Il Mulino - Rivisteweb

Giuseppe Severini

Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?

(doi: 10.7390/80801)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 2, maggio-agosto 2015

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 2, 2015, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

Città d'arte e centri storici

Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?

di *Giuseppe Severini*

Old Towns: We Need a Special Law or Special Policies?
The paper traces the history of the preservation of the old towns, by the Charter of Athens (1933) and the Charter of Gubbio (1960). It stresses that it is a subject of planning law, not of cultural heritage law; and the mingling of the redevelopment of the historical centers with the social housing is now anti-historical. It welcomes the safeguard reached, but it should be noted however that the old towns are depopulated, because of social dynamics undervalued. Therefore, more attention should be given to the spontaneity of social phenomena, and should be taken concrete local policies, even in terms of accessibility, more oriented on the effective and ordinary revitalization.

Keywords: Old Towns; Planning Law; Cultural Heritage Law; Social Housing; Accessibility.

1. Trovarsi sul tema dei centri storici a Gubbio, a cinquantaquattro anni dalla Carta di Gubbio del 1960, tenta il giurista. Lo muove - apprese lezioni dall'esperienza - a riconsiderare gli orientamenti, a vagliarne le conseguenze effettive sulle realtà urbane: e a trarne considerazioni sull'adeguatezza normativa o piuttosto sulle insufficienze strategiche ed operative. L'occasione, insomma, è utile per alcune riflessioni di fondo. Di questo vorrei dire.

2. Prima di Gubbio, ad affermare l'inalienabilità e l'insostituibilità del valore dei centri storici intervenne la Carta di Atene (1933), elaborata al IV Congresso internazionale di architettura moderna e pubblicata nel 1938 per iniziativa di Le Courbusier. Rimase poco nota in Italia. Enunciava in novantacinque punti i "principi fondamentali della città contemporanea". È tuttora considerata un documento fondamentale del movimento Moderno e della sua visione dell'urbanistica.

Vi si pose la teoria della zonizzazione della città: suddivisione dei quartieri e diversificazione degli edifici in rapporto alla ripartizione delle funzioni che vi si svolgono (sintetizzate in quattro: abitare, lavorare, divertirsi, spostarsi).

Uno dei punti essenziali concerneva il "patrimonio storico". La questione che, visibilmente, già si poneva era di contrastare nella città, mediante le capacità politico-amministrative, la mano invisibile - o troppo visibile - del libero mercato, per effetto della quale la rinnovazione costante dei centri cittadini è la normale conseguenza del processo di avvicendamento economico. Conduce a guasti irreversibili, già ormai ben visibili e su cui tutti ormai convengono: dal che lo stesso concetto giuridico di ordine urbanistico come oggetto di uno specifico, per quanto complesso, interesse pubblico canonizzato dalla legge.

In effetti è ormai acquisito che il libero mercato, nel tema urbano, mostra con evidenza di non essere il miglior regolatore della città: anzi di essere un pessimo regolatore. È acquisito che vi generi e moltiplichi diseconomie esterne, impoverendo alla lunga lo stesso complesso economico urbano. Dal che la sua sostituzione, o almeno contenimento, con un'apposita pianificazione generale.

In questo contesto si profilava il tema della salvaguardia dei centri storici.

Una prima normativa sui centri storici nacque non in Italia ma in Francia, in quegli stessi anni: con la legge "Malraux" (Andrè Malraux era *ministre d'État chargé des Affaires culturelles*) 4 agosto 1962, n. 62-903, sui *secteurs sauvegardés* (insiemi urbani coerenti).

Quella legge (oggi integrata nel *Code de l'urbanisme*) intendeva, con apposite misure di protezione (*plan de sauvegarde et de mise en valeur - PSMV*), associando salvaguardia a valorizzazione, evitare nocumenti irreversibili ai quartieri storici; riqualificare il patrimonio storico, architettonico e urbano e modernizzare gli alloggi degradati per assicurare una

qualità di occupazione conforme al modo di vita contemporaneo mediante meccanismi specifici di intervento operativo.

Così, ancor oggi il *Code de l'urbanisme* (art. L. 313-1) definisce un *"secteur sauvegardé"* come una zona urbana sottoposta a regole particolari, a causa del suo carattere storico, estetico, o di natura tale da giustificare la conservazione il restauro e la messa in valore di tutto o di parte di un insieme di immobili, costruiti o no.

Fu quella legge a introdurre il concetto di valorizzazione (*mise en valeur*) associandolo a quello di salvaguardia e immaginando un loro collegamento. Dette avvio a un'urbanistica qualitativa per permettere un'evoluzione armoniosa dei quartieri antichi. La legge, pur tesa alla salvaguardia, voleva dichiaratamente evitare di fare dei centri storici dei musei *en plein air*.

3. Prima della Carta di Gubbio, nella realtà pratica - salve alcune lungimiranti pianificazioni urbane o provvidi vincoli paesaggistici - storicità e innovazione normalmente coesistevano e la seconda si andava sempre più sovrapponendo alla prima. In una realtà in rapida espansione economica e in incremento demografico, con rilevanti spostamenti interni di popolazione e inurbamenti dalle campagne, che aveva nell'edilizia uno dei volani dello sviluppo, i centri storici erano fatalmente esposti ad aggressioni: con l'eccezione dei vincoli a edifici monumentali, assunti come elementi architettonici di valore intrinseco ma episodici; irrinunciabili sì, ma isolati e dunque ricontestualizzabili.

Sotto gli edifici medievali stava la città antica, sotto quelli rinascimentali e barocchi la città medievale, e così via. Solo dove, soprattutto per povertà - osservarono sia Pasolini che Prezzolini - questa sovrapposizione era rimasta modesta (es.: Gubbio, in generale i centri storici minori), si era realmente 'conservata' la città antica.

La Carta di Gubbio (*Dichiarazione di principi sulla salvaguardia ed il risanamento dei centri storici*) è la dichiarazione finale approvata al Congresso nazionale dell'Ancsa (Associazione nazionale centri storici artistici) qui tenuto nel settembre 1960. Evidenziava la necessità di classificazione dei centri storici mediante l'individuazione delle zone da risanare e l'importanza di una pianificazione contestuale all'elaborazione dei piani regolatori.

In particolare, la Carta di Gubbio riconosceva l'importanza nazionale dei centri storici; diceva urgente procedere con la ricognizione e classificazione degli insediamenti di valore storico-ambientale e delle zone da salvaguardare e risanare, premessa allo sviluppo della città moderna; prevedeva i vincoli di salvaguardia e la sospensione degli interventi edificatori in attesa della predisposizione di piani di risanamento conservativo; rifiutava i criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, della demolizione di edifici anche modesti; non ammetteva diradamenti del tessuto, isolamenti dei monumenti o nuovi inserimenti in ambiente antico; ovvero azioni isolate non inserite in un quadro complessivo di trasformazioni urbanistiche.

L'assunto era il valore che resta anche oggi l'invariante: l'autonomo, arricchente significato dei centri storici. La conservazione del centro storico - insegna la cultura storicistica facendo della storicità un valore e così contrastando la tendenza di sempre alle stratificazioni - bene era collegata all'insostituibilità del valore culturale del complesso e del tessuto intero della città: non solo di alcune sue tracce isolate. In termini prescrittivi, si traduceva nel passaggio dall'episodica tutela monumentale (allora ad opera della legge 1 giugno 1939, n. 1089) alla salvaguardia dell'intero insieme urbano, da fare con gli ampi strumenti giuridici della pianificazione urbanistica, disponibili al livello locale; e fungeva da generatore sia della zonizzazione che, in ultimo, della distinzione tendenziale e dell'organizzazione dello spazio urbano in due grandi ambiti: lo spazio della conservazione necessaria e lo spazio dell'innovazione possibile.

4. La salvaguardia dei centri storici è così divenuta un topos del diritto urbanistico italiano. Sulla scia dell'esperienza francese e seguendo la Carta di Gubbio, si acquisisce un tema che prima era solo di tutela monumentale di particolari emergenze. Il nuovo percorso si incentra essenzialmente sulla c.d. legge-ponte (legge 6 agosto 1967, n. 765 (*Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*) e sull'attuativo decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*) sulla zonizzazione del territorio comunale in "zone territoriali omogenee": tra cui, appunto, le zone "A" (cioè: "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi").

Si è avviato così un lungo percorso. Più recentemente, l'attenzione del legislatore si è concentrata sugli strumenti di riqualificazione urbana (attività di pianificazione, programmazione e progettazione in partenariato pubblico/pubblico o pubblico/privato, colta al recupero di aree degradate, sia qualitativamente, sia funzionalmente) a partire dai programmi integrati di intervento (art. 16 legge 17 febbraio 1992, n. 179 (*Norme per l'edilizia residenziale pubblica),* dai programmi di recupero (art. 11 decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito dall'art. 1 legge 4 dicembre 1993, n. 493 (*Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*)), ai programmi edilizi urbanistici di riqualificazione urbana (art. 2 legge 179/1992). Queste leggi in gran parte demandano la loro attuazione alle regioni, limitandosi a porre alcuni principi fondamentali.

In Umbria, ad esempio, si è provveduto con la legge regionale 11 aprile 1997, n. 13 (*Norme in materia di riqualificazione urbana*), poi modificata dalla legge regionale 10 luglio 2008, n. 12 (*Norme per i centri storici*), dove si è proceduto sintetizzando quei principi nei Programmi urbani complessi (i quali sono "di prima" o "di seconda generazione", ormai anche "di terza" per i centri minori). Sono strumenti di riqualificazione urbana, finalizzati al recupero del patrimonio residenziale urbano.

Caratteristica di questi strumenti è di essere non un usuale piano urbanistico autoritativo, che detta limiti e prescrizioni prescindendo dal consenso dei destinatari; ma un programma consensuale d'intervento, un mezzo di copianificazione concertata e convenuta tra pubblico (comune, regione) e privato. Il privato non è iscritto d'ufficio a partecipare al Puc, ma solo a domanda.

Malgrado questo apparato normativo e la serie amplissima delle sue derivazioni locali, il problema dei centri storici resta aperto, presente e attuale: problema non più di sola conservazione ma anche di vitalità, davanti all'accelerato e continuo procedere della trasformazione sociale.

5. Oggi la riflessione va incentrata sulla constatazione della realtà attuale. In Italia si hanno ormai i centri storici mediamente meglio conservati al mondo. Nondimeno, la loro condizione di organismi viventi, per presenza effettiva di residenti, è preoccupante. È una realtà che i centri storici - salvo debite eccezioni - siano per lo più in progressiva desertificazione al di sotto di una certa dimensione della città (direi un quattro/cinquecentomila abitanti): un dato dal quale sarebbe illusorio, se non autoassolutorio, distrarre l'attenzione.

C'è dunque - ecco il punto - una contraddizione, una divaricazione progressiva tra la materialità della città storica e la sua vitalità effettiva: una divaricazione che in tempi medio-lunghi rischia di condurre alla retrocessione dai risultati della stessa opera di salvaguardia, conservazione e recupero finora realizzata. La realtà rammenta che l'ammaloramento nel tempo è nella naturale dinamica delle cose: a fronte, la mancanza di un diffuso interesse vivo ed effettivo, morale e materiale, alla buona condizione degli edifici e di quanto li circonda va a generare disaffezioni agli investimenti di manutenzione o distrazione delle risorse altrove. Pensare di contrastarlo con gli interventi di riqualificazione a sostegno pubblico - meritori ma circoscritti e fatalmente decrescenti - è poco meno che fuga retorica. Salvare l'anima delle pietre insieme alle pietre è essenziale. L'anima di una città è fatta di abitanti; non da testimonianze silenti. Se gli abitanti si assottigliano, o agiscono in dissonanza, la città storica volge a simulacro di una figura del passato.

La matrice di questa dissociazione non risiede nell'insufficiente considerazione della funzione dello spazio storico. Pare piuttosto una deriva del fatto che, negli anni '60, si figurava che la funzionalità degli spazi antichi sarebbe stata risolta per via essenzialmente amministrativa, muovendo dalla rappresentazione di percorsi ablatori-concessori (poi sfociati in più ragionevoli convenzionamenti): comunque mediante la connessione con la destinazione prescrittiva a edilizia residenziale pubblica. Ne è paradigma la nota esperienza bolognese, che qui si ricorderà. Si figurava di mantenere il tessuto sociale originario convertendo in proprietari, grazie all'enfaticamente prospettata espropriazione dei precedenti, i residenti di fascia sociale meno avvantaggiata: il che, si pensava, avrebbe contrastato la temuta terziarizzazione. Cioè una sostituzione, non già un tendenziale abbandono come ormai sempre più spesso nei fatti si registra. Tanto che in supporto si è percorsa la via - e con progressive intensificazioni - di limitare il mutamento di destinazione d'uso, specie da abitativo ad uffici, con irrigidimento del titolo giuridico per i centri storici (si veda l'art. 10, comma 1, lett. *c*) decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 - che per le zone "A" prevede comunque il permesso di costruire anziché la mera segnalazione certificata di inizio di attività - in luogo del più flessibile art. 25, quarto comma, legge 28 febbraio 1985, n. 47 che demandava la scelta ai legislatori regionali).

Quella prospettiva di allora, per quanto importante e per certi versi provvida, era insomma essenzialmente costruttivistica: attenta a un dato economico che reputava dominante e causa prima dei guasti (la rendita urbana), su quello faceva perno per contrastarne la deriva. Ma - vediamo oggi - non era sufficientemente percettiva del rapido mutamento delle propensioni abitative e delle capacità di reddito, come dell'evoluzione generale della società. Non misurava a sufficienza la realtà e le prospettive dell'incipiente dinamica di trasformazione sociale: un mutamento socioculturale epocale, che per questo tema è stato caratterizzato da un'aspirazione all'abitazione di ben diverso carattere da quello statico del mutamento del titolo giuridico o del risanamento materiale. Restava fuori considerazione il dato che il tipo di abitazione nei fatti preferito dai beneficiari di quei programmi stava diventando un altro: più confortevole e ampio, raggiungibile naturalmente, nell'incontro tra una capacità di nuovo reddito e l'offerta crescente di nuove abitazioni. La realtà è stata insomma trainata da altre forze, spontanee e ben più fattive di contrastati procedimenti amministrativi: in primo luogo dalla capacità attrattiva delle nuove periferie, dalle condizioni di vita agevoli e facilmente praticabili, per quanto anonime, esteticamente indefinite o di mediocre qualità.

Ne fecero non infrequentemente le spese gli stessi convenzionamenti, che al momento del mitico ritorno nell'immobile recuperato dell'abitante originario si trovarono inaspettati rifiuti di chi vi aveva diritto, meglio appagato dalle periferie dove temporaneamente era stato sistemato. Al tempo stesso, il mito di una città storica viva ma libera dal caos e sgombra dalla novità dei veicoli distrasse dalle capacità comunque vivificanti di terziari tradizionali, come quelli della giustizia o dell'istruzione: si tese così ad allontanarli in toto, senza considerare la loro attitudine ad attrarre attività satelliti e pulsanti. Per sostituirli con cosa?

Alla luce dell'esperienza, quella appare una previsione difettosa, sovente illusoria. Mancava una riserva. A tanta distanza, la realtà è quella visibile a chi non intenda restare distratto: i centri storici si svuotano a beneficio delle periferie in gran parte volontariamente. E spesso quei terziari tradizionali pubblici sono stati decentrati per scelta amministrativa lasciando il posto a un terziario replicante privato, di banalizzazione e di volgarizzazione. Sovente questo ha trasformato i centri in spoglie quinte teatrali: belle e ben tenute all'apparenza, nella sostanza deprivate della ragione, degradati a 'centri commerciali naturali'. Basti porre lo sguardo al centro di Firenze, ormai bello senz'anima: un risultato da artificio e non da efficace azione di salvaguardia di uno dei principali centri storici d'Italia, con i poli trainanti di giustizia e università traslocati - *et pour cause* - nell'area ex industriale di Novoli. I centri storici oggi sono quasi vuoti o tendono a esserlo. Non è un caso, per un altro esempio, che in un centro storico ben conservato come

quello di Assisi i residenti si contino in centinaia. Poco se ne parla, ma questa è la realtà. E quanta gente vive qui, nel centro storico di Gubbio? Quante finestre sono illuminate alla sera? Eppure sia Assisi che Gubbio già dai secondi anni '50 furono oggetto di pianificazioni urbanistiche d'avanguardia per la salvaguardia e la valorizzazione dei centri storici, additate come esempi generali. Sono esse fallite o piuttosto erano deficitarie certe premesse sugli orientamenti sociali e sulla vitalità degli abitati?

La Carta di Gubbio poneva la questione della vitalità. Oggi ci si avvede che sarebbe stato necessario difendere anzitutto in positivo, piuttosto che con strumenti oppositivi, il tessuto sociale che abitava i centri storici. Si pensava soprattutto, con l'enfasi della prospettazione coercitiva finalizzata alla conversione in edilizia sociale, a mutare il titolo giuridico per le fasce basse e svantaggiate, che si immaginava comunque radicate e all'ultimo ferme nel loro ruolo sociale. Si incentrava la questione su un problema di rendita immobiliare tralasciando altri fattori non meno reali e si identificava l'immaginata protezione di quelle fasce, andando spesso al di là dei loro desiderata, con la protezione immateriale dei centri storici: reciprocamente si identificava la protezione dei centri storici con la protezione di quelle fasce sociali.

Nella realtà è accaduto di ben diverso e di non calcolato: la migrazione spontanea della gran parte di tutte le fasce sociali. Spesso, oggi nelle città medie universitarie i centri storici sono abitati da altre fasce deboli, per lo più studenti o immigrati, che per la precarietà e l'estraneità affettiva, non rappresentano un fattore di identità immateriale e nemmeno costituiscono un fattore di vitalità autentica dell'abitato, di premura per la sua conservazione materiale. Questo è il dato odierno. Si è insomma fuori da quel principio di identificazione tra centro storico e fasce deboli, tra tutela dell'uno inteso come tutela delle altre.

Nondimeno, occorre tener fermo il lascito valido e indeclinabile di quella prospettiva: l'idea forte della ripartizione dello spazio urbano della storicità da quello dell'innovazione, pena la stessa perdita anche materiale dei nostri centri storici. Il punto è che questo fattore va coniugato con una politiche urbane fatte, intelligentemente e in ragione delle specificità delle singole città, con maggiore attenzione alla reale dimensione sociale. Non occorrono altre leggi, occorrono altre politiche.

6. Come si è accennato, mette conto rammentare come si profilò la connessione tra salvaguardia dei centri storici ed edilizia economica e popolare. Negli anni '60 e '70 questi temi s'incrociarono in un caso destinato a lasciare traccia: il piano per il risanamento del centro storico di Bologna, variante (1969-1971) al Prg e c.d. Peep - Centro storico (1973), con la prospettiva dell'esproprio generalizzato a fini di risanamento degli edifici di cinque degli undici comparti in cui era stato ripartito quel centro storico. La previsione della soluzione coattiva, anche per vastità e oneri, fallì. Nel tempo fu sostituita dalla strumentazione del consenso (convenzioni) o dell'acquisto comunale. Non a caso oggi la consensualità è la cifra di gran parte dell'attività urbanistica in materia.

A riassumere i fondamentali, il dibattito fu commisto al tema delle proprietà e delle rendite e a quello dell'edilizia sociale: politica giustificazione e giuridica finalizzazione degli interventi di sostegno, quasi che l'offerta di aiuti finanziari nei centri storici potesse giustificarsi solo se congiunta al *social housing*: il recupero delle case congiunto al rientro degli abitanti originali ma con canoni controllati, grazie a un'interpretazione lata - basata sull'assunto che l'edilizia pubblica fosse divenuta un servizio pubblico - della legge "sulla casa" 22 ottobre 1971, n. 865, che estendeva a interi comparti del centro storico gli interventi di edilizia economica e popolare. Non pareva sufficiente l'obiettivo in sé della conservazione e salvaguardia: come se il valore da perseguire non fossero solo i centri storici, e ragion sufficiente dovesse essere una politica della casa fatta col mezzo dei centri storici.

Al fondo, l'assunto era che salvaguardare un centro storico non fosse giustificabile di per sé. Per raggiungere dignità, andava congiunto a quei mezzi contrastando la rendita che tende a espellere per massimizzare i valori immobiliari. Perciò doveva essere anzitutto tutela di quelle fasce dalle mire del plusvalore. Così si sarebbe evitata la rendita a vantaggio delle proprietà che, voraci, tendevano a impossessarsi dei centri storici per terziarizzarli o farne esclusive residenze di lusso.

Questa commistione certamente fondava su elementi meritevoli d'attenzione, ma finiva per offrire soluzioni settoriali e riduttive: un approccio essenzialmente economicistico e sociologicamente incongruo, che invertiva cause e rimedi. E difatti non ha saputo condurre all'obiettivo allora sperato mediante quelle minacciate riedizioni del trasferimento coattivo della proprietà (cui però si sostituì ben presto la più pervia via del "concorso dei proprietari" mediante convenzionamenti, ovvero dell'acquisto pubblico bonario relegando l'espropriazione a virtuale *extrema ratio*).

Una visione più comprensiva che - in luogo di un quadro sociale statico e da costruttivamente adeguare dall'alto - avesse preso in considerazione la trasformazione dell'intera città e l'incipiente, potente mutamento socioculturale che investiva la società italiana, avrebbe consentito di meglio considerare l'evoluzione e di salvaguardare meglio l'effettivo popolamento: prima che - in dissociazione - venissero contestualmente pianificate ed edificate, con febbrile e deleterio consumo di suolo, le infinite periferie degli ultimi decenni, la cui esorbitante offerta abitativa rappresenta ora uno dei principali ostacoli al ritorno degli abitanti nei centri storici.

Quella prospettiva insomma presupponeva una società assai meno flessibile di quella che la realtà ci ha mostrato. Tralasciava le variazioni dell'organizzazione sociale e culturali già avviate: e soprattutto quelle che allora si avviavano, dai livelli di reddito agli stili di vita, alle percezioni delle necessità primarie, alle preferenze di consumo e alle disponibilità agli indebitamenti; e all'elementare, ma rivoluzionante, motorizzazione dell'intera società che ha fatto concepire ai più l'autovettura come un'irrinunciabile appendice dell'abitazione. La società degli anni 2010 è assai diversa da quella degli anni '60 e '70 del sec. XX. È passato un mezzo secolo di enorme trasformazione sociale e urbana, di rinnovata concezione e di uso degli spazi urbani e oggi siamo in grado di comprendere quali furono i difetti

prospettici: fermo che vanno riconosciuti più meriti ad alcune pratiche di quegli interventi.

Ormai, su queste basi, quella commistione implica una politica di ripopolamento dei centri storici che non ha più a che fare con la conservazione della composizione sociale originaria; e che va a comportare un insediamento comunque artificiale.

Quali possano essere i modelli e i profili posti a requisiti per la concessione dell'alloggio (o i livelli di canone convenzionato o concordato), quale che possa essere l'orientamento alla ricostruzione di un quadro quanto più consono, è una realtà che i nuovi residenti non saranno più espressivi del tessuto sociale originario.

Cade il collegamento conservativo che reggeva e concretizzava i postulati di quella commistione. Ma si possono rischiare ulteriori e pericolosi artifici. Se, ad esempio, si riservano gli interventi a certe fasce di reddito ovvero alle "giovani coppie", si compie un'operazione che non è finalizzata a un popolamento coerente con un centro e con la sua capacità di esprimere un'autenticità: una sorta di colonizzazione di popolamento selettiva e costruttivistica, deformante rispetto alla naturale complessità sociale. Plausibile come intervento di edilizia sociale, ma distante dalla salvaguardia della vitalità autentica di un centro cittadino. Questa non può che esser composta da ogni fascia di età e da ogni ambiente (caratteristica dei centri storici era di mescolare tutti gli ambienti sociali). Quasi che i centri storici e la loro vitalità non siano beni in sé, ma strumenti di programmata politica sociale (a sua volta occasione di distorsioni clientelari). Per tale approccio la riqualificazione è non obiettivo autosufficiente, ma occasione e strumento di *social housing* e di costruzione di nuovi consensi: una pianificazione ormai astratta e utilitaristica, che pretermette la spontaneità di una società. Risvolto ne è il tentativo di estromissione dal concorso al ripopolamento di quanti restano estranei a quei requisiti: dal che non solo l'artificiosità delle operazioni, ma anche l'ostacolo all'ingresso effettivo di soggetti che potrebbero, per scelta culturale e di affezione, ben contribuire alla riqualificazione e alla vitalità economica. Rifarsi ancor oggi all'ordine dei fattori di allora diviene non solo anacronistico, ma anche dannoso.

Del resto, se le cose proseguono con la desertificazione che tutti vediamo, cosa ne sarà dei centri storici tra venti, trenta, cinquanta anni? Come si può realisticamente immaginare che, con il passare delle generazioni, con l'impoverimento e le naturali perdite di affettività di quelle successive, gli immobili inabitati dei centri storici continuino a essere oggetto di costosi interventi spontanei di manutenzione ordinaria? Non ammonisce l'esempio degli innumerevoli piccoli borghi dell'Appennino disabitati da decenni, spesso semidiruti, destinati alla perdita se non salvati da una qualche episodica operazione immobiliare estera?

Occorrono politiche comunali coraggiosamente intese, piuttosto che a contrastare la terziarizzazione, a evitare eccessi di de-terziarizzazione. Per gli uffici pubblici quel processo di programmata delocalizzazione era guidato in via amministrativa (sovente sollecitata da fattori spurii e sottaciuti, come grandi rendite privilegiarie per aree ex industriali, che si favorivano con ... il contrasto della piccola e media rendita diffusa cittadina). Ed era guidato dalla legge del mercato per, ad esempio, le banche o i negozi: i quali seguono ovviamente domanda e offerta e ottimizzazione delle risorse. È naturale che i servizi privati migrino in ragione della domanda di fruizione, là dove i costi sono minori, l'accesso più agevole, le interrelazioni con gli altri servizi più disponibili. Occorrono politiche comunali intese, invece che a contrastare ancora un'ormai inesistente azione di "espulsione della popolazione" originaria ad opera dell'odiosa rendita, a favorirne la permanenza: cioè a contrastarne il naturale esodo *spontaneo* verso dove è più semplice, più comodo, più agevole e più economico vivere.

7. Perché si tutela un centro storico? La ragione di fondo è analoga a quella della tutela del patrimonio culturale, cui si aggiunge la dimensione di vita: dunque per l'immateriale valore identitario che incorpora, ma anche per fermare l'esodo, l'abbandono, l'incuria. Questo immateriale si articola perciò nell'identità e nella qualità della vita. Queste non ci sono senza vitalità. Senza capacità effettiva di vita, o con un vissuto episodico o settoriale, pur dietro le migliori quinte un centro storico diviene una non-città, al più un ghetto. La sua percezione vira all'inaridimento, alla disaffezione, al distacco: come una pesante eredità, ricca di memoria ma ormai parallela alla vita reale. La città è composta di esseri umani ed è animata dal movimento delle loro funzioni. E le basi della vita collettiva non vanno neglette: così la sicurezza, l'accessibilità, la presenza di servizi.

Tra questi fattori sotto- o mal-valutati, attenzione particolare richiede il tema dell'accessibilità. Contrastare la crescente invasione delle autovetture era certamente necessario e così pedonalizzare alcune aree. Ma anche questo giusto obiettivo va ora messo in relazione proporzionale con le ragioni dell'uso del mezzo personale, specie quando - come spesso la realtà amministrativa dimostra - le azioni per la mobilità pubblica o collettiva si mostrino all'ultimo insufficienti. Un eccesso di limitazione genera allora contraddizioni, anche 'politicamente scorrette' (ad es. l'abbassamento dell'effettività dei 'diritti' degli anziani e dei malati, o dei soggetti ad abilità ridotta). E si riflette in menomazione e restrizione generali delle condizioni dell'odierna, com'è naturalmente percepita, qualità della vita degli abitanti.

La mancata soluzione di questo nodo segue la dannosa concezione del centro storico come perimetrato spazio alieno, oggettuale, contenitore artificioso di eventi episodici piuttosto che soggetto collettivo che compone l'ordinaria complessità della città: dalle caratteristiche speciali di quartiere fragile e delicato, ma da parificare in condizioni di vita agli altri.

La questione volge anche qui non all'esistenza di norme, ma al loro concreto uso: l'azione amministrativa restrittiva dell'accessibilità ordinaria privata, anzitutto per regolamentazione e limitazione del traffico con le zone pedonali e le Zone a traffico limitato (Ztl). La discrezionalità della loro modulazione ha i caratteri normativi dell'art. 7, comma 9, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*). La disposizione impone di tener conto "degli

effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio".

Si tratta anzitutto di identificare gli interessi da dover comparare e ponderare, e di assumere nella ponderazione gli effetti della regolamentazione sulla condizione residenziale: e poi quale sia la ragionevole proporzione nelle valutazioni (cfr. l'ord. Cons. Stato, V, 25 luglio 2012, n. 2898, sulla Ztl milanese della "Cerchia dei Bastioni", c.d. "area C").

Questo comporta scelte selettive tra residenti e non residenti, tra fruitori e non fruitori ed è orientata a gerarchizzare tipi di uso della città. Sicché tocca molti interessi che meritano la ponderazione. La commisurazione dei vantaggi e degli svantaggi richiama le regole generali: è perciò fuorviante considerare la scelta come fosse meramente politica. Il buon uso dei principi di ragionevolezza e, soprattutto, di proporzionalità fa prendere in considerazione anche l'effetto recessivo, per la vitalità, di chiusure eccessive. Vi è infatti un rapporto di causalità con la migrazione progressiva, la monumentalizzazione a fini panturistici o commerciali, la devitalizzazione, il decadimento; e infine, una volta esauriti sostegni pubblici o la motivazione per l'investimento delle risorse private, il decadimento.

Va considerato che la mobilità è fattore di crescente significato per chiunque e che l'invecchiamento tendenziale della popolazione ne accresce la connotazione. In difetto di un'efficace, capillare rete di mezzi pubblici che davvero la garantiscano (revisione della spesa permettendo), occorre - nel vuoto di servizi di trasporto che ne resta - non infingere l'esistenza di un tipo medio di residente che debba essere in condizioni di accettare un'accessibilità ridotta, attiva e passiva, titolare di un privilegio odioso che debba compensare la residenza o l'originarietà. Il principio di realtà impone di considerare che questa finzione è un potente generatore di perdita di residenzialità: ghettizza il centro storico a misura di sole fasce giovani, con abbassamenti della qualità residenziale generale sproporzionati rispetto alla qualità architettonica.

Perciò, in queste politiche comunali, l'applicazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza richiedono che un corretto uso della valutazione amministrativa si faccia carico di questi effetti. Va data primaria attenzione al valore positivo dell'accessibilità, sia orizzontale (con mezzi di trasporto, pubblici o privati) che verticale (ascensori).

Ferma la preferenza generale per il mezzo pubblico se sufficiente, per gli autoveicoli privati la regolamentazione delle zone pedonali e delle Ztl dev'essere allora proporzionata all'effettiva necessità; con il supporto di un'adeguata pianificazione sia del traffico stesso che, in particolare, dei parcheggi, usando realmente della gamma degli strumenti della legge 24 marzo 1989, n. 122: in superficie o preferibilmente interrati; non solo di prossimità, a corona o all'interno dei centri storici, ma anche pertinenziali residenziali sotterranei (è un'azione di tutela a boomerang il contrastare i parcheggi interrati sotto i giardini nei centri urbani). A mostrare la primarietà di questo interesse, le città che meno si trovano a soffrire dello spopolamento dei centri storici sono quelle che dotate di adeguata dotazione a cintura di parcheggi pubblici serventi (es. Siena, Orvieto).

Altro rischio di sproporzione è quello della sovrarappresentazione della polarità turistica: a considerare il centro storico come mero bene turistico, oltre un certo limite si cade nella deriva rinnegante. Vale il caso limite di San Gimignano (Siena), meta di turismo mordi e fuggi per tre milioni di visitatori, ventimila pullman e due milioni di auto all'anno; ma con la perdita di più di un terzo degli abitanti.

8. Queste considerazioni consentono alcune conclusioni. Oggi più che altre leggi occorrono congrue politiche degli enti locali, proporzionate e adeguate per contrastare il primo elemento negativo, che è la desertificazione residenziale. Va garantita l'ordinaria abitabilità dei centri storici, abbandonando la via elusiva e stanca degli eventi effimeri e straordinari che li vogliono contenitori *à tout faire* piuttosto che luoghi degni di essere normalmente abitati: le due prospettive spesso sono in contrasto. I servizi privati seguono, perché è la residenzialità che ne fa la domanda; quelli pubblici vanno trattenuti, anziché estromessi.

Un'ultima considerazione, viste alcune iniziative legislative. Sarebbe poi erroneo per eccesso orientare la tutela del centro storico sul carattere - da porre con una specifica nuova legge - di bene culturale speciale, vasto e complesso. L'incongruenza della tutela culturale resta patente. Al fondo, v'è d'ostacolo la concezione materiale e coercitiva, che prescinde dalla considerazione che il problema attuale è quello della presenza di residenti. Vi è d'ostacolo la funzione conservativa delle leggi di tutela culturale, che non assumono in considerazione le dinamiche di vita sociale; la vastità quantitativa e la complessità qualitativa dello spazio di un centro storico; la rigidità, qui eccessiva, di quelle stesse leggi; le questioni, a oggi insormontabili, del rapporto tra autonomia locale e statualità della tutela (la necessaria statualità esclusiva della tutela dei beni culturali sarebbe inaccettabile; la cogestione del vincolo della tutela paesaggistica si attaglia al giudizio di compatibilità con i valori paesaggistici tutelati dal vincolo: ma come potrebbe attagliarsi alla complessità di un sistema vivente come un centro storico?). Ma vale soprattutto la considerazione principe della Carta di Gubbio: la tutela monumentale è altra cosa e va comunque superata da un approccio urbanistico al problema.

È perciò bene, salvo casi particolari (i complessi monumentali), che resti l'ordinamento urbanistico a farsi carico del tema, a evitare quella che - con cattiva espressione - si chiama spesso musealizzazione. Ma più del panorama delle norme, è la loro applicazione amministrativa - cioè "le politiche" dei comuni - che può. Politiche di coerenza con un'idea della città, del suo ruolo e del suo futuro: la volontà di considerare il centro per il valore identitario. È alle politiche che va rimessa la valutazione dell'accessibilità e dei "diritti" del cittadino abitante; o di una parziale de-terziarizzazione e comunque di una rifunzionalizzazione non debole; per non farne contenitori a dominante valenza turistica o per eventi effimeri, straordinari e incongrui, ma non vitali né vivificanti. Va dismessa l'idea, ghettizzante o oggettuale del centro storico come contenitore di altro dalla funzione abitativa o di servizi stabili. Il centro storico non è un quartiere

contenitore, ma un quartiere a contenuto analogo degli altri, sebbene a fragilità specifiche.

copyright 2015 by Società editrice il Mulino
Licenza d'uso

inizio pagina