per Frosinone era ancora incompiuta proprio nel tratto che interessava Veroli).

Il bando del Concorso di idee non contiene i temi complessivi dell'antico centro e pone, di fatto, il problema dell'attraversamento in modo quasi esclusivo. Probabilmente si sopravvaluta la riverberazione che il trattamento di questo aspetto può approfondire alla città, nonostante la dimensione e la qualità dell'insediamento urbano e la "qualità locale" del traffico di attraversamento suggeriscano di affrontare il problema con "soluzioni leggere".

L'INTERVENTO

Dei 49 progetti pervenuti, 45 sono stati ammessi alla discussione in sede di Commissione. I progetti presentati propongono soluzioni molto diverse per la viabilità e per la sistemazione dei parcheggi intorno al centro storico che la Commissione giudicatrice reputa comunque rispettose dei valori ambientali e culturali del centro della città.

Dei due primi premi *ex equo* l'uno propone di deviare il traffico veicolare nelle tangenziali esterne nelle direzioni di Alatri, Frosinone e Sora, localizzando i parcheggi ai margini del centro storico e in prossimità degli accessi principali e dei terminali delle autolinee; l'altro propone invece di realizzare

po architetto Massimo Terzini — « Il progetto si qualifica per lo studio e la progettazione della strada di circoscrizione di notevole interesse formale in relazione ai valori paesaggistici e monumentali del centro storico»; la giuria non assegna il secondo premio e indica «Veroli! "Città" sopra e sotto 1001», capogruppo architetto Maurizio Moretti — «Il progetto si qualifica per la localizzazione dell'attraversamento in galleria oltreché per la qualità progettuale della sistemazione urbana»; si segnalano altri due progetti: «Attic al crillare», capogruppo architetto Alessandro Colafranceschi — «Il progetto si qualifica per l'attenzione posta alla fattibilità dell'attraversamento in galleria e alle sue connessioni urbane» e «Dentro e fuori 1996», capogruppo architetto Alberto Zetti — «Il progetto si qualifica per la capacità di integrare il sistema dei percorsi storici con i nuovi accessi al centro antico».

(29) 20.000 abitanti, censimento ISTAT, 1991.

una strada di circonvallazione intorno al centro; la proposta del terzo classificato è l'attraversamento in galleria. Quest'ultima soluzione è anche contenuta in uno dei due progetti segnalati (quarto e quinto).

IL PROGETTO IN REALIZZAZIONE

Il gruppo quarto classificato è stato successivamente incaricato di redigere il progetto esecutivo della strada in galleria.

Il progetto preliminare è stato approvato, sono terminate le indagini geologiche ed è in corso di elaborazione il progetto definitivo, finanziato dalla Regione per un importo di 7 mld di lire. Il tunnel è lungo 280 metri per una larghezza di circa 10 metri. Si prevede anche la sistemazione dell'area di ingresso in galleria con la realizzazione di strutture di servizio.

3. Il Piano territoriale di coordinamento di Ascoli Piceno (30)

L'INTERVENTO

Il PTC è redatto con il coordinamento dei dirigenti di settore della amministrazione provinciale (31).

Il Consiglio della provincia ha adottato il piano il 25 marzo 1999.

IL TERRITORIO (32)

«È di immediata evidenza constatare l'esistenza sul territorio del nostro paese di un immenso e straordinario patrimonio urbanistico e culturale; constatazione tanto più vera per la regione Marche e, in particolare, per la provincia di Ascoli Piceno, nella quale sono presenti una miriade di insediamenti rurali e strutture di vario tipo (torri, borghi, nuclei, castelli, villaggi, casali ecc.) oltre a quei manufatti che riguardano l'organizzazione del territorio (ponti costruiti in epoca storica, filande, mulini ecc.), che versa in gravi condizioni di abbandono e di degrado e rischia di essere alterato profondamente. In particolare il modello insediativo storico della provincia, costituito da centri storici posti sui crinali, collegati da un fitto sistema infrastrutturale, a servizio della organizzazione produttiva agricola di tipo mezzadrile, è stato messo in discussione, stravolto nei rapporti gerarchici tra fascia costiera ed entroterra e tra fondo valle e collina, soprattutto negli anni successivi alla seconda

(30) Materiali consultati:

— Elaborati grafici e testuali del Piano territoriale di coordinamento;
— A. Minetti, *Il Piano paesistico ambientale delle Marche e la tutela dei centri storici*, in «Metamorfosi», n. 16/1990.

(31) I consulenti e i professionisti esterni sono coordinati da: arch. Piero Cavalcoli coordinatore generale del PTC e per la parte relativa alla metodologia, prof. Piorgio Bellagamba coordinatore del PTC per la parte relativa alla pianificazione e, per la società Eurobic Picena Aprutina Spa, il dott. Ermanno Bachetti coordinatore per la parte economica.

(32) Appartengono alla provincia 73 comuni. La popolazione complessiva è di 360.482 abitanti, dal censimento ISTAT 1991.

guerra mondiale. L'abbandono conseguente della zona montana e la prevalenza del fattore "accessibilità" rispetto a quello della preesistenza dell'insediamento, hanno fatto privilegiare nettamente, nelle logiche di sviluppo, la fascia costiera ed i fondo valle, come luogo di migliore infrastrutturazione e di minore difficoltà all'insediamento anche di tipo industriale. Lo squilibrio che si è prodotto, pur mantenendo nel territorio della provincia i caratteri della "città diffusa" o della "campagna urbanizzata" (dato che il sistema storico costituisce ancora una realtà fortemente condizionante e viva, mantenendo una forte presenza sul territorio collinare, in cui si localizza prevalentemente il reticolo storico di insediamento anche di case sparse), permette di individuare alcune "aree problema" che debbono essere oggetto di particolari "progetti di fattibilità", finalizzati al raggiungimento di specifici obiettivi relativi allo sviluppo compatibile, all'occupazione e alla vivibilità del territorio provinciale» (33).

Le descrizioni contenute negli elaborati del PTC dedicano attenzione al modello insediativo storico costituito da una fitta trama di centri e piccoli nuclei, pur irrilevanti o marginali nell'attuale organizzazione territoriale, e da un territorio agricolo a conduzione mezzadrile abitato principalmente in case sparse. Il Piano redige perciò specifici elaborati analitici (cartografie e schede) e propone indirizzi e modi per l'intervento: il Progetto centri storici, il Codice di buona pratica agricola con la scheda tipo per il censimento dei fabbricati rurali e il Progetto pilota strategico centri storici.

IL PROGETTO

Gli elaborati del Piano

I. *Norme tecniche di attuazione*, con i seguenti allegati facenti parte integrante e sostanziale della normativa:

- A. delibera del Consiglio provinciale 107/1996 sul dimensionamento degli strumenti urbanistici comunali;
- B. delibera del Consiglio provinciale 14/1997 sulle procedure degli accordi di programma;
- C. elenco dei centri e nuclei storici e censimento degli stessi.

Sono inoltre allegati quali parti integranti e sostanziali del piano:

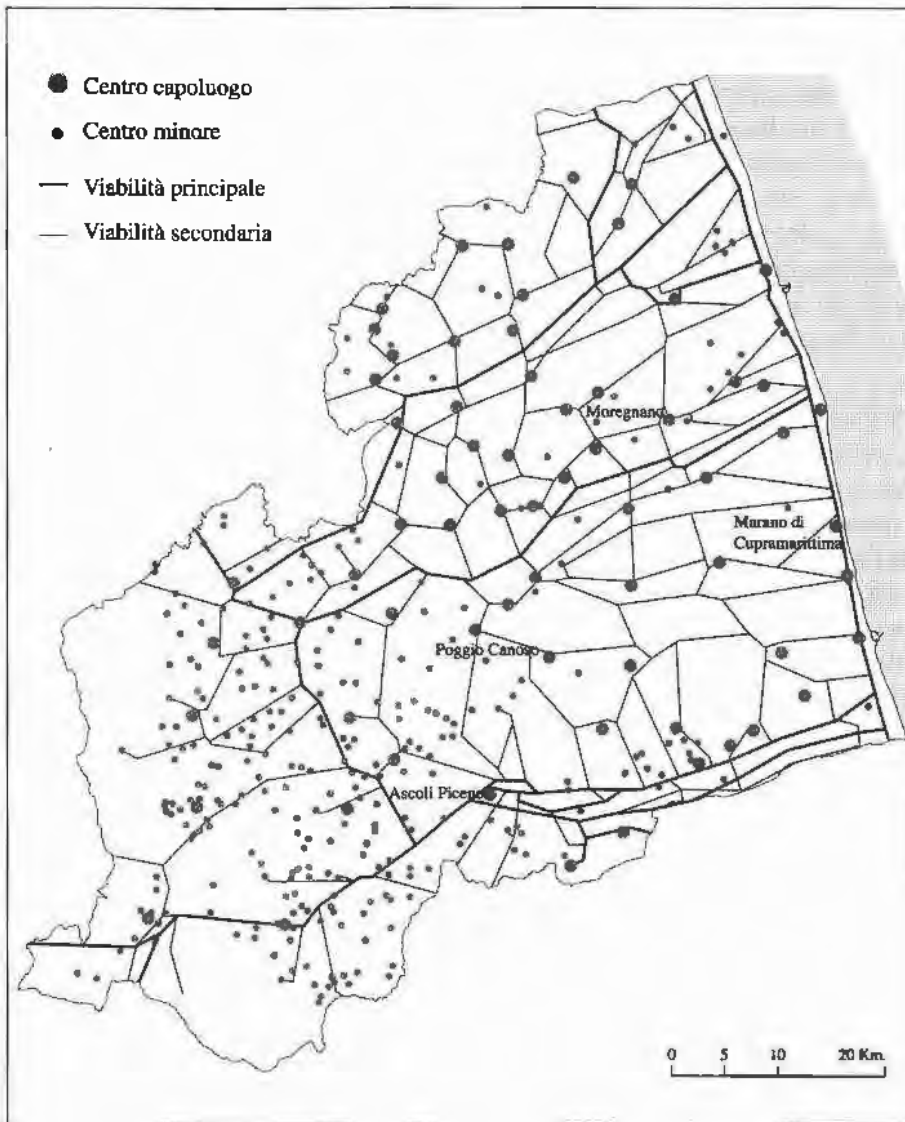
- D. codice di buona pratica agricola;
- E. scheda tipo censimento fabbricati zona agricola;
- F. norme sulla qualità del materiale edilizio.

II. *Relazione*.

III. *Tavole*, organizzate in quattro sistemi:

- Sistema ambientale - Sistema socio-economico - Sistema infrastrutturale
- Sistema insediativo - Approfondimenti fascia costiera - Tavole di sintesi.

(33) Relazione al Piano, 1.1. I problemi emergenti dell'assetto del territorio provinciale, p. 34.



«[...] la caratteristica peculiare della qualità dell'insediamento nell'ascolano è la "diffusione" degli insediamenti. Il territorio evidenzia, in rapporto alla presenza delle qualità ambientali, morfologiche, storiche e dei fattori di sviluppo socio-economico, numerose differenze che configurano soluzioni di continuità dal punto di vista qualitativo [...]. La rete stradale presenta attorno agli assi portanti — di scorrimento nord-sud (autostrada e statale adriatica) e di collegamento est-ovest (statali di fondovalle) — una struttura secondaria costituita da tratti di strade provinciali e comunali di collegamento tra i centri e le località. Tale rete si presenta fitta, uniforme, mediamente di discreta qualità e spesso di grande interesse percettivo e panoramico».

Figura 26 - Provincia di Ascoli Piceno. Centri e nuclei storici.

IV. *Protocolli di intesa:*

Zona "Sentina" (tra provincia e comuni di Ascoli Piceno e San Benedetto del Tronto); Parchi Monti dei Sibillini (tra provincia e rappresentanti Ente Parco); Studio e rivalutazione travertino Acquasantano (tra provincia e Camera di commercio, agricoltura e artigianato, comuni di Acquasanta e Ascoli Piceno); Sistemazioni scarpate (tra provincia, Corpo forestale dello Stato e Servizio decentrato regionale delle OOPP e Difesa del suolo); Sistemazione insediamenti produttivi Valle del Tronto (tra provincia e Nucleo di industrializzazione); provincia di Teramo (tra la provincia di Ascoli Piceno e quella di Teramo).

Le forme del Piano

«È un Piano dai forti contenuti empirici che si propone cioè di sperimentare le soluzioni, di svilupparle assieme al territorio per verificarne la validità e quindi correggere eventuali errori di percorso. Il PTC rappresenta, quindi, sia l'inizio di una programmazione che l'identificazione di alcune tematiche forti su cui fondare l'analisi e la pianificazione. In questo senso si è adottata una divisione del territorio in cinque aree (fascia costiera, montagna e tre valli) e tre temi fondamentali trasversali: i centri storici, le infrastrutture e le aree industriali» (34).

Il Piano si esprime attraverso lo "Schema strutturale" e il sistema di «progetti» per l'attuazione delle strategie. Gli obiettivi strategici sono differenziati per ciascuna delle cinque parti di territorio alle quali si associano le azioni, alcuni strumenti e i progetti per l'attuazione. L'interpretazione del territorio e il processo di piano si realizzano attraverso i cinque progetti, d'impostazione territoriale o tematica: Progetto centri storici; Progetto sistema infrastrutturale; Progetto per la fascia costiera; Progetto per la montagna; Progetto per le valli del Tronto, dell'Aso e del Tenna. Il Piano indica alcuni strumenti e progetti strategici (formula le azioni positive) a titolo esemplificativo e al fine di rendere ben evidente il senso delle scelte effettuate e la qualità degli obiettivi da perseguire. Si sottolineano anche le opportunità fornite dal Piano di inquadramento territoriale, dal Piano paesistico-ambientale (PPAR) e dai Patti territoriali, così come dalle Norme per i beni ambientali; sono inoltre indicate le possibilità di attingere ai fondi resi disponibili dai Provvedimenti per il Giubileo del 2000, dall'Unione europea, con i fondi assegnati all'Obiettivo 2 e 5b, e da leggi regionali. Con i Progetti pilota strategici si favoriscono alcune direttrici principali d'intervento concordemente con le vocazioni produttive del territorio: Progetto sistema terme, Progetto modulo (costituito da

(34) Presentazione del PTC, per l'adozione del Piano, a cura dell'Assessore all'urbanistica della Provincia di Ascoli Piceno arch. Luigina Zazio.

tre subprogetti: L'albergo diffuso, L'Appennino perduto e I servizi di prossimità), Progetto AFA (utilizzo della ferrovia Adriatica-Fermo-Amandola con percorrenza a piedi, in bici, a cavallo, e, dove possibile, in treno), Progetto Censimento (edifici pubblici), Progetto centri storici.

Progetto centri storici (35)

Il Piano paesistico-ambientale (PPAR), in vigore dal 1990, è molto attento al patrimonio insediativo storico-culturale della regione che costituisce uno dei tre sottosistemi, insieme con quelli geologico-morfologico e botanico-vegetazionale, con i quali si definiscono gli elementi di distinzione delle Unità territoriali. Il PPAR individua numerosi centri della regione (233 nuclei maggiori e 555 minori) e li classifica in base alla posizione geografica. Il testo dell'articolo 39 delle Norme tecniche di attuazione indica le norme di salvaguardia: l'area relativa a ciascuno dei centri è definita anche in base alla valenza ambientale dell'intorno, al quale è dedicato, infatti, particolare cura, come ai contesti ambientali e paesaggistici ed alla tutela dei numerosi ambiti di pregio, oltre che al valore intrinseco di ciascun insediamento. Il PTC accoglie, nei fatti, gli orientamenti e le scelte del PPAR: estende l'universo dei nuclei da valorizzare e tutelare e approfondisce alcuni aspetti tematici. «Il Progetto tende ad individuare la qualità e il ruolo che il patrimonio insediativo storico-culturale (centri e nuclei storici, edifici singoli e percorsi presenti in territorio extraurbano) può svolgere nella riorganizzazione della struttura territoriale. Gli obiettivi del progetto sono: la verifica del livello d'indagine sul sistema insediativo storico e l'individuazione del fabbisogno d'informazione; l'individuazione del livello quantitativo del patrimonio dei centri storici esistenti; l'individuazione dei punti di forza e di debolezza del sistema dei centri storici; la proposta di nuove ipotesi progettuali e delle politiche di intervento; l'individuazione delle linee metodologiche per la prosecuzione del PTC. [...] Il quadro offerto dal sistema dei centri storici non può non essere considerato anche alla luce dei rapporti che il sistema insediativo storico oggi instaura con gli insediamenti residenziali più recenti, con gli insediamenti produttivi, con i sistemi direzionali e commerciali. A tale proposito si rileva che la caratteristica peculiare della qualità dell'insediamento nell'ascolano è quella della diffusione. Il territorio evidenzia, in rapporto alla presenza di qualità ambientali, morfologiche, storiche e fattori di sviluppo socioeconomico, numerose diversità che configurano soluzioni di continuità dal punto di vista qualitativo, ma non determinano cesure quantitative all'interno dei sistemi di connessione territoriale» (36).

(35) La trattazione che si propone trascura la complessità del PTC, si sofferma invece sugli orientamenti e le indicazioni relativi agli insediamenti storici.

(36) Relazione al Piano, 3.1 Progetto Centri storici, p. 61.

Con la carta IGM del 1894 (scala 1:50.000) si sono individuati i 369 centri, frazioni e nuclei storici, che costituivano l'insediamento aggregato della provincia ascolana al momento dell'Unità. Con la carta tematica — Carta del sistema delle infrastrutture e dei centri storici — si evidenzia la profonda modificazione avvenuta e la nuova gerarchia dei nuclei abitati, anche in relazione alla rete viaria. La scheda di censimento degli antichi insediamenti contiene alcune informazioni: notizie generali (popolazione, accessibilità e dotazione delle infrastrutture a rete, funzioni non residenziali); l'elenco della cartografia esistente (mappe e carte tematiche) e di quella non ancora disponibile; alcune schede sono inoltre corredate con foto di edifici. Il Censimento dei centri storici, svolto da tecnici impiegati nell'ambito del progetto "Lavori socialmente utili", fornisce le informazioni di base circa gli insediamenti pre-unitari. Con la ricognizione, la rappresentazione sulla Carta tematica e il censimento delle frazioni e dei nuclei antichi si afferma il valore medio di questi insediamenti e si suggerisce ai comuni l'opportunità della tutela dell'insieme — percezione e rapporto con il paesaggio agrario — e dei caratteri di ciascuno. Con il procedimento, non selettivo nella scelta dei 369 nuclei, si intende segnalare alle amministrazioni comunali la rilevanza dell'insediamento storico, indicare la problematicità e segnalare l'opportunità di un adeguato trattamento per precisare l'ambito e scegliere nel merito dei contenuti (37).

LE POLITICHE

«[...] da una prima analisi degli elementi della diffusione insediata del Piceno risulta che il fenomeno delle migrazioni dalle aree montane, ha determinato una diversa caratterizzazione delle trasformazioni antropiche. Nelle aree montane la diffusione è espressa dalla permanenza dei nuclei e manufatti storici o rurali scarsamente modificati a causa della stasi delle attività economiche e produttive. Nelle valli il carattere della diffusione è dato dalla frammentazione dell'espansione urbana, conseguenza della crescente domanda di una tipologia abitativa che privilegia la casa isolata: espansione che si intreccia alle strutture decentrate ed alle testimonianze della mezzadria e delle strutture produttive storiche (opifici). Sulla costa la diffusione è data dal riempimento interstiziale delle aree pianeggianti, riempimento operato dall'espansione della residenza e dalle strutture dell'industria e del terziario (servizi, commercializzazione, attività produttive)» (38).

(37) Nelle Norme tecniche di attuazione sono contenute norme di salvaguardia molto restrittive per i centri storici perimetrati in sede di PTC, favorendo invece le amministrazioni comunali che adottano un piano attuativo. Articolo 10, Misure di tutela dei centri storici e dei nuclei storici: «Per i centri e i nuclei storici indicati nell'allegato C alle presenti norme sono ammessi, fino all'approvazione di strumenti urbanistici attuativi, soltanto interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, nonché sentita la competente Soprintendenza e previo parere conforme della Provincia, la ristrutturazione edilizia nei limiti di cui all'articolo 31, ultimo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive integrazioni».

(38) Relazione al Piano cit., p. 61.

Il Piano precisa le strategie in relazione alla "vocazione" del territorio Piceno e individua alcuni ambiti complementari d'intervento: la valorizzazione del patrimonio abitativo e culturale; la valorizzazione del patrimonio naturale e della tradizione locale; il riequilibrio dei territori marginali; il sostegno allo sviluppo occupazionale; la razionalizzazione e la qualificazione del sistema delle infrastrutture. I Progetti pilota strategici segnalano alle amministrazioni comunali un percorso per realizzare gli obiettivi individuati.

Progetto pilota strategico centri storici.

I casi campione: Poggio Canoso, Moregnano, Marano di Cupramarittima

I casi campione sono localizzati in ciascuna delle tre differenti aree geografiche (costa, valli e montagna). La trattazione dei singoli casi pone attenzione prevalentemente al rapporto con il territorio circostante: paesaggio, infrastrutture di comunicazione e attività economiche di scambio. Si indicano, poi, gli ambiti da valorizzare, i luoghi notevoli e gli edifici monumentali ma anche le relazioni e le attività da sostenere anche interagendo con gli altri Progetti contenuti nel piano o finanziati, ad esempio, dall'Unione europea. Il piano propone alcuni casi emblematici, trattati a titolo esemplificativo, per i quali si indica come predisporre piani e programmi urbanistici e selezionare le opere e gli interventi da proporre a finanziamento. Le esemplificazioni non prospettano giudizi di merito sui singoli casi; si propone invece alle amministrazioni comunali un metodo per costruire percorsi di valutazione, effettuare ricognizioni delle procedure e dei modi di individuare e trattare le occasioni e cogliere l'opportunità per proporre un proprio ordine di distinzione.

Nucleo di Poggio Canoso (comune di Rotella), caso campione di montagna

Gli interventi a tutela del borgo di montagna sono valutati «[n]ell'ipotesi di collegare con un percorso tutte le valenze che offre il territorio, Poggio Canoso, proprio per la sua posizione intermedia tra la montagna e il fondovalle, su di un poggio dal quale si domina una vasta zona, rappresenta un punto di partenza particolarmente suggestivo e panoramico» (39). Gli ambiti da valorizzare e promuovere sono: la valle del Tesino, il Monte dell'Ascensione, i borghi circostanti, il collegamento con il Parco dei Sibillini, il centro storico. Il nucleo è parte anche del "Progetto albergo diffuso", che consente di accedere ai progetti finanziati dall'Unione europea — OB 2 1997/99 — Azione 3.3.4 "Strutture di supporto al settore turistico", attualmente in fase d'esecuzione.

Nucleo di valle Moregnano, centro collinare dell'entroterra piceno

La descrizione contenuta nel testo è attenta alla forma del nucleo e allo stato di conservazione: tipologie edilizie, spazi non edificati, spazi aperti per la

(39) *Ivi*, 5.5.5 I Casi Campione, p. 175.

percezione del paesaggio circostante. Si sottolineano i caratteri del tessuto edilizio e i modi d'uso dei manufatti. In questo caso «si punta alla rivitalizzazione del centro proprio attraverso la riqualificazione di un contenitore di alto valore storico e artistico da destinare a funzioni forti per il territorio anche a livello inter-provinciale e regionale. Al recupero di questo poi seguirebbe la conseguente ristrutturazione, a funzioni ricettive e residenziali, delle abitazioni del nucleo storico attualmente disabitate e degradate» (40). Sono suggeriti alcuni modi di coinvolgimento delle amministrazioni interessate — comune, provincia con il ricorso alle maestranze messe a disposizione dalla Scuola edile — anche in relazione ai finanziamenti utilizzabili e ad alcuni esiti attesi. Tra questi: la riqualificazione della manodopera esistente sul territorio, quantitativamente rilevante ma non specializzata; la formazione di giovani operai specializzati da inserire nel mondo del lavoro, in particolare nel settore del restauro e recupero edilizio, in questo periodo in espansione; l'avvio di un cantiere pilota per le esperienze sul restauro; la rifunzionalizzazione di un contenitore che diverrebbe sede permanente di una scuola di formazione e specializzazione per il restauro edilizio da raccordare e coordinare con il centro di Rocca di Montevermone.

Nucleo di Marano di Cupramarittima, centro della costa picena

Il comune di Cupra, cui il nucleo appartiene, è ricco di importanti siti archeologici e di aree di valore naturalistico e vegetazionale. L'economia è organizzata principalmente intorno al turismo, con numerose strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere. Il centro storico di Marano, sul crinale e poco distante dal mare, è escluso da rapporti diretti con le attività turistiche in quanto la viabilità di collegamento territoriale è inadatta e particolarmente difficoltoso l'accesso al castello. Il degrado non riguarda solamente il tessuto edilizio, sono evidenti, infatti, i segni di un importante dissesto del suolo. Il progetto prevede di valorizzare e mettere a sistema gli elementi puntuali e le aree di pregio per favorire il flusso turistico e potenziare le strutture ricettive e ricreative: il castello di S. Andrea, la Pieve di S. Basso alla Civita, l'area del Parco archeologico, l'area floristica della collina di S. Basso, il lecceto, la duna marittima, il centro storico di Marano, il parco urbano, i percorsi storico-culturali delle antiche mura e il Parco marino del Piceno. Per Marano, in particolare, si sono individuati «[...]» tre temi prioritari di intervento: 1. il consolidamento; 2. l'accessibilità; 3. l'immagine del borgo. A tale proposito in merito al punto 1. si è proposto di riprendere le azioni previste dal Piano di recupero peraltro mai verificate ed attuate, che prevedono interventi finalizzati al consolidamento del terreno dei versanti in frana, al restauro delle mura con particolare riferimento alle mura castellane, alla realizzazione della rete idrica e fognaria, alla canalizzazione per lo smaltimento delle acque me-

(40) *Ivi*, p. 177.

teoriche, causa principale dei dissesti che interessano l'abitato di Marano. Per tali operazioni, si prevede l'attivazione di canali di finanziamento per le opere di urbanizzazione del centro storico ai sensi dell'articolo 8, legge regionale 46/1992 e/o della legge 179 relativa ai Programmi integrati. Per il punto 2 le proposte relative al miglioramento dell'accesso al centro storico prevedono la realizzazione di quattro parcheggi con priorità diverse e di diversa grandezza, di un ascensore per la risalita rapida e l'accesso facilitato al centro, di una teleferica o funicolare e di un ascensore appoggiato alla parete rocciosa sul versante sud-est. Quest'ultimo sembra al momento fattibile e quindi da indagare ulteriormente in vista della predisposizione del progetto. Per il punto 3, valutando l'importanza dell'immagine per la determinazione dell'appetibilità e della fruibilità dei luoghi, non risulta ulteriormente procrastinabile l'attuazione del progetto già elaborato, che prevede la realizzazione di un parco urbano, percorsi pedonali, con un orto botanico, con specie vegetali interessanti per la loro scarsa presenza sul territorio (tipo agave, cappero e liquirizia), oltre ad una più generale ed accurata valutazione dell'arredo urbano, delle pavimentazioni, delle facciate, dell'illuminazione ecc.» (41).

4. Una strategia per progetti: alcune esperienze FIO (42)

Negli anni ottanta, a fronte di una dotazione finanziaria annua assai modesta, il Parlamento ha varato numerosi provvedimenti volti a finanziare la «strategia per progetti»:

- nel 1981, gli *Itinerari turistico-culturali per il Mezzogiorno*, mirati allo sviluppo di settori economici che producono un riverbero rilevante;
- nel 1982, il *Piano per la valorizzazione del patrimonio culturale*, proposto al FIO, legge 526/1982, articolo 56, al quale afferisce la maggior parte dei progetti FIO prodotti e finanziati;
- nel 1986, il *Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno*, legge 64/1986, che ha reso disponibili considerevoli fondi per i settori della riqualificazione dei nuclei insediativi e del turismo.

(41) *Ivi*, p. 180.

(42) Materiali consultati:

- Schede analitiche dei Progetti, in R. Martinez, A.L. Palazzo, *Progetti per il trattamento delle permanenze. Bilancio dei recenti progetti FIO*, 1990, paper di ricerca presentato nell'ambito della ricerca Murst «Il trattamento delle permanenze storiche», coord. naz. A. Clementi;
- Verifica diretta sullo stato di attuazione dei Progetti presso le amministrazioni comunali;
- «Rassegna di Architettura e Urbanistica», n. 71/72 del 1992 – Il progetto dell'esistente;
- M. Manieri Elia, *Sistema museale e riqualificazione urbana a Matera*, in «Restauro e città», n. 11/12 del 1989;
- Italia Nostra, Sezione di Ferrara, *Ferrara: dalla addizione Ercolea alla Città-Parco*, 1990;
- P.A. Valentino, *Il restauro delle mura di Ferrara*, in G. Pennisi, *Tecniche di valutazione degli interventi pubblici*, Libreria dello Stato, Roma, 1991;
- 4ª Rassegna urbanistica nazionale, Venezia 8-13 novembre 1999, *I casi in Rassegna, Catalogo della mostra*, Roma, 1999.

Si espongono qui sinteticamente le esperienze relative a quattro capoluoghi di provincia destinatari di fondi FIO, *Piano per la valorizzazione del patrimonio culturale*: Benevento, Ferrara, Lucca e Matera che, a partire dagli anni ottanta e durante il decennio successivo, hanno realizzato interventi di rilevanza urbana nella parte antica della città.

Per la scelta si è tenuto conto dell'entità del finanziamento assegnato ai progetti selezionati e della utilizzazione di fondi resi disponibili dalla legge 526/1982, i cui benefici riguardano tutto il territorio nazionale. Le iniziative a sostegno del Mezzogiorno del paese (fondi assegnati con la legge 64/1986 e con gli *Itinerari turistico-culturali*: Appia-Magna Grecia, Barocco, Habitat rustico, bizantino-normanno-svevo), stabiliscono poi intersezioni tematiche e spaziali con i progetti per i "Poli monumentali del centro storico di Benevento" e con "Matera cultura".

Obiettivo dichiarato del *Piano per la valorizzazione del patrimonio culturale* è l'incremento dell'offerta turistica, che si coniuga con quello specifico di contribuire, attraverso le azioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio storico, a veicolare iniziative private di recupero, producendo significative ricadute urbane e territoriali. Le azioni peculiari consistono, conseguentemente, nello stabilire, sulla base dei documenti e di atti di indirizzo politico-programmatici, le priorità delle strategie territoriali e nella scelta di parti della città, o meglio di sistemi di componenti, ai quali riconoscere capacità catalizzatrici in grado di costituire un significativo riassetto e/o ridisegno del complesso urbano. È evidente come la scelta di lavorare sul sistema di componenti urbane, con attenzione al loro ruolo di "polarità" e al carattere di "singolarità" (in senso formale, ma anche di funzionamento e di formazione della rendita), produce valore aggiunto in quanto evidenzia ed esalta la "sostanza individuale" di ciascuna delle città: le azioni da compiere sono selezionate perché si attivi un processo di valorizzazione e di conservazione del patrimonio edilizio e monumentale storico e delle parti più prossime e minute del tessuto urbano antico. A tal fine, si investono cospicue risorse pubbliche per il recupero di manufatti notevoli di rilevanza urbana e culturale, generalmente sottoposti a vincolo ai sensi della legge 1089/1939. Le scelte specifiche si definiscono a ridosso di decisioni già assunte dagli enti territoriali attraverso strumenti urbanistici e programmi di intervento che riguardano sia la qualità specifica dei singoli oggetti, sia la natura delle relazioni urbane da favorire. Si esplorano anche nuove forme nel rapporto pubblico/privato, costituendo un utile patrimonio di esperienze in questo versante particolarmente sdruciolevole. Si rendono praticabili, nello stesso tempo, interessanti strategie di comunicazione all'esterno per aumentare l'interesse delle città favorendone l'inclusione nei circuiti turistici, anche con la pubblicizzazione dei risultati raggiunti e delle motivazioni che hanno indotto la scelta. Potenziare il turismo, del resto, è specifica-

tamente l'obiettivo strategico, sociale ed economico, del capitolo di spesa dal quale i progetti finanziati hanno attinto le risorse.

Per la prima volta ci si misura con le strategie competitive, come in molti centri europei, con le possibili rivalorizzazioni di un capitale simbolico delle città e con le innovazioni necessarie nella organizzazione dei sistemi funzionali urbani. In questo contesto possono essere accolte socialmente le proposte relative a ciascun centro che sono di grande efficacia per la comunicazione e la promozione del prodotto città e producono significativi riverberi sulla comunità locale nella direzione del rafforzamento dell'identità urbana.

In particolare, ci si propone di sfruttare l'intervento di recupero per creare un sistema di offerta di servizi per il tempo libero, nell'ipotesi che gli utili economici e sociali risultanti, ricadenti sulla qualità della vita degli abitanti, possano essere tali da giustificare l'investimento. I progetti di recupero, presentati da soggetti di diritto pubblico e integralmente finanziati dallo Stato, si riferiscono a una serie discreta di elementi concatenati, tali da risultare, presi singolarmente, essenziali al funzionamento di interi sottosistemi urbani: le operazioni investono sistemi e parti infrastrutturali del tessuto antico (mura, bastioni ecc.), vuoti urbani, edifici storici da utilizzare come musei o da destinare a servizi di uso collettivo, e, nel caso di Matera, l'antichissimo sistema insediativo dei Sassi che non ha uguali in tutta Europa per rilevanza ed estensione.

L'analisi costi-benefici approntata in questi casi differisce da una stima finanziaria convenzionale come potrebbe essere quella istruita da un ente privato, in quanto provvede a monetizzare i costi e i vantaggi economici della collettività nel suo complesso, e non semplicemente quelli dell'organismo investitore strettamente intesi come uscite di cassa e ricavi finanziari. Vengono valutati i costi e i benefici derivanti da alternative di progetto, in relazione ad una lista di obiettivi di tipo socio-economico più ampi rispetto allo scopo primario della conservazione/valorizzazione del patrimonio storico artistico, tra cui, non ultimo, l'incremento di posti di lavoro; costi e benefici vengono infine ripartiti tra diretti, o interni, e indiretti, o esterni.

Le quattro esperienze sostanzialmente concordano per gli obiettivi, le azioni promosse ed alcuni primi risultati conseguiti. Il processo, si realizza in quanto sussistono condizioni particolari: sicuramente ciò è ascrivibile alle amministrazioni comunali responsabili delle scelte di merito, che non si esauriscono nella verifica di conformità dei progetti agli strumenti urbanistici vigenti. Per parte loro, il Ministero per i Beni culturali e Ambientali e le Soprintendenze hanno impresso una connotazione tematica/disciplinare riconosciuta culturalmente, tecnicamente e socialmente nel corso del processo d'ideazione, progettazione e realizzazione dei singoli progetti durante il quale si è manifestata l'inadeguatezza della rigida verticalità della relazione tra i soggetti pubblici attivi. Tale struttura, per come si è delineata nei casi esami-

nati, non ha consentito un rapporto di reciprocità. In altre parole, i soggetti subordinati hanno avuto solamente la possibilità di bloccare l'intervento, con azioni tecniche o politiche, rinunciando però al finanziamento; non hanno potuto invece agire per modificare la sostanza di alcune scelte o anche dei ruoli dei soggetti. Nel caso di Lucca, ad esempio, con il progetto di riuso degli spalti delle mura non si è considerato nella giusta misura la discrepanza tra le modificazioni proposte, l'immagine e le pratiche consolidate di uso della città, così legate alla parte urbana interessata: condizioni locali di non accettazione che hanno portato ad annullare l'intervento e il relativo finanziamento piuttosto che a modificare la sostanza del progetto.

Con i progetti FIO si esplora l'ulteriore frontiera del coinvolgimento di operatori privati previsto alla fine del processo, in relazione alla gestione dei servizi attivati. La complessità degli strumenti, delle capacità tecniche e di governo imposti dall'intervento misto, su proprietà e con soggetti pubblici e privati, sarà poi affrontata, come tema di rilevanza nazionale, nel corso degli anni novanta.

I casi presentati, differenti nei processi e per gli esiti conseguiti, hanno in comune anche la finalità di favorire, con l'intervento di conservazione, un incremento equilibrato della rendita edilizia: vi è infatti notevole enfasi sugli effetti attesi sull'intero tessuto urbano. Un recupero in funzionalità, oltre che in immagine, della città storica, può dare luogo ad un incremento della domanda d'uso dell'edilizia storica promuovendo, con il cresciuto valore immobiliare, l'interesse al recupero da parte dei detentori del patrimonio edilizio. Pertanto gli interventi finanziati sono ovunque attenti alla tipologia delle funzioni e alla qualità del riuso dei manufatti restaurati nella convinzione dichiarata che non si possano produrre effetti rilevanti con la sola conservazione dell'immagine dei centri storici, dato che il deperimento insediativo comporta la perdita di capacità di autotutela e vitalità, condizioni indispensabili al suo mantenimento. Le scelte sono guidate da queste convinzioni, la loro attuabilità risiede nella proprietà pubblica degli edifici considerati, l'efficacia della proposta nell'intenzione di indurre interventi puntuali sul tessuto edilizio circostante da parte dei privati investitori, in adesione alla lunga tradizione dell'intervento pubblico diretto. Per tali opere non è tuttavia scontata la possibilità di verificare l'esito indotto nei termini auspicati: sono sempre ambigui, cioè, i tentativi di stabilire una relazione diretta e certa con le trasformazioni nelle aree circostanti e di misurarne l'efficacia.

L'obiettivo della valorizzazione integrata dell'insieme urbano è coniugato con quello più pragmatico di costruire una forma amministrativa per definire lo spazio ed i margini per la concreta esecuzione dell'intervento. Si ammette a pieno titolo e con valenza strategica nelle discipline progettuali l'ambito della gestione economica, costituendolo come spazio concettuale sul quale raccordare la dispersione dei poteri amministrativi e realizzativi. Si è tentato

di praticare la strada del riaccorpamento di strategie di intervento, obiettivi, concorrenza di poteri e sostanza di consenso che rappresentano nel progetto un'azione indispensabile a garantire la realizzabilità degli assetti dello spazio fisico urbano.

Qui di seguito, rinviando alle schede gli aspetti di dettaglio relativi ai progetti, si tenta una parziale verifica degli obiettivi posti e dei risultati conseguiti nell'arco temporale di quindici anni, alla luce di due aspetti sostanziali con cui si sono misurate le esperienze, con diversa fortuna, delle quattro città considerate.

Il primo aspetto attiene ai caratteri del progetto, ai criteri di selezione degli elementi che concorrono a costruire il sistema delle parti: i materiali urbani da trattare devono contenere una "vitalità" riconoscibile derivante della qualità straordinaria del manufatto architettonico e dal ruolo urbano. Ciò significa che si può dare forma e spazio ad un processo già in atto. In effetti, un elemento discriminante a priori è l'operazione sull'immagine complessiva della città che può essere di semplice reintegrazione, come a Ferrara e a Lucca. Qui la giustificazione dell'intervento risiede innanzitutto nei caratteri eccezionali di quel sistema integrato che i materiali della città suggeriscono già in larga misura e che vanno semplicemente esaltati per una razionalizzazione delle funzioni urbane e per la fruizione turistico-culturale: il restauro delle Mura e la realizzazione di alcuni spazi per la sosta a Ferrara sono declinazione locale di questo modo di procedere. Nei casi di Matera e Benevento una nuova immagine deve fare premio sulle precedenti, associate all'arretratezza o alla distruzione della guerra. Per Benevento, l'opportunità di valorizzare un'immagine inedita del centro storico, emersa con le distruzioni belliche, quella della città romana, reimpiegando i materiali affiorati dal suo tessuto in condizioni di assoluta casualità e incoerenza, darebbe luogo ad un incremento della domanda di uso dell'edilizia storica circostante gli interventi. Qui anche il rapporto con il piano particolareggiato per il centro storico appare un elemento di notevole interesse: esso viene elaborato nell'arco di un decennio (1977-1988) contestualmente alla variante generale di piano regolatore ed ai piani particolareggiati degli ambiti in cui la città è convenzionalmente divisa sin dal 1970. Il piano definisce "nodali" una serie di aree con caratteristiche formali e vocazioni diverse, ma la cui connotazione comune è nella particolare ubicazione, che può considerarsi di cerniera rispetto alla maglia viaria e al tessuto edilizio circostante, e nell'esistenza al loro interno di elementi architettonici, storici, archeologici, ambientali di particolare rilievo. Si tratta di aree complesse sulle quali intervenire in modo incisivo: le operazioni previste riguardano infatti non solo il ripristino e la valorizzazione dei singoli manufatti, ma anche il taglio dei lotti, lo schema di viabilità ecc. Per Matera, infine, «l'intervento proposto mira alla riqualificazione e funzionalizzazione di un punto focale del patrimonio storico ambientale, nel luogo in cui si concentrano le tre principali strutture museali esistenti e in programma e in

cui si connettono i valori eccezionali della millenaria civiltà rupestre dei Sassi con il cuore della struttura barocca». Esso si collega ad iniziative a larga scala di promozione del turismo secondo differenti circuiti di fruizione; l'intervento intende, inoltre, riproporre quei caratteri eccezionali del sistema ambientale in cui, nel corso della storia, si sono iscritti complessi fenomeni antropici. «Si deve [...] interpretare [l'intervento] come volontà di riammagliare e di riadeguare una consistenza culturale, sempre posseduta con sommo orgoglio ed interna coscienza offuscata da uno sviluppo disorganicamente becero, imposto da un fabbisogno di crescita forzata».

Il secondo aspetto invece riguarda la sinergia con le istituzioni locali, con gli attori pubblici nel complesso ma anche con quelli privati e sociali. A Matera, un progetto interessante produce sensibili attriti. Il contrasto determinato da una scelta non condivisa si scioglie a Lucca con l'abbandono di parte del progetto per cercare altre soluzioni, rinunciando, di fatto, anche a una parte di risorse finanziarie. Nel caso di Benevento, le opere ammesse a finanziamento sono quelle comprese nel piano particolareggiato: il contrasto tra le amministrazioni interessate è sui tempi e sui contenuti tecnici della progettazione esecutiva. L'amministrazione comunale di Ferrara conduce l'esperienza nei termini pacati e sostanzialmente efficaci, sperimentati nella gestione ordinaria delle politiche urbane.

4.1 Schede di sintesi dei progetti per i centri storici: Benevento, Ferrara, Lucca e Matera

BENEVENTO

Soggetto proponente

Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, regione Campania.

Oggetto

«Restauro, riuso e potenziamento dei poli monumentali del centro antico di Benevento».

Tipologia dell'intervento (articolazione generale dei Progetti FIO)

«Di riassetto urbano», «di riassetto di più sistemi infrastrutturali urbani» e «di riassetto di polo territoriale».

Obiettivi

«L'amministrazione proponente ha [...] per obiettivo il recupero della risorsa economica rappresentata dai beni culturali, dal territorio e dai centri storici del Mezzogiorno. In tal senso, non solo il progetto per il recupero e la valorizzazione dei monumenti e del centro di Benevento si propone come elemento strettamente congruente al piano strategico per i beni culturali nel Mezzogiorno, ma anzi per le peculiarità delle preesistenze, e per il carattere di accentuata, ma concreta sperimentabilità si configura come un modulo esemplare di un modo di riqualificazione delle aree urbane».

L'intervento mira alla promozione di Benevento al rango di «città d'arte» attraverso la creazione di un sistema integrato di spazi con caratteri storico-monumentali, storico-ambientali e paesaggistici collegati da un percorso di «spina» che costituisce a tutti gli effetti il centro storico.

Il progetto vuole attivare un'azione diffusa e capillare per il recupero del centro antico.

Contenuti

Durante la seconda guerra mondiale Benevento è stata gravemente colpita nel suo centro antico che si sviluppa linearmente lungo il decumano massimo della città romana. Le rovine affiorate al posto degli edifici distrutti, documentate per il passato soltanto da testimonianze scritte, sono di tale importanza da collocare il centro urbano nell'ambito delle città d'arte italiane. Peraltro, la distruzione del centro ha avuto come conseguenza lo spopolamento ed il conseguente sviluppo di aree periferiche.

Il progetto formula l'ipotesi di recuperare la spina centrale per destinarla alla cultura e al tempo libero, con la funzione di polo urbano. Lo scopo è anche quello di attivare la dinamica del recupero delle aree circostanti. Il meccanismo si basa sul principio di produrre effetti di riverbero attraverso interventi concentrati e di vaste dimensioni, come l'attivazione del settore privato a rigenerare il mercato con l'insediamento di attività remunerative nelle zone recuperate, ovvero la prosecuzione dell'attività di riqualificazione in aree contigue. A livello di gestione, un nodo fondamentale è costituito dal problema di un efficace controllo della redditività del capitale privato attraverso forme di convenzionamento pubblico/privato che obbliga l'investitore a praticare prezzi stabiliti per la vendita e la locazione (come con la legge 457/1978).

Rapporto con la pianificazione

Il progetto, che estrapola la "parte pubblica" degli strumenti urbanistici vigenti e di questi, nello specifico, il «sistema per la cultura» e le strutture per l'incremento dell'offerta turistica, costituisce una parziale attuazione del piano particolareggiato per il centro storico vigente. «Con l'atto stesso dell'inoltro del progetto, le amministrazioni proponenti fanno proprio il progetto elaborato dagli organi interni delle medesime e pertanto l'ordinamento non prevede che vengano ottenute ulteriori autorizzazioni. Per quanto specificatamente riguarda le Soprintendenze, la legge di tutela 1089/1939, agli articoli 14 e 18, sancisce la competenza dell'amministrazione centrale e periferica sui beni culturali di proprietà pubblica, ed attribuisce ai medesimi capacità di intervento *motu proprio*, per la valorizzazione, il potenziamento e la tutela dei beni».

Realizzazione e gestione

Il progetto è stato redatto con l'apporto congiunto della Soprintendenza archeologica e ai beni architettonici, artistici, ambientali e storici, della provincia, detentore di alcuni beni quali il museo del Sannio e la Rocca dei Rettori, e del comune, responsabile per gli aspetti urbanistici. Il comitato paritetico per l'offerta di beni e servizi, che vale a far conoscere Benevento come città d'arte, raccoglie i componenti responsabili degli organi preposti. A tale scopo è stata redatta una convenzione tra gli enti interessati.

Costi e finanziamenti

Investimento di 48 mld di lire.

Fondi FIO 1987 e fondi del Piano per lo sviluppo del Mezzogiorno (legge 64/1986).

Stato di attuazione

Sono concluse le opere di sistemazione del museo del Sannio nell'edificio conventuale del VII secolo con ampliamenti successivi e della Rocca dei Rettori che ospita la sezione storica del museo del Sannio e gli Uffici della amministrazione provinciale. Sono in corso il restauro e il consolidamento della cinta muraria longobarda.

Il ritardo nella progettazione esecutiva delle opere ha dato luogo alla drastica riduzione del finanziamento assegnato per un importo di 20 mld di lire.

Annotazioni

Alcune polemiche sono occorse tra i progettisti e l'amministrazione comunale nel merito del restauro della cinta muraria (realizzato con inserti con pietre di fiume ritenute non adatte).

FERRARA

Soggetto proponente

Regione Emilia Romagna.

Oggetto

«Progetto finalizzato al restauro, recupero e valorizzazione delle mura e del sistema culturale-museale della città di Ferrara».

Tipologia dell'intervento (articolazione generale dei Progetti FIO)

«Di riassetto urbano» e «di riassetto di un sistema infrastrutturale urbano».

Obiettivi

L'intervento è parte della strategia complessiva della regione di trasformare il sistema di città in un sistema metropolitano. Tra gli obiettivi dichiarati: soddisfare l'esigenza di «una riduzione del rapporto costi-benefici degli investimenti pubblici e privati mediante un sistema mirato di interventi (dalla mobilità alle nuove tecnologie, dal recupero dei centri storici e dei beni culturali allo sviluppo di una cultura tesa alla creazione di servizi alla popolazione e alla produzione) finalizzati a dotare ad un livello superiore tutto il sistema produttivo».

Il progetto intende attivare un'azione capillare di recupero del centro storico.

Contenuti

«L'intervento propone la valorizzazione delle mura di Ferrara e del sistema culturale-museale della città e assume come obiettivo centrale il restauro e il recupero del sistema bastionato delle mura con il fine, oltre quello del recupero di un patrimonio culturale notevolissimo da sfruttare, di valorizzare e promuovere tutte le potenzialità socioeconomiche insite in una «città d'arte» come Ferrara. Con il potenziamento del patrimonio museale ed espositivo si creeranno infatti le condizioni di un suo decisivo sviluppo; sviluppo che sarà determinato anche e soprattutto dalle azioni di restauro delle mura. Il sistema delle mura è assunto, in prima istanza, come armatura portante della riorganizzazione formale e funzionale del sistema urbano nel rapporto tra centro storico e territorio, e ciò sia per ragioni di formazione storica che di appartenenza fisica, allo scopo di concorrere alla rivitalizzazione dei complessi edilizi e delle aree libere situate in contiguità con essi. In seconda istanza, in ragione di ciò, il sistema urbano ed edilizio delle mura offre e sviluppa capacità di interazione con il sistema culturale-museale della città. In terza istanza il sistema urbano ed edilizio delle mura apre problemi di relazione con l'esterno dell'autica città, massimamente nei confronti dell'area del Barco situata a nord, dove il piano regolatore prevede la realizzazione di un parco tra la città e il corso del Po.

L'impostazione adottata prevede per ogni tratto individuato delle mura l'organizzazione di 10 Arco-progetto disposte in contiguità lungo tutto l'arco delle mura con sistemi di connessione verso l'interno e verso l'esterno della città. Le Arco-progetto sono articolate in due parti: il tema progettuale di Area e la descrizione dei problemi e delle soluzioni delineate nelle singole tavole progettuali».

Oltre all'incentivazione del turismo sulla base di un'offerta meglio organizzata, vanno sottolineati altri effetti desiderati riguardanti la riduzione dello spreco di un patrimonio il cui degrado è direttamente proporzionale all'abbandono, con una conseguente contrazione delle espansioni.

Lo schema progettuale adottato agisce «per punti» su parti singole del tessuto, ma nell'ottica di un risultato «globale» finalizzato alla concreta esecuzione degli obiettivi dello strumento urbanistico vigente.

Rapporto con la pianificazione

Il progetto estrapola la «parte pubblica» degli strumenti urbanistici vigenti e di questi, nello specifico, il «sistema per la cultura» e le strutture per l'incremento dell'offerta turistica. Si tratta di parti di città realizzate strategicamente, nell'ottica di un fine generale, e in modo paritetico, cioè come parte di un insieme di interventi. L'intervento proposto si configura in attuazione del PRG e del Piano per il centro storico/Variante.

Realizzazione e gestione

Il progetto, redatto per le parti relative alle strategie amministrative dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali di intesa con il comune, prevede nelle fasi propositive l'impiego congiunto delle pubbliche amministrazioni interessate: nello specifico «l'effettiva realizzazione sarà effettuata [...] in larga parte dal comune di Ferrara, che possiede la necessaria esperienza e capacità tecniche». Per le competenze che la riguardano l'intervento è a cura della Soprintendenza archeologica dell'Emilia Romagna.

Costi e finanziamenti

Investimento di 67 mld di lire.

Fondi FIO 1987.

Stato di attuazione

La realizzazione delle opere è stata curata dall'amministrazione comunale. I lavori sono stati interamente eseguiti. La disponibilità dei beni di proprietà pubblica e lo stato di abbandono dei Palazzi, almeno nelle parti riguardanti i lavori, hanno ridotto sia le difficoltà di cantieramento e sia la gestione dell'intervento in corso d'opera.

Annotazioni

L'area del Barco, 12.000 ettari tra la città e il Po, per la quale l'amministrazione comunale ha previsto di utilizzare altri fondi, è stata stralciata dal FIO. L'area attualmente è oggetto di un intervento di rifunzionalizzazione e ridisegno complessivo dei percorsi interni al fine di renderla fruibile come parco, utilizzo cui è vincolata dal Piano del 1975.

A ridosso della circinnvallazione *extra-moenia* sono stati realizzati impianti sportivi con spazi aperti di connessione con il parco, che si giova anche della vicinanza al vallo sotto la cinta muraria di recente restaurata. Un intervento di densificazione su di un'area già edificata di proprietà dello IACP è parte integrante del progetto.

LUCCA**Soggetto proponente**

Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, regione Toscana.

Oggetto

«Progetto per il recupero e la valorizzazione delle mura urbane e di altre infrastrutture di Lucca».

Tipologia dell'intervento (articolazione generale dei Progetti FIO)

«Di riassetto urbano» e «di riassetto di un sistema infrastrutturale urbano».

Obiettivi

Si prefigura un risultato coerente con alcuni obiettivi a carattere generale evidenziati dal Programma regionale di sviluppo adottato dalla regione Toscana e dai piani di settore (Servizi turistico-ricettivi, viabilità e trasporti, servizi sociali). Riguardano la città: «l'istituzione dei parchi naturali di Migliarino e delle Apuane che pongono Lucca al centro di una vasta area ambientalmente protetta; la realizzazione della Firenze-Livorno; della autostrada Civitavecchia-Grosseto e di collegamenti previsti per l'area lucchese; il raddoppio della linea ferroviaria Firenze-Lucca; un'adeguata offerta di servizi culturali e turistici del territorio lucchese».

L'intervento mira al miglioramento dell'efficienza e al recupero dei valori storici di un organismo urbano al fine di indurre nuovi processi di riqualificazione nelle aree più depresse del centro storico.

Contenuti

L'intervento assume come occasioni progettuali le mura con gli accessi alla città interna, determinati percorsi in aree di cerniera ed alcuni contenitori (edilizia storica e non) per riorganizzare

un sistema di relazioni divenuto assai labile: «l'insieme di tali operazioni tende principalmente alla individuazione di un uso più esteso ed equilibrato delle zone storicamente e morfologicamente diverse della compagine urbana nonché ad una maggiore valorizzazione delle sue caratteristiche architettoniche e ambientali. [...] Le Mura urbane, oggetto specifico dell'intervento, costituiscono un bene culturale e documentario irripetibile che, integrato nelle funzioni previste, non può che acquisire ulteriore prestigio ed emergenza [...]. Si intende privilegiare il recupero e la nuova valorizzazione di tutti i collegamenti con il piano della città, tutti i passaggi consueti e desueti tra interno ed esterno, tutti gli edifici ed i manufatti presenti sulle fortificazioni o attinenti ad esse. Tale intervento tiene conto di tre livelli di utilizzazione: il primo relativo alla domanda di standard urbanistici, di verde pubblico e di attrezzature per la cultura, il tempo libero, lo sport, si propone di dare luogo ad una struttura di parco urbano attrezzato su tutto questo segmento funzionale del complesso della Mura; il secondo tende a realizzare un sistema di strutture speciali per incentivare collegamenti significativi con parti della città particolarmente disponibili al rapporto con le Mura stesse [...]; un terzo livello si propone il compito di privilegiare interventi straordinari tendenti ad individuare nelle Mura il luogo di eventi e manifestazioni eccezionali di carattere nazionale e internazionale. Per quanto attiene al restauro della mura e degli spalti l'intervento si colloca nell'ambito delle discipline del restauro conservativo e ad esso fa costante e puntuale riferimento in ordine alle scelte metodologiche e alle modalità di attuazione e realizzazione dei lavori». Nello spazio compreso tra la circonvallazione e le mura si prevedono due parcheggi multipiano interrati. L'integrazione tra la cinta muraria, che è un elemento di bordo ad alto valore paesaggistico, e il tessuto urbano, è altresì affidata ad alcuni antichi assi viari rivalorizzati. Puntuale soluzioni progettuali, in riferimento alla ridefinizione della forma e/o funzione di alcuni spazi aperti (le "arce di cerniera") e di edifici dislocati all'interno del centro storico, completano il quadro degli interventi.

Rapporto con la pianificazione

Il progetto estrapola la "parte pubblica" degli strumenti urbanistici vigenti e di questi, nello specifico, il "sistema per la cultura" e le strutture per l'incremento dell'offerta turistica, parti di città realizzate strategicamente, nell'ottica di un fine generale, e in modo paritetico, cioè come parte di un insieme di interventi. L'intervento proposto trova riferimento negli atti di programmazione comunale generali e settoriali.

L'amministrazione comunale, con atto dovuto, ha esteso la nozione di pubblica utilità, riferita al verde urbano, al quale il PRG destina l'area degli spalti delle mura, ai parcheggi interrati previsti nel progetto che conseguentemente mantiene la continuità di superficie con aree verdi. La sistemazione degli elementi funzionali a vista (prese d'aria e rampe di accesso) è concordata con la Soprintendenza.

Realizzazione e gestione

Il progetto è stato redatto con l'apporto congiunto della Soprintendenza, della regione e del comune e per le parti relative alle strategie amministrative dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, d'intesa con il comune.

Costi e finanziamenti

Investimento di 12 mld di lire.
Fondi FIO 1989.

Stato di attuazione

Sono state eseguite, direttamente dalla Soprintendenza, le opere di manutenzione e di restauro conservativo delle Mura (spalti e paramenti), quelle relative al complesso conventuale (proprietà della Curia vescovile e attualmente destinato a Museo dell'Arte Sacra) e ad altri manufatti di minori dimensioni a ridosso della cinta muraria. Gli interventi relativi alle infrastrutture viarie e per la sosta, e ai servizi, da eseguire a cura della amministrazione comunale, non sono stati realizzati, il relativo finanziamento è stato revocato.

La proposta di costruire due parcheggi multipiano interrati in corrispondenza degli spalti ha

generato un forte conflitto nella comunità locale (partiti politici e associazioni culturali e ambientaliste) risolto con l'abbandono del progetto. Il conflitto era sulla possibilità che tali infrastrutture potessero danneggiare la stabilità delle Mura (nonostante la verifica di stabilità contenuta tra gli elaborati progettuali) e sull'impatto visivo prodotto dalle rampe d'accesso e dalle prese d'aria.

Annotazioni

Successivamente all'abbandono del progetto presentato al FIO, il problema della sosta dei veicoli è stato affrontato con un parcheggio in superficie (legge 122/1989) costruito oltre la circonvallazione. A tale scopo si intendono inoltre utilizzare anche gli spazi liberi di complessi dismessi all'interno delle mura.

MATERA

Soggetto proponente

Ministero per i Beni Culturali e Ambientali; Soprintendenza archeologica; Soprintendenza ai beni ambientali e architettonici; Soprintendenza ai beni artistici e storici.

Oggetto

«Progetto sviluppo Matera Cultura: le infrastrutture».

Tipologia dell'intervento (articolazione generale dei Progetti FIO)

«Di riassetto urbano», «di riassetto di un sistema infrastrutturale urbano» e «di riassetto di polo territoriale».

Obiettivi

«Sia il Piano regionale di sviluppo della Basilicata sia il Piano territoriale di coordinamento [della regione] attribuiscono a Matera un ruolo di centralità che trova nella qualità storica millenaria di questo singolare centro urbano e nella conseguente vocazione culturale turistica un potenziale significato. [...] Inoltre ben quattro degli itinerari turistici meridionali hanno trovato luogo di sovrapposizione e di particolare interesse nel territorio materano e nel centro di Matera [...]». L'intervento mira alla riqualificazione di un organismo urbano attraverso l'organizzazione a sistema delle principali emergenze naturali e artificiali.

Contenuti

«Il sistema per Matera è costituito da varie unità architettoniche collegate secondo un asse logico e spaziale. Corrispondentemente, il progetto si articola in cinque segmenti di intervento:

a. l'ampliamento e la nuova sistemazione del museo archeologico nazionale Ridola [...]. L'incremento di spazio utile consentirà il riordino di materiali esistenti e di quelli che via via affluiscono dalla campagna di scavo;

b. il restauro e la sistemazione di Palazzo Lanfranchi per la Galleria nazionale della Basilicata e annessi. Oltre alla Galleria nazionale, la sistemazione prevede un teatro all'aperto semiprovvisorio per 450 posti [...]; una sala per conferenze per 150 posti [...] nonché diversi ambienti per mostre temporanee, esposizioni artigiane, locali per attività didattiche e del tempo libero, archivio fotografico e schedografico, biblioteca;

c. la sistemazione del Museo dell'Habitat rupestre che prevede il restauro di un settore quasi esclusivamente demaniale del rione Sassi, in posizione tale da costituire il capolinea dell'itinerario turistico rupestre oltre che un polo dell'infrastruttura culturale e turistica del centro storico materano;

d. la sistemazione di piazza Ridola con i percorsi ad essa afferenti e di collegamento con i Sassi prevede il restauro della pavimentazione dello spazio barocco più importante di Matera, nel quale si affacciano tra l'altro tre chiese di elevato interesse storico artistico e in buona parte restaurate; oltre al ripristino dei collegamenti antichi con l'habitat dei Sassi e l'apertura di un percorso storico che, partendo dalla piazza e attraversando il complesso settecentesco di «Case nuove» può essere, con pochi espropri, utilizzato come collegamento pedonale diretto al parcheggio turistico [...];

e. l'infrastruttura per la conservazione e il restauro, che si realizza in relazione alla Galleria nazionale ma in zona lievemente decentrata, è un manufatto di nuova edificazione destinato ad assolvere nel modo tecnologicamente più idoneo e specializzato alle funzioni di conservazione e di restauro».

Rapporto con la pianificazione

Il progetto estrapola la "parte pubblica" degli strumenti urbanistici vigenti e di questi, nello specifico, il "sistema per la cultura" e le strutture per l'incremento dell'offerta turistica. Tali parti di città sono realizzate strategicamente, in modo paritetico e nell'ottica di un fine generale, cioè come somma di singoli interventi. Pertanto la procedura autoritativa e gestionale risulta più celere che non nel caso di un nuovo piano attuativo del centro storico.

I piani di recupero dei Sassi previsti nella Variante del 1975 si collocano nel quadro del PRG del 1956, che ha confermato il ruolo turistico di Matera e ha dato l'avvio allo sviluppo moderno della città, in coerenza con l'indirizzo politico-culturale che ha portato alla legge sul risanamento dei Sassi [...]. Nel programma comunale per il riuso dei complessi edilizi religiosi e laici sono contenute alcune importanti infrastrutture per la cultura e il turismo.

Realizzazione e gestione

«Tutti gli istituti interessati alla realizzazione del progetto sono organi del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, dotati di ampia autonomia sotto l'aspetto di iniziativa gestionale, ma ridotta riguardo alla disponibilità finanziaria e loro utilizzazione. [...] La progettazione esecutiva dell'intervento sarà a cura della Soprintendenza ai Beni ambientali e architettonici, ai Beni artistici e storici e Beni archeologici della Basilicata, uffici che hanno notevole esperienza nel campo del restauro conservativo. [...] La struttura istituzionale responsabile della realizzazione sarà l'Ufficio centrale per i BAAAS del Ministero citato, che vi provvederà tramite le Divisioni dei beni architettonici, dei beni archeologici e dei beni artistici».

Costi e finanziamenti

Investimento di 30 mld di lire.

Fondi FIO 1985.

Stato di attuazione

Sono attualmente conclusi i lavori di sistemazione del Museo archeologico nazionale Ridola e della Galleria nazionale della Basilicata a palazzo Lanfranchi — edificio barocco di eccellente qualità architettonica. Le opere eseguite hanno valorizzato i due edifici, in particolare la Galleria è un fulcro nella vita culturale della città. Sono terminati anche gli interventi lungo i percorsi dai Sassi verso piazza Ridola che assume particolare bellezza dal restauro del palazzo omonimo. Meno significativo è l'esito prodotto dai lavori di sistemazione del Museo dell'Habitat rupestre sia per la forma fisica non aggregata dei manufatti edilizi utilizzati e sia per la relativa "debolezza" della funzione scelta. Il nuovo edificio destinato al Laboratorio per la conservazione del restauro è costruito solo in parte; i Laboratori non sono ancora attivi e al momento i locali sono utilizzati come deposito della Galleria nazionale.

Annotazioni

Si segnalano alcune opzioni emerse durante il processo di realizzazione delle opere: le istituzioni locali lamentano la responsabilità esclusiva del Ministero nel processo di ideazione, di realizzazione e di gestione; l'intervento risente inoltre dei limiti derivanti dalla mancata relazione con il piano di recupero dei Sassi, realizzato nelle stesse unità di tempo e di luogo; infine si considera negativamente l'affidamento della concessione dei lavori per la realizzazione del programma alla Società Bonifica (Iri Italtat), con l'esclusione delle imprese locali alla partecipazione diretta.

Capitolo 4

Materiali per il riuso

Sebbene le strade che portano al potere umano e all'umano sapere corrano l'una vicina all'altra e siano pressoché le stesse, ciò nonostante, a causa dell'abitudine perniciosa e inveterata di occuparsi di astrazioni, è più saggio cominciare a costruire le scienze da fondamenti che hanno rapporto con la pratica, e di lasciare che la parte attiva stessa sia il suggello che imprime e determina la controparte contemplativa.

(F. Bacone)

1. Analisi, procedimenti e tecniche

I percorsi compiuti a partire dagli anni settanta per organizzare gli interventi di recupero hanno affrontato, pur con differenti declinazioni, tre ordini fondamentali di questioni: una più stringente finalizzazione della strumentazione analitica agli obiettivi specifici dell'azione urbanistica, chiamata a fornire risposte al fabbisogno abitativo attraverso interventi di conservazione edilizia; l'adeguamento delle forme di sostegno per il recupero attraverso finanziamenti e procedure; l'attenzione alla gestione degli interventi programmati.

La gestione urbana assume finalmente dignità di oggetto autonomo di riflessione, non solo come pratica ma anche come tecnica: ciò è tanto più vero all'interno di un orizzonte amministrativo profondamente modificato dall'uso ordinario dello strumento urbanistico attuativo, come nel caso del piano di recupero.

Nella pratica amministrativa la principale innovazione apportata dalla legge 457/1978 consiste nell'aver attribuito completa responsabilità del procedimento al comune, ivi compresa la valutazione-validazione. Con l'individuazione di un unico soggetto competente, si intende perseguire la finalità non secondaria di una più adeguata collimazione tra tempi del piano e tempi della domanda. Di rilievo è anche l'attribuzione al piano di recupero, quindi al soggetto istituzionale avente titolo nel procedimento, del ruolo di snodo tra politica della casa e politica del riuso.

Laddove l'esperienza dimostra che le amministrazioni comunali si sono di volta in volta indirizzate verso la tipologia di piano attuativo più praticabile in ordine a specifiche valutazioni di opportunità, gli strumenti designati per il recupero tendono comunque, sia pure con flessioni e sottolineature particolari, ad organizzare i sistemi di conoscenze ed i percorsi analitici secondo tre distinti filoni: la questione del fabbisogno abitativo; il tema della formazione e trasformazione del tessuto urbano in relazione alla sua consistenza fisica e funzionale; l'indagine dei caratteri e dei modi d'uso del patrimonio edilizio e degli spazi aperti.

Largo spazio nella ricerca applicata hanno avuto le analisi sul fabbisogno abitativo, relative alla ricostruzione dei vari segmenti che ne compongono lo stock. Il traguardo conoscitivo si è progressivamente esteso dagli ambiti di stretta pertinenza degli strumenti a porzioni urbane più ampie, in base alla considerazione che una ricognizione sistematica dello stato e struttura del patrimonio e del fabbisogno, chiamando in causa i meccanismi complessivi di formazione della domanda e dell'offerta, dovrebbe consentire una previsione più realistica degli scenari possibili. Ma anche in questi casi, in cui il ricorso a dati di provenienza istituzionale (ISTAT, anagrafe comunale) viene associato a nuovi canali di ascolto e di comunicazione informale con le principali parti sociali (questionari e interviste), l'osservazione a tutto campo risulta irrigidita dalla struttura dei dati e dalla parzialità dei rilevamenti, che difficilmente rendono conto della gamma completa delle interferenze tra domanda e offerta.

Sia pure con orientamenti diversi in relazione alla variabile definizione dei valori storici ed ai contenuti operativi, veicolati da nozioni come restauro conservativo, ristrutturazione, ripristino e rinnovo, le analisi relative al tessuto urbano sono sostanzialmente scandite su tre gruppi di "rappresentazioni": riguardano cioè l'evoluzione storica, la ricognizione sulla consistenza attuale e, infine, le opzioni alla trasformazione dell'organismo urbano a partire da sistematici rilevamenti di ogni singola unità edilizia, con riferimento alle condizioni statiche, alle dotazioni funzionali, alla consistenza formale ed ai caratteri distributivi.

In termini di evoluzione storica e consistenza figurativa, le indagini sull'insediamento sono generalmente riconducibili a criteri di lettura tipomorfologici.

L'indagine di prevalenza tipologica, tradizionalmente centrata sull'analisi storico-formativa della città filtrata attraverso le sue componenti elementari (le tipologie edilizie), ne indaga permanenza e mutamento, ne svela i principi insediativi e correla gli sviluppi alle progressive evoluzioni, trasformazioni, deformazioni della struttura viaria e delle lottizzazioni storiche, per effetto di processi di crescita e intasamento. L'assunto fondamentale che il *tipo* possa declinarsi nello spazio (varianti sincroniche) e nel tempo (varianti diacroniche) sulla base di una "lineare continuità del divenire" (Saverio Muratori) ha dato l'avvio a puntuali ricognizioni cartografiche della distribuzione spaziale e delle ricorrenze delle tipologie all'interno dell'organismo urbano, del loro livello di permanenza o di rimaneggiamento, delle allitterazioni più frequenti. L'approccio tipologico ha conosciuto una notevole fortuna applicativa, in virtù della possibilità di costituirsi tanto come metodo analitico per una conoscenza non solo formalistica dei tessuti antichi che come modello progettuale per l'intervento. La generalizzazione del procedimento trova pratico riscontro in una identificazione tra unità tipologica ed unità di intervento che

non è immediata, ma è ricostituibile o approssimabile mediante meccanismi accettati di riduzione della complessità dello stato di fatto ad un numero limitato di idealtipi: in tal senso, la dimensione di verifica progettuale trova traguardi meno incerti nell'ambito volutamente circoscritto della tipologia edilizia, che si pone come misura delle possibili distribuzioni dello spazio interno.

L'analisi di prevalenza morfologica, che dà preminenza agli aspetti di "forma della città", in cui risiede una resistenza alle trasformazioni superiore a quella opposta sia dalle funzioni sia dai tipi edilizi (Giancarlo De Carlo), si propone come modello sperimentale basato su di un'empiria scientifica induttiva, in contrapposizione alle metodologie deduttive costruite sulle medie (Giuseppe Samonà). Emerge una lettura di città per "parti", "sistemi", "contesti", che declinano alle varie scale di lettura e ripropongono attraverso l'intervento la complessa dinamica delle leggi di solidarietà interna e delle relazioni dispositive, aggregative e conformative dei materiali edilizi presi anche singolarmente e dei vuoti urbani (Aldo Rossi). Il rapporto critico e dialettico degli elementi generali con quelli particolari si articola mediante processi continui di relazione tra i vari livelli di ambiti spaziali individuati. Pertanto, in relazione alla impossibilità di trasferire sotto forma di regole di generalità gli esiti delle singole esperienze, non esiste un testo fondativo per la pratica dell'intervento, ma alcuni "buoni esempi" ed una ricca letteratura che sistematizza i criteri fondamentali di relazione e prestazione attuali della città antica.

Il filone delle analisi relative ai caratteri dell'uso del patrimonio edilizio e delle aree scoperte manifesta senza alcun dubbio elementi di maggiore problematicità, in relazione alla difficile definizione e delimitazione del campo di pertinenza. La valutazione dello stato di conservazione e manutenzione, che reclama un proprio spazio di autonomia all'interno delle indagini per i piani, risponde ad esempio a procedure sufficientemente standardizzate qualora si tratti di singole componenti formali o strutturali degli edifici, ovvero di dotazioni tecnologiche e di livelli di finitura (degrado fisico), oppure infine di interi manufatti talora non più in condizioni di prestarsi a una qualche funzione (degrado funzionale). Assai più dibattuto è il tema della obsolescenza, nozione complessa costruita su un insieme di indicatori di varia natura che rimarcano carenze anche in termini di urbanizzazione primaria e secondaria, in base a valutazioni complesse delle componenti fisiche, socio-economiche, igieniche e ambientali del tessuto edilizio e del suo intorno.

La centralità della funzione abitativa ha lungamente appannato il dibattito sulla "parte pubblica della città" — spazi aperti e funzioni collettive — e ha letto in termini residuali, o di mero appoggio all'abitare, gli spazi non residenziali: ciò anche in base al principio di una "delocalizzazione delle funzioni centrali", ritenuta condizione pregiudiziale ai fini di una sostanziale autenticità della preminente vocazione residenziale della città antica. In posizione

non secondaria, anche in relazione alla concezione monofunzionale degli spazi urbani, tra le ragioni a sostegno dell'allontanamento di alcuni usi figuravano le preoccupazioni per gli adeguamenti richiesti dagli edifici storici e per gli eccessi di carico urbanistico sull'organismo urbano.

Ordinariamente le analisi, accanto al calcolo degli standard, definiti come è noto sulla dimensione residenziale, fornivano al piano argomenti per le previsioni-prescrizioni di allontanamento delle funzioni incompatibili.

Il tema della sostituzione capillare delle funzioni residenziali con altre attività, magari per singole unità immobiliari, è stato invece lungamente ignorato a livello normativo, per suscitare, una volta emerso all'attenzione, accesi dibattiti sui portati di quella "terziarizzazione strisciante" dei centri storici, cui non erano risultate estranee le rivendicazioni sul diritto all'alloggio. Tale fenomeno, che accanto ai processi abusivi di frazionamento ed accorpamento di unità immobiliari ha costituito una delle forme più diffuse di risposta alle domande del mercato, ha reclamato progressivamente una propria dignità di trattazione entro i piani urbanistici senza demonizzazioni ideologiche; è maturata la consapevolezza che una maggiore permissività in termini di destinazioni ed opere animesse, unitamente alla maggiore speditezza nel rilascio di autorizzazioni e concessioni, potesse costituire una premessa fondamentale per il miglioramento della qualità urbana, garantendo altresì contro il rischio di specializzazioni funzionali del tutto artificiose.

La strumentazione urbanistica si è allora trovata nelle condizioni di ricercare un ancoraggio più solido alla pianificazione di settore, e contemporaneamente a dover declinare il tema delle forme urbane con quelli delle funzioni e dell'accessibilità. Un procedimento oramai consolidato consiste nella individuazione di soglie quantitative per regolare le destinazioni d'uso all'interno di sub-aree omogenee, contingentando le attività ammissibili e compatibili: soglie che richiedono revisioni con periodicità frequente. Assume rilievo in appoggio al dispositivo suddetto la ricerca di criteri di correlazione tra tipologie di funzioni/attività e dimensioni dei flussi indotti in base alle prestazioni richieste: pubblico/privato, diffuso/concentrato, banale/specialistico, servizi al pubblico/funzioni di rappresentanza, e così via.

Sin qui, i repertori analitici che fanno esplicito riferimento alla dimensione fisica e di rappresentanza della città tradizionalmente oggetto di trattazione. Occorre tuttavia fare un breve cenno ad altri campi di indagine ed itinerari di ricerca che, pur richiamandosi a formazioni discorsive e competenze tradizionalmente esterne alla pratica urbanistica, risultano accomunati da una particolare attenzione alla *civitas*: così i contributi portati dall'esplorazione della "identità" attraverso l'analisi di alcuni archetipi simbolici che ricorrono nella lunga durata, oppure, più recentemente ed all'interno di percorsi strettamente disciplinari, i nuovi procedimenti di consultazione collettiva e, in generale, la rivisitazione di pratiche di urbanistica partecipata fre-

quentate sin dagli anni settanta. Quest'ultima modalità, che fa perno sull'ascolto del sapere comune, si iscrive in un processo di pianificazione innovativo finalizzato alla costruzione di un contratto sociale chiamato a promuovere nuove forme di solidarietà tra territorio e abitanti: i "Laboratori di urbanistica partecipata", ai quali si fa ricorso sempre più di frequente, che mettono in campo le soggettività degli abitanti dei territori interessati. Analogamente le "Consulte", variamente nominate e contemplate anche nei regolamenti degli enti istituzionali, nelle normative di piano e in alcune leggi regionali di settore, sono spazi consultivi per il confronto su temi prescelti tra soggetti istituzionali competenti e le rappresentanze sociali ed economiche.

Alcune amministrazioni sperimentano infine procedimenti e tecniche specifiche, come i Sistemi informativi territoriali (SIT), che consentono un continuo aggiornamento tanto del quadro conoscitivo che dello stato di avanzamento dei progetti, eventualmente supportati da altri dispositivi per la simulazione ed il controllo degli esiti delle trasformazioni sulle forme fisiche e amministrative.

Venendo infine agli aspetti "tecnici" consueti delle operazioni preliminari al recupero urbano, che consistono sostanzialmente nella perimetrazione delle zone «A» di piano, o comunque di zone a statuto differente rispetto ad altre porzioni di città compatta, come nella classificazione ed articolazione degli interventi edilizi ed urbanistici ammessi, si può senz'altro sottolineare che gli aspetti di forte standardizzazione del piano urbanistico siano da un lato il portato degli adempimenti di legge, e dall'altro il risultato di una tradizione di approccio sufficientemente codificata. In un primo tempo sono state le legislazioni regionali a cimentarsi con una definizione generale dei centri storici, mentre in quest'ultimo decennio anche gli strumenti di pianificazione di area vasta hanno iniziato a proporre classificazioni tipomorfologiche, in relazione alle quali individuare i criteri di delimitazione di ambiti di tutela. Ai fini della coerenza prescrittiva, la perimetrazione è comunque riconosciuta di esclusiva pertinenza dell'amministrazione comunale attraverso il piano urbanistico.

Il riconoscimento e la delimitazione della città storica risultano di fatto l'esito di procedimenti facenti capo a diversi ambiti disciplinari: nelle esperienze più interessanti emerge una nozione di centro storico come "campo problematico", esito non definitivo di una sedimentazione di valori materiali e immateriali, il cui intreccio solidale è garanzia di un valore aggiunto rispetto alla semplice combinazione di qualità storico-artistiche, il cui riconoscimento ha anche altri ambiti di pertinenza. Nel corso degli ultimi anni ragionamenti ed interpretazioni più articolati hanno condotto a perimetrazioni che tendono a superare il limite delle antiche cinte murarie o della città preunitaria. Entrano nel linguaggio corrente lemmi complessi quali "agglomerati insediativi urbani", "tessuti urbani di antica formazione", "insediamenti urbani storici aggregati".

L'articolazione delle categorie di intervento costituisce un ulteriore adempimento necessario all'interno dei piani che disciplinano l'intervento sull'esistente. Il contenuto dell'articolo 31 della legge 457/1978 connette opportunità giuridica ed operatività tecnica: le categorie d'intervento da esso definite costituiscono generalmente un riferimento di largo impiego tanto nei piani urbanistici che nelle leggi di finanziamento. I progetti di piano, attenti a ricalibrarne e riorientarne i contenuti, ne accolgono nella sostanza i fondamentali e la sequenza, secondo un ordine che associa livelli crescenti di complessità, in termini di recupero edilizio o di consolidamento statico, o ancora di impegno urbanistico, con più elevati esborsi finanziari.

Se ogni categoria può essere in tal modo inquadrata sia in termini qualitativi che quantitativi come un sottoinsieme di quella immediatamente superiore, non è tuttavia scontato che opere di maggior rilevanza coincidano con opere di maggior contenuto innovativo. Il sistema dei vincoli risulta fondato come è noto su prescrizioni negative, divieti e notazioni specifiche che proteggono singoli elementi o complessi, oppure su criteri che tendono a tutelare o ripristinare assetti distributivi largamente ipotetici. Nel rispetto formale delle norme risulta possibile procedere, anche soltanto attraverso le manutenzioni, ad una radicale sostituzione degli elementi costruttivi, e quindi a una completa distruzione del contenuto materiale dell'edilizia storica, senza alterazioni tipologiche; ancor di più, agli interventi di categoria superiore viene imputato il rischio di una completa dissipazione della testimonianza storica connessa alla lunga durata del manufatto attraverso un preteso ripristino della tipologia originaria.

Le categorie "pesanti" in termini di interventi e di oneri concessori (la ristrutturazione edilizia, che riguarda «interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere», ma più ancora quella urbanistica, governata attraverso piani di recupero, in cui rientra «ogni opera che interessi direttamente la disponibilità, l'utilizzazione e la configurazione degli spazi inedificati, pubblici o privati, e conseguentemente qualsiasi opera di urbanizzazione») chiamano infine in causa questioni e scelte non demandabili ad un semplice controllo tecnico.

In relazione alle difficoltà concettuali e ai limiti operativi emersi dall'impiego delle categorie di intervento, il sapere disciplinare si è progressivamente orientato verso formulazioni più aperte ed apparentemente più evasive, recuperando in rigore e determinatezza all'atto della definizione della scelta progettuale e facendo perno sulla responsabilità dell'autorità che gestisce il procedimento.

Schematicamente, le nuove "questioni pratiche del riuso" fanno riferimento a due modalità complementari di approccio.

La prima, veicolata dalle legislazioni regionali, ha proposto delle sottoarticolazioni delle operazioni ammesse volte a fornire orientamenti più coe-

renti all'intervento. Nel confermare la progressione degli interventi più impegnativi a partire dalla soglia inferiore del restauro, come reintegrazione rigorosa dell'organismo, sino alla ristrutturazione, che ne ammette una modifica sostanziale, si è talvolta resa esplicita la distinzione all'interno di ogni categoria tra interventi *ammessi* (quelli delle categorie immediatamente inferiori) e interventi precedenti (quelli specifici della categoria in esame). Dal momento tuttavia che le categorie sono piuttosto generiche rispetto alla specificità dei manufatti, il dato di ingresso della compatibilità per gli interventi ricadenti nell'ambito di una determinata categoria non è automaticamente fornito dalla categoria di appartenenza, ma dalle caratteristiche tipologiche, architettoniche e costruttive dell'edificio. In altri termini, la specificità del manufatto prevale rispetto alla categoria di intervento cui viene assegnato, che, come è noto, dipende anche dal suo stato accidentale di conservazione.

La seconda modalità ha dato come esito procedimenti sperimentali di trasposizione speditiva tra attività e costi del recupero, sulla base di tipologie "miste" costruite su verificate prevalenze delle categorie in gioco:

- il recupero "leggero" (manutenzione straordinaria in circostanze di medio degrado), cui corrisponde generalmente un costo unitario di intervento inferiore a quello di nuova produzione;
- il recupero "medio" (sostituzione edilizia), che presenta costi unitari di recupero confrontabili con quelli della nuova produzione;
- il recupero "pesante", rilevabile in presenza di elevato degrado degli immobili (restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione) cui corrisponde generalmente un costo unitario di recupero superiore a quello di nuova produzione.

Infine, tanto in sede di riflessione disciplinare che in alcune esperienze di recupero si è sottolineato come le categorie operative introdotte dalla legge 457/1978 non qualificano trasformazioni di rilevanza urbanistica. Sempre più frequentemente si fa riferimento ad una nozione di "trasformabilità" che riguarda ambiti di intervento più estesi e consente una maggiore latitudine interpretativa aprendosi ad una prospettiva prestazionale del "progetto dell'esistente". La distinzione operata è allora tra: un'attitudine essenzialmente *restitutiva*, intesa come «estensione aggiornata di finalità e modalità del restauro monumentale a insiemi urbani significativi»; un'attitudine *manutentiva*, come «recupero leggero e azione estesa di riuso in cui la trasformazione è strumento e non fine ed è vincolabile a soglie massime con normative contestuali»; e un'attitudine *trasformativa*, che dà voce infine alle esigenze più radicali di una «riqualificazione o ristrutturazione urbanistica di porzioni dell'esistente sulle quali si formuli un giudizio negativo, in sé o, meglio, rispetto alle opzioni di miglioramento formulabili attraverso un progetto esplorativo-tentativo» (ANCSA).

2. Strumenti giuridici e supporti tecnici

Nel ripercorrere le argomentazioni fornite dalle analisi alle ragioni del recupero si colgono alcuni caratteri e distorsioni propri di specifici passaggi interpretativi della disciplina urbanistica.

Di volta in volta il piano si è avvalso di apparati analitici diversamente costruiti: dapprima su di una istanza di fondamento scientifico, allo scopo di limitare la discrezionalità delle decisioni attraverso l'autoevidenza dei nessi di consequenzialità tra conoscenza e azione; successivamente a ridosso di competenze tecniche che, nel rispetto degli ambiti concessi al decisore, propongono gamme di opzioni ammissibili e compatibili. Si sostiene, comunque, la necessità di contenere nel progetto di trasformazione della città uno spazio e un tempo per la sua validazione sociale. Nel primo caso l'attenzione alla forma della città, secondo orientamenti attenti alla tipologia edilizia e alla morfologia urbana, variamente tenuti insieme, si affianca alla cura dedicata, con l'impiego di conoscenze tecniche e di dispositivi retorici, a comprendere, assumere e rendere evidenti e condivise le motivazioni e le finalità sociali e politiche degli interventi proposti. In modo più pragmatico, invece, nel secondo caso, per il supporto alla decisione ci si avvale di tecniche specifiche per trattare più versanti del processo di trasformazione, ad esempio quello amministrativo, economico e sociale; queste tecniche possono avvalersi di modelli e metodi analitici che fanno riferimento ad ambiti di conoscenze settoriali e determinano alcuni percorsi specialistici. Le strumentazioni analitiche costituiscono, in ogni modo, potenti apparati di senso che si incrinano al mutare delle condizioni di vita, del bisogno di sicurezza e delle attese progettuali che le esperiscono. Il loro ridimensionamento nei piani urbanistici, a partire dalla metà degli anni ottanta, si legge alla luce di una propensione verso dispositivi sempre più adeguati al raggiungimento degli obiettivi, con l'individuazione delle singole fasi e la semplificazione delle procedure, anche al fine di precisare relazioni e ripartizioni di responsabilità tra soggetti pubblici e privati: è una sorta di preminenza del *come* agire rispetto al *perché*. In tale quadro, infatti, il *setting* è in prevalenza orientato alla costruzione e al controllo del processo di recupero piuttosto che alla determinazione delle argomentazioni relative alle ragioni e alla natura sostantiva dell'intervento.

La soglia critica del recupero urbano, la deriva edilizia di cui si è trattato, è stata contestualmente oggetto di riflessioni che hanno indotto a convogliare sull'intervento diverse fonti di finanziamento giocando su categorie legate agli aspetti della fattibilità tecnica, economica, finanziaria, normativa, gestionale e della verificabilità degli esiti. Il nuovo lessico fa riferimento a termini come "recupero edilizio secondario", relativo alle singole unità abitative (dove i soggetti sono coinvolti soltanto in rapporto al proprio alloggio); "recupero edilizio primario", relativo all'organismo edilizio nel suo complesso (do-

ve una molteplicità di soggetti è interessata ad un unico oggetto); ed infine "recupero urbano di base", relativo ad intere parti urbane, che presuppone una soglia minima di intervento ai fini della sua efficacia sull'intorno. Il livello di complessità è qui superiore non solo per motivi tecnici, dal momento che oltre agli edifici devono essere considerati gli spazi aperti, i servizi, le infrastrutture ecc., ma anche per ragioni operative e gestionali. Su tali premesse sono maturate diverse esperienze, codificate nelle legislazioni regionali, che, in alcuni casi, hanno preceduto di qualche anno le decisioni del governo centrale. I "Programmi complessi", che costituiscono nelle loro diverse espressioni una filiazione di tale modo di procedere, contengono alcune innovazioni di carattere gestionale. Ne sono elementi qualificanti: l'equivalenza tra programmi di iniziativa pubblica e di iniziativa privata, laddove in questo ultimo caso le risorse finanziarie sono indicate negli atti d'obbligo che i soggetti producono all'inizio del procedimento di formazione del programma, facendosi garanti della fattibilità; i contenuti di merito, non necessariamente desunti dagli strumenti urbanistici ordinari, con i quali la relazione formale è codificata dalle leggi regionali; la preminenza degli aspetti delle attrezzature e delle connessioni urbane. I programmi complessi, maturati in una stagione di diffusa coscienza dei limiti del piano di tradizione, possono quindi svolgere un'azione di affiancamento, anche in considerazione delle modalità di programmazione degli investimenti in opere pubbliche previste dalle recenti disposizioni in materia.

In questo rinnovato orizzonte del recupero, vanno inquadrare, accanto alle forme più dirette e consuete di incentivo, quale l'erogazione di risorse finanziarie pubbliche a favore degli operatori privati, alcune iniziative di supporto all'intervento, espresse da un'offerta formativa riservata alle maestranze direttamente impegnate negli interventi sugli edifici storici. I criteri per l'assegnazione degli incentivi finanziari sono differenti: da quelli generalizzati, atti a far fronte ad eventi e calamità naturali, a quelli relativi ad aree geografiche particolari (i parchi naturali per esempio, o le aree interne); in ogni caso si fa riferimento a luoghi rari o ad eventi particolari straordinari. I criteri individuati dalle regioni per selezionare i soggetti dei benefici finanziari, per così dire ordinari, possono assumere a riferimento la qualità del tessuto urbano di cui il manufatto edilizio/unità immobiliare è parte, ovvero la qualità del manufatto edilizio stesso: nel primo caso si attribuisce rilevanza alle relazioni complesse che solo un tessuto urbano antico può contenere; nel secondo, invece, la qualità da intercettare è quella delle componenti elementari dell'ambiente urbano o rurale. Il sostegno e la formazione delle maestranze si realizza attraverso la promozione di scuole professionali con lo scopo specifico di favorire la diffusione delle conoscenze e delle tecniche indispensabili per l'intervento su antichi manufatti edilizi e per gli adeguamenti delle reti e degli impianti tecnologici nella città storica. L'offerta di addetti in que-

sto settore è infatti sensibilmente al di sotto della domanda e la qualità delle prestazioni sovente non all'altezza delle attuali richieste del mercato.

Di seguito, si dà conto di alcuni strumenti che ricorrono con maggiore frequenza a sostegno della pianificazione attuativa e della gestione, fornendo soluzioni tecniche a due fondamentali ordini di questioni. Nell'un caso si tratta di dispositivi giuridici e tecnici, intesi a regolamentare le relazioni tra i soggetti attivi, in particolare tra pubbliche istituzioni e privati cittadini, come i comparti edificatori e convenzioni. Nell'altro lo scopo è quello di indirizzare concretamente la trasformazione fisica dei manufatti edilizi e degli spazi aperti: consiste nella individuazione di modelli, tecniche ed elementi costruttivi dell'edilizia storica da assumere a riferimento nella pratica del recupero, ed è tratto comune a guide, abachi, manuali e codici di pratica.

La manualistica per il recupero si è affermata come strumento di supporto all'intervento esteso tanto ad interi organismi edilizi, che a loro componenti materiali di interesse storico, che a quanto sia razionalmente e fondatamente riconosciuto come tipizzabile, proponendo modelli di comportamento cui riferirsi in fase di analisi e progetto. La definizione e l'articolazione dei requisiti di un recupero a valenza urbana risultano indispensabili nel governo delle trasformazioni tipologiche, funzionali, architettoniche e lessicali a cui sono sottoposti i tessuti dei centri antichi, e della città consolidata, in ragione delle nuove necessità dell'utenza. I manuali di prevalente matrice urbanistica sono strumenti che le amministrazioni comunali utilizzano congiuntamente o in appoggio a un piano attuativo in continuità con la tradizione dei regolamenti edilizi. Rivolti direttamente ad una utenza di proprietari ed operatori immobiliari, essi forniscono un quadro conoscitivo approfondito dei materiali urbani che caratterizzano il contesto e indicano le possibilità dell'intervento. I manuali di recupero si innestano su di un filone di indagine incentrato sulla ricostruzione filologica di principi e regole esecutive di saperi tecnici in disuso, nel presupposto di riattivare la dinamica interna di evoluzione e miglioramento dell'arte del costruire premoderna. Ciò si può verificare a patto di reinmettere nel circuito produttivo ed organizzativo del cantiere conoscenze e competenze indispensabili alla manutenzione della sostanza materiale e del lessico dell'edilizia storica ordinaria.

I codici di pratica travalicano la dimensione della progettazione-verifica di sicurezza sismica relativa alla singola unità edilizia, ricercando i meccanismi di solidarietà strutturale che ne determinano i rapporti con il tessuto dell'intorno. In alcune legislazioni regionali è trattata la correlazione tra normative antisismiche e urbanistiche; le prime determinano un insieme di accorgimenti, connessi con i livelli di pericolosità locale, esposizione, vulnerabilità diretta e aggiuntiva, che la pianificazione locale deve recepire. In Emilia Romagna, ad esempio, si richiede che i piani di recupero redatti con i contributi finanziari regionali (di cui alle leggi per

la casa, delibera Consiglio regionale 1036/1986, e alla legge regionale 6/1989 per i centri storici) contengano l'analisi preliminare e la valutazione delle condizioni di esposizione e vulnerabilità dei sistemi urbani, con il confronto dei livelli di rischio sismico tra stato di fatto e progetto. Questo dispositivo di legge, per garantire una qualità media dei piani, indica alcuni procedimenti d'indagine e intervento, come la suddivisione dei centri abitati in zone con morfologia omogenea e la verifica, per ciascuna, dell'attitudine a subire danni materiali o funzionali più o meno intensi.

Alcuni orientamenti recenti hanno inteso restituire al manuale anche quella funzione trattatistica, lungamente accantonata, di strumento di comparazione tra pratiche progettuali maturate in seno a contesti urbani differenti.

La struttura fondamentale di ciascuna delle esperienze citate prende avvio da uno specifico sapere tecnico, ma la forma definitiva contiene sempre elementi non marginali di conoscenze afferenti a più discipline e pratiche professionali e amministrative. Tale natura complessa è motivo della versatilità dei dispositivi, differenti per motivazioni, obiettivi e cogenza, nonché per i soggetti proponenti e gli utilizzatori finali, e consente la possibilità di predisporre di volta in volta la forma più adatta ai casi specifici.

2.1 Schede di sintesi di supporti tecnici

MANUALE DEGLI INTERVENTI INTEGRATI DI RECUPERO, CER - COMITATO PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE - MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI - QUADERNI DEL SEGRETARIATO GENERALE (*)

Si configura come un vasto repertorio di questioni ed esempi di recupero urbano rivolti in prima istanza alle amministrazioni comunali. L'individuazione analitica dei passaggi che contrassegnano i differenti percorsi di recupero, dalla formulazione iniziale agli esiti, fa emergere una nozione di progettualità fortemente interrelata con questioni di fattibilità economica, amministrativa e gestionale.

«Il Manuale si propone di rendere comprensibile e analiticamente descrivibile il contenuto del progetto urbanistico e architettonico in materia di recupero a larga scala, generalizzabili e confrontabili i passaggi che ne permettono la formulazione, comuni e ricorrenti i criteri di rappresentazione dei risultati. [...] L'obiettivo è la descrizione della sintassi che ordina la costruzione del progetto e dà coerenza alle soluzioni date alle questioni tecniche, economiche e procedurali poste dal contesto di intervento. Se nei manuali di architettura del passato è soprattutto l'analisi delle forme e dei loro principi costitutivi ad avere il massimo dell'attenzione — si trattava d'altro canto di opere destinate ad un pubblico di geometri, architetti, ingegneri, capimastri ecc. — con i primi manuali di urbanistica appare evidente la convinzione che attraverso la sintassi delle forme venga espresso anche l'ordine che si è voluto attribuire alle istanze normative ed economiche registrate dal programma di intervento. La capacità che esem-

(*) I volumi sono stati pubblicati nel 1999: la ricerca, affidata alla società Ecosfera SpA, è stata svolta negli anni 1991-1993 (progetto, direzione e coordinamento della ricerca Enrico Nigris, direzione scientifica per i profili di fattibilità tecnica Roberto Secchi).

pi opportunamente selezionati hanno di descrivere procedimenti nei riguardi del dispositivo amministrativo ed economico del progetto, rende plausibile l'estensione a questi ambiti degli stessi criteri di analisi che la tradizione manualistica limitava alla relazione tra elementi formali. Se così è, la costruzione logica del progetto urbanistico diviene al tempo stesso la costruzione logica del progetto amministrativo e del progetto economico. Le differenze, anche profonde, tra i sistemi istituzionali, le politiche territoriali, le politiche economiche, non hanno avuto la forza, almeno sinora, di mutare la sostanziale unitarietà dei depositi materiali lasciati dalle pratiche sociali nei diversi paesi. La "città europea" si conferma una categoria di lettura ancora fertile se l'oggetto del nostro interesse è circoscritto alla "città di pietra", a ciò che rimane dopo il conflitto sempre aspro tra permanenze fisiche e istanze sociali di trasformazione».

Nel primo volume *Elementi della fattibilità tecnica, economica, amministrativa*, si affronta, attraverso casi studio, il rapporto complesso tra operatore pubblico e privato. Le singole trattazioni sono costruite intorno a quattro temi: soggetti attuatori, fasi attuative, aspetti economico-finanziari, logiche del negoziato. Le tecniche e le procedure per la verifica della fattibilità amministrativa degli interventi sono esposte anche con il ricorso ad esemplificazioni con schemi a blocchi. Infine sono riportati gli elementi fondamentali delle valutazioni degli interventi: fattibilità economico-finanziaria, efficacia sociale, funzionalità urbanistica.

Il secondo volume *Criteri guida alla progettazione urbanistica ed edilizia degli interventi* seleziona categorie della progettazione (secondo le voci: isolati, tessuti, invasi spaziali, aree produttive e infrastrutturali, spazi dell'accessibilità e del transito, spazi aperti) attraverso le quali si rileggono gli interventi rilevanti per proporre "criteri guida" per la progettazione urbanistica. Le 26 Tavole tematiche riportano un repertorio di immagini relative ad esperienze progettuali (realizzazioni, piani e concorsi) che suggeriscono «vari livelli di lettura, secondo categorie di analisi e categorie operative. [...] La soluzione adottata ha un forte carattere sperimentale, punta le sue carte sul potere esplicativo dei disegni più che su quello delle parole, limita l'uso del mezzo verbale alla semplice formulazione delle chiavi di accesso alla tematica trattata. Raccogliendo un esplicito invito dell'amministrazione [Ministero dei Lavori Pubblici] a parlare per schemi, ideogrammi, acrogrammi, sono state composte, secondo un articolato sistema di voci, delle tavole comparative. In queste tavole il progettista non troverà soluzioni preconfezionate, che finirebbero per stravolgere l'identità del tema di progetto, vincolandolo ad un repertorio valido ovunque e comunque, ma dei criteri guida, un orientamento, un indirizzo all'elaborazione/interpretazione del rapporto tra analisi e progetto, tra programma funzionale e soluzione urbanistico-architettonica, tra domanda sociale e sapere specialistico».

Il terzo volume *Archivio della progettazione urbana* è un repertorio di immagini relative ad esperienze di città italiane ed europee, con realizzazioni, piani, progetti e concorsi, classificati secondo gli oggetti del recupero (Isolati, Tessuti — aree centrali, Aree produttive e infrastrutturali — Stabilimenti industriali, Spazi dell'accessibilità e del transito — accesso ai centri storici).

SCIPIO (VICENZA), PIANO PARTICOLAREGGIATO D'INIZIATIVA PUBBLICA PER LA RIQUALIFICAZIONE DEL QUARTIERE OPERAIO «ALESSANDRO ROSSI» (*)

A guida degli interventi è stato predisposto *Un Manuale per «Nuova Schio, Piano particolareggiato per la riqualificazione del Quartiere operaio Alessandro Rossi»*, che contiene anche gli abachi per le trasformazioni.

(*) Adottato nel settembre 1989, è stato approvato dalla Regione Veneto nel maggio 1990. Il Piano è stato redatto da Franco Mancuso (coordinatore), Gianni Fontana e Luigi Lovato, con Renzo Marchesini (consulente). Le informazioni e i brani riportati sono tratti dal volume *Un Manuale per «Nuova Schio, Piano Particolareggiato per la riqualificazione del Quartiere operaio Alessandro Rossi»*, a cura di F. Mancuso, Arsenale, Venezia, 1990.

La progettazione del Quartiere Schio Nuovo, nella seconda metà del secolo XIX, fu affidata dall'industriale della lana Alessandro Rossi all'architetto Antonio Caregaro Negrin. Il progetto si estese dapprima su sedici ettari con la realizzazione di 272 alloggi per 1.300 abitanti. Nel 1896 si aggiunsero altri tre ettari per il Quartiere Nuovissimo. Schio contava all'epoca 16.000 abitanti, compreso il territorio rurale.

«Il Nuovo Quartiere – Quartiere Nuovo o Schio Nuovo per chi vi abita – rappresenta la massima espressione e la più durevole incarnazione dell'utopia sociale di Alessandro Rossi [...]. Le abitazioni del Quartiere Nuovo, pienamente rispondenti ai dibattuti canoni igienico-sanitari, riuscirono variate nei tipi e nelle decorazioni in modo da ottenere alloggi sani e lontani dalla monotona uniformità riscontrata in analoghe iniziative straniere. La volontà di mescolare nello stesso complesso urbano popolazione appartenente a diversi segmenti della classe operaia e della borghesia di fabbrica, nel mentre ambiva a concretare un modello di armoniose relazioni sociali, accrebbe la differenziazione tipologica che tuttora caratterizza il quartiere. [...] A distanza di un secolo il Quartiere Nuovo ospita ancora 1.390 persone in 553 abitazioni. E alla continuità dell'originaria funzione residenziale s'accompagna il sostanziale mantenimento dell'immagine ottocentesca [...]. Allora come oggi Schio Nuovo appare integrato con la città, articolato nelle tipologie architettoniche, variegato planimetricamente e prospetticamente nelle soluzioni edilizie. Il piano particolareggiato per la riqualificazione urbanistica e ambientale del Quartiere Rossi e quello per l'area Lanerossi-Conti sono andati di pari passo. Gli edifici, raramente inutilizzati, hanno mantenuto l'uso prevalente residenziale, le attività produttive artigianali sono infatti scarse, soddisfacenti i servizi alla popolazione. Gli spazi esterni alle abitazioni presentano il maggiore degrado nella parte retrostante, occupata nel tempo per l'ampliamento dei servizi igienici (bagno e cucina) e per realizzare il garage». Il piano tratta positivamente questi spazi alla luce della necessità di dare forma alle funzioni che vi sono sistemate.

Il progetto. Nel piano sono contenute le principali indicazioni urbanistiche ed edilizie per gli interventi di riqualificazione del Quartiere (436 unità edilizie) e per favorire e rafforzare le relazioni con la città. La vocazione residenziale è mantenuta e incentivata con previsioni e opere che potenziano i collegamenti, con interventi che favoriscono l'uso degli spazi aperti e degli edifici da parte degli abitanti e attraverso i criteri e le modalità di recupero promossi. La riqualificazione fisica, infatti, prevede modificazioni degli edifici esistenti secondo le esigenze attuali. La parte prescrittiva è molto attenta alla relazione tra lo spazio pubblico e quello privato; le «[...] norme e indicazioni progettuali [che] insistono sugli elementi di contatto fra gli edifici e lo spazio pubblico (recinzioni, attacco a terra, spazi antistanti gli edifici, pavimentazioni ecc.) oltre che riferirsi agli involucri degli edifici veri e propri (prospetti, coperture, sagome, allineamenti, tinteggiature, accessi, finestrate ecc.) e tendono in generale alla riqualificazione degli spazi pubblici in questa parte di città». Il piano tratta, attraverso il progetto, la problematicità della relazione tra la forma dell'insediamento e i modi attuali dell'abitare e dell'uso dello spazio urbano. Tale relazione si declina diversamente di volta in volta: differenti gradi di rigidità a seconda se prevale la forma fisica, così come è pervenuta (qualità architettonica dei manufatti edilizi, rapporto tra gli spazi liberi e quelli edificati), ovvero usi e funzioni nuove che richiedono la modificazione degli spazi aperti (in particolare quelli attinenti la mobilità, la sosta e la custodia delle auto), o della organizzazione della residenza (servizi igienici e dimensione dell'alloggio).

Il *Manuale* per gli interventi edilizi contiene indicazioni diversificate in relazione alle differenti situazioni: semplificazioni grafiche e testuali per la trasformazione, relative alle modalità di recupero degli edifici, la ridefinizione degli spazi liberi, la configurazione dei nuovi edifici, la sistemazione dei percorsi e le decorazioni esterne. Nel *Manuale* si trova tutto quanto

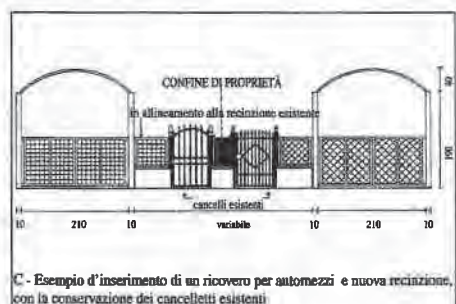
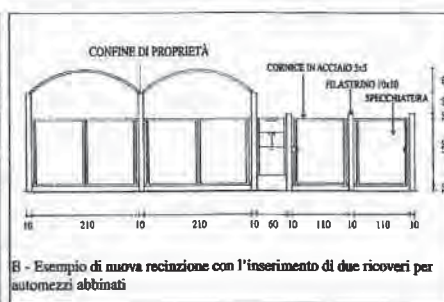
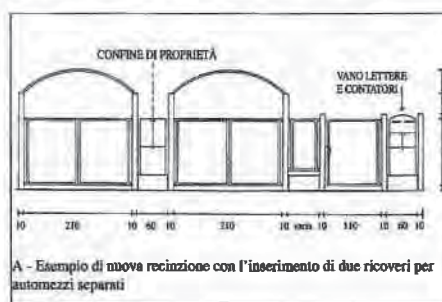
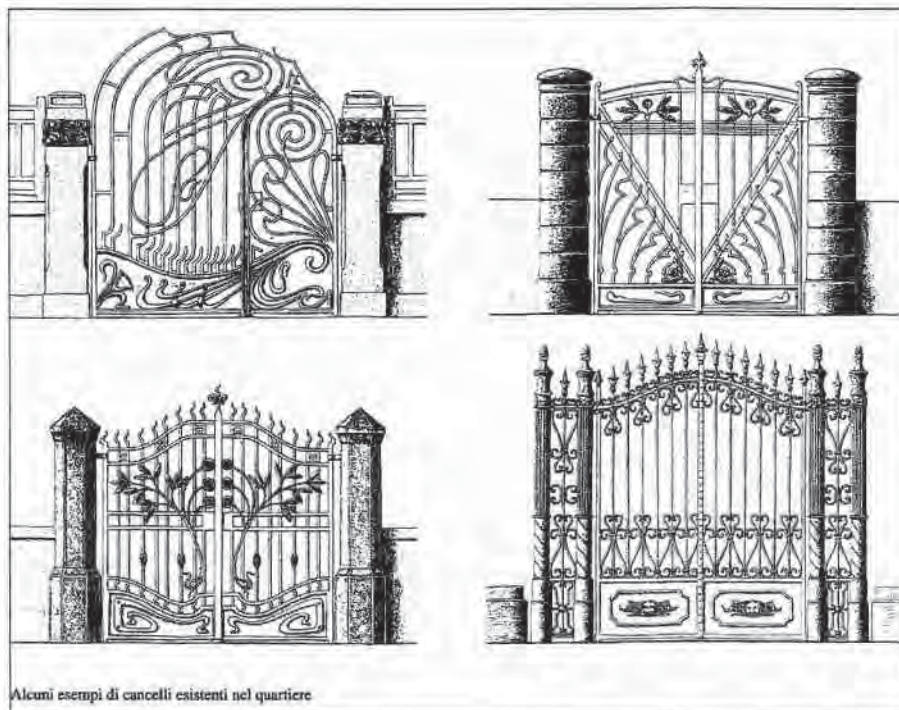


Figura 27 - Schio. Abaco degli elementi da: *Un Manuale per «Nuova Schio»*, Arsenale Editrice.

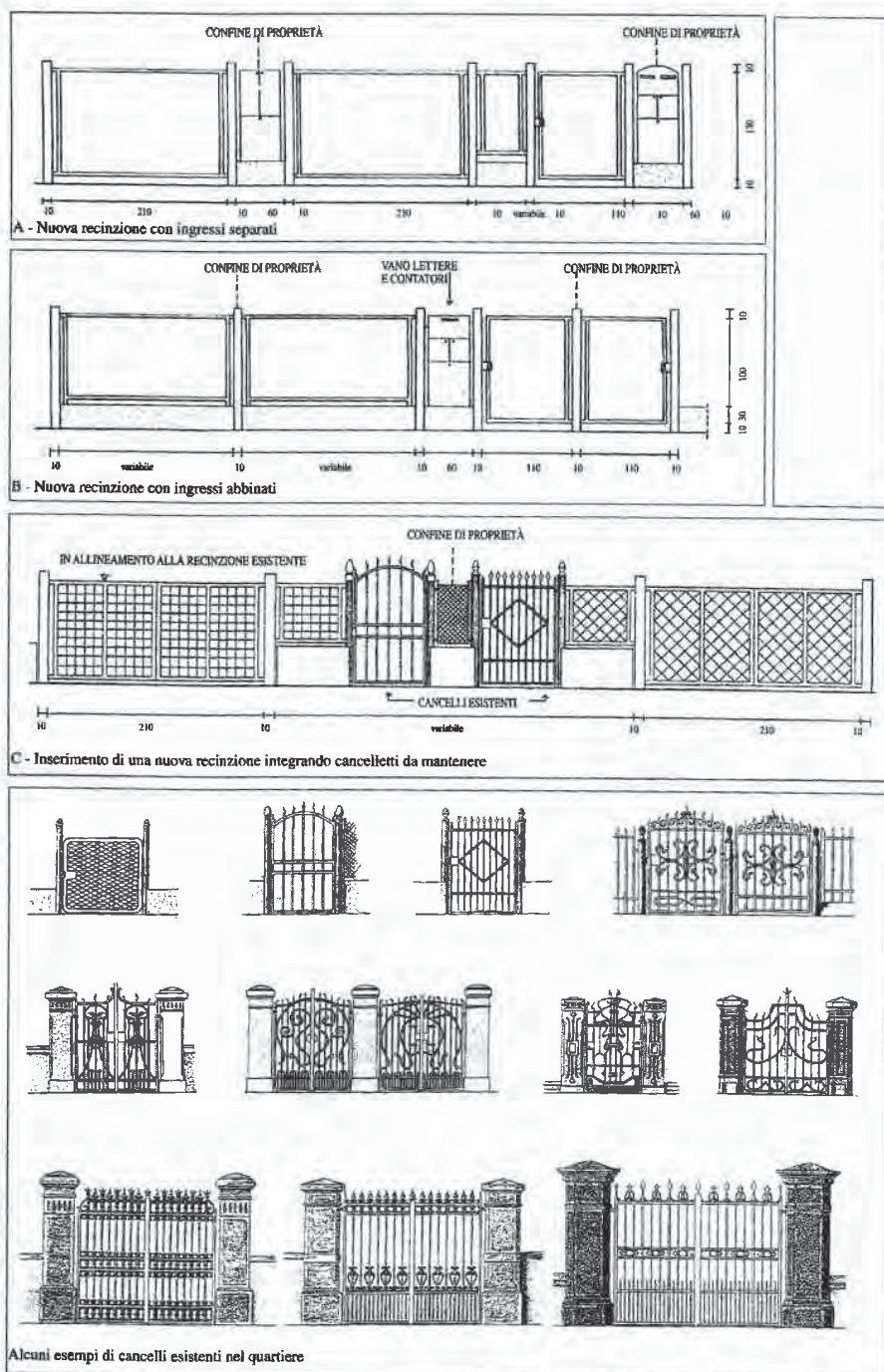


Figura 28 - Schio. Abaco degli elementi da: *Un Manuale per «Nuova Schio»*, Arsenale Editrice.

SCHEDA B N. 23		Unità Edilizia	A	B	C	D	E	F	G
SPAZI SCOPERTI ANTISTANTI			N.G.	N.G.	N.G.	N.G.	N.G.	N.G.	N.G.
RECINZIONI (Art.20, Comma 2°), lett.:			e	e	e	e	e	e	e
ELEMENTI DEL PROSPETTO (Art.21, Comma 2°)									
Comicioni	lett.:	a	a	a	c	a	a	a	a
Davanzali	lett.:	c	c	c	c	c	c	c	c
Cornici di porte e finestre	lett.:	a	a	a	a	a	a	a	a
Pensiline sopra le porte di ingresso	lett.:	c	c	c	c	c	c	c	c
Poggioli	lett.:	/	/	/	/	/	/	/	/
Aperture (porte e finestre)	lett.:	a	a	a	b	a	a	a	a
INFISSI (Art.22, Comma 2°)									
Porte di ingresso	lett.:	c	c	c	c	c	c	a	a
Scuri esterni	lett.:	a	a	a	c	c	c	a	a
Controfinestre e controporte esterne	lett.:	c	c	c	c	c	c	c	c
TINTEGGIATURE (Art.23, Comma 2°), lett.:									
NOTE: Unità Edilizia D: per la ricomposizione delle aperture, vedi il prospetto allegato alla presente scheda. Va inoltre eliminato l'avancorpo al piano terra.									

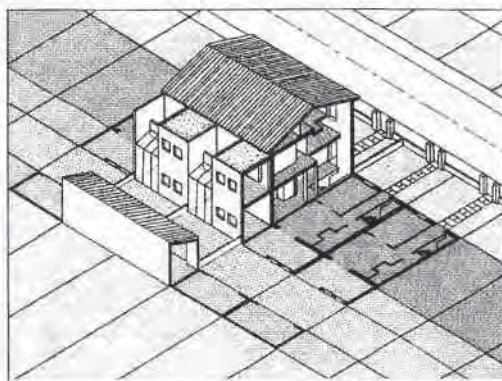
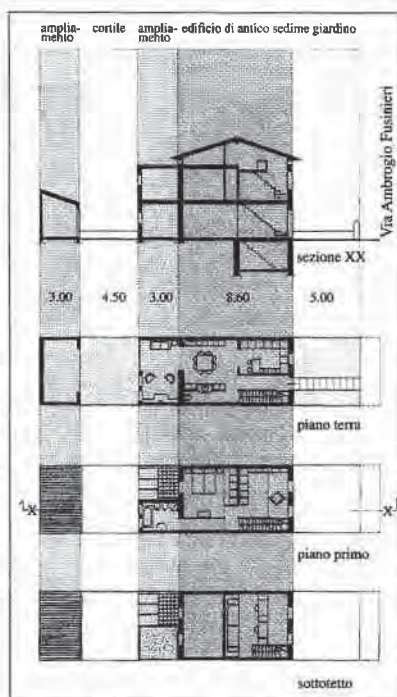


Figura 29 - Schio. Scheda normativa da: *Un Manuale per «Nuova Schio»*, Arsenale Editrice.

serve per gli interventi al comune ed ai privati cittadini. Le "voci" utilizzate sono: *Spazi scoperti antistanti gli edifici, Strutture per il ricovero di automezzi, Recinzioni, Cornicioni, Cornici di porte e finestre e davanzali, Pensiline sulle porte d'ingresso, Poggioli, Porte di ingresso alle abitazioni, Scuri esterni, Controfinestre esterne, Doppi vetri interni, Tinteggiature e intonaci*, in Appendice: *Elementi di arredo urbano (Apparecchi di illuminazione pubblica, Sezioni stradali, Deposito e raccolta dei rifiuti, Panchine, Essenze arboree)*.

L'Abaco è composto da Schede normative che indicano/prescrivono gli ambiti e le modalità di trasformazione degli spazi aperti e delle unità edilizie. Si incrociano le 436 unità edilizie con le 12 "voci" del *Manuale*, secondo differenti gradi di rigidità. Per le unità edilizie la trasformabilità si desume dalla appartenenza ad una delle cinque *Categorie di Intervento* contenute nelle Norme tecniche di attuazione del piano. Si stabiliscono anche i criteri e i parametri per la progettazione edilizia (ingombri, distanze ecc.). Per quanto riguarda gli interventi di nuova edificazione o di sostituzione edilizia «il piano prescrive [di redigere] un progetto edilizio unitario relativo a tutte le aree comprese nei perimetri interessati da questa categoria di intervento, ammettendo peraltro, con molto realismo, che gli interventi possano essere attuati anche per stralci esecutivi, purché nel rispetto assoluto delle indicazioni del progetto generale».

Categorie di intervento. Le trasformazioni delle unità immobiliari sono regolate dalle prescrizioni relative alla Categoria assegnata:

- **Restauro edilizio (categoria A)**, conservazione della forma originaria dell'edificio e del proprio spazio di pertinenza, pur con gli indispensabili adattamenti alle esigenze della vita contemporanea. Si applica a tutti gli edifici di particolare pregio architettonico o che hanno conservato le caratteristiche architettoniche originarie;
- **Ripristino architettonico ed ambientale (categoria B)**, interventi che interessano sia l'edificio che l'area di pertinenza, finalizzati al miglioramento delle condizioni abitative interne e alla conservazione dell'immagine storica di insieme dell'insediamento. Si applica agli edifici prevalentemente a schiera, ancora caratterizzati dalla presenza di elementi architettonici originari (forature, cornici, tinteggiature, coperture, recinzioni ecc.). Le schede normative relative agli edifici a schiera, contengono anche una esemplificazione progettuale delle possibili soluzioni sia per l'interno e sia per la configurazione volumetrica e architettonica delle integrazioni ammesse;
- **Ricomposizione edilizia (categoria C)**, interventi per il miglioramento delle condizioni abitative degli edifici esistenti, soprattutto per quanto riguarda la dimensione degli alloggi e la dotazione dei servizi, senza stravolgere quanto rimane della originaria configurazione. Si applica ai molti edifici antichi di minor pregio architettonico, ma che conservano ancora nell'andamento volumetrico e nell'assemblaggio tipologico alcuni caratteri originari dell'insediamento;
- **Sostituzione edilizia o nuova edificazione (categoria D)**, per ciascuna area o nuova edificazione il piano fornisce indicazioni di carattere progettuale, innanzitutto il perimetro dell'area — unità minima di progettazione e di intervento — e il volume massimo realizzabile. Si applica sia alle aree attualmente libere e nelle quali il Piano prevede una nuova edificazione, sia a quelle interessate da edifici obsoleti per i quali è prevista la sostituzione, integrale o parziale;
- **Riqualificazione edilizia (Categoria E)**, riqualificazione e inserimento ambientale. Si applica a quegli edifici senza valore storico culturale ma per i quali è improbabile che avvenga una sostituzione integrale.

I risultati ai quali si vuole pervenire sono molto realistici e ancorati alla storia del luogo in cui si opera, alla spazialità specifica fatta anche di colori, di materiali e di finiture; essi si con-

seguono attraverso il riconoscimento esplicito e la presa in carico, attraverso le azioni e le trasformazioni previste, delle modificazioni necessarie per rendere lo spazio, quello costruito ma anche quello aperto, adatto al vivere quotidiano attuale. A tal fine si sceglie «l'avvio guidato della ricomposizione distributiva degli alloggi più che l'astratto ripristino tipologico; la riconversione architettonica delle superfetazioni più che la loro tronca eliminazione; il suggerimento di una gamma discreta di soluzioni intelligenti e possibili più che il divieto delle tante banali ma desiderabili».

Si vuole, inoltre, che le proposte, oltre che realistiche, siano giustificabili e accettabili. Dunque, il Manuale illustra nel dettaglio i modi adatti all'intervento di trasformazione e i risultati formali conseguibili. Tale rappresentazione, che non si avvale solo del linguaggio tecnico convenzionale, favorisce anche il dialogo con i tanti soggetti interessati: gli abitanti e gli operatori tecnici ed economici, le cui azioni positive e propositive sono necessarie per conseguire i risultati voluti.

ORTIGIA (SIRACUSA). CODICE DI PRATICA PER GLI INTERVENTI ANTISISMICI NEL CENTRO STORICO (*)

Scopo dello studio, che si colloca in continuità metodologica con il Piano particolareggiato di Ortigia (1990) affrontando nello specifico il tema della sicurezza sismica esplorato solo marginalmente in precedenza, consiste nel «coniugare l'istanza della conservazione con quella della sicurezza degli interventi di recupero dei centri storici [...]». L'edificazione più antica presenta, non di rado, forme elementari fortemente tipizzate: le abitazioni che venivano costruite in un certo periodo storico, in una certa area, soddisfacevano esigenze omogenee. Le loro forme e dimensioni, così come i materiali e i criteri di assemblaggio, derivavano dalle stesse necessità dell'abitare e dalle stesse risorse tecniche, e si sviluppavano con la stessa logica [...]. Le tecniche costruttive evolvono con vicende non necessariamente parallele al mutato costume abitativo, ma anch'esse seguono logiche comuni al corpo sociale che le adotta. Ne consegue che gli ambienti urbani storicamente omogenei contengono elementi costruttivi e assemblaggi strutturali omogenei». Da tale considerazione discende la possibilità di inferire la qualità esecutiva a partire da mirate campionature, individuando classi di edifici e tessuti che ricadono entro determinate soglie di qualità esecutiva rispetto alla condizione di costruzione «a regola d'arte».

È qui centrale la questione di contemperare le esigenze di sicurezza con i valori di memoria legati alla tecnica costruttiva di cui sono portatori i singoli manufatti: ciò in considerazione della circostanza che «ciò che permane più a lungo, dietro le trasformazioni urbane, è la tecnica costruttiva. La logica materica, al di là della materia stessa, ha subito la più lenta evoluzione nel corso dei secoli fino al ventesimo secolo. Su di essa l'istanza conservativa può essere esercitata con ragioni più stringenti che sull'immagine esteriore. Conservando la logica costruttiva si conserva il patrimonio più permanente nella storia della città, quello che con maggiore continuità la ha caratterizzata». Una serie di indagini preliminari consente «di perimetrare aree omogenee che contengono costruzioni affini e di tracciare i confini tra zone edificate con sistemi diversi circoscrivendo i settori in cui le costruzioni presentano una tipologia costruttiva comune [...]». È questo un criterio per generalizzare le osservazioni che vengono successivamente fatte attraverso il rilievo. Il rilievo della tecnica costruttiva originale procede attraverso un'analisi comparativa delle

(*) A. Giuffrè, *Criteri per la formulazione di un codice di pratica*, in N. Savarese, P.A. Valentino, *Progettare il passato. Materiali per il progetto*, Roma 1993.

A. Giuffrè (a cura di), *Sicurezza e conservazione dei centri storici. Il caso Ortigia*, Bari 1993. Le informazioni e i brani riportati sono ripresi dai volumi citati.

costruzioni dell'area perimetrata. In questa fase si identificano le tipologie costruttive che stanno alla base del tessuto urbano. Vengono osservati il numero di piani, le caratteristiche delle murature, le disposizioni dei solai e dei tetti, i materiali impiegati e i sistemi di assemblaggio, e nello stesso tempo i criteri d'uso della casa da cui derivano alcune condizioni strutturali ricorrenti [...] non esclusi i materiali e le tecniche con cui sono realizzati [...]. Si individua inoltre una configurazione strutturale media, che denuncia eventuali carenze generalizzate nei confronti della resistenza sismica».

La ricerca svolta ad Ortigia, nel porre in evidenza la dipendenza dei meccanismi di danno sismico dalla posizione delle singole unità edilizie nel tessuto, ha indicato la necessità di predisporre progetti esecutivi unitari estesi ad ambiti dove si manifestano condizioni di solidarietà strutturale. L'intervento pilota interessa un comparto edilizio del quartiere "Graziella". Qui, l'obiettivo del miglioramento antisismico delle unità strutturali viene perseguito nell'ambito di un più organico disegno di riduzione della vulnerabilità sismica a scala urbana, che si avvale di una progettazione delle vie di fuga: «l'operazione urbanistica di riapertura di qualche slargo più recentemente intasato, o la creazione di sbocchi viari realizzando qualche fornice nelle antiche corti, la regolamentazione del traffico motorizzato in modo da localizzare opportunamente i parcheggi, sono interventi antisismici di estrema utilità che la conoscenza storica del centro urbano guida verso soluzioni consapevoli».

Il progetto si articola su due misure fondamentali:

- una serie di interventi strutturali su tutti i punti meccanicamente più vulnerabili delle costruzioni, in modo da scongiurare un eventuale collasso, sia interno ad esse che esterno, evento questo che pregiudicherebbe la sicurezza di chi transita soprattutto lungo le vie più strette e i "ronchi" (vicoli), dove le macerie del crollo ostruirebbero l'unica via d'uscita possibile;
- una fluidità dei percorsi interni al compatto, mediante la realizzazione di sottopassi al fine di pervenire ad una trama viaria pedonale (distribuzione di strade, vicoli, ronchi e cortili) aperta da ciascun punto della quale possano aversi non meno di due direzioni di esodo verso l'esterno.

Nell'elaborazione del progetto sono stati rispettati alcuni principi-guida:

- demolizione dei volumi superflui più precari e recenti, estranei alle caratteristiche tipologiche ed architettoniche dell'edilizia della Graziella, che hanno ridotto eccessivamente la superficie degli spazi liberi dei ronchi e dei cortili;
- demolizione delle sopraelevazioni non integrate al fine di recuperare una compromessa sicurezza sismica, e restituire agli edifici il numero di piani congruenti con la tipologia edilizia consolidata e con i rapporti dimensionali tra sedi stradali e altezza degli edifici;
- cambio di destinazione dei piani terreni utilizzati come abitazione salvo i pochi casi in cui l'alloggio può avere una distribuzione su due livelli, l'accesso e l'affaccio prevalente su uno spazio non carrabile e l'esposizione più favorevole;
- rifusione tra unità immobiliari appartenenti alla stessa unità edilizia al fine di ottenere alloggi di dimensioni maggiori;
- limitazione delle rifusioni tra unità edilizie confinanti ai casi in cui la trasformazione è giudicata coerente con il processo evolutivo evitando, per quanto possibile, di alterare le caratteristiche distributive dei tipi edilizi consolidati e il frazionamento fondiario di antico impianto. In questa ottica sono stati ammessi gli accorpamenti tra cellule contigue dipendenti dal medesimo percorso di adduzione, oppure quelle rifusioni già in atto, anche se non integrate, il cui regresso a unità di dimensioni minori non produrrebbe che il ripristino di tipologie arcaiche inadeguate alle esigenze abitative odierne.

Il progetto ha ridotto a 20, dalle 44 iniziali, le unità immobiliari che insistevano su di una superficie utile di circa 2.000 mq.

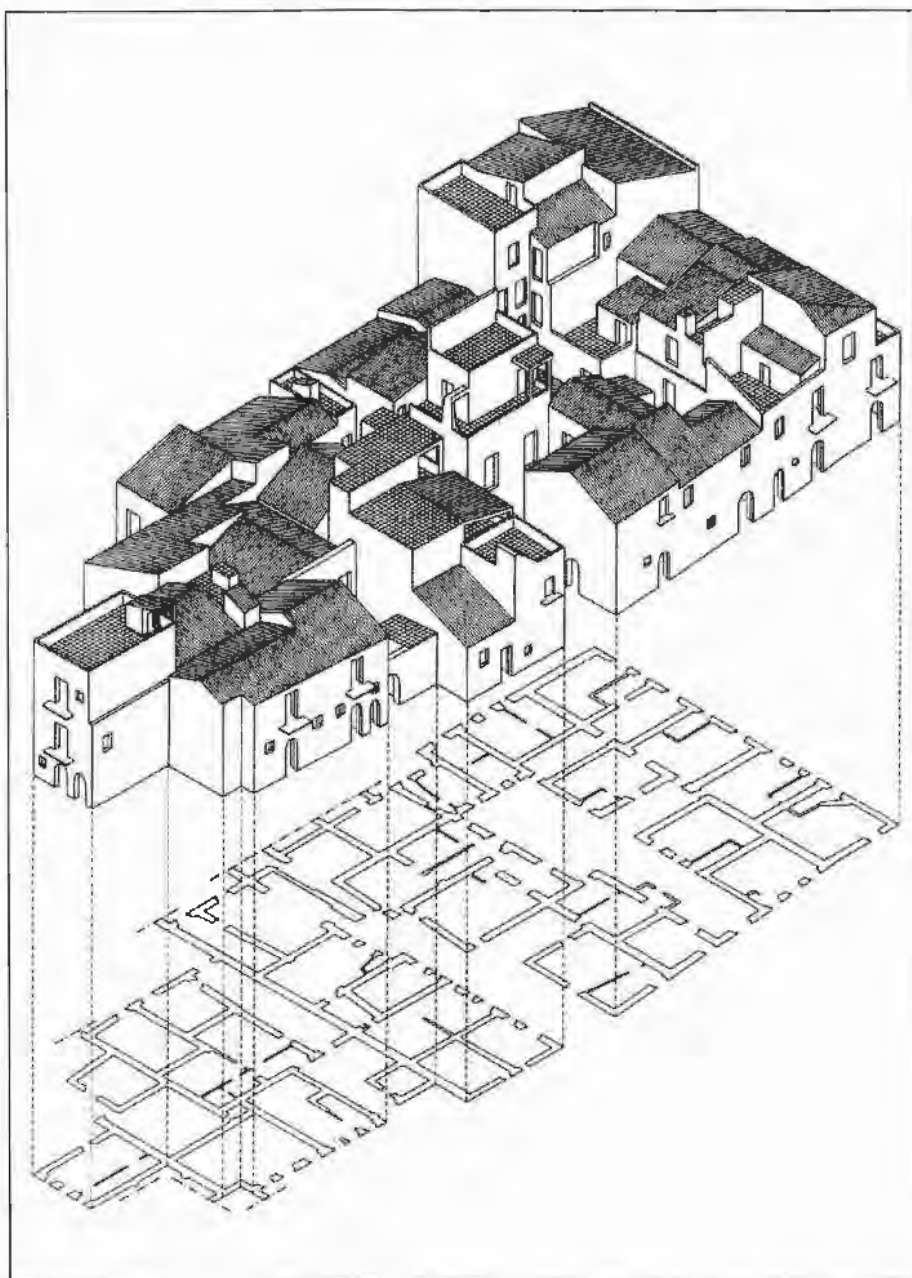


Figura 30 - Ortaglia. Codice di Pratica: comparto della "Graziella". Assonometria dello stato attuale. Sono presenti le numerose superfetazioni volumetriche nel comparto oggetto dell'intervento, che conserva ancora a livello planimetrico l'antica suddivisione in corti.

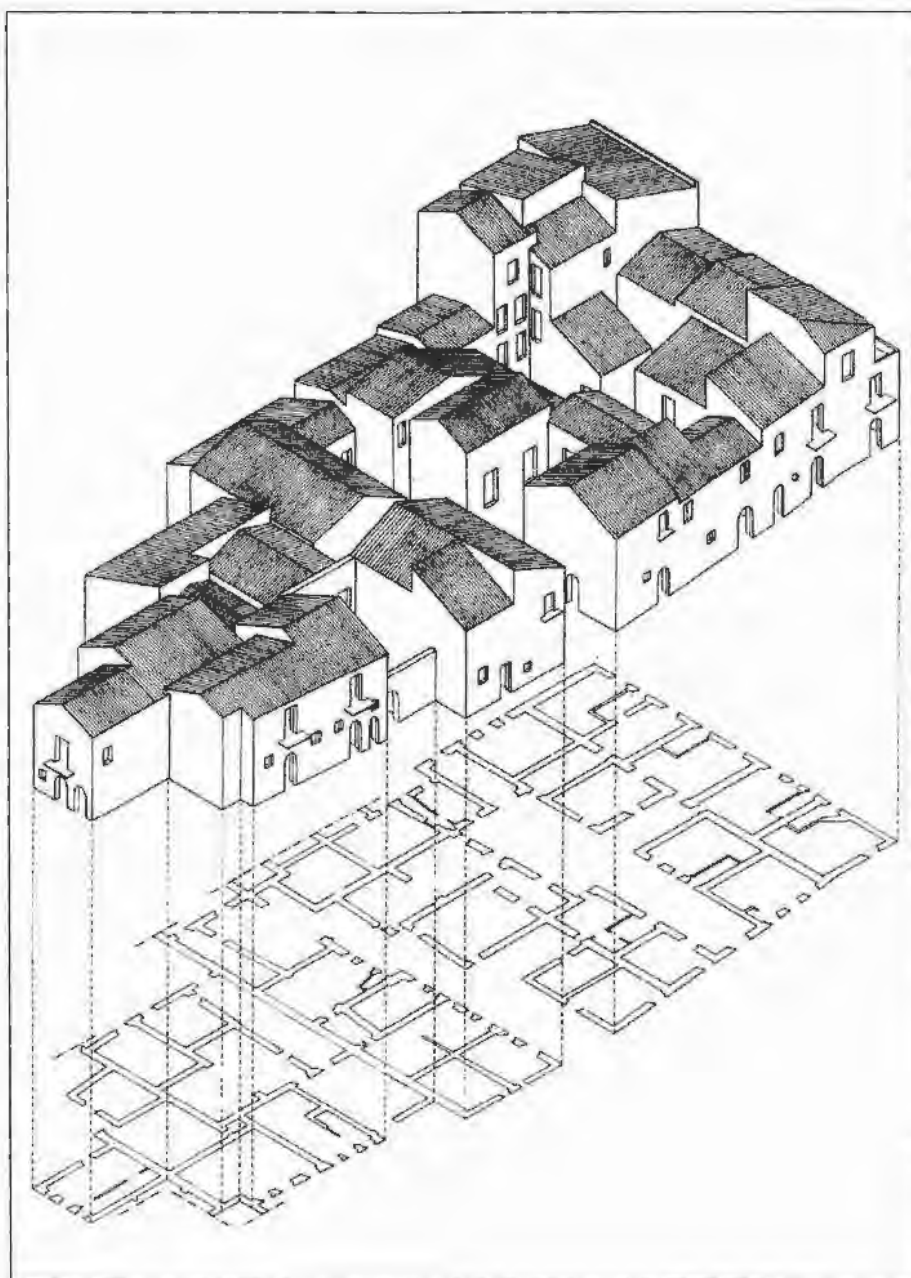


Figura 31 - Ortigia. Codice di Pratica: comparto della "Graziella". Assonometria di progetto. Si propone un più equilibrato rapporto tra volume costruito e aree libere nel tessuto urbano.

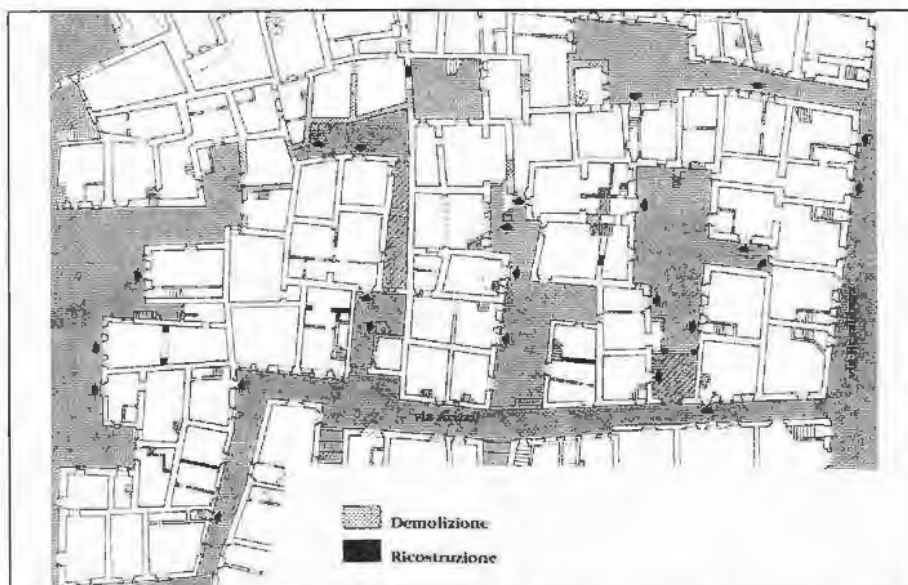


Figura 32 - Ortigia. Codice di Pratica: demolizioni e ricostruzioni al piano terreno. Interventi previsti: demolizione di alcune superfetazioni e costruzione di nuovi corpi scala e partizioni interne.



Figura 33 - Ortigia. Codice di Pratica: vie di esodo. La tavola mette in evidenza la fluidità dei percorsi interni al comparto ottenuti con la realizzazione di sottopassi: la trama viaria a maglia aperta consente due direzioni di accesso a ciascun alloggio o di esodo verso l'esterno.

2.2 Schede di sintesi di strumenti giuridici

IL COMPARTO EDIFICATORIO

«Il comune può procedere, in sede di approvazione del piano regolatore particolareggiato o successivamente nei modi che saranno stabiliti nel regolamento ma sempre entro il termine di durata del piano stesso, alla formazione di comparti costituenti unità fabbricabili, comprendendo aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo particolari prescrizioni. Formato il comparto, il sindaco deve invitare i proprietari a dichiarare entro un termine fissato nell'atto di notifica, se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio, alla edificazione dell'area e alle trasformazioni degli immobili in essa compresi secondo le dette prescrizioni» (art. 23, comma 1, legge 1150/1942).

In quanto istituto giuridico, il comparto consente anche nel caso di proprietà estremamente frazionate, e quindi in aree edificate di antico impianto, di avviare la trasformazione, purché il consorzio costituito tra i proprietari di immobili detenga almeno i tre quarti dell'imponibile catastale, percentuale che le leggi regionali hanno talvolta ridotto, estendendo tale opportunità. In tal caso è il consorzio stesso a poter procedere all'esproprio della parte relativa ai proprietari inadempienti e ad acquisirne pertanto la piena disponibilità. Nonostante la facoltà del comune di procedere direttamente all'esproprio dell'intero comparto, una volta decorso inutilmente il termine previsto nell'atto della notifica, il ricorso a tale prassi, percepita come punitiva, è stato generalmente limitato.

Considerazioni di fattibilità economica ed amministrativa individuano nel comparto lo strumento più appropriato per dare esecuzione ai piani attuativi, anche in virtù della possibilità di fissarne il perimetro in una fase successiva all'approvazione; a tale impostazione non è estranea anche una considerazione di carattere eminentemente tecnico, che propone il comparto come modulo elementare della riqualificazione urbana su cui far convergere un insieme di operazioni correlate, almeno sotto il profilo della progettazione.

Negli ultimi anni si è ricorso all'istituto del comparto anche al fine di ottenere l'indifferenziazione dei proprietari di fronte alle scelte urbanistiche, sia che riguardino nuova occupazione di suolo sia interventi di trasformazione all'interno della città esistente. La cessione volontaria di aree o edifici per la realizzazione, integrazione e adeguamento delle attrezzature e servizi comuni alla città, che evita il procedimento del vincolo espropriativo, viene compensata dall'applicazione di particolari facilitazioni di ordine fiscale, economico o amministrativo, come ad esempio l'introduzione di premi di cubatura o di destinazioni non residenziali in proporzione alle quote cedute. L'ambito di applicazione degli adeguamenti è definito in apposite convenzioni stipulate tra amministrazione comunale e consorzio dei proprietari e ratificate all'atto del rilascio della concessione edilizia.

LA CONVENZIONE

Si utilizza questo strumento giuridico consensuale in tutti i casi in cui occorra stabilire un accordo formale tra pubblica amministrazione e privati.

In tema di recupero edilizio le convenzioni sono previste dalla legge 457/1978: «[...] Inoltre sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 31 (ristrutturazioni edilizie) che riguardino globalmente uno o più edifici anche se modificchino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti purché il concessionario si impegni, con atto trascritto a favore del comune ed a spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e successive modificazioni» (art. 27). Ed ancora, «[...] Nei comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, per gli interventi di rilevante entità non convenzionati ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10 o della presente legge, la concessione può essere subordinata alla

stipula di una convenzione speciale mediante la quale i proprietari assumono, anche per i loro aventi causa, l'impegno di dare in locazione una quota delle abitazioni recuperate a soggetti appartenenti a categorie indicate dal comune, concordando il canone con il comune medesimo ed assicurando la priorità ai precedenti occupanti» (art. 32).

I giuristi definiscono questa tipologia di convenzioni *a contenuto conformativo* in quanto le prescrizioni urbanistiche del testo sono generalmente appannaggio del piano.

Nella legge 457/1978 emergono due intenzioni prevalenti: l'interesse pubblico negli interventi di riuso abitativo dei manufatti edilizi esistenti per realizzare il diritto alla casa di tutti i cittadini e l'interesse dei privati cittadini a giovare di forme di agevolazione relativamente alle procedure amministrative ed alla spesa.

La disciplina normativa contenuta nella legge n. 179 del 1992, Capo IV e Capo V, estende la finalità di riqualificazione a porzioni significative del tessuto edilizio, tali da incidere sulla riorganizzazione urbana e costituisce di fatto lo spazio giuridico specifico della riqualificazione urbanistica.

Se entrambe le leggi rispondono all'obiettivo di favorire il riuso della città costruita e di attivare forme di collaborazione tra pubblico e privato con parità di iniziativa, sono invece differenti gli oggetti considerati: in un caso l'abitazione con i servizi connessi alla residenza, nell'altro la pluralità delle funzioni che attengono all'urbano. Nel Programma integrato d'intervento (art. 16, legge 179/1992), i moduli convenzionali trattano una ricca varietà di contenuti negoziabili: in relazione agli edifici, residenziali e non, attraverso gli interventi di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione o nuova edificazione; alla viabilità primaria e secondaria, con opere di adeguamento o nuovi tracciati; e infine al merito delle funzioni da insediare. È oggetto dell'accordo, come nei piani di lottizzazione, lo scomputo degli oneri di urbanizzazione insieme con la combinazione «virtuosa» delle funzioni residenziali, di servizio, commerciali e produttive.

Capitolo 5

Interventi per il riuso

Le possibilità creative del nuovo si rivelano in genere lentamente attraverso quelle forme vecchie, quei vecchi strumenti e settori espressivi che in fondo, attraverso la comparsa del nuovo, sono già liquidati ma che, sotto la pressione della novità incombente, si abbandonano a una euforica fioritura
(L. Moholy-Nagy)

L'intervento nei centri storici si è progressivamente liberato di quella componente assertiva che si rifaceva principalmente alla motivazione dell'emergenza.

Il carattere immanente e ordinario delle pratiche di recupero, oramai in sintonia anche con il sentire della maggioranza dell'opinione pubblica, non legittima tuttavia alcun automatismo dell'azione, né livelli di attenzione e cautela inferiori rispetto a quelli postulati da temi di maggiore attualità ed emergenza.

In primo luogo, la tenuta delle città storica alle trasformazioni, in termini di forma e significati, deve restare elevata. La tematizzazione dei contenuti che le si riconoscono e delle relazioni che si intendono attribuirle rappresentano un *prius* del sapere tecnico, che pone in luce il rapporto tra riuso e progetto complessivo per la città: quale sia il ruolo della parte storica; quali stili di vita conosciuti e compatibili consentano di configurarle un destino funzionale in grado di rinnovarne l'antica complessità; e ancora, in quale modo possano convivere obiettivi di efficacia e di spendibilità nel «mercato delle città», con la finalità di mantenerne vitali i caratteri locali.

In continuità con queste scelte sostantive, il trattamento del «patrimonio» della città storica tende nelle esperienze concrete ad assumere in forma problematica il tema della delimitazione spaziale, e a declinare differenti livelli di trasformabilità di parti urbane, tessuti ed elementi puntuali; impostazione, questa, che deve trovare un elemento di ancoraggio nel fattore tempo. Emerge una propensione ad agire secondo linee operative più complesse, rispetto alle articolazioni basate su categorie di intervento spesso appiattite sull'opposizione tra proposte progettuali e disposizioni di vincolo; linee che portano in conto in modo diversamente finalizzato valenze urbane e storiche, siano esse di lunga memoria o emergenti, sulle quali si riposizionano variamente politiche e progetti urbani, con propri ambiti di pertinenza. Se lo sfondo comune è la performatività del centro storico, vi è necessità di una chiara separazione degli ambiti di responsabilità operativa degli amministratori e dei tecnici del restauro, recupero e riuso, a partire da una comune definizione di obiettivi e strategie.

La lunga durata è la condizione temporale che meglio esprime il permanere della condivisione, garantito da una sostanziale stabilità attraverso diverse generazioni, circa lo statuto di "monumento" per emergenze e soluzioni spaziali particolari, cui le pratiche recenti hanno associato quasi invariabilmente significati di rappresentanza e rappresentatività.

I tessuti urbani sono oggetto di un riconoscimento che manifesta una relativa stabilità, ricostituendosi al mutare degli orizzonti dell'abitare cadenzati sui cicli e modi di vita. Ciò determina l'esigenza di adattamenti, come frazionamenti, rifusioni e adeguamenti funzionali, il cui tema di fondo è, ove possibile, una manutenzione continua e programmata del patrimonio edilizio. Laddove la consistenza fisica e lo stato di conservazione dei manufatti non lo consentano, la decisione è frutto di un contenimento non deterministico tra principio di conservazione e principio di economia, nell'ottica comunque di supportare la forma complessiva di una parte urbana.

Le esperienze compiute dimostrano che su questo versante problematico le risposte tecnicamente pertinenti, garantite da una buona adesione degli operatori e da una verifica di efficacia sul campo, sono rappresentate da criteri e linee-guida per la progettazione esecutiva contenuti entro abachi, manuali, regolamenti edilizi e codici, che fanno emergere il dato della materialità degli oggetti ed esplicitano una attenta cura alle singole parti trattate, sottintendendo comunque un forte controllo dell'insieme.

Una delle principali incognite del recupero diffuso è l'individuazione in maniera preventiva e avvisata della dimensione fisica dell'intervento che consente la maggiore economia di scala. Di fatto, se la definizione della dimensione minima dell'intervento attiene alla struttura proprietaria, o a ragioni di tipo morfologico-strutturale, è la dimensione economica a decretarne la realizzabilità, fermi restando alcuni inevitabili rischi d'impresa dovuti a possibili varianti. Ove questa incertezza non sia adeguatamente presa in conto, l'operatore può stabilire di indirizzare altrove il proprio investimento.

Una terza condizione operativa si costruisce a partire da materiali spuri, a ridosso di spazi o di funzionalità irrisolte nella città. Qui si gioca la maggiore discrezionalità del decisore, ma anche il senso di responsabilità connesso all'ideazione dei temi ed alla risignificazione dei luoghi, anche in considerazione della conflittualità che si determina circa l'opportunità e il merito delle proposte.

Si tratta di temi di riuso della città, tradizionalmente affrontati con strumenti specifici, che agiscono, attraverso la modifica e il governo delle relazioni interne, sugli spazi pubblici aperti di relazione e di sosta, e sull'organizzazione e localizzazione delle attività produttive, di distribuzione e servizio, per le quali non è sempre necessario l'intervento sulle forme fisiche, che pur trasformano la città.

Diversa chiave di accesso compete ai dispositivi per la restituzione alla

fruibilità collettiva di aree come carceri, caserme, zone archeologiche insediamenti produttivi dismessi, ed agli strumenti che tematizzano gli spazi di margine e di connessione con la città. Non sono i materiali urbani, che pure concorreranno ad orientare la definizione spaziale del luogo, a generare di per se stessi le scelte sostantive. La riflessione teorica e l'esperienza tendono a dimostrare che, se è vero che le forme urbane orientano le trasformazioni in continuità, alcuni assetti fisici, così come alcune funzioni, non sono contenuti nelle forme date; come a dire che certa trasformazione non è una restituzione senza residuo del corredo genetico della città esistente. Qui, la "costruzione del problema" è dominio di pertinenza delle politiche urbane, prende forma come "progetto urbano" e ha vigore in un tempo molto limitato. Esiste anche una misura relazionale del successo del progetto, connessa alla sua capacità di integrarsi con le forme preesistenti, alla possibilità che il "tempo breve" che gli è proprio si saldi con il "tempo lungo" della città, chiamata come soggetto molteplice a forzare la rigidità dello spazio costruito, depositandovi nuovi apparati di senso.

Allegati

Le Carte

Le Carte intendono fornire al di fuori dell'orizzonte normativo orientamenti deontologici, linee guida o vere e proprie istruzioni per la progettazione.

La "struttura" e le ricadute operative di questi strumenti risentono evidentemente del particolare ambito – politico-istituzionale, tecnico-amministrativo, culturale – e delle motivazioni specifiche che hanno condotto alla loro redazione. Vi sono carte che approfondiscono alcuni aspetti disciplinari di settore nella forma di corrispondenze sistematiche tra enunciati di principio, orizzonti attuativi e categorie prescrittive (quali ad esempio le carte del Restauro nei diversi aggiornamenti, o la stessa «Carta di Gubbio 1960»), e carte che si pongono programmaticamente come momenti di chiarimento culturale di alcuni nodi disciplinari prima ancora che come snodo operativo tra saperi, comunque in una chiave di aggiornamento ed integrazione (cfr. la «Carta di Amsterdam 1975» e la «Carta di Gubbio 1990»); queste ultime tendono progressivamente a spostare l'accento da una *nozione di centro storico legata a qualità eminentemente storico-artistiche ad un'idea di città come spazio abitabile*, le cui qualità sono principalmente esito degli equilibri raggiunti e raggiungibili tra le diverse componenti culturali e ambientali.

Salvaguardia e risanamento dei centri storico-artistici. La Carta di Gubbio *Gubbio, 17-18-19 settembre 1960*

Il successo del Convegno di Gubbio promosso da un gruppo di comuni, affiancati da parlamentari e studiosi, consente la formulazione di una dichiarazione di principi sulla salvaguardia e il risanamento dei centri storici.

Le relazioni degli 8 comuni promotori, la presentazione nella mostra di alcuni studi, in parte preparatori ed in parte esecutivi, di operazioni di risanamento conservativo e l'adesione al Convegno di 50 comuni dimostrano il crescente interesse che il tema sta suscitando presso le Amministrazioni locali e larghi strati di opinione pubblica.

L'estensione a scala nazionale del problema trattato è stata unanimemente riconosciuta, insieme alla necessità di una urgente ricognizione e classificazione preliminare dei centri storici con la individuazione delle zone da salvaguardare e risanare. Si afferma la fondamentale e imprescindibile necessità di considerare tali operazioni come premessa allo stesso sviluppo della città moderna e quindi la necessità che esse facciano parte dei piani regolatori comunali, come una delle fasi essenziali nella programmazione della loro attuazione.

Si invoca una immediata disposizione di vincolo di salvaguardia, atto ad efficacemente sospendere qualsiasi intervento, anche di modesta entità, in tutti i centri storici, dotati o no di Piano regolatore, prima che i relativi piani di risanamento conservativo siano stati formulati e resi operanti.

Si riconosce la necessità di fissare per legge i caratteri e la procedura di formazione dei piani di risanamento conservativo, come speciali piani particolareggiati di iniziativa comunale,

soggetti ad efficace controllo a scala regionale e nazionale, con snella procedura di approvazione e di attuazione.

Detti piani fisseranno modalità e gradualità di tutti gli interventi su suolo pubblico e privato, sulle fronti e nell'interno degli edifici, e si attueranno esclusivamente mediante comparti, ciascuno dei quali rappresenti un'unità di insediamento e di intervento.

Rifiutati i criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, del rifacimento mimetico, delle demolizioni di edifici a carattere ambientale anche modesto, di ogni "diradamento" ed "isolamento" di edifici monumentali attuati con demolizioni del tessuto edilizio, ed evitati in linea di principio i nuovi inserimenti nell'ambiente antico, si afferma che gli interventi di risanamento conservativo, basati su una preliminare profonda valutazione di carattere storico-critico, devono essenzialmente consistere in:

- consolidamento delle strutture essenziali degli edifici;
- eliminazione delle recenti sovrastrutture a carattere utilitario dannose all'ambiente ed all'igiene;
- ricomposizione delle unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali ed igieniche, dotate di adeguati impianti e servizi igienici, o altre destinazioni per attività economiche o pubbliche o per attrezzature di modesta entità compatibili con l'ambiente, conservando al tempo stesso vani ed elementi interni ai quali l'indagine storico-critica abbia attribuito un valore;
- restituzione, ove possibile, degli spazi liberi a giardino ed orto;
- istituzione dei vincoli di intangibilità e di non edificazione.

Si ravvisa la necessità che la valutazione storico-critica debba, per omogeneità di giudizi, essere affidata ad una commissione regionale ad alto livello e che la redazione dei piani di risanamento e dei comparti, da affidare a tecnici qualificati, avvenga in stretta connessione con la commissione regionale e con i progettisti dei Piani regolatori.

Si suggerisce che la pubblicazione dei piani di risanamento conservativo si avvalga di una procedura particolare, in cui siano previste forme di pubblicità estesa, come, ad esempio, la contemporanea esposizione in sede regionale oltre che locale, al fine di consentire osservazioni qualificate e l'esame delle osservazioni con l'intervento di particolari competenze.

Si afferma che nei progetti di risanamento una particolare cura deve essere posta nell'individuazione della struttura sociale che caratterizza i quartieri e che, tenuto conto delle necessarie operazioni di sfollamento dei vani sovraffollati, sia garantito agli abitanti di ogni comparto il diritto di optare per la rioccupazione delle abitazioni e delle botteghe risanate, dopo un periodo di alloggiamento temporaneo, al quale dovranno provvedere gli enti per l'edilizia sovvenzionata; in particolare dovranno essere rispettati, per quanto possibile, i contratti di locazione, le licenze commerciali ed artigianali, ecc. preesistenti all'operazione di risanamento.

Per la pratica attuazione di tali principi, si invoca un urgente provvedimento di legge generale che, assorbendo i due disegni di legge del senatore Zanotti Bianco e dell'on. Vedovato, risolva in modo organico la complessa materia e stabilisca:

- le modalità e il finanziamento per il censimento dei centri storici;
- la programmazione delle operazioni a scala nazionale;
- le modalità per la formazione dei piani esecutivi di risanamento conservativo, secondo i principi enunciati, affidando ai comuni la responsabilità delle operazioni per la loro realizzazione;
- le procedure per la disponibilità dei locali durante le operazioni di risanamento, ivi comprese le modalità per la formazione dei consorzi obbligatori e per un rapido svolgimento delle pratiche di esproprio o prevedendo anche la sostituzione, da parte del comune, di enti o di cooperative, ai proprietari inadempienti o che ne facessero domanda;
- l'entità e le modalità di finanziamento delle operazioni, preferenzialmente risolto con la concessione di mutui a basso interesse ai comuni interessati, con eventuale garanzia dello

Stato e con facoltà del comune di graduare il tasso di interesse proporzionalmente al grado di utile ricavato dall'operazione, con eventuale contributo a fondo perduto nei casi di accertata e notevole diminuzione di valore dell'intero comparto;

- le modalità per la perequazione dei valori economici delle singole proprietà all'interno di ogni comparto;
- la possibilità agli enti dell'edilizia sovvenzionata di partecipare alle operazioni di risanamento.

A conclusione dei propri lavori, il Convegno riafferma la necessità che gli auspicati provvedimenti sulla salvaguardia ed il risanamento dei centri storici improntati ai principi enunciati formino un unico corpo di norme legislative facente parte, a sua volta, come capitolo fondamentale, del Codice dell'urbanistica, in corso di elaborazione.

Si auspica, infine, che gli studi ed i risultati di questo Convegno possano seguire perfezionandosi ed a tale scopo si decide che il Comitato promotore del Convegno si trasformi in Comitato permanente, cooptando le forze culturali e le amministrazioni particolarmente interessate alla prosecuzione degli studi, e che sia dato modo di poter esemplificare al più presto, in concreto, alcune realizzazioni nei centri ove gli studi sono più maturi, realizzazioni che servano per la verifica dei principi enunciati e per la formulazione ed il perfezionamento della legge generale.

Congresso internazionale degli architetti e tecnici dei monumenti. Carta di Venezia Venezia, 31 maggio 1964

Definizione

Art. 1. — La nozione di monumento storico comprende tanto la creazione architettonica isolata quanto l'ambiente urbano o paesistico che costituisca la testimonianza di una civiltà particolare, di un'evoluzione significativa o di un avvenimento storico.

Questa nozione si applica non solo alle grandi opere ma anche alle opere modeste che, con il tempo, abbiano acquistato un significato culturale.

Art. 2. — La conservazione ed il restauro dei monumenti costituiscono una disciplina che si vale di tutte le scienze e di tutte le tecniche che possano contribuire allo studio ed alla salvaguardia del patrimonio monumentale.

Scopo

Art. 3. — La conservazione ed il restauro dei monumenti mirano a salvaguardare tanto l'opera d'arte che la testimonianza storica.

Conservazione

Art. 4. — La conservazione dei monumenti impone innanzitutto una manutenzione sistematica.

Art. 5. — La conservazione dei monumenti è sempre favorita dalla loro utilizzazione in funzioni utili alla società; una tale destinazione è augurabile ma non deve alterare la distribuzione e l'aspetto dell'edificio. Gli adattamenti pretesi dall'evoluzione degli usi e dei costumi devono dunque essere contenuti entro questi limiti.

Art. 6. — La conservazione di un monumento implica quella delle sue condizioni ambientali. Quando sussista un ambiente tradizionale, questo sarà conservato; verrà inoltre messa al bando qualsiasi nuova costruzione, distruzione ed utilizzazione che possa alterare i rapporti di volumi e colori.

[...]

Restauro

Art. 9. — Il restauro è un processo che deve mantenere un carattere eccezionale. Il suo scopo è di conservare e di rivelare i valori formali e storici del monumento e si fonda sul rispetto della sostanza antica e delle documentazioni autentiche. Il restauro deve fermarsi dove ha inizio l'ipotesi: qualsiasi lavoro di completamento, riconosciuto indispensabile per ragioni estetiche e teoriche, deve distinguersi dalla progettazione architettonica e dovrà recare il segno della nostra epoca. Il restauro sarà sempre preceduto e accompagnato da uno studio archeologico e storico del monumento.

[...]

Art. 11. — Nel restauro di un monumento devono essere rispettati i contributi validi nella costruzione di un monumento, a qualunque epoca appartengano, in quanto l'unità stilistica non è lo scopo di un restauro. Quando in un edificio si presentano parecchie strutture sovrapposte, la liberazione di una struttura inferiore non si giustifica che eccezionalmente, e a condizione che gli elementi rimossi siano di scarso interesse, che la composizione architettonica rimessa in luce costituisca una testimonianza di grande valore storico, archeologico o estetico, e che il suo stato di conservazione sia ritenuto sufficiente. Il giudizio sul valore degli elementi in questione e la decisione sulle eliminazioni da eseguirsi non possono dipendere dal solo autore del progetto.

Art. 12. — Gli elementi destinati a sostituire le parti mancanti devono integrarsi armoniosamente nell'insieme, distinguendosi tuttavia dalle parti originali, affinché il restauro non falsifichi il monumento, sia nel suo aspetto artistico sia nel suo aspetto storico.

[...]

Ambienti monumentali

Art. 14. — Gli ambienti monumentali devono essere l'oggetto di speciali cure, al fine di salvaguardare la loro integrità ed assicurare il loro risanamento, la loro utilizzazione e valorizzazione. I lavori di conservazione e di restauro che si sono eseguiti devono ispirarsi ai principi enunciatosi negli articoli precedenti.

[...]

Per la salvezza dei Beni culturali in Italia

Atti della Commissione di indagine per la tutela del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, Roma 1967

Dichiarazione XL: «Ai fini operativi, la tutela dei centri storici si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione dell'attività edilizia ad essi inerente), e definitive mediante piani regolatori. I piani regolatori relativi ai centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza, e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive, di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati».

Carta del restauro 1972

Istruzioni del Ministero della Pubblica Istruzione (circolare 6 aprile 1972)

Art. 1. — Tutte le opere d'arte di ogni epoca, nell'accezione più vasta che va dai monumenti architettonici a quelli di pittura e scultura, anche se in frammenti, e dal reperto paleolitico alle espressioni figurative delle culture popolari e dell'arte contemporanea a qualsiasi persona o

ente appartengano, ai fini della loro salvaguardia e restauro, sono oggetto delle presenti istruzioni che prendono il nome di «Carta del restauro 1972».

Art. 2. — Oltre alle opere indicate nell'articolo precedente vengono a queste assimilate, per assicurarne la salvaguardia e il restauro, i complessi di edifici di interesse monumentale, storico o ambientale, particolarmente i centri storici; le collezioni artistiche e gli arredamenti conservati nella loro disposizione tradizionale; i giardini e i parchi che vengono considerati di particolare importanza.

[...]

Art. 4. — S'intende per salvaguardia qualsiasi provvedimento conservativo che non implichi l'intervento diretto sull'opera: s'intende per restauro qualsiasi intervento volto a mantenere in efficienza, facilitare la lettura e trasmettere integralmente al futuro le opere e gli oggetti definiti agli articoli precedenti.

Nelle *Istruzioni per la condotta dei restauri architettonici*, si segnala l'istanza di autenticità (della configurazione pervenuta come della materia).

«[...] La redazione del progetto per il restauro di un'opera architettonica deve essere preceduta da un attento studio sul monumento condotto da diversi punti di vista (che prendano in esame la sua posizione nel contesto territoriale o nel tessuto urbano, gli aspetti tipologici, le emergenze e qualità formali, i sistemi e i caratteri struttivi, ecc.), relativamente all'opera originaria, come anche alle eventuali aggiunte o modifiche [...]».

Nelle *Istruzioni per la tutela dei «Centri storici»* si legge:

«[...] Gli interventi di restauro nei centri storici hanno il fine di garantire — con mezzi e strumenti ordinari e straordinari — il permanere nel tempo dei valori che caratterizzano questi complessi. Il restauro non va, pertanto, limitato ad operazioni intese a conservare solo i caratteri formali di singole architetture o di singoli ambienti, ma esteso alla sostanziale conservazione delle caratteristiche d'insieme dell'intero organismo urbanistico e di tutti gli elementi che concorrono a definire dette caratteristiche [...]. Occorre innanzitutto che i centri storici siano riorganizzati nel loro più ampio contesto urbano e territoriale e nei loro rapporti e connessioni con sviluppi futuri: ciò anche al fine di coordinare le azioni urbanistiche in modo da ottenere la salvaguardia e il recupero del centro storico a partire dall'esterno della città, attraverso una programmazione adeguata degli interventi territoriali. Si potrà configurare così, attraverso tali interventi (da attuarsi mediante gli strumenti urbanistici) un nuovo organismo urbano nel quale siano sottratte al centro storico le funzioni che non sono congeniali ad un suo recupero in termini di risanamento conservativo [...]. Gli elementi edilizi che ne fanno parte vanno conservati non solo nei loro aspetti formali che ne qualificano l'espressione architettonica o ambientale, ma altresì nei loro caratteri tipologici in quanto espressioni di funzioni che hanno caratterizzato nel tempo l'uso degli elementi stessi. Ogni intervento di restauro va preceduto, ai fini dell'accertamento di tutti i valori urbanistici, architettonici, ambientali, tipologici, costruttivi ecc., da un'attenta operazione di lettura storico-critica: i risultati della quale non sono volti tanto a determinare una differenziazione operativa — poiché su tutto il complesso definito come centro storico si dovrà operare con criteri omogenei — quanto piuttosto alla individuazione dei diversi vari gradi di intervento, a livello urbanistico e a livello edilizio, qualificandone il necessario "risanamento conservativo". A questo proposito occorre precisare che per risanamento conservativo si intende, innanzitutto, il mantenimento delle strutture viario-edilizie in generale (mantenimento tracciato, conservazione maglia viaria, perimetro isolati ecc.), e inoltre il mantenimento dei caratteri generali dell'ambiente che comportino la conservazione integrale delle emergenze monumentali ed ambientali più significative e l'adattamento degli altri elementi o singoli organismi edilizi alle esigenze di vita moderna, considerando solo eccezionali le sostituzioni, anche parziali, degli elementi stessi e nella misura in cui ciò

sia compatibile con la conservazione del carattere generale delle strutture del centro storico.

I principali tipi di intervento a livello urbanistico sono:

- 1) **ristrutturazione urbanistica**: è intesa a verificarne, ed eventualmente a correggerne laddove carenti, i rapporti con la struttura territoriale o urbana con cui esso forma unità. Di particolare importanza è l'analisi del ruolo territoriale e funzionale che il centro storico svolge nel tempo ed al presente. Attenzione speciale in questo senso va posta all'analisi ed alla ristrutturazione dei rapporti esistenti fra centro storico e sviluppi urbanistici ed edilizi contemporanei, soprattutto dal punto di vista funzionale, con particolare riguardo alla compatibilità di funzioni direzionali. L'intervento di ristrutturazione urbanistica dovrà attendere a liberare i centri storici da quelle destinazioni funzionali, tecnologiche o, in generale, di uso che provocano un effetto caotico e degradante degli stessi;
- 2) **riassetto viario**: va riferito all'analisi e alla revisione dei collegamenti viari e dei flussi di traffici che ne investono la struttura, con fine prevalente di ridurre gli effetti patologici e ricondurre l'uso del centro storico a funzioni compatibili con le strutture di un tempo. Da considerare la possibilità di immissione delle attrezzature e dei servizi igienici strettamente connessi alle esigenze di vita del centro;
- 3) **revisione dell'arredo urbano**: esso concerne le vie, le piazze e tutti gli spazi liberi esistenti (cortili, spazi interni, giardini ecc.), ai fini di una omogenea connessione tra edifici e spazi esterni.

I principali tipi di intervento a livello edilizio sono:

- 1) **risanamento statico ed igienico degli edifici**, tendente al mantenimento della loro struttura e all'uso equilibrato della stessa; tale intervento va attuato secondo le tecniche, le modalità e le avvertenze di cui alle Istruzioni per la condotta dei restauri architettonici. In questo tipo di intervento è di particolare importanza il rispetto delle qualità tipologiche, costruttive e funzionali dell'organismo, evitando quelle trasformazioni che ne alterino i caratteri.
- 2) **rinnovamento funzionale degli organismi interni**, da permettere soltanto là dove si presenti indispensabile ai fini del mantenimento in uso dell'edificio. In questo tipo di intervento è di importanza fondamentale il rispetto delle qualità tipologiche e costruttive degli edifici, proibendo tutti quegli interventi che ne alterino i caratteri, così come gli svuotamenti della struttura edilizia o l'introduzione di funzioni che deformano eccessivamente l'equilibrio tipologico-costruttivo dell'edificio.

Strumenti operativi dei tipi di intervento sopra elencati sono essenzialmente:

- piani regolatori generali, ristrutturanti i rapporti tra centro storico e territorio, tra centro storico e città nel suo insieme;
- piani particolareggiati, relativi alla ristrutturazione del centro storico;
- piani esecutivi di comparto, estesi ad un isolato o ad un insieme di elementi organicamente raggruppabili.

Dichiarazione di Amsterdam

21-25 ottobre 1975

Il Congresso di Amsterdam, coronamento dell'Anno Europeo del Patrimonio architettonico 1975, che ha riunito i delegati venuti da tutte le parti d'Europa, accoglie calorosamente la «Carta Europea del Patrimonio architettonico» promulgata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che riconosce che l'architettura unica d'Europa è patrimonio comune di tutti i suoi popoli e afferma l'intenzione degli Stati membri di cooperare tra loro e con gli altri Stati europei per proteggerlo.

[...]

La conservazione del patrimonio architettonico deve essere uno degli obiettivi principali della pianificazione urbana e territoriale. La pianificazione urbana e territoriale deve integrare le esigenze della conservazione del patrimonio architettonico e non trattarla più in maniera

frazionata o come un elemento secondario, come è spesso accaduto nel passato recente. È divenuto ormai indispensabile un dialogo permanente tra esperti di conservazione e pianificatori. Gli urbanisti devono riconoscere che gli spazi non sono equivalenti ed è importante che siano trattati secondo le specificità che sono a loro peculiari. La considerazione dei valori estetici e culturali del patrimonio architettonico deve portare a stabilire, per gli insiemi antichi, degli obiettivi e delle regole di pianificazione particolari. Non ci si deve limitare a sovrapporre, senza coordinarle, le regole ordinarie della pianificazione e le regole speciali della protezione degli edifici storici. Al fine di rendere possibile questa integrazione, è necessario predisporre un inventario degli edifici, degli insiemi architettonici e dei siti individuando la delimitazione delle zone periferiche di protezione. [...] La politica di pianificazione regionale deve integrare le esigenze della conservazione del patrimonio architettonico e contribuirvi. Essa, in particolare, può sollecitare l'insediamento di attività nuove in zone di declino economico, al fine di ostacolare lo spopolamento e, quindi, di impedire il degrado degli edifici antichi. D'altra parte, le decisioni relative allo sviluppo della periferia degli agglomerati devono essere orientate in maniera tale da attenuare le pressioni che si esercitano sui quartieri antichi. In relazione a ciò, le politiche concernenti i trasporti, l'occupazione ed una migliore distribuzione dei poli d'attività urbana possono avere un'incidenza notevole sulla conservazione del patrimonio architettonico.

La piena attuazione di una costante politica di conservazione esige una larga decentralizzazione e una precisa considerazione delle culture locali. Ciò presuppone l'esistenza di responsabili della conservazione a tutti i livelli (centrale, regionale, locale) ove sono prese le decisioni in materia di pianificazione. Però la conservazione del patrimonio architettonico non deve essere esclusivo compito degli esperti. È essenziale l'appoggio dell'opinione pubblica. La popolazione, su una base di informazione obiettiva e completa, deve partecipare realmente, dopo la compilazione degli inventari, alla formulazione delle decisioni.

Infine, la conservazione del patrimonio si inserisce in una nuova prospettiva generale, che, preso atto di nuovi criteri di qualità e di valutazione, deve permettere di invertire ormai le scelte e gli obiettivi, troppo spesso determinati, per i tempi brevi, da una visione limitata della tecnica e, in ultima analisi, da una concezione superata.

[...]

XI Convegno Congresso Nazionale dell'ANCSA, 1960-1990, Un contributo italiano alla riqualificazione della città esistente

Gubbio 26, 27, 28 ottobre 1990

10 raccomandazioni per il coordinamento tra azioni sul patrimonio storico e interventi di riqualificazione insediativa

- 1) La riqualificazione dell'ambiente insediativo deve ristabilire rapporti di significato tra i luoghi e le loro storie. Non sono legittimi interventi sulla città esistente che siano indifferenti ai valori attivi della memoria e della natura.
- 2) Contro le pratiche correnti, che trattano separatamente tutela del patrimonio e recupero urbano, va affermata una nuova cultura di intervento in grado di armonizzare le istanze di tutela e valorizzazione dei beni storici con quelle più generali di riqualificazione dell'esistente e di adattamento al nuovo.
- 3) I segni della memoria e della natura sono fattori strategici della identità dei luoghi, sia per le loro qualità intrinseche sia, soprattutto, per le relazioni che storicamente hanno intrecciato con il contesto insediativo. Ogni azione sul patrimonio antico va dunque intesa come un intervento sull'ambiente; e, per converso, ogni modificazione dell'ambiente deve essere valutata per i suoi effetti rispetto ai sistemi di permanenza ivi sedimentati.
- 4) Il progetto è lo strumento decisivo per reintegrare tutela del patrimonio e riqualificazione insediativa, e per conferire senso al mondo delle memorie. Il progetto non va inteso sol-

tanto come mera prefigurazione di opere fisiche, ma anche come metodo di orientamento degli investimenti pubblici e privati nonché come strumento di controllo degli effetti generati nel tempo.

- 5) Ambito del progetto è una porzione significativa dell'ambiente insediativo, da trattare in modo interconnesso, e non uno o più oggetti edilizi. In questa prospettiva va ripensato il rapporto tra piano e progetti. In particolare si dovrà assumere il piano urbanistico come quadro di coerenza per un insieme di progetti strategici di riqualificazione dello spazio insediativo.
- 6) I contenuti del progetto vanno definiti con l'apporto di una estesa gamma di strumenti conoscitivi e non possono prescindere dai saperi storici, archeologici, ambientali, economici, amministrativi oltre naturalmente quelli architettonici, tecnologici e urbanistici. L'esistenza di comuni obiettivi progettuali è la condizione che consente una efficace cooperazione tra le diverse discipline.
- 7) La forma del progetto va adattata alle differenti condizioni di contesto e alla natura degli interventi prefigurati. È indispensabile peraltro innovare profondamente la strumentazione urbanistica generale ed attuativa, introducendo specifici piani di riqualificazione urbana e ambientale di portata analoga a quelli già previsti nel passato per la costruzione dei nuovi quartieri (piani di zona «167», piani per insediamenti produttivi).
- 8) Occorre adeguare la amministrazione pubblica centrale e locale ai compiti richiesti dalla programmazione e gestione per progetti. La programmazione degli interventi compete ai soggetti pubblici istituzionali. Si deve tenere presente tuttavia che la titolarità di un progetto è molteplice, e si ricompone nella collegialità degli agenti che operano sul territorio, esplicitandosi attraverso azioni unitarie di programma.
- 9) L'attuazione dei progetti compete all'accordo tra i soggetti che operano sul territorio, da riunire in forma di "conferenza" per garantire unitarietà ed efficacia al processo decisionale e per facilitare la soluzione di eventuali conflitti interistituzionali. Per progetti di rilevanti dimensioni è auspicabile la istituzione di gruppi di lavoro locali destinati a svolgere funzioni di raccordo e gestione delle diverse operazioni programmate. È inoltre necessario seguire la attuazione attraverso dispositivi di conoscenza che consentano di operare bilanci a posteriori degli effetti generati.
- 10) Per incentivare il diffondersi di questa nuova cultura amministrativa e progettuale è opportuno che fin d'ora vengano finanziati prioritariamente i progetti urbani che risultino conformi ai requisiti sopraenunciati.

La Nuova Carta di Atene 1998

I Principi del Consiglio Europeo degli Urbanisti per la pianificazione delle città

[...]

3. Soddisfare i bisogni della città del futuro e le aspirazioni dei cittadini.

[...]

Dieci gruppi di raccomandazioni.

[...]

4) Continuità dei caratteri.

L'ambiente urbano ha tradizionalmente recitato un ruolo chiave dal punto di vista dell'istruzione e della cultura nella vita dei suoi cittadini. L'idea della città come motore di civilizzazione si è affermata attraverso i secoli ed è insita nel carattere fisico di tutte le città storiche. Sfortunatamente gli effetti dell'intensa urbanizzazione hanno minato l'integrità culturale della città, degradato il suo aspetto estetico ed hanno danneggiato la continuità della fabbrica urbana. La pianificazione ha un ruolo specifico nell'assicurare una migliore qualità del design che rispetti il carattere della città, ma che non impedisca la libera espressione della creatività in architettura nonché l'organizzazione e la gestione degli spazi tra gli edifici.

La pianificazione dovrebbe cercare di salvaguardare gli elementi tradizionali e l'identità dell'ambiente urbano, inclusi gli edifici, i quartieri storici, gli spazi aperti e le aree verdi. Questi elementi dovrebbero essere inclusi in reati continui, basati sui principi del disegno urbano.

Per il futuro la pianificazione dovrebbe rafforzare e sviluppare ulteriormente la tradizione costruttiva che svela il carattere distintivo e l'identità di ciascuna città o regione. Architettura e pianificazione degli edifici dovrebbero includere considerazioni relative all'intera città ed ai suoi dintorni. Le soluzioni progettuali dovrebbero essere basate su un'indagine visiva, culturale, funzionale e storica dell'area e delle sue qualità particolari.

La pianificazione dovrebbe dare avvio a questo processo, che dovrebbe avvalersi di una piena partecipazione della comunità locale. Allo stesso modo essa dovrebbe prevedere il dialogo tra pianificatori e liberi professionisti, specialmente architetti, sovrintendenti, ingegneri, paesaggisti, come pure ecologi, economisti, sociologi, artisti e altre categorie di esperti.

[...]

Legge 5 agosto 1978, n. 457 - Norme per l'edilizia residenziale (stralcio)

Titolo IV

NORME GENERALI PER IL RECUPERO DEL PATRIMONIO EDILIZIO ED URBANISTICO ESISTENTE

Art. 27. - Individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente. - I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature.

Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale ovvero, per i comuni che, alla data di entrata in vigore della presente legge ne sono dotati, con deliberazione del Consiglio comunale sottoposta al controllo di cui all'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Nell'ambito delle zone, con la deliberazione di cui al precedente comma o successivamente con le stesse modalità di approvazione, possono essere individuati gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero di cui al successivo art. 28.

Per le aree e gli immobili non assoggettati al piano di recupero e comunque non compresi in questo, si attuano gli interventi edilizi che non siano in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici generali. Ove gli strumenti urbanistici generali subordinino il rilascio della concessione alla formazione degli strumenti attuativi, ovvero nell'ambito delle zone destinate a servizi i cui vincoli risultano scaduti, sono sempre consentiti, in attesa di tali strumenti urbanistici attuativi, gli interventi previsti dalle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'articolo 31 che riguardano singole unità immobiliari o parti di esse. Inoltre sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 31 (ristrutturazioni edilizie) che riguardino globalmente uno o più edifici anche se modificano fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti purché il concessionario si impegni, con atto trascritto a favore del comune e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e successive modificazioni.

Art. 28. — *Piani di recupero del patrimonio edilizio esistente.* — I piani di recupero prevedono la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree di cui al comma 3 del precedente art. 27, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento.

I piani di recupero sono approvati con la deliberazione del Consiglio comunale con la quale vengono decise le opposizioni presentate al piano, ed hanno efficacia dal momento in cui questa abbia riportato il visto di legittimità di cui all'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Ove la deliberazione del Consiglio comunale di cui al comma precedente non sia assunta, per ciascun piano di recupero, entro tre anni dalla individuazione di cui al comma 3 del precedente art. 27, ovvero non sia divenuta esecutiva entro il termine di un anno dalla predetta scadenza, l'individuazione stessa decade ad ogni effetto. In tal caso, sono consentiti gli interventi edilizi previsti dai commi 4 e 5 del precedente art. 27.

Per quanto non stabilito dal presente titolo si applicano ai piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati dalla vigente legislazione regionale e, in mancanza, da quella statale.

I piani di recupero sono attuati:

dai proprietari singoli o riuniti in consorzio;

dai comuni, nei seguenti casi:

- a) per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente [...], anche avvalendosi degli istituti autonomi per le case popolari, nonché, limitatamente agli interventi di rilevante e preminente interesse pubblico, con interventi diretti o mediante il convenzionamento con i privati;
- b) per l'adeguamento delle urbanizzazioni;
- c) per gli interventi da attuare, mediante esproprio od occupazione temporanea, previa diffida, nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi.

L'esproprio può aver luogo dopo che il comune abbia diffidato i proprietari delle unità minime di intervento a dare corso alle opere previste dal piano di recupero, con inizio delle stesse in un termine non inferiore ad un anno.

Per i comuni che adottano, ai sensi dell'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, i programmi pluriennali di attuazione, la diffida di cui al comma precedente può effettuarsi soltanto una volta decorso il termine di scadenza del programma pluriennale di attuazione nel quale ciascun piano di recupero approvato viene incluso.

I comuni, sempre previa diffida, possono provvedere alla esecuzione delle opere previste dal piano di recupero, anche mediante occupazione temporanea, con diritto di rivalsa, nei confronti dei proprietari, delle spese sostenute.

I comuni possono affidare la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ai proprietari singoli o riuniti in consorzio che eseguono gli interventi previsti dal piano di recupero.

Art. 30. — *Piani di recupero di iniziativa dei privati.* — I proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero, rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati, possono presentare proposte di piani di recupero.

La proposta di piano è adottata con deliberazione del Consiglio comunale unitamente alla convenzione contenente le previsioni stabilite dall'art. 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni.

La proposta di piano deve essere pubblicata, ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, con la procedura prevista dai piani particolareggiati.

I piani di recupero di iniziativa dei privati diventano efficaci dopo che la deliberazione del Consiglio comunale, con la quale vengono decise le opposizioni, ha riportato il visto di legittimità di cui all'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Art. 31. — *Classificazione e definizione degli interventi.* — Gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti:

- a) manutenzione ordinaria: interventi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- b) manutenzione straordinaria: le opere e le modifiche necessarie per rinnovare o sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso;
- c) restauro e risanamento conservativo: interventi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze d'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;
- d) ristrutturazione edilizia: interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti;
- e) ristrutturazione urbanistica: interventi rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

Le definizioni del presente articolo prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Restano ferme le previsioni e le competenze previste dalle leggi 1089 e 1497/1939.

Leggi e disposizioni regionali sui centri storici

Alcune regioni propongono una definizione del centro storico all'interno di specifiche leggi di settore; altre invece, nell'ambito della propria legge urbanistica, nel tentativo di approfondire e superare la nozione di "zona urbanistica omogenea" ai sensi del D.M. 1444/68. L'operazione della perimetrazione, ossia della delimitazione fisica del centro storico, viene lasciata alla responsabilità dell'amministrazione comunale nell'esercizio della autorità pianificatoria, in adempimento a dettati legislativi che consentono una certa flessibilità interpretativa.

Entrano nel linguaggio corrente lemmi complessi quali «agglomerati insediativi urbani», «tessuti urbani di antica formazione», «insediamenti urbani storici aggregati».

Le legislazioni regionali hanno provveduto a chiarire contenuti e limiti di applicabilità delle categorie di intervento di cui alla legge 457/1978, art. 31.

La provincia autonoma di Trento, con legge 14 novembre 1978, n. 44, «Norme per la tutela ed il recupero degli insediamenti storici», effettua una preliminare classificazione degli insediamenti storici in due categorie: alla categoria A appartengono i centri individuati direttamente dalla legge, mentre alla categoria B appartengono i centri oggetto di individuazione attraverso piani generali di tutela estesi ai comprensori della provincia (artt. 3, 4). Per assistere i comuni e per gli adempimenti tecnici relativi alla approvazione dei piani, la legge istituisce la Commissione provinciale per la tutela degli insediamenti storici (art. 11). Tra i contenuti della disciplina specifica vi è l'indicazione di mantenere libere le aree risultanti da demolizioni al fine di fornire i nuclei antichi di spazi liberi per i servizi (art. 5). Si prevede un piano finanziario annuo a sostegno degli interventi per gli insediamenti di tipo A (art. 13) e per gli interventi nei comprensori (art. 14) ai privati per esecuzione di opere di risanamento, ristrutturazione, re-

stauro o ricostruzione, anche parziale, di edifici. Per la descrizione degli interventi ammessi con le norme di salvaguardia (art. 22), si definiscono le opere relative a ciascuna categoria di intervento. La categoria del restauro e risanamento conservativo fa esplicito riferimento ad adeguamenti funzionali anche di rilievo (art. 23).

Successivamente, con un atto di giunta sono stati fissati i criteri generali per l'identificazione dei diversi tipi di strutture insediative.

La provincia autonoma di Trento ha inoltre provveduto a diffondere il documento di indirizzi «Definizione degli interventi ammissibili nell'ambito dei piani generali degli insediamenti storici», dove gli interventi di tipo pesante, oggetto di una sintetica descrizione, sono il restauro, il risanamento, la ristrutturazione (interna e esterna), la ricostruzione.

La regione Toscana, con legge 21 maggio 1980, n. 59, «Norme per gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente» introduce una nozione di degrado facendo riferimento ad indicatori urbanistici e socio-economici. Vi è inoltre una definizione del piano di recupero con una latitudine di impiego superiore a quella fornita dalla legislazione nazionale, che può avere ad oggetto aree dismesse e utilizzazioni non solo residenziali. Sono inoltre puntualmente definite (art. 2) le categorie di intervento (A. *la manutenzione ordinaria*, B. *la manutenzione straordinaria*, C. *il restauro e il risanamento conservativo*, D. *la ristrutturazione edilizia*, E. *la ristrutturazione urbanistica*). Le relative opere e gli interventi ammessi sono dettagliatamente specificati nell'Allegato.

La legge regionale del Veneto 31 maggio 1980, n. 80, «Norme per la conservazione e il ripristino dei centri storici nel Veneto», in conformità all'articolo 4 dello Statuto della regione, promuove la tutela e il recupero dei centri storici. Fissa le finalità degli interventi (art. 1), fornisce una definizione di centro storico per il quale, nell'ordine, risulta essere essenziale la permanenza (conservazione) dell'organizzazione territoriale, dell'impianto urbanistico e delle strutture edilizie. Si stabiliscono, inoltre, le competenze degli strumenti urbanistici nei due livelli considerati, generale (artt. 3 e 4) e attuativo (art. 6).

Sia la regione Marche che la regione Abruzzo stabiliscono, rispettivamente con legge 20 gennaio 1997, n. 11, «Interventi regionali per il recupero diffuso dei centri storici», e con legge 15 dicembre 1998, n. 143, «Rifinanziamento modifiche e integrazione alla legge regionale 121/1997 relativa alle provvidenze regionali per promuovere il recupero dei centri storici», di erogare contributi finanziari di supporto ad interventi di recupero edilizio, con riferimento nominale alle categorie contenute nella legge 457/1978, escludendo le categorie di cui alla lett. a) (manutenzione ordinaria) ed alla lettera e) (ristrutturazione edilizia) dell'art. 31 della legge. Si favoriscono i comuni di piccole dimensioni demografiche ricadenti nelle aree protette ovvero nei perimetri di parchi. In territorio marchigiano possono godere dei contributi previsti gli edifici all'interno dei perimetri del centro storico disciplinati da strumenti urbanistici attuativi; in quello abruzzese gli edifici compresi nel perimetro delle zone A di piano ovvero ricadenti in zone qualunque di piano purché in possesso di requisiti storico-architettonici.

La legge regionale del Lazio 22 dicembre 1999, n. 38, «Norme sul governo del territorio» fornisce la definizione di insediamenti urbani storici, intesi come *organismi urbani che hanno dato origine alla città contemporanea* (art. 60). La perimetrazione dell'insediamento è di competenza del Piano urbanistico comunale generale e si basa sulle configurazioni planimetriche illustrate nelle planimetrie catastali redatte dopo l'avvento dello stato unitario. Tra gli obiettivi: la tutela e il mantenimento dell'impianto urbano, la rifunionalizzazione (adeguamento dei servizi) insieme con l'ammodernamento e la riqualificazione dell'urbanizzazione primaria.

La legge regionale dell'Emilia Romagna 16 febbraio 2000, n. 217, «Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio» contiene una definizione di centro storico quale tessuto di antica formazione per il quale siano riconoscibili la struttura insediativa e i processi di formazione; la delimitazione (perimetrazione) dei nuclei, per i quali è stabilita la inmodificabilità dei caratteri costitutivi, è competenza dei piani urbanistici ai quali è riconosciuta la facoltà di

proporre le trasformazioni ritenute necessarie, supportate da circostanziate motivazioni e analisi sui caratteri e il funzionamento del tessuto urbano.

A chiusura della rassegna si riportano stralci della legge regionale della Lombardia 4 luglio 1986, n. 22, «Promozione dei programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente», nota come «legge Verga», che ha introdotto dei «programmi integrati» ammessi a finanziamenti regionali, nel tentativo di operare una più stretta correlazione tra strumenti di pianificazione e dispositivi di programmazione. I programmi, selezionati in base ad un meccanismo di confronto concorrenziale in relazione a requisiti prestabiliti, configurano un percorso procedurale abbreviato rispetto ai tradizionali strumenti attuativi. Le proposte presentate sono vagliate attraverso una griglia di criteri che prendono in considerazione: il valore complessivo e l'esemplarità dell'intervento nell'ambito del tessuto urbano; lo stato di degrado degli immobili, l'urgenza e fattibilità del recupero; le risorse finanziarie integrative per la realizzazione degli interventi (messe a disposizione da comuni, IACP, cooperative edilizie e privati); gli aspetti di esemplarità per tecniche costruttive, per qualità di progettazione e qualità di risultati rispetto ai costi, ivi compreso il risparmio energetico; l'efficacia ai fini di ridurre la tensione abitativa anche a fronte delle quote previste di edilizia economica e popolare; il coinvolgimento dello IACP quale soggetto attuatore degli interventi di recupero; l'applicazione a centri storici compresi in riserve o parchi di interesse regionale.

Provincia di Trento

Legge provinciale 14 novembre 1978, n. 44 — *Norme per la tutela ed il recupero degli insediamenti storici*

Art. 1. — Finalità. — Nell'ambito più generale della protezione e riqualificazione dei beni culturali ed ambientali della provincia, la presente legge si propone di salvaguardare, tutelare e riutilizzare socialmente gli insediamenti storici esistenti come supporto delle funzioni e modi di vita tradizionali, che formano un patrimonio culturale ed economico di primaria importanza della comunità trentina. A questo fine gli interventi previsti dalla presente legge sono diretti:

- a) a promuovere la conoscenza, protezione, conservazione, riqualificazione e rivitalizzazione dei centri storici e di ogni altra manifestazione antropico-insediativa costituente eredità significativa della storia locale;
- b) a rendere possibile la migliore fruizione degli insediamenti storici, in termini non solo di convenienza individuale ma anche di interesse collettivo, per contribuire ad un più soddisfacente equilibrio economico-sociale del territorio;
- c) a recuperare il patrimonio edilizio abbandonato, degradato o utilizzato in modo contrastante con la sua naturale destinazione, determinando le modalità per l'esecuzione degli interventi necessari a consentire condizioni di vita adeguate per la residenza, le attività produttive ed i servizi sociali;
- d) a favorire, anche attraverso idonei incentivi finanziari, il mantenimento delle funzioni tradizionali indebolite o minacciate, fra cui principalmente la residenza della popolazione originaria e delle categorie sociali più deboli.

Art. 2. — Caratteri. — Agli effetti della presente legge, si considerano insediamenti storici tutti gli immobili, isolati o riuniti in complessi, dipendenti da funzioni tradizionali che possono essere tutelate e mantenute nel mondo moderno, o che possono essere sostituite da nuove funzioni coerenti con quelle originarie, o ancora che non possono essere mantenute né sostituite, ma meritano di essere ricordate attraverso la conservazione testuale dei manufatti. Tali immobili sono caratterizzati sia dai loro valori intrinseci, sia dalla loro integrazione in una rete complessiva (formata dagli insediamenti residenziali e produttivi, permanenti e stagionali,

dalle coltivazioni, dai pascoli, dai vasi irrigui e dalle strade) che nel territorio provinciale forma un sistema unitario da cui dipende ancora la mediazione fra natura ed insediamenti umani più recenti. Di conseguenza possono essere individuati — anche quando non sussistano i requisiti di cui all'art. 1 della legge provinciale 6 settembre 1971, n. 12 — in base al rapporto caratteristico costituitosi nel corso della storia fra ambiente naturale ed ambiente umano. Ai fini di una corretta e coordinata individuazione degli insediamenti storici nei piani generali di cui al successivo art. 4, la Giunta provinciale fisserà entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con propria deliberazione, i criteri generali per la loro identificazione, anche tracciando una casistica che, distinguendo tipi diversi di strutture insediative, possa essere di guida e di orientamento per i singoli comprensori.

Art. 3. — Classificazione. — Gli insediamenti storici individuati ai sensi della presente legge si classificano in due categorie: insediamenti storici di tipo A ed insediamenti storici di tipo B.

Sono considerati insediamenti storici di tipo A il centro storico di Ala, di Arco, di Borgo Valsugana, di Mezzolombardo, di Pergine Valsugana, di Riva del Garda, di Rovereto e di Trento.

Sono considerati insediamenti storici di tipo B tutti quelli altri che, presentando i caratteri di cui al precedente art. 2, verranno individuati tramite il piano generale di cui al successivo art. 4.

Per la tutela degli insediamenti storici di tipo A, in ragione della loro complessità edilizia, viene predisposto, a livello di pianificazione generale, un piano apposito per ciascuno dei centri storici di cui al secondo comma.

Per la tutela degli insediamenti storici di tipo B viene predisposto per ciascun comprensorio un piano generale unico, concernente tutti gli insediamenti storici esistenti nel relativo territorio.

Art. 4. — Piano generale. — Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, ogni comprensorio adotta un piano generale a tutela degli insediamenti storici.

Il piano deve contenere:

- 1) l'individuazione di tutto il sistema degli insediamenti storici esistenti nel rispettivo territorio, siano essi abitati permanenti o stagionali, aree di pertinenza coltivate o a pascolo, strade pedonali, mulattiere o carrabili minori, manufatti accessori come muri di sostegno, fontane, piccoli edifici isolati, canali irrigui o analoghe strutture;
- 2) le prescrizioni da osservare in tutti gli interventi che concernono, anche solo in parte, gli insediamenti storici individuati ai sensi del precedente punto 1); a tal fine il piano deve:
 - a) individuare, previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti in ciascun insediamento storico, le categorie nelle quali essi possono essere raggruppati in base alle loro caratteristiche tipologiche;
 - b) definire, per ogni categoria così individuata, gli interventi necessari a raggiungere le finalità della presente legge, in particolare quelli indicati alle lettere b), c) e d) dell'art. 1, nonché le prescrizioni e le modalità da osservare nella loro esecuzione, in deroga, ove occorra, ai limiti stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del D.M. 2 aprile 1968;
 - c) delimitare le aree in cui, per la particolare configurazione o destinazione dell'insediamento, o per la natura delle opere che si rendono necessarie, si deve procedere alla formazione di piani per la realizzazione di programmi pubblici di edilizia abitativa, ovvero si renda indispensabile la formazione di comparti edificatori, precisando in un caso e nell'altro quale deve essere l'estensione minima di ciascuno;
 - d) individuare le aree e gli edifici destinati ai servizi pubblici o di interesse pubblico, precisando la scala di insediamento a cui sono riferiti (quartiere, frazione, comune ecc.);
- 3) le linee sommarie della disciplina complessiva del territorio, per la sua necessaria armonizzazione con le misure previste per la salvaguardia e la rivitalizzazione degli insediamenti

storici; tali linee potranno tradursi sia in prescrizioni immediatamente vincolanti per le aree e le zone contigue a quelle occupate da strutture insediative di valore storico, sia in criteri orientativi generali sulla cui base dovranno essere rettificata, entro termini prestabiliti, le scelte relative alla localizzazione e dimensione della residenza e di ogni altro impianto o servizio.

Art. 5. — Disciplina degli insediamenti storici. — Nel regolare le materie di cui al precedente articolo, il piano generale, tenuto conto della formazione e delle funzioni originarie degli insediamenti storici, promuoverà il loro ricupero nel quadro complessivo di tutti gli insediamenti esistenti, e ne indicherà le funzioni ammissibili.

Il piano dovrà contenere norme adatte:

- a) a tutelare la consistenza fisica degli insediamenti, la popolazione originaria che vi risiede, le attività produttive e le abitudini tradizionali;
- b) a ripristinare l'integrità degli insediamenti alterati e compromessi, eliminando le modificazioni ed i modi d'uso estranei al loro organismo;
- c) ad assicurare condizioni idonee di stabilità, di igienicità e di efficienza funzionale.

Le aree risultanti dalle demolizioni debbono restare inedificate ogni qualvolta, nella struttura del disegno originario dell'insediamento, rappresentavano spazi liberi; in caso contrario devono essere utilizzate in via prioritaria per i servizi pubblici di zona e per il soddisfacimento degli standard urbanistici di cui all'art. 1 della legge provinciale 3 agosto 1970, n. 11, ed in modo comunque da non alterare le caratteristiche morfologiche e strutturali dell'insediamento.

Art. 6. — Elementi del piano. — Il piano generale di cui all'art. 4 è costituito da:

- 1) le rappresentazioni grafiche in scala adeguata, necessarie ad individuare gli immobili e le zone di cui all'art. 2;
- 2) le norme relative all'attuazione del piano, in relazione a tutte le materie indicate nell'art. 4;
- 3) la relazione illustrativa che indichi i criteri adottati nella individuazione degli insediamenti storici e nella loro regolamentazione ed insieme suggerisca, sulla base delle opportune analisi economiche, sociologiche, demografiche e storico-artistiche, i criteri operativi attraverso i quali pervenire ad una adeguata funzionalizzazione degli insediamenti predetti, al fine di valorizzarne e potenziarne le risorse intrinseche.

Art. 7. — Procedimento. — Il piano generale di cui all'art. 4 è adottato dall'assemblea del comprensorio unitamente e come parte integrante del piano comprensoriale di cui agli articoli 3 e seguenti della legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53.

[...]

Art. 8. — Attuazione del piano generale. — L'attuazione delle prescrizioni contenute nel piano generale di cui all'art. 4, avviene, anche nel caso in cui esso sia adottato quale stralcio anticipato del piano comprensoriale, sulla base dei programmi pluriennali di attuazione di cui all'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, così come saranno disciplinati dalla legge provinciale.

Nelle aree che il piano generale abbia delimitato prevedendo per esse la formazione di un piano per la realizzazione di programmi pubblici di edilizia abitativa, nessun intervento al di fuori di quelli previsti dai successivi articoli 21 e 22, potrà essere consentito, sino a quando tale piano non è approvato.

Per la formazione, adozione, approvazione ed esecuzione dei piani di cui al precedente comma — che possono essere previsti anche nei comuni dotati dei piani di cui ai Capi I e II del Titolo II della legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31 — nonché per gli effetti che ad essi si ricollegano, valgono le norme che specificamente li concernono, con le integrazioni di cui ai commi seguenti.

In tali piani deve essere incluso il rilievo ed il progetto dei singoli edifici, con particolare riguardo alla destinazione ad edilizia abitativa e ad attività terziarie.

Il rilievo ed il progetto devono riguardare tutti i piani dell'edificio ed abbracciare l'intera area su cui esso insiste.

Sui piani a fini speciali di cui al secondo comma deve essere sentito, prima della loro adozione, il parere della commissione comprensoriale per la tutela del paesaggio, integrata nei modi previsti dal sesto comma dell'art. 7. Per la loro approvazione deve essere sentito il parere della commissione provinciale per la tutela degli insediamenti storici di cui al successivo art. 11; tale parere sostituisce quelli della commissione provinciale per la tutela del paesaggio e della commissione urbanistica provinciale, laddove richiesti.

In sede di approvazione dei piani suddetti possono essere apportate altresì tutte quelle modifiche che si rendono necessarie per la migliore tutela e conservazione degli insediamenti storici.

Art. 9. — Comparti edificatori. — Ove il piano generale preveda la formazione di comparti edificatori, il sindaco può invitare i proprietari a dichiarare entro un termine fissato nell'atto di notifica se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio, agli interventi necessari ai fini di cui all'art. 1 della presente legge, nel rispetto delle speciali prescrizioni già contenute nel piano generale o loro notificate unitamente all'invito. A costituire il consorzio basterà il concorso dei proprietari di almeno il 60 per cento in termini volumetrici degli edifici costituenti il comparto.

In caso di risposta positiva da parte dei proprietari, essi debbono proporre al comune, entro lo stesso termine indicato nel precedente comma, un piano esecutivo riguardante l'intero comparto, comprensivo dei rilievi e progetti relativi agli interventi proposti su ciascuno degli edifici facenti parte del comparto medesimo, nonché di uno schema di convenzione nel quale siano fissati i tempi e le modalità di realizzazione degli interventi. Se i proprietari non aderiscono, il piano è compilato d'ufficio.

[...]

Art. 11. — Commissione provinciale per la tutela degli insediamenti storici. — È istituita, con sede presso gli uffici della Giunta provinciale, la commissione provinciale per la tutela degli insediamenti storici.

Spetta alla commissione:

- 1) esprimere i pareri previsti dalla presente legge;
- 2) assistere tecnicamente i comprensori ed i comuni nello studio dei piani e degli interventi per la tutela e la salvaguardia degli insediamenti storici;
- 3) proporre alla Giunta provinciale tutte le misure e le iniziative necessarie per la formazione, selezione ed aggiornamento del personale degli enti pubblici da impiegare negli interventi previsti a tutela degli insediamenti storici;
- 4) svolgere ogni altro compito che le sia affidato dalla legge.

[...]

Art. 12. — Espropriazione. — Qualora i proprietari delle aree e degli edifici individuati come insediamenti storici ai sensi della presente legge non provvedano nel termine fissato all'esecuzione delle opere e degli interventi previsti nel piano generale ed inclusi nel programma pluriennale di attuazione, il comune può procedere all'espropriazione per pubblica utilità delle aree e degli edifici relativi, con l'osservanza delle norme contenute nella legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31, e successive modifiche ed integrazioni. L'esproprio è sempre possibile, anche al di fuori delle previsioni del programma pluriennale di attuazione quando secondo il piano generale o secondo i relativi piani a fini speciali, occorra procedere a demolizioni ed i proprietari, benché intimati nelle forme previste dall'art. 20 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, non vi abbiano provveduto nel termine fissato.

Possono conseguire altresì l'espropriazione per pubblica utilità dei beni in questione anche i proprietari di almeno il 60 per cento in termini volumetrici di un edificio facente parte di un insediamento storico, i quali intendano effettuare con i benefici della presente legge interventi di risanamento, ristrutturazione e restauro consentiti o addirittura richiesti dal piano generale, qualora l'esecuzione di lavori debba, per ragioni strutturali o di convenienza economica, interessare anche le parti residue dell'edificio ed i proprietari di queste non abbiano aderito all'esecuzione dei lavori.

[...]

Art. 13. — *Finanziamento provinciale.* — Al fine di favorire e di incrementare gli interventi previsti dalla presente legge, la Giunta provinciale, entro il 31 dicembre di ogni anno, approva un piano finanziario di intervento a tutela degli insediamenti storici della provincia per l'anno successivo.

Tale piano prevede:

- a) il finanziamento dei comprensori, nonché di quei comuni il cui centro storico sia stato classificato tra gli insediamenti storici di tipo A, che abbiano deliberato di affidare al proprio ufficio tecnico, in collaborazione con liberi professionisti, la predisposizione del piano generale di cui all'art. 4 e dei relativi piani di attuazione, nonché di controllare l'esecuzione degli interventi e di adempiere a quant'altro è necessario per una corretta e sollecita applicazione della presente legge;
- b) il finanziamento di iniziative dirette alla formazione, selezione ed aggiornamento del personale da impiegare negli uffici tecnici di cui alla precedente lettera a), nonché dei tecnici liberi professionisti incaricati o da incaricare della progettazione dei piani;
- c) il finanziamento dei progetti e dei lavori per gli interventi urgenti richiesti dai comprensori o dai comuni interessati o deliberati dalla Giunta provinciale a sensi del successivo art. 21;
- d) la concessione a favore dei comuni, di finanziamenti a totale copertura delle spese per:
 - l'acquisto di immobili situati nell'ambito degli insediamenti storici, da destinare a sede di servizi pubblici;
 - il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione di edifici di proprietà pubblica o destinati ad usi collettivi;
 - l'esproprio delle aree e degli edifici previsto dal primo comma dell'art. 12;
 - contributi in conto capitale, fino al 70 per cento della spesa per;
 - l'esecuzione di opere di urbanizzazione primaria e di arredo urbano;
- e) la concessione di contributi in conto capitale a favore di proprietari o possessori, per il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione di edifici rurali che costituiscono, singolarmente o nell'insieme, memoria della tradizione insediativa locale;
- f) l'assegnazione ai comprensori di somme da utilizzare per la concessione dei contributi previsti dall'art. 14; il finanziamento degli interventi deliberati dall'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa a sensi dell'art. 12 o di quelli al medesimo affidati a sensi del terzo comma dell'art. 14; la concessione dei contributi di cui alle lettere d) ed e) del presente articolo.

Ai fini della predisposizione del piano finanziario annuale, la Giunta provinciale formula una proposta, articolata per comprensori indicante i criteri generali seguiti.

La proposta di piano è trasmessa ai comprensori le cui Giunte entro sessanta giorni possono formulare controproposte motivate.

Successivamente la Giunta provinciale approva in via definitiva il piano entro la data prevista dal primo comma del presente articolo.

[...]

Art. 16. — *Diritto di priorità dei proprietari espropriati.* — Ai fini della presente legge, le abitazioni risanate, ristrutturate, restaurate o ricostruite, nell'ambito delle parti eventualmente

espropriate ai sensi dell'art. 12 ovvero nell'ambito dei piani di cui al Titolo II della legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31, dovranno con preferenza essere cedute in locazione a coloro che le occupavano precedentemente a qualsiasi titolo.

Qualora tali soggetti si trovino in possesso dei requisiti stabiliti dalla legislazione in vigore nella provincia di Trento per l'assegnazione di alloggi di edilizia abitativa pubblica, i canoni di locazione non dovranno essere superiori a quelli stabiliti a sensi delle disposizioni predette.

[...]

Art. 19. — *Programmi di intervento dell'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa (ITEA).* — Ai fini della presente legge, i programmi di intervento di competenza dell'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa a sensi della legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31, possono considerare anche la realizzazione di progetti di costruzioni da destinare ad alloggi o ad attività di parcheggio in attesa del riutilizzo degli edifici ricadenti negli insediamenti storici, oggetto degli interventi previsti dalla presente legge.

[...]

Art. 20. — *Agevolazioni per utilizzi non residenziali.* — Nella concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalle leggi provinciali, emanate o da emanare, concernenti provvidenze a favore dell'agriturismo ovvero delle imprese commerciali, artigianali, alberghiere e turistiche, è data la preferenza ai soggetti ed alle imprese che, in relazione ai piani generali di cui all'art. 4, provvedano all'esecuzione di opere di risanamento, ristrutturazione, restauro o ricostruzione anche parziale, dei locali o degli edifici destinati all'esercizio delle relative attività economiche.

[...]

Art. 21. — *Interventi urgenti.* — Qualora, anche precedentemente all'approvazione del piano generale di cui all'art. 4, occorra intervenire in via d'urgenza su edifici o altre strutture individuate come insediamenti storici per impedire la loro compromissione o il verificarsi di danni altrimenti difficilmente riparabili, e qualora i proprietari, benché intimati nelle forme previste dall'art. 20 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, non abbiano provveduto nel termine fissato, il comune può richiedere alla Giunta provinciale di provvedere direttamente all'esecuzione delle opere, avvalendosi eventualmente, ove si tratti di edifici a destinazione residenziale, dell'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa.

La Giunta provinciale delibera, ove occorra, la espropriazione del bene e contestualmente l'esecuzione delle opere.

Art. 22. — *Norme di salvaguardia.* — Sino a quando non è approvato il piano generale di cui al precedente art. 4 e in assenza del piano comprensoriale, nell'ambito degli insediamenti storici le aree libere sono inedificabili e su quelle edificate sono consentite oltre alla manutenzione ordinaria e straordinaria soltanto opere di restauro e risanamento conservativo, senza alterazioni di volumi.

A tal fine, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, i comprensori debbono procedere, con formale deliberazione, ad una prima sommaria individuazione degli insediamenti storici esistenti nel proprio territorio, attenendosi ai principi ed ai criteri di cui al precedente art. 2 e tenendo altresì conto degli insediamenti già delimitati eventualmente come agglomerati urbani di carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale da parte dei comuni in sede di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione.

In attesa dell'individuazione di cui al comma precedente, valgono ai fini della presente legge le delimitazioni compiute dai comuni nei piani e nei programmi nel medesimo richiamati.

L'individuazione degli insediamenti storici effettuata ai sensi dei precedenti commi ha carattere provvisorio e può essere rettificata in sede di adozione di piano generale di cui all'art. 4.

Art. 23. — Interventi ammessi. — Agli effetti di quanto previsto nel primo comma dell'articolo precedente, si considerano opere di restauro e risanamento conservativo quelle che tendono a ripristinare e ad adeguare all'uso moderno l'intero organismo degli edifici, ricostruendo parti alterate, eliminando aggiunte degradanti, e migliorando le condizioni di abitabilità in ordine soprattutto alle esigenze igieniche. Gli edifici restaurati non possono ricevere una destinazione d'uso diversa rispetto a quella d'origine, a meno che non vengano destinati ad uso pubblico, quali quello sanitario, culturale, ricreativo o scolastico, e sociale in genere.

Si considerano opere di manutenzione straordinaria quelle che tendono a riparare o sostituire singole parti dell'edificio, senza alterarne sostanzialmente la configurazione; in caso di crolli parziali delle strutture, ne è consentito il ripristino nelle forme originarie.

Si considerano opere di manutenzione ordinaria quelle che tendono a rinnovare periodicamente le rifiniture dell'edificio.

Demolizioni sono consentite solo se riguardanti edifici o costruzioni recenti in palese contrasto con il tessuto edilizio circostante; le aree risultanti dalle demolizioni debbono restare inedificate.

[...]

Regione Toscana

Legge regionale 21 maggio 1980, n. 59 — *Norme per gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente*

[...]

Art. 7. — Procedure per consentire nelle zone «A» in assenza di variante, gli interventi di cui alla lettera D2 dell'Allegato. — Gli interventi di cui alla lettera D2 dell'Allegato alla presente legge possono essere attuati nei singoli immobili o complessi edilizi ricadenti nelle zone omogenee classificate «A» (D.M. 1444/1968), e in quelle ad esse assimilate dai vigenti strumenti urbanistici; anche in assenza della variante di cui al precedente articolo 5, fatta eccezione per quegli immobili e complessi edilizi compresi in elenchi appositamente redatti dai comuni.

Nei precedenti elenchi sono inclusi gli immobili, i complessi edilizi e le zone edificate aventi carattere architettonico e urbanistico significativo per testimonianza storica, per valore culturale ed ambientale, per connotazione tipologica o di aggregazione, effettuandosi, tra tali immobili, la seguente distinzione:

- 1) immobili dichiarati di interesse storico o artistico ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089;
- 2) quelli di speciale interesse, parificati, agli effetti dell'articolo 4 della presente legge, agli immobili suddetti;
- 3) immobili o complessi edilizi diversi da quelli precedenti.

Dell'elenco possono far parte anche i singoli immobili e complessi edilizi ricadenti in zone omogenee classificate in modo diverso dalla «A» nei vigenti strumenti urbanistici, quando essi abbiano caratteri architettonici e urbanistici analoghi a quelli di cui al secondo comma del presente articolo.

Negli immobili di cui ai punti 1) e 2) possono attuarsi gli interventi indicati alla lettera a) del precedente articolo 4 (*a. la manutenzione ordinaria, b. la manutenzione straordinaria, c. il restauro e il risanamento conservativo*).

Gli elenchi sono approvati con la procedura prevista per le varianti agli strumenti urbanistici.

Gli interventi di cui alla lettera D2 dell'Allegato alla presente legge sono consentiti negli immobili o complessi edilizi ricadenti nelle zone omogenee classificate «A» o in quelle ad esse assimilate dai vigenti strumenti urbanistici, che non siano compresi nei suddetti elenchi, solo dopo l'approvazione definitiva degli elenchi stessi.

Allegato

[...]

D. ristrutturazione edilizia

Comprende:

D1. Le opere che comportino la riorganizzazione funzionale interna delle singole unità immobiliari, senza che ne siano alterati i volumi e le superfici, con modifiche agli elementi verticali non strutturali, e fermi restando i caratteri architettonici e decorativi dell'edificio, nonché gli elementi costituenti arredo urbano.

D2. Le opere che, anche in deroga degli artt. 7, 8 e 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, comportino la riorganizzazione funzionale interna delle singole unità immobiliari e il loro adeguamento igienico-sanitario, con modifiche non incidenti anche sugli elementi verticali strutturali per:

- costruzione di servizi igienici in ampliamento alla volumetria esistente;
- rialzamento dell'ultimo piano, nel caso che questo risulti abitato e senza che si costruiscano nuove unità immobiliari;
- ristrutturazione e destinazione residenziale di volumi destinati ad altri usi.

D3. Le opere che comportino la modifica anche degli elementi strutturali orizzontali dell'edificio, fino allo svuotamento dell'involucro edilizio.

Regione Veneto

Legge regionale 31 maggio 1980, n. 80 — *Norme per la conservazione e il ripristino dei centri storici nel Veneto*

Art. 1. — *Finalità.* — [...] Gli interventi previsti dalla presente legge hanno in particolare lo scopo, attraverso la redazione degli strumenti urbanistici, di:

- 1) promuovere la conoscenza, la salvaguardia, la conservazione, la riqualificazione e la rivitalizzazione dei centri storici e di ogni altra struttura insediativa che costituisca eredità significativa di storia locale;
- 2) rendere possibile la migliore fruizione individuale e collettiva degli insediamenti di carattere storico, recuperando il patrimonio edilizio ed urbanistico esistente che sia abbandonato, degradato o utilizzato in modo contrastante con la sua destinazione naturale e favorendo al tempo stesso il mantenimento delle funzioni tradizionali, affievolite o minacciate, prima fra queste la residenza della popolazione originaria.

Art. 2. — *Definizione.* — Si considerano centri storici gli agglomerati insediativi urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, sociali, politiche o culturali.

Costituiscono parte integrante di ciascun centro storico le aree in esso ricomprese o circostanti che, pur non avendo le caratteristiche di cui al primo comma, sono ad esse funzionalmente collegate, in quanto interessate da analoghi modi d'uso.

Art. 3. — *Individuazione.* — I centri storici sono individuati e perimetrati nello strumento urbanistico generale del comune. Fanno parte del centro storico le zone territoriali omogenee classificate come zone «A» dalla vigente legislazione urbanistica.

[...]

Art. 4. — *Contenuti dello strumento urbanistico generale.* — Relativamente ai centri storici, ciascun strumento urbanistico generale deve:

- a) determinare, previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti, le categorie in cui essi devono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche;
 - b) definire per ogni categoria così individuata gli interventi necessari a raggiungere le finalità della presente legge;
 - c) prescrivere le norme da osservare negli interventi consentiti;
 - d) individuare le aree e gli edifici destinati a servizi pubblici o di uso pubblico, nonché ad opere od impianti di interesse collettivo o sociale, precisando l'ambito urbano o territoriale cui essi fanno riferimento;
 - e) delimitare le aree in cui, per la particolare configurazione o destinazione dell'insediamento o per la natura delle opere che si rendono necessarie, si deve procedere attraverso uno strumento urbanistico attuativo, precisando quale deve essere l'estensione minima di ciascuno.
- [...]

Art. 6. — Strumenti urbanistici attuativi. — Nelle zone che lo strumento urbanistico generale abbia delimitato ai sensi del precedente art. 4, lett. e), l'attuazione delle relative prescrizioni avviene mediante la formazione:

- a) di un Piano particolareggiato;
- b) di un Piano per l'edilizia economica e popolare;
- c) di un Piano di recupero ai sensi della vigente legislazione urbanistica, salvo quanto previsto dal Titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457.

Per la formazione, adozione e approvazione dei piani di cui al precedente comma, si applicano le norme vigenti con le integrazioni di cui ai commi seguenti.

L'analisi dello stato di fatto, le indicazioni delle destinazioni d'uso e le norme tecniche di attuazione degli interventi devono riguardare tutti i piani degli edifici, nonché le aree scoperte.

L'analisi dello stato di fatto deve comprendere l'indagine storica sulla formazione del tessuto insediativo.

[...]

Regione Lombardia

Legge regionale 4 luglio 1986, n. 22 — Promozione dei programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente

Art. 1. — 1. La presente legge promuove programmi integrati di edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata e convenzionata, di recupero del patrimonio edilizio esistente pubblico e privato e di ristrutturazione urbanistica, finalizzati a perseguire la più corretta riqualificazione dei tessuti urbani, in attuazione del Titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457, nonché ad assicurare il coordinamento e la razionale utilizzazione dei finanziamenti pubblici e privati. Tali programmi sono equiparati ai piani di recupero del patrimonio edilizio, di cui al Titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457.

[...]

Art. 2. — 1. Ai fini dell'ammissione ai benefici dei finanziamenti previsti in edilizia menzionata, per il progetto biennale 1986/87 del piano decennale per l'edilizia, i comuni possono deliberare uno o più programmi integrati di intervento riferiti ad immobili di proprietà pubblica, nonché a quelli di proprietà privata, elaborati secondo le esigenze di riqualificazione del tessuto urbano e destinati a soddisfare il fabbisogno abitativo.

2. I programmi deliberati possono comprendere:

- immobili di proprietà comunale, o di cui l'amministrazione abbia piena disponibilità, anche in forza di decreti di occupazione di urgenza, o immobili di proprietà degli IACP, di altri enti locali o di enti pubblici non economici;

- immobili di proprietà di cooperative edilizie e loro consorzi, di imprese edilizie e loro consorzi e di soggetti privati. Nel caso che gli immobili non siano di proprietà comunale costituirà parte integrante del progetto la dichiarazione irrevocabile di assenso da parte dei proprietari relativa a tutti i contenuti del programma.
[...]

Art. 3. — [...]

3. L'approvazione regionale dei programmi, qualora gli interventi programmati non risultino conformi alle previsioni urbanistico-edilizie ad essi applicabili, costituisce approvazione di specifica variante dei regolamenti edilizi, dei regolamenti di igiene e degli strumenti urbanistici generali ed attuativi, vigenti ed adottati [...].

[...]

4. Gli interventi previsti dai programmi approvati dalla regione sono attuati senza necessità della preventiva approvazione di strumenti urbanistici attuativi, in forma di concessioni od autorizzazioni edilizie rilasciate in conformità alle previsioni dei programmi stessi e non sono subordinate alle previsioni dei programmi poliennali di attuazione.

[...]

Art. 4. — [...]

4. L'approvazione dei programmi o l'assegnazione dei contributi per l'acquisto degli immobili e loro pertinenze da parte dei comuni e degli IACP comporta la dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza degli interventi di recupero degli immobili medesimi.

Regione Marche

Legge regionale 20 gennaio 1997, n. 11 — Interventi regionali per il recupero diffuso dei centri storici

Art. 1. — *Finalità.* — 1. La presente legge prevede la concessione di contributi regionali ai comuni che, per incentivare gli interventi di recupero edilizio nei centri storici o nei nuclei storici, concorrano a ridurre l'onere finanziario a carico dei soggetti attuatori degli interventi stessi.

2. I comuni individuano con bando annuale, i soggetti beneficiari di mutuo agevolato per la realizzazione di interventi di recupero edilizio ai sensi dell'articolo 31, lettere b), c) e d), della legge 5 agosto 1978, n. 457. Detti interventi sono localizzati all'interno del perimetro del centro storico o dei nuclei storici del comune e sono disciplinati da uno degli strumenti urbanistici attuativi vigenti:

- 1) piano di recupero ai sensi dell'articolo 28 della legge 457/1978;
- 2) piano di recupero di iniziativa privata ai sensi dell'articolo 30 della legge 457/1978;
- 3) piano particolareggiato del centro o del nucleo storico.

[...]

Art. 4. — *Riparto dei contributi finanziari.* — 1. Entro il 30 giugno di ogni anno la Giunta regionale procede al riparto dei contributi regionali tra i comuni richiedenti secondo le seguenti priorità in ordine decrescente:

- comuni con popolazione residente, in base all'ultimo censimento demografico, inferiore a cinquemila abitanti ed appartenenti ad una Comunità montana o ad una Comunità del parco ai sensi dell'articolo 7 della legge 6 dicembre 1991, n. 394;
- altri comuni con popolazione residente inferiore a cinquemila abitanti;
- comuni con popolazione residente inferiore a quindicimila abitanti appartenenti ad una

Comunità montana o ad una Comunità del parco ai sensi dell'articolo 7 della legge 6 dicembre 1991, n. 394;

- altri comuni con popolazione residente inferiore a quindicimila abitanti;
- restanti comuni della regione.

2. A parità di condizioni, saranno privilegiati:

- i comuni appartenenti alla Comunità montana o ad una Comunità del parco;
- i comuni per i quali risulti maggiore lo stanziamento di bilancio di cui all'articolo 3.

[...]

Art. 6. — *Disposizioni finanziarie.* — 1. Per interventi programmati di recupero nei centri storici la Giunta regionale è autorizzata per il 1997 ed il 1998 ad assumere obbligazioni di durata decennale fino a lire 600 milioni annui con decorrenza dei relativi pagamenti rispettivamente non prima dell'esercizio 1998 e 1999, per una spesa complessiva di 12.000 milioni.

2. Per gli anni successivi si provvederà mediante appositi stanziamenti da prevedere nelle rispettive leggi di approvazione del bilancio di previsione.

[...]

Regione Abruzzo

Legge regionale 15 dicembre 1998, n. 143 — *Rifinanziamento modifiche e integrazione alla legge regionale 121/1997 relativa alle provvidenze regionali per promuovere il recupero dei centri storici*

Art. 2. — *Modifiche degli articoli.* — L'articolo 1 della legge regionale 4 novembre 1997, n. 121 «La regione Abruzzo, allo scopo di avviare un programma di recupero dei centri storici in conformità con gli indirizzi e le indicazioni programmatiche e di piano regionale promuove la realizzazione di interventi di restauro e ristrutturazione edilizia e manutenzione straordinaria su edifici ricadenti nei perimetri dei centri storici zona A così come individuato negli strumenti urbanistici vigenti o di altri edifici di rilevanza storico-architettonica ricadenti in altre zone di Piano (per i quali va presentata apposita scheda storico-architettonica).

L'articolo 5 è così modificato: «il 30% dei fondi di cui all'art. 1 è riservato ai comuni ricompresi nelle aree protette e a quelli aventi popolazione inferiore ai 5.000 abitanti».

Regione Lazio

Legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 — *Norme sul governo del territorio*

[...]

Titolo III

PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE

Capo I

Strumenti della pianificazione urbanistica comunale e piano urbanistico comunale generale

[...]

Art. 29. — *Contenuti del Piano urbanistico comunale generale (PUCG) - Disposizioni strutturali.* — 1. Le disposizioni strutturali del PUCG, tenuto conto di quanto previsto negli articoli 2 e 3, recepiscono le individuazioni delle componenti territoriali indicate dalle pianificazioni regionali e provinciali, generali e settoriali, nonché le disposizioni da esse dettate ed i vincoli discendenti dalla legislazione vigente. Esse possono assoggettare a vincoli ulteriori categorie di beni che risultano meritevoli di una disciplina particolare finalizzata alla tutela, alla riqualificazione ed alla valorizzazione dei beni stessi.

2. Le disposizioni strutturali sono finalizzate:

- a) a delineare i cardini dell'assetto del territorio comunale;
- b) ad indicare le trasformazioni strategiche comportanti effetti di lunga durata;
- c) a tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio comunale attraverso:
 - 1) la ricognizione della vicenda storica che ha portato all'attuale configurazione del territorio comunale e dello stato di conservazione del suolo e del sottosuolo, nonché dell'equilibrio dei sistemi ambientali;
 - 2) l'articolazione del territorio non urbanizzato in ambiti, in relazione alle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali e produttive agricole;
 - 3) la perimetrazione del territorio urbanizzato e, nell'ambito di esso:
 - a) degli insediamenti urbani storici aggregati o centri storici, come definiti dall'articolo 60;
 - b) delle addizioni urbane storizzate, cioè le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dagli insediamenti urbani storici di cui all'articolo 60, individuando le singole unità edilizie, i complessi edilizi, gli spazi scoperti, le strutture insediative non urbane, delle quali conservare le caratteristiche morfologiche, strutturali, tipologiche e formali;
 - c) la definizione, per ognuna delle componenti territoriali individuate ai sensi dei precedenti numeri, delle disposizioni relative alle trasformazioni fisiche ammissibili ed alle utilizzazioni compatibili.

[...]

Titolo V

TUTELA E RECUPERO DEGLI INSEDIAMENTI URBANI STORICI

Capo I

Finalità

[...]

Art. 59. — *Finalità.* — 1. All'interno degli insediamenti urbani storici aggregati o centri storici e degli insediamenti storici puntuali come definiti dall'articolo 60, gli interventi sono finalizzati a conservare od a ricostruire il patrimonio edilizio e le pertinenze inedificate per consentire la piena utilizzazione, rifunzionalizzazione ed immissione nel mercato immobiliare. Gli interventi perseguono, in particolare, i seguenti obiettivi:

- a) la tutela dell'integrità fisica e la valorizzazione dell'identità culturale del centro storico;
- b) il mantenimento od il ripristino dell'impianto urbano;
- c) la tutela, la valorizzazione e la rivitalizzazione del patrimonio edilizio storico;
- d) il recupero abitativo e sociale del patrimonio edilizio minore o di base;
- e) l'integrazione di attrezzature e servizi mancanti, compatibilmente con la morfologia dell'impianto urbano e con i caratteri tipologici e stilistici-architettonici del patrimonio edilizio storico da riutilizzare;
- f) l'ammodernamento e la riqualificazione dell'urbanizzazione primaria.

Art. 60. — *Definizione degli insediamenti urbani storici aggregati o centri storici e degli insediamenti storici puntuali.* — 1. Sono centri storici gli organismi urbani di antica formazione che hanno dato origine alle città contemporanee. Essi si individuano come strutture urbane che hanno mantenuto la riconoscibilità delle tradizioni, dei processi e delle regole che hanno presieduto alla loro formazione e sono costituiti da patrimonio edilizio, rete viaria e spazi ineditati. La loro perimetrazione, in assenza di documentazione cartografica antecedente, si basa sulle configurazioni planimetriche illustrate nelle planimetrie catastali redatte dopo l'avvento dello stato unitario. L'eventuale sostituzione di parti, anche cospicue, dell'edilizia storica non influisce sui criteri indicati per eseguire la perimetrazione.

2. Gli insediamenti storici puntuali sono costituiti da strutture edilizie comprensive di edifici e spazi ineditati, nonché da infrastrutture territoriali che testimoniano fasi dei particolari processi di antropizzazione del territorio. Essi sono ubicati anche al di fuori delle strutture urbane e costituiscono poli riconoscibili dell'organizzazione storica del territorio.

[...]

Regione Emilia Romagna

Legge regionale 16 febbraio 2000, n. 217 — *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*

Capo A

Il sistema insediativo storico

Art. A-7. — Centri storici. — 1. Costituiscono i centri storici i tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa e della stratificazione dei processi della loro formazione. Essi sono costituiti da patrimonio edilizio, rete viaria, spazi ineditati e altri manufatti storici. Sono equiparati ai centri storici, gli agglomerati e nuclei non urbani di rilevante interesse storico, nonché le aree che ne costituiscono l'integrazione storico-ambientale e paesaggistica.

2. Sulla base della individuazione del sistema insediativo storico del territorio regionale operata dal PTPR (Piano territoriale paesistico regionale), come specificata dal PTCT (Piano territoriale di coordinamento provinciale), il PSC (Piano strutturale comunale) definisce la perimetrazione del centro storico e ne individua gli elementi peculiari e le potenzialità di qualificazione e sviluppo, nonché gli eventuali fattori di abbandono o degrado sociale, ambientale ed edilizio. Il PSC stabilisce inoltre la disciplina generale diretta ad integrare le politiche di salvaguardia e di riqualificazione del centro storico con le esigenze di rivalorizzazione e rifunzionalizzazione dello stesso, anche con riguardo alla presenza di attività commerciali e artigianali e alla tutela degli esercizi aventi valore storico e artistico.

3. Nei centri storici:

- è vietato modificare i caratteri che connotano la trama viaria ed edilizia, nonché i manufatti anche isolati che costituiscono testimonianza storica e culturale;
- sono escluse rilevanti modificazioni alle destinazioni d'uso in atto, in particolare in quelle residenziali, artigianali e di commercio di vicinato;
- non è ammesso l'aumento delle volumetrie preesistenti e non possono essere rese edificabili le aree e gli spazi rimasti liberi perché destinati ad usi urbani o collettivi nonché quelli di pertinenza dei complessi insediativi storici.

4. Il PSC può prevedere, per motivi di interesse pubblico e in ambiti puntualmente determinati, la possibilità di attuare specifici interventi in deroga ai principi stabiliti dal comma 3. Nell'ambito di tali previsioni il PSC può inoltre individuare le parti del tessuto storico urbano prive di caratteri storico-architettonici, culturali e testimoniali, ai fini dell'eliminazione degli elementi incongrui e del miglioramento della qualità urbanistica ed edilizia.

5. Il POC (Piano operativo comunale), coordinando e specificando le previsioni del PSC, disciplina gli interventi diretti al miglioramento della vivibilità e qualità ambientale del centro storico; alla sua riqualificazione e allo sviluppo delle attività economiche e sociali; alla tutela e valorizzazione del tessuto storico e al riuso del patrimonio edilizio.

6. Il POC individua e disciplina gli eventuali ambiti da sottoporre a strumentazione esecutiva, anche attraverso programmi di riqualificazione urbana di cui alla legge regionale n. 19 del 1998, «Norme in materia di riqualificazione urbana».

[...]

Art. A-9. — Edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale. — 1. Il PSC individua gli edifici di interesse storico architettonico, tra cui quelli compresi negli elenchi di cui al Titolo

I del D.Lgs. 490/1999, e definisce gli interventi ammissibili negli stessi, nell'ambito della manutenzione ordinaria e straordinaria, del restauro scientifico e del restauro e risanamento conservativo.

2. Il comune individua inoltre gli edifici di pregio storico-culturale e testimoniale, con le relative aree di pertinenza, specificando per ciascuno di essi le categorie degli interventi di recupero ammissibili, gli indirizzi tecnici sulle modalità di intervento ed i materiali utilizzabili, nonché le destinazioni d'uso compatibili con la struttura e la tipologia dell'edificio e con il contesto ambientale, in coerenza con la disciplina generale definita dal RUE (Regolamento urbanistico ed edilizio) ai sensi dell'art. 29.

Leggi e disposizioni di settore

Normative su accessibilità e parcheggi

Legge 24 marzo 1989, n. 122 – *Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393*

Introduce norme a carattere operativo che aggiornano le quantità minime da destinare ai parcheggi privati (art. 2) e stabiliscono il dimensionamento minimo dei percorsi pedonali (art. 16). Altre disposizioni sono intese più direttamente alla gestione urbanistica delle aree urbane: gli articoli 3 e 6 stabiliscono le modalità per la predisposizione, a cura dei comuni, dei programmi urbani dei parcheggi, elaborati sulla base dei piani urbani del traffico, per cui vengono stanziati dei finanziamenti sulla base di criteri di priorità definiti dal Ministro per le Aree Urbane di concerto con il Ministro del Tesoro. Tali programmi devono tra l'altro indicare le localizzazioni ed i dimensionamenti, le priorità di intervento ed i tempi di attuazione, privilegiando le realizzazioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote, nonché le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stazionamento dei veicoli nelle aree urbane.

Una volta approvato, il programma urbano dei parcheggi, qualora contenga disposizioni in contrasto con quelle riportate negli strumenti urbanistici vigenti, costituisce variante degli strumenti stessi; l'atto di approvazione costituisce altresì dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere da realizzare.

L'articolo 9 istituisce l'autorizzazione gratuita per i privati a realizzare parcheggi da destinare alle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti; l'articolo 15 autorizza le Amministrazioni comunali ad individuare aree da destinare ai parcheggi urbani a pagamento, estese anche all'intera zona A di PRG, fermi restando i vincoli previsti dalla legislazione in materia paesaggistica ed ambientale ed i poteri attribuiti dalla medesima legislazione alle regioni e ai Ministeri dell'Ambiente e per i Beni Culturali ed Ambientali. I comuni, previa determinazione dei criteri di cessione del diritto di superficie e su richiesta dei privati interessati o di imprese di costruzione o di società anche cooperative, possono prevedere, nell'ambito del programma urbano dei parcheggi, la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza di immobili privati su aree comunali o nel sottosuolo delle stesse. Tale disposizione si applica anche agli interventi in fase di avvio o già avviati. La costituzione del diritto di superficie è subordinata alla stipula di una convenzione.

Qualora il comune assuma l'esercizio diretto del parcheggio con custodia o lo dia in concessione, su parte della stessa area o su altra parte nelle immediate vicinanze deve essere autorizzato un adeguato parcheggio rispettivamente senza custodia o senza dispositivi di controllo della sosta. Tale obbligo non sussiste per le zone definite a norma del primo comma dell'articolo 2 «area pedonale urbana» e «zona a traffico limitato», nonché per quelle definite

«A» e in altre zone di particolare rilevanza urbanistica, opportunamente individuate e delimitate dal comune nelle quali sussistono esigenze e condizioni particolari di traffico.

Titolo I

Art. 1. — 1. È costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i problemi delle aree urbane, un fondo per gli investimenti nel settore dei parcheggi non escludendo, nel rispetto delle competenze dei Ministeri interessati, le opere di viabilità di accesso, i relativi impianti e le tecnologie di informazione.

Art. 2. — 1. Il Ministro dei Lavori Pubblici, di concerto con il Ministro per i Problemi delle Aree urbane, sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge provvede a determinare i criteri di valutazione del fabbisogno dei parcheggi, con particolare riguardo alle diverse tipologie e funzioni, anche ai fini dell'aggiornamento degli standard urbanistici relativamente alle quantità minime da destinare a spazi per parcheggi di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 del decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, di concerto con il Ministro dell'Interno, 2 aprile 1968.

2. Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione.

3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro per i Problemi delle Aree urbane, di concerto con il Ministro del Tesoro, definisce con decreto i criteri di priorità tra gli interventi ai fini dell'ammissione ai contributi di cui ai successivi articoli 4 e 7 e alla determinazione della relativa misura, in rapporto alla tipologia di parcheggio.

Art. 3. — 1. Le regioni, entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, individuano i comuni, con esclusione di quelli di cui al Titolo II, i quali, sulla base di una preventiva valutazione del fabbisogno e tenendo conto del piano urbano del traffico, nonché del decreto di cui al comma 3 dell'articolo 2, sono tenuti alla realizzazione del programma urbano dei parcheggi. Tale programma deve tra l'altro indicare le localizzazioni ed i dimensionamenti, le priorità di intervento ed i tempi di attuazione, privilegiando le realizzazioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote, nonché le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stazionamento dei veicoli nelle aree urbane.

2. Il programma, corredato delle previsioni economiche e finanziarie, è adottato dal comune entro 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento di cui al comma 1 ed è trasmesso, entro i successivi 30 giorni, alla regione. La regione, entro 30 giorni, approva il programma. La mancata deliberazione di rigetto della regione nel termine di 30 giorni equivale ad approvazione del programma. Il silenzio-approvazione è attestato dal sindaco entro 10 giorni dalla sua formazione.

3. Per l'ammissione ai contributi previsti dall'articolo 4 i comuni comunicano annualmente alla regione l'elenco degli interventi, compresi nel programma, che verranno attivati precisando per ciascuna opera che si intenda realizzare:

- a) il regime giuridico prescelto per la realizzazione dell'opera e per la gestione del servizio, anche con riferimento all'eventuale trasferimento dei diritti di cui all'articolo 952, commi primo e secondo, del codice civile;
- b) i tempi previsti per la progettazione esecutiva, la eventuale concessione, la messa a disposizione delle aree necessarie, la esecuzione dei lavori;
- c) il piano economico-finanziario per la realizzazione dell'opera e per la gestione del servizio;
- d) tempi e modalità per la verifica dello stato di attuazione;

- e) le misure organizzative di coordinamento previste e, in particolare, le intese, le convenzioni e gli accordi attuativi da concludersi tra i soggetti interessati;
- f) la misura dell'eventuale contributo richiesto ai sensi della presente legge.

4. Per gli anni successivi al primo l'elenco degli interventi è comunicato alla regione entro il 31 gennaio.

5. La regione trasmette annualmente al Ministro per i Problemi delle Aree urbane l'elenco degli interventi comunali indicando le priorità. Per gli anni successivi al primo la trasmissione degli atti dovrà avvenire entro il 28 febbraio di ciascun anno.

6. Esaurita la procedura di cui ai precedenti commi, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o, per sua delega, il Ministro per i Problemi delle Aree urbane, entro 60 giorni dall'approvazione del programma, su parere, da esprimersi entro 30 giorni dalla richiesta, della commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, determina con decreto, di concerto con il Ministro dei Lavori Pubblici, le opere e gli interventi da ammettere ai contributi previsti dall'articolo 4. Decorso i 30 giorni previsti senza che la commissione abbia espresso parere, i Ministri possono procedere direttamente all'emanazione del decreto.

7. Il programma approvato, qualora contenga disposizioni in contrasto con quelle contenute negli strumenti urbanistici vigenti, costituisce variante degli strumenti stessi. L'atto di approvazione del programma, costituisce altresì dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere da realizzare.

8. Entro il 31 gennaio di ciascun anno i comuni di cui al comma 1 trasmettono alla regione e al Ministro per i Problemi delle Aree urbane una relazione dettagliata sullo stato di attuazione degli interventi programmati per l'anno precedente, unitamente ad eventuali proposte di modifica del programma. Per tali proposte valgono le norme di cui ai precedenti commi.

Art. 4. — 1. L'ammissione ai contributi è disposta annualmente dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per i Problemi delle Aree urbane tenendo conto delle opere programmate dai comuni per l'anno di emanazione e del rispetto dei tempi indicati nel programma per la realizzazione degli interventi, secondo le risultanze della relazione di cui al comma 8 dell'articolo 3. Per gli anni successivi al primo il decreto di ammissione ai contributi è emanato entro il 31 marzo.

2. Il contributo, commisurato alla spesa massima ammissibile determinata sulla base di costi standard individuati annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per i Problemi delle Aree urbane di concerto con il Ministro del Tesoro, può essere corrisposto **alternativamente**:

- a) in misura non superiore al 90 per cento del tasso di interesse dei finanziamenti contratti e, comunque, al 90 per cento del tasso di riferimento stabilito per le operazioni di credito fondiario ed edilizio;
- b) in misura pari al 4,20 per cento, per ogni semestre e per la durata di 15 anni, della spesa massima ammissibile.

3. Per la concessione dei contributi previsti dal presente articolo è autorizzato il limite di impegno quindicennale di lire 100 miliardi per il 1989 e di lire 50 miliardi per il 1990.

4. L'ammissione è disposta nell'ambito di un volume massimo di mutui di lire 1.000 miliardi per il 1989 e di lire 500 miliardi per il 1990. Le quote di mutuo non contratte in ciascun anno possono esserlo negli anni successivi.

5. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere ai comuni i mutui occorrenti per l'attuazione degli interventi di cui al presente titolo nella misura massima del 50 per cento dei limiti di mutuo di cui al comma 4. Con decreto del Ministro del Tesoro, di concerto col Ministro per i Problemi delle Aree urbane, la suddetta percentuale può essere modificata in relazione all'effettivo ricorso al credito effettuato presso gli istituti di cui al comma 6.

6. Le opere e gli interventi di cui all'articolo 3 possono essere realizzati con mutui concessi da istituti di credito speciale o sezioni autonome autorizzate nonché da istituti di credito esteri.

7. Il comune, se l'opera viene realizzata su area di sua proprietà, è autorizzato ad intervenire all'atto di stipula del mutuo quale terzo datore dell'ipoteca sull'immobile a garanzia del mutuo stesso o comunque a costituire a favore del mutuatario diritto di superficie, sul quale quest'ultimo potrà iscriverne ipoteca a garanzia del mutuo.

8. Il rimborso del capitale e il pagamento degli interessi dei mutui sono garantiti dallo Stato.

Art. 5. — 1. Per l'attuazione del piano il comune interessato provvede alla progettazione ed alla esecuzione dei lavori, nonché alla gestione del servizio direttamente ovvero mediante concessione di costruzione e gestione con affidamento a società, imprese di costruzione anche cooperative, loro consorzi. Per le opere da ammettere ai contributi previsti dall'articolo 4, la concessione è subordinata alla stipula di una convenzione redatta secondo gli schemi-tipo predisposti dal Ministro per i Problemi delle Aree urbane di concerto con il Ministro del Tesoro e diretta, tra l'altro, a garantire l'equilibrio economico della gestione. A tal fine il comune è tenuto ad inviare al Ministro per i Problemi delle Aree urbane copia dell'atto di concessione e della convenzione stipulata.

2. La concessione avrà una durata non superiore a novanta anni e potrà prevedere la costituzione di diritti di superficie su parte o sull'intera area.

Titolo II

Art. 6. — 1. I comuni di Roma, Milano, Torino, Genova, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Cagliari, Catania e Palermo formulano entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un programma urbano dei parcheggi per il triennio 1989-1991. Il programma deve essere redatto tenendo conto del decreto di cui al comma 3 dell'articolo 2 indicando, tra l'altro, le localizzazioni, i dimensionamenti, le priorità di intervento nonché le opere e gli interventi da realizzare in ciascun anno; il programma dovrà privilegiare le realizzazioni più urgenti per il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di arce attrezzate per veicoli a due ruote. L'inserimento nel programma di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo situati anche sul territorio di comuni limitrofi può essere disposto su iniziativa dei comuni di cui al primo periodo del presente comma, sentite le aziende di trasporto pubblico e previa intesa con i comuni interessati promossa dall'amministrazione provinciale.

2. L'Ente Ferrovie dello Stato e le ferrovie in regime di concessione ed in gestione governativa richiedono ai comuni di cui al primo periodo del comma 1 l'inserimento nel programma dei parcheggi di interscambio che intendono realizzare su aree di propria disponibilità. La localizzazione e il dimensionamento di tali infrastrutture sono individuate d' intesa con il comune sul cui territorio sono ubicate le aree. La realizzazione di tali parcheggi non è ammessa ai contributi di cui all'articolo 7.

3. Il programma dovrà descrivere dettagliatamente le opere e per ogni opera che si intenda realizzare dovrà indicare quanto previsto dalle lettere da a) a f) del comma 3 dell'articolo 3.

4. Entro il termine di cui al comma 1, il programma è trasmesso alla regione la quale, entro i 60 giorni successivi, lo approva e lo trasmette al Ministro per i Problemi delle Aree urbane. In caso di mancata approvazione anche parziale del programma, la regione, entro lo stesso termine di 60 giorni, è tenuta a trasmettere il programma stesso al Ministro per i Problemi delle Aree urbane indicando sia le ragioni del diniego, sia le tecnologie, le localizzazioni, i dimensionamenti alternativi e, comunque, tutti gli elementi sostitutivi di quelli rigettati con precisa e dettagliata motivazione delle alternative proposte. La mancata deliberazione di rigetto della regione nel termine di 60 giorni equivale ad approvazione del programma. Il silenzio-

approvazione è attestato dal sindaco ed è comunicato dal sindaco stesso al Ministro per i Problemi delle Aree urbane entro 10 giorni dalla sua formazione.

5. Ove il comune non provveda nel termine di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per i Problemi delle Aree urbane invita la regione a formulare entro 90 giorni, sentito il comune, il programma ed a trasmetterlo entro lo stesso termine; ove la regione non provveda e nel caso di rigetto, totale o parziale, del programma comunale da parte della regione, il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per i Problemi delle Aree urbane convoca il comune e la regione al fine di definire il programma da realizzare.

6. Il programma approvato, qualora contenga disposizioni in contrasto con quelle contenute negli strumenti urbanistici vigenti, costituisce variante degli strumenti stessi. L'atto di approvazione del programma costituisce altresì dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere da realizzare.

7. Entro il 31 gennaio di ciascun anno i comuni di cui al primo periodo del comma 1 trasmettono alla regione e al Ministro per i Problemi delle Aree urbane una relazione dettagliata sullo stato di attuazione degli interventi programmati per l'anno precedente, unitamente ad eventuali proposte di modifica del programma triennale. Per tali proposte valgono le norme di cui ai precedenti commi.

8. Per l'attuazione del piano valgono le norme di cui all'articolo 5.

Art. 7. — 1. Esaurita la procedura di cui all'articolo 6, il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per i Problemi delle Aree urbane, entro 60 giorni dall'approvazione del programma, su parere, da esprimersi entro 30 giorni dalla richiesta, della commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, determina con decreto le opere e gli interventi da ammettere al contributo previsto dal comma 2. Decorso i 30 giorni previsti senza che la commissione abbia espresso parere, il Ministro può procedere direttamente all'emanazione del decreto.

2. L'ammissione ai contributi è disposta annualmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per i Problemi delle Aree urbane tenendo conto delle opere programmate dai comuni per l'anno di emanazione e del rispetto dei tempi indicati nel programma per la realizzazione degli interventi secondo le risultanze della relazione di cui al comma 7 dell'articolo 6. Per gli anni successivi al primo, il decreto di ammissione ai contributi è emanato entro il 31 marzo. I contributi sono corrisposti con le modalità di cui al comma 2 dell'articolo 4.

3. L'ammissione è disposta nell'ambito di un volume massimo di mutui di lire 2.000 miliardi nel triennio 1989-1991, da autorizzare nel limite di lire 500 miliardi per ciascuno degli anni 1989 e 1990 e di lire 1.000 miliardi per l'anno 1991. Le quote di mutuo non contratte in ciascun anno possono esserlo negli anni successivi.

Art. 8. — 1. Per la concessione dei contributi previsti dall'articolo 7 è autorizzato il limite di impegno quindicennale di lire 50 miliardi per ciascuno degli anni 1989 e 1990 e di lire 100 miliardi per l'anno 1991.

2. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere ai comuni i mutui occorrenti per l'attuazione degli interventi di cui al presente titolo nella misura massima del 50 per cento dei limiti di mutuo di cui al comma 3 dell'articolo 7. Con decreto del Ministro del Tesoro, di concerto col Ministro per i Problemi delle Aree urbane, la suddetta percentuale può essere modificata in relazione all'effettivo ricorso al credito effettuato presso gli istituti di cui al comma 6 dell'articolo 4.

3. Si applicano altresì le norme di cui ai commi 6, 7 e 8 dell'articolo 4.

Titolo III

Art. 9. — 1. I proprietari di immobili possono realizzare nel sottosuolo degli stessi, ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati, parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti. «Tali parcheggi possono essere realizzati, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato, purché non in contrasto con i piani urbani del traffico, tenuto conto dell'uso della superficie sovrastante e compatibilmente con la tutela dei corpi idrici». [...] Restano in ogni caso fermi i vincoli previsti dalla legislazione in materia paesaggistica ed ambientale ed i poteri attribuiti dalla medesima legislazione alle regioni e ai Ministeri dell'Ambiente e per i Beni culturali ed Ambientali da esercitare motivatamente nel termine di 90 giorni.

2. L'esecuzione delle opere e degli interventi previsti dal comma 1 è soggetta ad autorizzazione gratuita. Qualora si tratti di interventi conformi agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti, l'istanza per l'autorizzazione del sindaco ad eseguire i lavori si intende accolta qualora il sindaco stesso non si pronuncii nel termine di 60 giorni dalla data della richiesta. In tal caso il richiedente può dar corso ai lavori dando comunicazione al sindaco del loro inizio.

3. Le deliberazioni che hanno per oggetto le opere e gli interventi di cui al comma 1 sono approvate "salvo che si tratti di proprietà non condominiale" [...] dalla assemblea del condominio, in prima o in seconda convocazione, con la maggioranza prevista dall'articolo 1136, secondo comma, del codice civile. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 1120, secondo comma, e 1121, terzo comma, del codice civile.

4. «I comuni, previa determinazione dei criteri di cessione del diritto di superficie e su richiesta dei privati interessati o di imprese di costruzione o di società anche cooperative, possono prevedere, nell'ambito del programma urbano dei parcheggi, la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza di immobili privati su aree comunali o nel sottosuolo delle stesse. Tale disposizione si applica anche agli interventi in fase di avvio o già avviati» [...] La costituzione del diritto di superficie è subordinata alla stipula di una convenzione nella quale siano previsti:

- a) la durata della concessione del diritto di superficie per un periodo non superiore a novanta anni;
- b) il dimensionamento dell'opera ed il piano economico-finanziario previsti per la sua realizzazione;
- c) i tempi previsti per la progettazione esecutiva, la messa a disposizione delle aree necessarie e la esecuzione dei lavori;
- d) i tempi e le modalità per la verifica dello stato di attuazione nonché le sanzioni previste per gli eventuali inadempimenti.

5. I parcheggi realizzati ai sensi del presente articolo non possono essere ceduti separatamente dall'unità immobiliare alla quale sono legati da vincolo pertinenziale. I relativi atti di cessione sono nulli.

6. Le opere e gli interventi di cui ai precedenti commi 1 e 4, nonché gli acquisti di immobili destinati a parcheggi effettuati da enti o imprese di assicurazione sono equiparati, ai fini della copertura delle riserve tecniche, ad immobili ai sensi degli articoli 32 ed 86 della legge 22 ottobre 1986, n. 742.

Art. 10. — 1. Gli enti concessionari di autostrade o le società da essi appositamente costituite possono realizzare e gestire in regime di concessione infrastrutture di sosta e corrispondenza e relative adduzioni, purché connesse alla rete autostradale e finalizzate all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo.

2. La localizzazione e il dimensionamento di tali infrastrutture e le relative adduzioni sono individuate nell'ambito del programma urbano dei parcheggi, di intesa tra il comune e i soggetti di cui al comma 1.



3. La concessione di cui al comma 1 è assentita con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici Presidente dell'ANAS di concerto con il Ministro del Tesoro, sentito il Consiglio di amministrazione dell'ANAS. Con lo stesso provvedimento è approvato l'atto convenzionale da stipularsi con l'ANAS, con l'intervento del comune interessato, disciplinante anche le modalità di utilizzo delle risorse a tal fine destinate nonché di erogazione dei mutui e dei contributi di cui ai commi 4 e 5.

4. Per il conseguimento delle esclusive finalità di cui al presente articolo possono essere utilizzate fino al 31 dicembre 1992 le disponibilità di cui all'articolo 5 della legge 3 ottobre 1985, n. 526, fermi i limiti di spesa e la garanzia dello Stato in esso previsti.

5. Per le medesime finalità il Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane, utilizzando il saldo netto, accertato al 1° gennaio di ciascun anno, delle disponibilità finanziarie ad esso affluite, ivi comprese quelle derivanti dai rimborsi di cui all'articolo 15 della legge 12 agosto 1982, n. 531, è autorizzato ad erogare ai soggetti di cui al comma 1 contributi in conto interessi a fronte di contratti di mutuo da essi stipulati per il finanziamento delle infrastrutture di cui al medesimo comma 1. Con decreto del Ministro del Tesoro, ad integrazione ed aggiornamento del decreto ministeriale 29 maggio 1969, si provvede alla definizione delle modalità attuative del presente comma ed alla fissazione della misura del contributo in conto interessi da erogare a fronte delle suddette operazioni finanziarie.

Art. 11. — 1. Le opere e gli interventi previsti dalla presente legge costituiscono opere di urbanizzazione anche ai sensi dell'articolo 9, primo comma, lettera f), della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

2. Le prestazioni derivanti da contratti aventi per oggetto la realizzazione delle opere e degli interventi previsti dalla presente legge sono soggette all'imposta sul valore aggiunto con l'aliquota del 2 per cento. La stessa aliquota si applica ai trasferimenti degli immobili o porzioni degli stessi anche in diritto di superficie.

3. L'atto di cessione del diritto di superficie è soggetto all'imposta di registro in misura fissa.

Normative per il commercio

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 — *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*

Il decreto stabilisce i principi generali per gli esercizi commerciali. Entro un anno dalla sua emanazione le regioni devono provvedere a dotarsi di norme di attuazione. Il decreto dà indicazioni specifiche relativamente ai centri storici [art. 6, comma 1, lettera d) e art. 10, punto 1, comma b)]: ai comuni sono attribuiti maggiori poteri relativamente alla localizzazione ed alla apertura degli esercizi commerciali e a tutte le misure specifiche a sostegno di queste attività, nonché la valutazione delle compatibilità territoriali e l'attivazione di specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario.

Titolo I PRINCIPI GENERALI

Art. 1. — *Oggetto e finalità.* — 1. Il presente decreto stabilisce i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

3. La disciplina in materia di commercio persegue le seguenti finalità:

- la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci;

- la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti;
 - l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi;
 - il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese;
 - la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari.
- [...]

Titolo III

ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VENDITA AL DETTAGLIO SULLE AREE PRIVATE IN SEDE FISSA

Art. 6. — Programmazione della rete distributiva. — 1. Le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, perseguendo i seguenti obiettivi:

- a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore;
- b) assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive;
- c) rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio;
- d) salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale;
- e) salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale;
- f) favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione;
- g) assicurare, avvalendosi dei comitati e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, un sistema coordinato di monitoraggio riferito all'entità e all'efficienza della rete distributiva, attraverso la costituzione di appositi osservatori, ai quali partecipano anche i rappresentanti degli enti locali, delle organizzazioni dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti coordinati da un Osservatorio nazionale costituito presso il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

2. Le regioni, entro il termine di cui al comma 1, fissano i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;
- b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;

- c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita;
- d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità.

3. Le regioni, nel definire gli indirizzi generali di cui al comma 1, tengono conto principalmente delle caratteristiche dei seguenti ambiti territoriali:

- a) le aree metropolitane omogenee, al fine di pervenire ad una programmazione integrata tra centro e realtà periferiche;
- b) le aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza, per le quali devono essere individuati criteri di sviluppo omogenei;
- c) i centri storici, al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali;
- d) i centri di minore consistenza demografica al fine di svilupparne il tessuto economico-sociale anche attraverso il miglioramento delle reti infrastrutturali ed in particolare dei collegamenti viari.

4. Per l'emanazione degli indirizzi e dei criteri di cui al presente articolo, le regioni acquisiscono il parere obbligatorio delle rappresentanze degli enti locali e procedono, altresì, alla consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio.

5. Le regioni stabiliscono il termine, non superiore a centottanta giorni, entro il quale i comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale alle disposizioni di cui al presente articolo.

6. In caso di inerzia da parte del comune, le regioni provvedono in via sostitutiva adottando le norme necessarie, che restano in vigore fino alla emanazione delle norme comunali.

[...]

Art. 10. — *Disposizioni particolari.* — 1. La regione prevede disposizioni per favorire lo sviluppo della rete commerciale nelle aree montane, rurali e insulari, per riqualificare la rete distributiva e rivitalizzare il tessuto economico sociale e culturale nei centri storici, nonché per consentire una equilibrata e graduale evoluzione delle imprese esistenti nelle aree urbane durante la fase di prima applicazione del nuovo regime amministrativo. In particolare, prevede:

- a) per i comuni, le frazioni e le altre aree con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, nonché nelle zone montane e insulari, la facoltà di svolgere congiuntamente in un solo esercizio, oltre all'attività commerciale, altri servizi di particolare interesse per la collettività, eventualmente in convenzione con soggetti pubblici o privati. Per queste aree le regioni possono prevedere l'esenzione di tali attività da tributi regionali; per tali esercizi gli enti locali possono stabilire particolari agevolazioni, fino alla esenzione, per i tributi di loro competenza;
- b) per centri storici, aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, l'attribuzione di maggiori poteri ai comuni relativamente alla localizzazione e alla apertura degli esercizi di vendita, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano, utilizzando anche specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario;
- c) per le aree di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 6, comma 3, l'indicazione dei criteri in base ai quali i comuni, per un periodo non superiore a due anni, possono sospendere o inibire gli effetti della comunicazione all'apertura degli esercizi di vicinato sulla base di specifica valutazione circa l'impatto del nuovo esercizio sull'apparato distributivo e sul tessuto urbano ed in relazione a programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori.

[...]

Normativa antisismica

La normativa antisismica rivolta a definire un insieme di azioni tecniche da intraprendere sul patrimonio storico viene scandita da alcuni provvedimenti a livello nazionale e regionale, in cui una prima fondamentale discriminante è quella che propone l'impiego di azioni riferibili alla nozione di "miglioramento" antisismico rispetto a quella di "adeguamento" (*cf.* in particolare il D.M. 24 ottobre 1996, «Norme tecniche per la redazione dei progetti di restauro relativi a complessi architettonici di valore storico-artistico in zona sismica»).

Si approda progressivamente ad una idea di «manutenzione», intesa come insieme di provvidenze predisposte con continuità nel tempo ed effettuate nel rispetto delle caratteristiche del costruito. Alcuni provvedimenti specifici per zone terremotate di seguito ricordati rivestono un certo interesse da un lato per un approfondimento di temi ancora scarsamente indagati, dall'altro per gli effetti di accelerazione che hanno determinato sugli strumenti e le procedure tradizionali di pianificazione.

Con la legge 2 febbraio 1974, n. 64, «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», e con successivo D.M. 3 marzo 1975, n. 39, vengono puntualizzate alcune azioni relative agli edifici in muratura in termini di singoli elementi costruttivi: fondazioni, archi e volte, murature, cordoli, solai, sbalzi, scale, coperture, imponendo il rispetto di alcuni criteri (prima di procedere alle riparazioni delle strutture in elevazione occorre verificare ed eventualmente consolidare le strutture di fondazione). Tra le tecniche da adottare un ruolo importante rivestono le cuciture armate, a base cementizia o sintetica, le tirature con cavi pretesi, le iniezioni sulle murature, la costituzione di cordoli ed in generale l'inserimento di elementi resistenti in cemento armato. È largamente prevista la demolizione di elementi costruttivi originari e la sostituzione con nuovi elementi dal comportamento statico differente (solai piani al posto di volte ecc.). Anche se è fatta salva dalla norma la specificità degli interventi sugli edifici di interesse storico-artistico è ovvio che questo tipo di normativa ha influenzato fortemente anche l'intervento strutturale sui manufatti monumentali.

La legge 14 maggio 1981, n. 219, «Provvedimenti per particolari terremoti di data recente», introduce al Titolo IV, «Norme particolari per le zone disastrose», un riferimento esplicito a piani attuativi, tra cui i piani di recupero che *disciplinano la ricostruzione in sito degli edifici demoliti e da demolire, la ristrutturazione di quelli gravemente danneggiati e la sistemazione delle aree di sedime di edifici demoliti o da demolire che non possono essere ricostruiti in sito*. Un procedimento accelerato disciplina, in caso di edifici vincolati ricompresi nei piani di recupero, il parere delle Soprintendenze. Il comune può individuare per l'attuazione di detti piani ambiti entro i quali l'opera di ricostruzione è realizzata mediante interventi unitari. Le prescrizioni grafiche e normative dei piani di recupero regolano le procedure per gli interventi sostitutivi del comune in caso di inadempienza dei proprietari, nonché le modalità di utilizzazione e riassegnazione delle unità riparate o ricostruite.

Il D.M. 2 luglio 1981, «Normativa per le riparazioni ed il rafforzamento degli edifici danneggiati dal sisma nelle regioni Basilicata, Campania e Puglia», disciplina i criteri di scelta progettuale che si devono basare sullo studio dello *status quo ante* architettonico, strutturale e funzionale, sulla storia edilizia dell'edificio, sull'analisi dello schema statico, sull'analisi dei singoli elementi strutturali.

Dalla norma deriva un aumento del grado di complessità degli interventi, soprattutto in relazione al fatto che alla "riparazione", intesa come ripristino della integrità di ogni parte dell'edificio, si aggiunge l'obiettivo dichiarato dello "adeguamento antisismico" sia con provvedimenti intesi a ridurre gli effetti sismici, sia con provvedimenti tesi ad aumentare la resistenza strutturale. L'estremo dettaglio delle norme tecniche, approfondito nella circolare esplicativa 30 luglio 1981, n. 21745 del Ministero dei Lavori Pubblici, ne ha favorito l'applicazione più in senso manualistico che normativo determinando una sempre maggiore uniformità degli interventi, sempre più svincolati dalle caratteristiche e dalla specificità del manufatto originario.

La sostanza di tali norme, la rilevanza dell'impegno finanziario pubblico affrontato per la

riparazione e l'adeguamento del patrimonio immobiliare sono state tali da comportare un "rinnovamento" sostanziale di *larga parte* dei centri storici influenzando in modo decisivo sulle stesse metodiche dell'intervento sui beni monumentali.

Con D.M. 24 gennaio 1986, «Aggiornamento delle norme tecniche per la costruzione in zona sismica», viene introdotta la definizione di interventi di *adeguamento*, intesi come *un insieme di opere necessarie per rendere l'edificio atto a resistere ad azioni di progetto equivalenti a quelle previste per le nuove costruzioni*, e di interventi di *miglioramento*, intesi come *un insieme di opere atte a conseguire un maggior grado di sicurezza nei confronti delle azioni sismiche senza peraltro modificare sostanzialmente il comportamento globale dell'edificio*.

L'intervento di *adeguamento* deve basarsi sullo studio di uno schema strutturale resistente esteso a tutto il complesso edilizio. Esso è obbligatorio per gli edifici ordinari, in presenza di sopraelevazioni, ampliamenti, ristrutturazioni o comunque modifiche sostanziali del modello statico dinamico. Il patrimonio monumentale non rientra in genere in questa casistica. L'intervento di *miglioramento* comprende l'esecuzione di una o più opere riguardanti i singoli elementi strutturali dell'edificio con lo scopo di conseguire un maggior grado di sicurezza.

Le «Norme e tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo degli edifici in muratura» di cui al D.M. 16 gennaio 1996, sostituiscono le norme approvate con decreto 24 gennaio 1986 e, a proposito degli interventi di *miglioramento*, precisano che tale tipologia di intervento si applica in particolare al caso degli edifici di carattere monumentale di cui all'art. 16 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, in quanto compatibile con le esigenze di tutela e di conservazione del bene culturale.

Infine, il D.M. 24 ottobre 1996, «Norme tecniche per la redazione dei progetti di restauro relativi a complessi architettonici di valore storico-artistico in zona sismica» riguarda gli immobili sottoposti alle due leggi di tutela: rispettivamente la legge n. 1089 del 1° giugno 1939, «Sulla tutela delle cose di interesse artistico», che disciplina le «cose mobili e immobili di interesse artistico, storico, archeologico, etnografico» (art. 1); le cose immobili connesse con la storia politica, militare, la letteratura, l'arte, la cultura in genere (art. 2); e la legge n. 1497 del 29 giugno 1939, «Sulla tutela delle bellezze naturali», che all'art. 1 così recita: «Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

- le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- le ville, i giardini e i parchi che (...) si distinguono per la loro non comune bellezza;
- i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

Si ricorda che le due leggi di tutela del 1939 sono state abrogate e le norme ivi comprese sono confluite nel D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali».

Legge 2 febbraio 1974, n. 64 — Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche

Titolo I DISPOSIZIONI GENERALI

[...]

2. **Abitati da consolidare** — In tutti i territori comunali o loro parti, nei quali siano intervenuti od intervengano lo Stato o la regione, per opere di consolidamento di abitato ai sensi della legge 9 luglio 1908, n. 445, e successive modificazioni ed integrazioni, nessuna opera e nessun lavoro, salvo quelli di manutenzione ordinaria o di rifinitura, possono essere eseguiti

senza la preventiva autorizzazione dell'Ufficio tecnico della regione o dell'Ufficio del Genio civile secondo le competenze vigenti.

Le opere di consolidamento, nei casi di urgenza riconosciuta con ordinanza del sindaco, possono essere eccezionalmente essere intraprese anche prima della predetta autorizzazione, la quale comunque dovrà essere richiesta nel termine di 5 giorni dall'inizio dei lavori.

Attraverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione è ammesso ricorso, rispettivamente, al Presidente della Giunta regionale o al Provveditore regionale alle Opere pubbliche che decidono con provvedimento definitivo.

Titolo II NORME PER LE COSTRUZIONI IN ZONE SISMICHE

[...]

Capo II *Riparazioni e sopraelevazioni*

[...]

Art. 15. — Riparazioni. — Le riparazioni degli edifici debbono tendere a conseguire un maggior grado di sicurezza alle azioni sismiche di cui ai precedenti articoli [...].

Art. 16. — Edifici di speciale importanza artistica. — Per l'esecuzione di qualsiasi lavoro di riparazione, in edifici o manufatti di carattere monumentale o aventi, comunque, interesse archeologico, storico o artistico, siano essi pubblici o di privata proprietà, restano ferme le disposizioni vigenti in materia.

[...]

D.M. 24 ottobre 1996 — *Norme tecniche per la redazione dei progetti di restauro relativi a complessi architettonici di valore storico-artistico in zona sismica*

A. Disposizioni generali

A.1 - Oggetto delle presenti norme

Le presenti norme disciplinano la predisposizione e la organizzazione di idonei progetti riguardanti gli interventi di restauro nei beni architettonici di valore storico-artistico esistenti in zona sismica, soggetti a tutela ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, «Tutela delle cose di interesse artistico o storico» e ai sensi della legge 21 giugno 1939, n. 1497, «Protezione delle bellezze naturali» [...].

[...]

C. Prescrizioni

C.1 - Miglioramento e adeguamento

Le presenti norme regolano la corretta applicazione, nei beni architettonici di valore storico-artistico, ai fini della loro tutela ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, degli interventi di "miglioramento" e di "adeguamento" antisismico secondo il dettato del decreto ministeriale del 16 gennaio 1996 del Ministero dei Lavori Pubblici. La corretta applicazione si intende riferita alla esigenza fondamentale di salvaguardare l'identità estetica e storica del complesso edilizio, ovvero non introdurre, con le operazioni tecniche genericamente intese a conseguire un maggior grado di sicurezza alle azioni sismiche, elementi estranei e stravolgenti rispetto alla configurazione storico-architettonica del complesso edilizio, esigenza che la stessa

“Legge sismica” 29 febbraio 1974, n. 64, riconosce all'art. 16, rinviando le valutazioni alle disposizioni delle leggi di tutela 1° giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497.

Ai sensi del citato D.M. s'intende per intervento di “miglioramento” antisismico «l'esecuzione di una o più opere riguardanti i singoli elementi strutturali dell'edificio con lo scopo di conseguire un maggior grado di sicurezza senza peraltro modificarne in maniera sostanziale il comportamento globale».

[...]

L'intervento di “miglioramento” non richiede verifiche formali del livello di sicurezza, mentre l'intervento di adeguamento comporta calcoli di verifica sismica, i quali si avvalgono, necessariamente, di modelli analitici a carattere schematico che a tutt'oggi risultano non precisamente adatti a rappresentare l'effettivo comportamento delle antiche fabbriche murarie specialmente se assunti in maniera acritica.

D'altra parte, mentre il D.M. 16 gennaio 1996 impone l'adozione dell'intervento di “miglioramento” a chiunque intenda effettuare interventi locali, e prescrive l’“adeguamento” soltanto a chi intenda:

- a) sopraelevare o ampliare l'edificio;
- b) apportare variazioni di destinazioni che comportino, nelle strutture interessate dall'intervento, incrementi dei carichi originari (permanententi e accidentali) superiori al 20%;
- c) effettuare interventi strutturali rivolti a trasformare l'edificio mediante un insieme sistemico di opere che portino ad un organismo edilizio diverso dal precedente;
- d) effettuare interventi strutturali rivolti ad eseguire opere e modifiche per innovare e sostituire parti strutturali dell'edificio, allorché detti interventi implichino sostanziali alterazioni del comportamento globale dell'edificio.

Pertanto, ai fini della tutela dei beni architettonici aventi valore storico-artistico, si pongono precise limitazioni. Non sono ammessi gli interventi c), d) in generale indirizzati ad una modifica dei caratteri di cultura figurativa e materiale del manufatto, per cui non sono ammissibili per il patrimonio storico-architettonico in base alle esigenze e ai requisiti della tutela ai sensi della legislazione vigente del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali.

Gli interventi di tipo a) possono essere ammessi in casi eccezionali, in quanto non rispondenti ai caratteri di unicità propria ai beni architettonici. Si dovrà infatti valutare se la sopraelevazione o l'ampliamento siano ammissibili secondo il dettato della circolare del 6 aprile 1972, n. 117, denominata «Carta del Restauro».

Gli interventi di tipo b) possono essere ammessi purché l’“adeguamento” che la normativa richiede non comporti la sopradetta modifica dei caratteri di cultura figurativa e materiale del manufatto nel suo complesso e nei suoi elementi.

Tanto più in quanto l'adozione degli interventi di tipo b) pone problemi di particolare delicatezza poiché la verifica sismica richiesta dagli interventi di “adeguamento”, per i motivi sopra ricordati, presenta, allo stato delle conoscenze, oggettive difficoltà ed incertezze che spesso spingono a dare risposte con soluzioni stravolgenti, dettate unicamente dalla esigenza della verifica formale, per cui essi possono essere adottati, pur con le riserve sopraindicate, e solo dietro adeguate sperimentazioni che certifichino comunque la validità degli interventi previsti.

C.2 - Miglioramento. Sue modalità e comportamento statico

[...]

Il tipo di intervento di miglioramento costituisce punto di incontro tra le esigenze della conservazione dei caratteri storico-artistici del complesso edilizio, da un lato, e quelle della sicurezza dall'altro.

L'incremento del livello di sicurezza locale deve essere ottenuto senza prevedere interventi che stravolgano o comunque modifichino sostanzialmente la concezione originaria del complesso edilizio e delle successive fasi costruttive ad esso organicamente connesse.

Quindi viene vietato ogni intervento ove l'impianto originario del manufatto e quelli successivi con i livelli di sicurezza in essi insiti e ad essi fisiologicamente connaturati vengano radicalmente alterati. Negli elaborati tecnici del Progetto da predisporre, tenendo conto di quanto espresso nelle Operazioni tecniche elencate al punto C.4 delle presenti norme, nel caso venga proposto il cambiamento della destinazione d'uso, esso deve essere espressamente e chiaramente illustrato soprattutto per quanto riguarda le eventuali ripercussioni nella organizzazione tipologica e morfologica del bene architettonico.

Per il cambiamento della destinazione d'uso ove proposto per i beni architettonici di cui al punto C.1 delle presenti norme, viene prevista l'emissione di motivato parere da parte degli Organi tecnici centrali del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali.

C.3 - Operazioni progettuali

[...]

Si articolano in tre livelli di progettazione.

a) Progetto preliminare

Il Progetto preliminare dei lavori sui complessi architettonici di cui al presente decreto, oltre a quanto stabilito dall'art. 16, comma 2 della legge 2 giugno 1995, n. 216, include le indagini e le ricerche volte a acquisire tutti gli elementi idonei ad impostarlo, con il massimo sviluppo dei contributi settoriali, al fine di stabilire uno studio di fattibilità che offra gli elementi di giudizio per le scelte di priorità, per i tipi ed i metodi di intervento da approntare nel Progetto definitivo.

b) Progetto definitivo

Il Progetto definitivo dei lavori sui complessi architettonici, oltre a quanto stabilito dall'art. 16, comma 3 della legge 2 giugno 1995, n. 216, traduce in termini operativi le conclusioni della fase precedente, e prescrive le fasi di intervento, le priorità, le operazioni tecniche necessarie ed il preventivo di massima.

c) Progetto esecutivo

Il Progetto esecutivo dei lavori sui complessi architettonici di cui al presente decreto, oltre a quanto previsto dall'art. 16, comma 4 della legge 2 giugno 1995, n. 216, definisce in modo compiuto le tecniche e le tecnologie di intervento; prescrive le modalità esecutive e definisce il successivo programma di manutenzione.

[...].

Normativa sull'abbattimento delle barriere architettoniche

Le disposizioni varate nell'arco dello scorso trentennio, che hanno manifestato una crescente sensibilità al tema della accessibilità all'edilizia storica da parte di utenti portatori di handicap, testimoniano una impostazione progressivamente più cauta e meno deterministica nei riguardi dell'intervento, con la promozione di soluzioni contestualizzate anche nel segno della reversibilità.

Le due circolari: circ. Min. LL.PP. 20 gennaio 1967, n. 425, «Standards residenziali» e circ. Min. LL.PP. 19 giugno 1968, n. 4809, «Norme per assicurare l'utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici e per migliorare la godibilità generale», propongono standard residenziali e di utilizzazione degli edifici sociali da parte dei minorati fisici a livello di «raccomandazione».

La legge 30 marzo 1971, n. 118, «Conversione in legge del decreto legge 30 gennaio 1971 n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili», istituisce all'art. 27 norme relative al superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici ed aperti al pubblico e nelle scuole, facendo riferimento, per la parte relativa alle disposizioni tecniche alla circolare Min. LL.PP. del 19 giugno 1968. Si stabiliscono i requisiti in termini di misure minime da rispettare,

Art. 4. — 1. Per gli interventi di cui all'articolo 2 (innovazioni da attuare negli edifici privati per eliminare le barriere architettoniche e la realizzazione di percorsi attrezzati e installazioni di dispositivi di segnalazione per favorire la mobilità dei ciechi) dirette ad eliminare, ove l'immobile sia soggetto al vincolo di cui all'articolo 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, le regioni, o le autorità da esse subdelegate, competenti al rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 7 della citata legge, provvedono entro il termine perentorio di novanta giorni dalla presentazione della domanda, anche impartendo, ove necessario, apposite prescrizioni.

2. La mancata pronuncia nel termine di cui al comma 1 equivale ad assenso.

3. In caso di diniego, gli interessati possono, entro i trenta giorni successivi, richiedere l'autorizzazione al Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, che deve pronunciarsi entro centoventi giorni dalla data di ricevimento della richiesta.

4. L'autorizzazione può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato.

5. Il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato.

Art. 5. — 1. Nel caso in cui per l'immobile sia stata effettuata la notifica ai sensi dell'articolo 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla domanda di autorizzazione prevista dall'articolo 13 della predetta legge la competente Soprintendenza è tenuta a provvedere entro centoventi giorni dalla presentazione della domanda, anche impartendo, ove necessario, apposite prescrizioni. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4, commi 2, 4 e 5.

Art. 6. — 1. L'esecuzione delle opere edilizie di cui all'articolo 2, da realizzare nel rispetto delle norme antisismiche e di prevenzione degli incendi e degli infortuni, non è soggetta all'autorizzazione di cui all'articolo 18 della legge 2 febbraio 1974, n. 64.

2. Resta fermo l'obbligo del preavviso e dell'invio del progetto alle competenti autorità, a norma dell'articolo 17 della stessa legge 2 febbraio 1974, n. 64.

Art. 7. — 1. L'esecuzione delle opere edilizie di cui all'articolo 2 non è soggetta a concessione edilizia o ad autorizzazione. Per la realizzazione delle opere interne, come definite dall'articolo 26 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, contestualmente all'inizio dei lavori, in luogo di quella prevista dal predetto articolo 26, l'interessato presenta al sindaco apposita relazione a firma di un professionista abilitato.

2. Qualora le opere di cui al comma 1 consistano in rampe o ascensori esterni ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio, si applicano le disposizioni relative all'autorizzazione di cui all'articolo 48 della legge 5 agosto 1978, n. 457 e successive modificazioni ed integrazioni.

[...]

D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 — *Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e pubblici servizi*

[...]

TITOLO IV PROCEDURE

[...]

Art. 19. — *Deroghe e soluzioni alternative.* — [...] 2. Negli edifici esistenti sono ammesse deroghe alle norme del presente regolamento in caso di dimostrata impossibilità tecnica connessa agli elementi strutturali o impiantistici.

3. Per gli edifici soggetti al vincolo di cui all'art. 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e

all'art. 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, la deroga è consentita nel caso in cui le opere di adeguamento costituiscano pregiudizio per valori storici ed estetici del bene tutelato; in tal caso il soddisfacimento del requisito di accessibilità è realizzato attraverso opere provvisorie ovvero, in subordine, con attrezzature d'ausilio e apparecchiature mobili non stabilmente ancorate alle strutture edilizie. La mancata applicazione delle presenti norme deve essere motivata con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio.

La deroga è concessa dall'amministrazione cui è demandata l'approvazione del progetto e della stessa si dà conto nell'ambito dell'atto autorizzativo. La stessa deroga viene inoltre comunicata alla Commissione di cui all'art. 22.

[...]

Art. 20. — *Elaborati tecnici.* — Gli elaborati tecnici devono chiaramente evidenziare le soluzioni progettuali e gli accorgimenti tecnici adottati per garantire il rispetto delle prescrizioni di cui al presente regolamento.

Al fine di consentire una più chiara valutazione in merito, gli elaborati tecnici devono essere accompagnati da una relazione specifica contenente la descrizione delle soluzioni progettuali e delle opere previste per l'eliminazione delle barriere architettoniche, degli accorgimenti tecnico-strutturali ed impiantistici e dei materiali previsti a tale scopo.

Quando vengono proposte alternative la relazione di cui al comma 2 corredata dai grafici necessari, deve essere integrata con l'illustrazione delle alternative e dell'equivalente o migliore qualità degli esiti ottenibili.

I volumi della collana

Il Piano comunale
Paolo Avarello

I programmi complessi
Simone Ombuen - Manuela Ricci - Ornella Segnalini

L'ambiente nel piano comunale
Silvia Arnoffi - Andrea Filpa

ISBN 88-324-4146-2



9 788832 441468