

Università degli Studi di Napoli Federico II

Dottorato di ricerca in Storia e Conservazione dei Beni Architettonici e del Paesaggio

Indirizzo: Conservazione dei Beni Architettonici e del Paesaggio - XXVII ciclo

Coordinatore di indirizzo: prof. ing. Aldo Aveta

Dal ‘centro storico’ all’‘Historic Urban Landscape’: la conservazione e la gestione delle città storiche in Italia della World Heritage List UNESCO

Tutor: prof. ing. Aldo Aveta

Dottoranda: ing. Barbara Del Prete

MARZO 2015

INDICE

<i>Obiettivi della ricerca</i>	4
<i>Premessa</i>	9
CAPITOLO 1	
L’evoluzione del dibattito culturale sulla Conservazione delle città storiche e del paesaggio	15
1.1 Centri storici e città storiche: due ‘concetti’ a confronto nel dibattito internazionale	16
1.2 La ‘dimensione’ attuale della città storica e i suoi valori: dalla ‘Convenzione Europea del Paesaggio’ (2000) alla ‘Recommendation on the Historic Urban Landscape’ (2011) dell’UNESCO	45
CAPITOLO 2	
Il rapporto tra le esigenze della Conservazione e gli indirizzi nel campo della legislazione nazionale e regionale	56
2.1 Dalla ‘conservazione integrata’ alla ‘rigenerazione urbana’	57
2.2 L’evoluzione delle norme statali in tema di beni culturali	63
2.3 Alcune leggi urbanistiche regionali significative: i casi della Toscana, del Veneto e della Campania	77
CAPITOLO 3	
Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List: obiettivi, contenuti ed esiti	88
3.1 I centri storici della Lista, gli indirizzi UNESCO e i Piani di gestione in Italia	89
3.2 Il rapporto tra i Piani di gestione e i Piani urbanistici: alcuni casi significativi	105
3.3 Il Sito ‘Centro storico di Firenze’ - Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Piano Strutturale del 2011 e Regolamento Urbanistico del 2014)	107
- Il Piano di Gestione (2006)	109
- Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO	134
- Considerazioni	143
- Apparato fotografico	160
3.4 Il Sito ‘Centro storico di Siena’ - Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Piano Strutturale del 2007 e Regolamento Urbanistico del 2011)	169
- Il Piano di gestione (2011)	181
- Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO	213
- Considerazioni	223
- Apparato fotografico	237
	243

3.5 Il Sito ‘Centro storico di Napoli’	247
- Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Variante al Prg-centro storico, zona orientale, zona nordoccidentale del 2004)	248
- Grande Programma per il Centro Storico Patrimonio UNESCO e Grande Progetto ‘Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO’	258
- Il Piano di gestione (2011)	269
- Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO	281
- Considerazioni	288
- Apparato fotografico	294
3.6 Il Sito ‘Venezia e la sua Laguna’	300
- Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Piano di Assetto del territorio del 2014, Variante al Prg per la Città Antica del 1999)	301
- Il Piano di gestione (2012)	314
- Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO	327
- Considerazioni	334
- Apparato fotografico	338
CAPITOLO 4	
Considerazioni conclusive	345
4.1 Criteri e principi della Conservazione nei Piani urbanistici e nei Piani di gestione	346
4.2 Piani di gestione e Piani urbanistici: intrecci e contaminazioni	361
4.3 Conservazione integrata e Siti UNESCO: possibili applicazioni	366
<i>Bibliografia</i>	369

Obiettivi della ricerca

La ricerca analizza criticamente lo sviluppo dei concetti di conservazione e di valorizzazione delle città storiche, alla luce delle tendenze in atto a livello internazionale, e individua gli approcci metodologici ed operativi che caratterizzano le attuali politiche di conservazione urbana, per definirne criticità e prospettive, nel settore del restauro urbano.

Ma la tutela dei beni culturali è strettamente connessa alle questioni che interessano la città stessa: le azioni volte a perseguire la gestione del patrimonio culturale necessariamente si intrecciano con le politiche volte a risolvere le diverse problematiche che attualmente caratterizzano l'intera città.

La ricerca, dunque, si avvia con una sintesi delle questioni che a partire dalla seconda metà del secolo scorso all'attualità hanno interessato le città storiche: il consumo di suolo e il conseguente inquinamento ambientale; la perdita del valore funzionale e amministrativo della città a favore delle 'comunità virtuali'; la sostenibilità ambientale, economica e sociale; l'innovazione tecnologica; il rapporto con le periferie; la globalizzazione; il turismo di massa; l'accessibilità e i trasporti. È stato, inoltre, utile ai fini della ricerca indagare gli indirizzi e le strategie delineate a livello internazionale ed europeo. In particolare è stato opportuno approfondire il concetto di Smart City e comprendere gli indirizzi della Programmazione economica europea poi recepita dallo Stato Italiano con i Quadri Strategici Nazionali e declinati nei diversi Programmi Operativi Regionali. Tali programmi individuano diversi assi d'azione volti allo sviluppo e alla riqualificazione del tessuto urbano edificato e socio-culturale. Tali assi sono attuati mediante la realizzazione di diversi programmi: Urban, Urbact, Jessica, ecc.

La pianificazione e la gestione delle città assume, quindi, una certa complessità e le scelte specifiche da adottare per i tessuti storici devono inserirsi in una più ampia visione della città che tenga conto non solo delle relazioni esistenti tra le diverse parti di città, ma anche degli indirizzi programmatici e normativi con i quali inevitabilmente ci si deve confrontare.

La ricerca, quindi, a partire dalle acquisizioni teoriche raggiunte dalla disciplina del restauro, indaga anche gli aspetti più strettamente legati alla disciplina urbanistica da cui derivano scelte di pianificazione e gestione del territorio e quindi il futuro delle città e dei beni culturali che essa comprende.

L'attenzione è, pertanto, prima rivolta al dibattito culturale che, nell'ambito della disciplina del restauro, si sta svolgendo a livello europeo e che sembra aver determinato una ridefinizione del sistema dei criteri e dei principi della conservazione delle città storiche.

Si è infatti giunti alla redazione di importanti documenti che si inseriscono nel processo di evoluzione del concetto di patrimonio culturale e delle politiche di conservazione dei centri storici, in rapporto allo sviluppo delle comunità, avviato nella seconda metà del secolo scorso. In particolare, sono svolte considerazioni sul concetto di Historic Urban Landscape (Paesaggio Storico Urbano), nuova definizione delineatasi negli anni recenti. L'interesse al tema del paesaggio è notevolmente cresciuto e come ha osservato Bruno Gabrielli (2013) «*il 'Paesaggio' appartiene a più discipline, e anche all'interno di ogni singola disciplina vi sono concezioni diverse del suo significato, tuttavia il termine è di comune acquisizione, lo si adopera in svariate applicazioni di teoria e prassi, ed è diventato il tema di una convenzione europea cui tutti i paesi aderiscono. L'aggiungere aggettivi al termine paesaggio è un'operazione rivelatrice delle difficoltà a fissarne il significato. Storico ed urbano ci riporterebbero alla città storica, al centro storico. Ma è proprio ciò che la raccomandazione non vuol fare. Si vuole allargare il significato del termine, ma è proprio questa operazione di ampliamento di significato che apre a nuovi significati ambigui: tutto il territorio è storico, l'urbano non è più la città entro le mura e non ha più un limite, né percepibile, né materiale. P.S.U. rischia dunque una non identificabilità».*

Si sono, quindi, sviluppate alcune riflessioni proprio sul termine ‘paesaggio’ per capire il significato ad esso attribuito non solo dalla disciplina del restauro ma anche dalla legislazione italiana. Parlare di paesaggio e parlare di città oggi è la stessa cosa? Come si intreccia e si collega il problema della gestione del paesaggio con le problematiche che interessano le città storiche? Si può pensare ad un progetto di città senza un progetto di paesaggio e viceversa?

I principali documenti di riferimento per le questioni affrontate nella ricerca – che testimoniano l’evoluzione degli approcci e dei principi che sono stati anche oggetto di molteplici saggi e approfondimenti - partono dalla Carta di Gubbio (1960) e giungono alle Conclusions and Recommendations, Hammamet Workshop (2012); di tutti si è compiuta una attenta disamina.

Sono, quindi, indagate le politiche della disciplina urbanistica per comprenderne gli orientamenti attuali.

Particolare interesse ha assunto l’analisi degli aspetti più significativi della pianificazione urbanistica e della conservazione del patrimonio dei beni culturali, immobili e del paesaggio, nell’ordinamento italiano. Quindi dopo un breve excursus dell’evoluzione della legislazione italiana che ha riguardato la gestione e il destino dei beni culturali sono state elaborate alcune riflessioni sul Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (2004). Il D.Lgs. n. 157 del 2006 e il D.Lgs. n 63 del 2008 hanno interessato numerose disposizioni contenute nella parte Terza del Codice dedicata al paesaggio. È nel 2008, infatti che con il ‘decreto Rutelli’, per il necessario adeguamento alle indicazioni interpretative offerte dalla Corte costituzionale anche in relazione alla nozione di paesaggio derivata dalla Convenzione Europea, è entrata nel nostro ordinamento una visione unitaria del contesto territoriale. In precedenza parte della dottrina giuridica ha sostenuto la netta separazione dei vari elementi che costituiscono il territorio (Ferretti 2012). Ma, come è noto, con la riforma al Titolo V della Costituzione del 2001 si è attribuito alle Regioni a statuto ordinario una potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, pur rimanendo di competenza esclusiva dello Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle linee fondamentali nell’assetto e nella tutela del territorio (art. 117). Dunque, è stato necessario comprendere anche gli orientamenti delle normative regionali, per evidenziare potenzialità e limiti derivanti da una frammentazione che stenta a cogliere, in alcuni casi, l’evoluzione dei concetti ratificati a livello europeo ed internazionale.

Di alcune Regioni italiane si è svolta un’attenta disamina delle Leggi in materia di governo del territorio delle quali si sono dotate dopo la citata riforma Costituzionale per comprenderne i contenuti e le strategie operative.

Infine, per approfondire simili problematiche, la ricerca ha analizzato la situazione specifica dei siti italiani inseriti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell’Umanità: ciò in considerazione del fatto che ai problemi che caratterizzano tutte le città storiche si aggiunge una particolare attenzione della Comunità internazionale che né ha riconosciuto l’eccezionalità. Di alcune città che hanno una parte di territorio iscritta nella Lista sono stati analizzati i principali strumenti urbanistici comunali vigenti e i Piani di gestione redatti per il sito UNESCO. Non solo si sono indagati i contenuti di tali strumenti e le

relazioni esistenti tre essi, ma si è cercato di comprendere il loro stato di avanzamento per mettere alla luce, eventualmente, le difficoltà di attuazione.

Ricordiamo che l'aumento costante di tali siti, così come la necessità di implementare sistemi reali di controllo della gestione di essi, ha portato l'UNESCO ad adottare molteplici documenti, che rendono più chiari gli obiettivi della Convenzione del 1972. Con la Dichiarazione di Budapest del 2002, ad esempio, il World Heritage Committee ha invitato gli Stati membri dell'Organizzazione a rafforzare le iniziative di tutela del patrimonio culturale mondiale, incentivando l'effettiva protezione dei singoli beni già iscritti (o di cui si auspica l'iscrizione) nella Lista del patrimonio. In aderenza agli obiettivi di tale Dichiarazione, le Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention del 2005 prevedono espressamente che l'istanza di iscrizione di un determinato Sito nella World Heritage List, debba essere corredata da un Piano di Gestione, la cui concreta attuazione va garantita da parte degli organismi proponenti, predisponendo a questo scopo tutti gli strumenti per un'efficace protezione dell'area, e pubblicando rapporti periodici sul grado di protezione ed implementazione delle tutele delle singole aree inserite nella lista dell'UNESCO.

Ma i siti iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale sono molto diversi per dimensioni e natura, e si trovano in paesi con storie, tradizioni e strutture legislative molto diverse. Di conseguenza – come è stato osservato da vari autori - le informazioni fornite in tali Linee Guida Operative risultano necessariamente generalistiche (cfr. Cleere 2010). L'UNESCO, comunque, ha lasciato a ciascuno Stato membro il compito di procedere alla predisposizione dei Piani di Gestione sulla base del proprio ordinamento. Le Linee guida per i Piani di Gestione, redatte dalla Commissione consultiva incaricata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, costituiscono dal 2004 il riferimento di base per la redazione dei Piani relativi ai diversi siti italiani (cfr. Falini 2011). Nel gennaio 2005 è, poi, stato redatto il Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO - Ministero per i Beni e le attività Culturali. Ernst & Young Financial Business Advisor S.p.A.

Con la legge 20 febbraio 2006, n.77 l'Italia ha previsto che l'elaborazione del Piano di Gestione del Sito costituisca una dotazione obbligatoria anche di quelli già iscritti nella WHL, nell'ottica di garantire una protezione e una tutela continua di tali beni fino a raggiungere gli standard e le indicazioni contenuti nella Dichiarazione di Budapest.

La ricerca mira, quindi, ad approfondire tali tematiche specifiche. In particolare, dall’analisi dei Piani di Gestione dei Siti UNESCO italiani e soprattutto di quelli più significativi, si evidenzia l’impostazione metodologica, gli aspetti positivi e i limiti. I Piani esaminati sono stati confrontati con la strumentazione urbanistica vigente per il territorio nel quale ricadono i Siti UNESCO, ciò per comprendere se tali Piani sono solo un documento tecnico-amministrativo di risposta alle richieste dell’UNESCO, o se i loro contenuti, integrandosi e/o interagendo con altri strumenti di governo del territorio, possano fornire opportunità per favorire la conservazione e lo sviluppo del Sito e del territorio esteso ad esso connesso.

Sono, inoltre, state svolte indagini dirette nelle città individuate e di cui erano stati studiati gli strumenti di gestione e di sviluppo del territorio al fine di comprenderne lo stato di attuazione e l’effettiva efficacia ai fini della conservazione e valorizzazione delle città storiche.

In conclusione, dopo aver approfondito il concetto di Paesaggio Storico Urbano, alla luce della evoluzione dei documenti internazionali e del quadro legislativo italiano, e dopo aver analizzato per alcune città italiane gli strumenti urbanistici previsti dalla legislazione nazionale e regionale nonché i ‘Piani di gestione’ previsti dall’UNESCO sono esposte in un capitolo conclusivo le potenzialità e i limiti di tali strumenti. Sono sviluppate alcune considerazioni sulla coerenza dei contenuti dei Piani urbanistici e gestionali con i principi acquisiti nel campo della conservazione e sulle relazioni esistenti tra i Piani UNESCO e quelli territoriali e urbanistici.

Sono, infine, sviluppate alcune considerazioni sull’effettiva potenzialità dei Piani di gestione al fine di una concreta applicazione della conservazione integrata del patrimonio architettonico.

Premessa

La città contemporanea è definita da Bernardo Secchi instabile; essa è «*sede di continui cambiamenti che danno luogo al formarsi di situazioni critiche e a soluzioni transitorie dei problemi*»¹.

Le questioni che interessano la città contemporanea sono varie e diverse tra loro: il consumo di suolo e il conseguente inquinamento ambientale; la perdita del valore funzionale e amministrativo della città a favore delle ‘comunità virtuali’; la sostenibilità ambientale, economica e sociale; l’innovazione tecnologica; il rapporto con le periferie; la globalizzazione; il turismo di massa; l’accessibilità e i trasporti; la dismissione e il riuso di parti di città.

È, dunque, evidente che il progetto urbano assume una certa complessità e che la conservazione integrata del patrimonio culturale è garantita solo se le scelte di pianificazione diano risposte complete e non settoriali alle diverse domande rivolte dalla città; cioè, solo se i progetti per il tessuto storico e per il paesaggio siano inseriti in un programma di sviluppo urbano più ampio.

Bisogna costruire una dimensione progettuale «*entro cui ricollocare i materiali che possono svolgere un ruolo determinante nel ripensamento della città – come il territorio storico, ma non solo e non da solo -, quei materiali trovano senso, cambiano pelle, stabiliscono relazioni inedite, costruiscono nuovi racconti, partecipano a processi e disegni più convincenti*»².

Trasformazioni significative del tessuto urbano, come è noto, si sono registrate a partire dalla fine del XIX secolo quando lo *sprawl* urbano, ha determinato il disperdersi degli insediamenti nei territori circostanti, e la perdita di relazioni tra il singolo elemento costitutivo e la città nel suo insieme³.

La ‘città diffusa’ rappresenta la forma di città della società più fortemente individualizzata⁴, e il suo processo di costruzione ha coinvolto paesaggi agrari prima esterni alla città.

¹ B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, 2000, edizione consultata Universale Laterza, Bari 2010, p. 80.

² C. GASPARRINI, *Nuovi sguardi sulla città esistente*, in Aa. Vv., *Paesaggi e città storiche. Teorie e politiche del progetto*, a cura di F. TOPPETTI, Perugia 2011, p. 80

³ B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., p. 60.

⁴ IDEM, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari 2013, pp. 38-39.

L'imponente processo di urbanizzazione al quale abbiamo assistito, e la conseguente esplosione delle città, pone in discussione proprio la configurazione e il senso da attribuire ai territori e ai paesaggi che si sono generati.

Le città includono aree industriali dismesse, territori abbandonati, vuoti nel tessuto insediativo, ‘scarti urbani’. Si avverte, quindi, la necessità di collegare il progetto urbano, le domande di rigenerazione ecologica e il territorio storico.

In tal senso lavorano il *landscape urbanism* e l'*ecological urbanism*: valorizzando le componenti resistenti e qualificanti della struttura ambientale, questi producono un ripensamento delle forme insediative e dei paesaggi urbani della città contemporanea.

Ed è sempre nello scenario della dispersione urbana che nasce la necessità di ripensare all’accessibilità dei luoghi: la nuova politica della mobilità non può essere costruita solo dal ‘ferro pesante’ o dallo scorrimento veloce delle auto. I nuovi progetti di mobilità devono tener conto del territorio storico, della trama dei suoi tracciati e della diffusione dei suoi spazi, i quali possono rappresentare una risorsa per l’intero sistema dei trasporti⁵.

Ma nel passaggio dalla città moderna alla città contemporanea hanno avuto un ruolo determinante le nuove tecnologie. Queste infatti «costruendo un’artificiale vicinanza e simultaneità delle persone, delle cose e degli eventi, avrebbero distrutto il vincolo e la stessa idea di prossimità che erano alla base della costruzione urbana»⁶.

La dematerializzazione della città causata appunto dall’utilizzo di automobili, cellulari, tablet, rete internet, radio, televisione, ecc. favoriscono gli spostamenti e forniscono una diversa percezione della vita quotidiana. Lo spazio geografico è quindi sostituito da uno spazio duale di una ‘realtà aumentata’. Gli strumenti di pianificazione si trovano quindi a lavorare su condizioni spaziali diverse che non riguardano solo la città materiale.

Ma, come è noto, la configurazione della città muta ogni volta si modifica la struttura economica e sociale. Oggi la società europea si trova ad affrontare una importante crisi. La disuguaglianza sociale è una causa della crisi che attraversano le economie del pianeta e rappresenta «uno degli aspetti maggiormente rilevanti della ‘nuova questione urbana’»⁷.

⁵ C. GASPARRINI, *Nuovi sguardi sulla città...* cit., pp. 81-84.

⁶ B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., p. 84.

⁷ IDEM, *La città dei ricchi...* cit., p. IX.

Ed è proprio in tale situazione di crisi che i territori stanno emergendo come beni o prodotti per essere promossi, venduti e consumati, al pari di altri prodotti umani. Questo ha generato, tra l'altro, il turismo di massa. Il fenomeno interessa in particolare i siti della World Heritage List UNESCO.

Il turismo, pur generando significativi benefici, in termini di ricavi diretti e di occupazione, crea, allo stesso tempo, pressioni e problemi connessi con il grande numero di visitatori che supera quello delle popolazioni locali, alterando e compromettendo l'ambiente e modificando i mezzi di sussistenza tradizionali. Con la globalizzazione i benefici del turismo e la loro equa distribuzione, dipendono fortemente dalla qualità della progettazione e attuazione delle sue politiche e attività. In vaste parti del mondo, il turismo è diventato una parte essenziale delle economie nazionali e regionali. Questo si verifica quando esso è in grado di catturare le caratteristiche economiche del patrimonio e sfruttarle per la conservazione generando finanziamenti, educando la comunità e influenzando la politica⁸.

La Comunità Europea nelle proprie programmazioni affronta le questioni citate proponendo fonti di finanziamento per il perseguimento di diversi obiettivi. Gli orientamenti strategici comunitari 2007-2013, ad esempio, incoraggiano un ‘approccio territoriale integrato’ della politica di coesione che deve favorire la crescita e l’occupazione, ma anche perseguire obiettivi sociali e ambientali.

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha recepito le indicazioni della Comunità Europea e nella Priorità 8-*Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani* ribadisce la necessità di promuovere uno sviluppo sociale ed economico delle città.

È, pertanto, individuato il Piano integrato di sviluppo urbano quale strumento di attuazione di tale obiettivo.

In Campania il Programma Integrato Urbano (PIU Europa) è lo strumento di attuazione dell’Obiettivo specifico 6.a dell’Asse prioritario 6 del PO FESR 2007–13 della Regione Campania, obiettivo operativo 6.1-*Città medie*⁹.

⁸ F. BANDARIN, R. VON OERS, *The Historic Urban Landscape. Managing heritage in an urban century*, Wiley-Blackwell, West Sussex (UK) 2012, pp. 99-105.

⁹ ECOSFERA, *Approfondimenti sui Programmi integrati urbani, PIU Europa*, Aprile 2010, pp. 3-8.

Una delle novità introdotte dal periodo di programmazione comunitario 2007-2013 è il fondo JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)¹⁰ con il quale le città sono messe in condizioni di reperire e gestire risorse per iniziative di trasformazione urbana da attuarsi secondo gli approcci sviluppati e diffusi negli scorsi periodi di programmazione con l'iniziativa URBAN, URBACT, ecc¹¹.

Il programma europeo richiede, inoltre, che siano coinvolti: il risparmio energetico dei fabbricati, il sistema dei trasporti, le reti energetiche. Tra le iniziative che l'Unione Europea ha messo in campo sulla sostenibilità ambientale ricordiamo, ad esempio, al Tema 5-*Open innovation per servizi internet* del CIP 2007-2013. Tali iniziative che hanno aumentato le possibilità di accesso alle opportunità provenienti dal contesto europeo¹².

In questa direzione si va affermando la Smart City, la quale trova origine alla fine degli anni '80 nella pianificazione che si intitola 'Smart growth'. Lo scopo delle Smart growth era contenere il consumo di suolo indirizzando la progettazione verso modalità di trasformazione più sostenibile. «*Il ricorso all'aggettivo 'smart' si potrebbe [dunque] far risalire proprio a questa mediazione tra la domanda di mercato e l'esigenza ambientale*»¹³.

L'attuazione di un piano di interventi per la realizzazione di una Smart City può beneficiare di numerosi tipologie di fondi e forme di sostegno finanziario: a livello europeo, nazionale, regionale e in forma di strumenti di supporto.

A livello nazionale, ad esempio, è stato istituito con la Legge Finanziaria 2007, il Fondo Kyoto, nell'intento di erogare finanziamenti per la realizzazione di misure orientate alla riduzione delle emissioni climalteranti e sono stati attivati specifici bandi per Smart cities and Communities nell'ambito del PON Ricerca e Competitività.

¹⁰ «*il meccanismo finanziario alla base del modello proposto da JESSICA è l'Urban development fund, [...] è un fondo a cui partecipano sia attori pubblici che finanziatori privati, [...] Il soggetto pubblico che conferisce risorse nell'urban development fund, oltre ad essere nella posizione di imporre significative condizioni per lo sviluppo delle aree, persegua così importanti obiettivi di interesse collettivo, è spesso in grado di ottenere dagli investitori privati una fetta significativa dei costi di infrastrutturazione e inoltre partecipa, in parte variabile, ai ricavi della operazione di sviluppo immobiliare, ricostituendo nel tempo il suo investimento iniziale*»; Ivi, p. 139.

¹¹ Cfr. A. AVETA, *Tutela, restauro, gestione dei beni architettonici e ambientali. La legislazione in Italia*, CUEN, Napoli 2001.

¹² P. TESTA, *Introduzione*, in AA. VV., *Vademecum per la città intelligente*, Anci Osservatorio Nazionale Smart City, Edizioni Forum PA, pp. 5-6.

¹³ F. D. MOCCIA, *Smart city: etimologia del termine. Un'analisi firmata INU*, www.edilio.it, 25/10/2012

Ricordiamo, infine, che nella nuova programmazione 2014-2020 è previsto un nuovo strumento finanziario per la ricerca e l'innovazione: ‘Horizon 2020’. Nel nuovo regolamento dei Fondi strutturali 2014-2020 è indicata una quota ingente necessariamente destinata ad interventi funzionali al conseguimento degli obiettivi della riduzione delle CO2 e del consumo energetico¹⁴.

Diversi progetti Smart sono stati realizzati in tema di mobilità: in molti comuni si è avviato ad esempio il bike sharing. Ed ancora relativamente all’Enviroment i progetti hanno riguardato la raccolta differenziata dei rifiuti, il riuso, la riduzione delle emissioni di CO2, ecc.

Con lo smart living i Comuni possono trovare un rilancio nel settore turistico e nel suo indotto grazie all’utilizzo del web. Semplificazione amministrativa, digitalizzazione dei processi e delle procedure realizzano, poi, l’e-government che è anche uno degli obiettivi che nei prossimi anni devono raggiungere le nostre amministrazioni locali¹⁵.

Appare quindi chiaro che «*progetto della città è termine più ampio di quello di piano; comprende ipotesi e proposte che non necessariamente si configurano solo come un piano*»¹⁶.

Ma i progetti urbanistici devono fare i conti con le norme statali e regionali che ampliano l’elenco degli elaborati progettuali richiesti e complica le procedure di pianificazione.

Come ha osservato Leonardo Benevolo, ne consegue una «*degradazione del risultato, che viene ridotto a un prodotto tecnico standardizzabile*.

L’analogia con la medicina è decisiva. Ogni insediamento, al pari di ogni malato, è un soggetto diverso, infinitamente complesso, che esige interventi su misura. A nessuno viene in mente di uniformare per legge i percorsi delle cure mediche, che derivano da un’autonomia e continua sperimentazione. Invece le regole urbanistiche, minuziose ed

¹⁴ «In particolare, rispetto alla programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 si registrano alcune novità soprattutto in termini di concentrazione di risorse su alcune priorità che si declinano in 11 obiettivi tematici: Tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC); Competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI); Transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio; Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi; Tutela dell’ambiente ed efficienza delle risorse; Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete; Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori; Inclusione sociale e lotta alla povertà; Istruzione, competenze e apprendimento permanente; Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti»; AA. VV., *Vademecum per la città*... cit., pp. 34-37.

¹⁵ *Ivi*, pp. 43-53.

¹⁶ B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., p. 117.

esigenti, scritte da persone che non conoscono le situazioni reali, rendono tristemente uniformi gli elaborati urbanistici all'interno di ogni regione, e svaniscono ai confini, oltre i quali compaiono inspiegabilmente altre regole parimenti obbligatorie»¹⁷.

¹⁷ L. BENEVOLO, *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Laterza, Bari 2012, p. 54.

CAPITOLO 1

L'EVOLUZIONE DEL DIBATTITO CULTURALE SULLA CONSERVAZIONE DELLE CITTÀ STORICHE E DEL PAESAGGIO

Nel 1960, con la redazione della *Carta di Gubbio*, per la prima volta sono previsti specifici strumenti operativi per la salvaguardia dei ‘centri storici’ e si avvia un dibattito nazionale e internazionale sulle questioni relative alla conservazione delle città storiche e del paesaggio. Ma l’attenzione alle tematiche in esame nasce nel XIX secolo quando la crescita della città moderna genera significative trasformazioni urbane minacciando i beni culturali che la città stessa contiene. Nel primo capitolo è svolta una breve sintesi delle vicende che hanno interessato le città a partire dalla rivoluzione industriale fino alla metà del secolo scorso. Piuttosto, è compiuta un’attenta disamina dei principali documenti di riferimento che testimoniano l’evoluzione degli approcci e dei principi della disciplina del restauro relativi agli argomenti affrontati nella ricerca. Partendo dall’analisi della *Carta di Gubbio* (1960) e giungendo alle *Conclusions and Recommendations, Hammamet Workshop* (2012) sono, quindi, sviluppate alcune riflessioni sull’evoluzione del concetto di bene culturale che ha portato al centro del dibattito culturale prima il ‘centro storico’ e poi la ‘città storica’, affrontando alcuni aspetti come il ruolo dell’urbanistica per la conservazione degli ‘ambienti antichi’, il valore sociale ed economico degli interventi di restauro, la necessaria attenzione ai bisogni ‘spirituali’ dell’uomo, ecc. Alcune considerazioni sono compiute sui termini ‘ambiente’, ‘territorio’ e ‘paesaggio’ per evidenziare il diverso significato ad essi attribuito dai documenti nazionali e internazionali presi in esame.

Qui di seguito si affrontano, distinguendone il riferimento temporale, gli orientamenti internazionali. Dapprima, il riferimento è costituito dai documenti redatti da Organizzazioni intergovernative (UNESCO) e non governative (ICOMOS) a partire dal 1960 al 1999, e si evidenziano le questioni relative al ‘centro storico’, anche se fin dagli anni ‘60, soprattutto ad opera dell’UNESCO già si era sviluppata una certa sensibilità alle tematiche ambientali e paesaggistiche. Poi, sono illustrate le dissertazioni che si sono sviluppate a partire dal 2000, anno di redazione della Convenzione europea del paesaggio, e che hanno generato la nascita del concetto di Historic Urban Landscape (HUL), oggetto di una raccomandazione internazionale.

1.1 Centri storici e città storiche: due ‘concetti’ a confronto nel dibattito internazionale

Il passaggio dalla ‘città moderna’ alla ‘città contemporanea’

¹ ha dato luogo al formarsi di situazioni critiche. Un’immagine significativa della crisi affrontata dalle città nel periodo di transizione è fornita dalle parole di Le Corbusier di seguito riportate:

«Con una violenta rottura, unica negli annali della storia, tutta la vita sociale dell’Occidente s’è staccata in questi ultimi tre quarti di secolo dalla sua cornice relativamente tradizionale e ben armonizzata con la geografia.

L’esplosivo che ha prodotto questa rottura è costituito dall’improvviso irrompere - in una vita fino allora scandita dal passo del cavallo - della velocità nella produzione e nei trasporti delle persone e delle cose. Al suo apparire, le grandi città esplodono o si congestionano, la campagna si spopola, le province sono violate nella loro intimità. I due insediamenti umani tradizionali, la città e il villaggio, attraversano una crisi drammatica. I centri abitati si estendono senza forma, indefinitamente. La città come organismo urbano coerente scompare; il villaggio, già organismo rurale coerente, mostra i sintomi d’una decadenza sempre più rapida: messo bruscamente a contatto con la grande città, perde il suo equilibrio e viene abbandonato.

Si direbbe che tutta la società, ebra di movimento e di velocità, si sia messa senza accorgersene a girare su se stessa, come un aeroplano entrato in vite in un banco di nebbia sempre più fitta.

Da una simile ebbrezza non si vien fuori che con la catastrofe, quando ci si schianta al suolo»

(Le Corbusier, 1946)².

Con la rivoluzione industriale le città europee mutano la propria struttura, ma soltanto successivamente tali cambiamenti saranno percepiti come problemi da risolvere. ‘L’urbanistica moderna’ nasce, infatti, perché era necessario «*un intervento riparatore*» agli effetti delle trasformazioni subite dalle città industriali (L. Benevolo, 1963)³. Ma le

¹ Bernardo Secchi nel testo *Città moderna, città contemporanea e loro futuri*, pubblicato in: G. DEMATTEIS, F. INDOVINA, A. MAGNAGHI, E. PIRODDI, E. SCANDURRA, B. SECCHI, L. BENEVOLO, *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano 1999, individua tre periodi che hanno interessato le trasformazioni delle città europee: il primo periodo va dal Rinascimento al XIX secolo (periodo moderno); il secondo periodo è compreso tra gli anni ’10 e gli anni ’60 (periodo breve) e l’ultimo periodo riguarda gli ultimi anni dello scorso millennio.

² LE CORBUSIER, *Maniera di pensare l’urbanistica*, 1946, edizione consultata Economica Laterza, Bari 2011, p.5.

³ L. BENEVOLO, *Le origini dell’urbanistica moderna*, 1963, edizione consultata Universale Laterza, Bari 2012, p. 7. Nel paragrafo ‘La formazione della città industriale’ del libro sono esposti «gli effetti delle trasformazioni economiche sugli insediamenti urbani e rurali, che si delineano in Inghilterra fra il 1760 e

realizzazioni dell'urbanistica, nel momento stesso in cui nascono, diventano ovunque oggetto di controversie e discussioni. Françoise Choay individua due diversi modelli di azione: il ‘modello progressista’ e il ‘modello culturalista’. Il primo (Owen, Fourier, Richardson, Cabet, Proudhon)⁴ pone la sua base critica sulla condizione dell’individuo, rifiutando tutto il patrimonio artistico del passato per sottoporsi esclusivamente alle leggi di una ‘geometria naturale’: nuovi ordinamenti semplici e naturali sostituiscono le disposizioni e gli ornamenti tradizionali.

Il ‘modello culturalista’, invece, pone la sua base critica nella condizione della comunità umana e della città (deriva dalle opere di Ruskin e di William Morris). All’interno di essa, l’individuo non è più, come nel modello progressista, un’unità intercambiabile, ma ciascun membro della comunità ne costituisce, al contrario, un elemento insostituibile. Lo scandalo storico, punto di partenza dei seguaci del modello culturalista, è la scomparsa dell’antica unità organica della città, sotto la pressione disintegratrice della industrializzazione⁵.

Anche Roberto Pane, nell'affrontare il tema degli ‘ambienti antichi’, ha individuato in Morris «il primo a cogliere il delinearsi di una estraniazione, come risultato del progresso meccanico, e a denunziarla come una vera e propria minaccia per la civiltà moderna» e dunque ad affrontare il problema del «passaggio dall’idea di monumento, in quanto valore per sé stante, all’idea dell’insieme ambientale»⁶.

Contro l’isolamento dei monumenti si è pronunciato Camillo Sitte⁷, il quale ha contrapposto i «diritti dell’arte» alle preoccupazioni «tecnico-utilitaristiche» delle

il 1830», pp.13-35. Anche Françoise Choay attribuisce al termine urbanisme (urbanistica) delle origini relativamente recenti e sostiene che esso sia strettamente legato all’espansione della società industriale avvenuta verso la fine del secolo XIX. Tale disciplina, inoltre, si differenzia dalle arti urbane precedenti per la sua «ambizione scientifica»; F. CHOAY, *La città. Utopie e realtà*, 1965, edizione consultata Piccola Biblioteca Einaudi, Torino 2000, pp. 4-5.

⁴ Per approfondimenti sull’opera di Owen, Fourier e Cabet che «formano [...] il grande serbatoio di idee da cui muoveranno in seguito le esperienze urbanistiche del periodo successivo, fino ad oggi», si rimanda al paragrafo ‘Le utopie del secolo XIX’ in L. BENEVOLO, *Le origini dell’urbanistica*... cit., pp. 61- 116.

⁵ F. CHOAY, *La città. Utopie...* cit., pp. 3-26.

⁶ R. PANE, *Dal monumento isolato all’insieme ambientale*, da *Attualità dell’ambiente antico*, 1967, in IDEM, *Attualità e dialettica del restauro. Educazione all’arte, teoria della conservazione e del restauro dei monumenti*, Antologia a cura di M. Civita, Mario Solfanelli, Chieti 1987, p. 238. Per comprendere come Morris considerasse la dimensione urbana e del paesaggio nell’affrontare il problema della tutela dei monumenti si rimanda al paragrafo ‘Il valore sociale della conservazione dei monumenti e dell’ambiente antico’ in B.G. MARINO, *William Morris. La tutela dei monumenti come problema sociale*, ESI, Napoli 1993, pp. 45-51.

⁷ Per approfondimenti sulla battaglia di Sitte contro l’isolamento dei monumenti si rimanda al Capitolo 1 - ‘La città del XIX secolo e il rapporto con l’esistente’ in M. GIAMBRUNO, *Verso la dimensione urbana della conservazione*, Alinea, Firenze 2002, pp.17-42.

esperienze urbanistiche. Egli ha, inoltre, indicato come intervenire nelle «vecchie città» e quale rapporto assumere con la storia, ispirando l'opera di ingegneri ed architetti come nel caso di Charles Buls a Bruxelles⁸.

In Italia la prassi urbanistica si delinea in ritardo rispetto alle altre nazioni europee, in quanto le città italiane non hanno subito significative trasformazioni fino all'Unità. Nella nostra Nazione si assiste all'esportazione dell'idea di Haussmann per il piano per Parigi, assunto come modello per gli interventi da effettuarsi.

Tale riferimento è ritenuto da diversi autori e intellettuali una 'copertura culturale' alle operazioni speculative che la borghesia voleva attuare; si attinge ad esso, cioè, solo su di un piano epidermico formale e non su quello dei contenuti. Si operano sventramenti nei tessuti storici e demolizioni delle mura cittadine lasciando spazio per nuove edificazioni⁹.

All'esempio parigino dell'Haussmann sono ispirati il piano che l'Ufficio Tecnico del Comune di Roma redige nel 1873, il primo piano di Roma capitale¹⁰ e il piano Poggi per Firenze del 1884. Sempre per il periodo tra l'Unità e la Grande Guerra vanno ricordati i piani redatti per Catania, Bologna e Milano nessuno dei quali sfugge alla «logica del capitale».

Questi progetti urbanistici hanno fallito non solo sul piano della ricerca culturale, per il servilismo al potere dei loro autori, ma hanno fallito anche sul piano tecnico per la superficialità delle loro impostazioni e per la quasi totale inesistenza dei problemi-copertura che si ponevano, arrivando all'assurdo di aggravare quei mali che volevano risolvere»¹¹.

Nel panorama italiano, all'interno del dibattito circa le città antiche, un ruolo significativo è ricoperto da Gustavo Giovannoni. Questo infatti, fin dal 1913, anno di pubblicazione

⁸ «Questi realizza per la sua città un piano urbanistico che prevedeva tra l'altro la salvaguardia dell'intera Piace d'Or al cui insieme riconosceva un valore di «ambiente» non trasmettibile assicurando solo la sopravvivenza di qualche architettura. Il merito del Buls non fu, comunque, solo questo, quanto piuttosto l'aver affermato, ed attuato, la necessità di relazionare, all'interno del piano regolatore, gli interventi nel nuovo sobborgo alle trasformazioni del vecchio centro ritenendo che solo così la conservazione dei valori storico-artistici non ostacolasse le moderne esigenze del traffico e dell'igiene»; E. VASSALLO, *Centri antichi 1861-1974, note sull'evoluzione del dibattito*, «Restauro», n.19, 1975, pp. 4-5.

⁹ *Ivi*, pp. 6-7.

¹⁰ «I lavori effettuati hanno arrecato danni gravissimi alla città e per la loro discontinuità hanno mancato completamente lo scopo: si sono demolite strisce compatte dell'edilizia antica, «miserrime case del passato», per introdurne una nuova, eterogenea, tenuta a scala di monumento; «si è frazionato il centro storico in tanti pezzi staccati che non comunicano fra loro né spazialmente né socialmente»; si è alterato il sito di molti monumenti modificandone le originarie condizioni prospettiche.» *Ivi*, p. 8.

¹¹ *Ivi*, pp. 4-10.

del testo *Vecchie città ed edilizia nuova*¹², propone la teoria del diradamento edilizio in opposizione agli sventramenti che si andavano effettuando¹³.

Ma all'inizio del secolo XX insorgono anche le avanguardie del movimento moderno, indicato da F. Choay come «nuova versione del modello progressista» che trova una prima espressione nella *Cité industrielle* dell'architetto Tony Garnier e troverà a partire dal 1928, il suo organo di diffusione in un movimento internazionale, il gruppo del CIAM (Congresso Internazionale di Architettura Moderna)¹⁴.

Il momento fondamentale dell'esperienza del movimento moderno in tema di centri antichi, nel periodo tra le due guerre, è, comunque, la redazione della *Carta di Atene* o *Carta dell'Urbanistica* del 1933 che il CIAM elaborò dopo aver discusso i problemi della «città» analizzando 33 casi. Il documento, in 95 punti, fu pubblicato da Le Corbusier solo nel 1941. I punti che si riferiscono al patrimonio storico-artistico della città vanno dal 65 al 70. Nel citato documento si raccomanda di salvaguardare i monumenti perché «*si tratta di preziose testimonianze ... esse fanno parte del patrimonio umano e coloro che ne sono i proprietari o hanno il compito di difenderle hanno la responsabilità e l'obbligo di fare tutto il possibile per trasmettere intatta ai secoli futuri questa nobile eredità*».

Il documento dà grande importanza ai monumenti ed agli ambienti antichi: si afferma, infatti che «*i valori architettonici devono essere salvaguardati sia che si tratti di edifici isolati che di interi nuclei urbani*»; e condanna la pseudo-architettura, l'architettura del compromesso, «*impiegare con pretesti estetici stili del passato nelle nuove costruzioni innalzate nelle zone storiche porta a conseguenze nefaste. Non si dovrà tollerare in alcun modo che questa consuetudine si continui o che si ricorra, sotto qualsiasi forma, a iniziative del genere. Mescolando il falso con l'autentico ben lungi dal realizzare un'impressione unitaria e dare la sensazione della purezza di stile, non si giunge che ad una ricostruzione artificiosa atta proprio a screditare le stesse testimonianze autentiche che più interessano difendere*»¹⁵.

¹² G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, in «Nuova Antologia», n. 249, 1913, pp.449-472.

¹³ Per approfondimenti sull'attività di Giovannoni relativa alla conservazione dei nuclei antichi si rimanda al Capitolo 3 - 'I "centri storici" dell'Italia del primo Novecento: Gustavo Giovannoni' in M. GIAMBRUNO, *Verso la dimensione urbana...* cit., pp.71-98.

¹⁴ F. CHOAY, *La città. Utopie...* cit., pp. 27-31.

¹⁵ E. VASSALLO, *Centri antichi 1861-1974...* cit., pp. 16-31.

L'influenza di Le Corbusier nella redazione della Carta è molto forte; l'architetto, infatti, già qualche anno prima della redazione della Carta del 1933 si era espresso a favore della continuità con il passato¹⁶.

F. Choay, invece, evidenzia alcuni punti deboli del documento. La studiosa sostiene che la Carta è stata ispirata dall'*«immagine dell'uomo tipo» e che analizza i bisogni umani universali nel quadro di quattro grandi funzioni: abitare, lavorare, circolare, coltivare il corpo e lo spirito. È su questa base che si dovrebbe potere determinare a priori, con ogni certezza, quello che Gropius definisce «il tipo ideale dell'insediamento umano»*¹⁷.

In Italia i protagonisti del movimento moderno sono: G. Terragni, il Gruppo 7, E. Persico, P. Bottino, G. Michelucci, i B.B.P.R. e molti altri. Loro aderiscono ai principi sanciti dalla

¹⁶ Ricordiamo, ad esempio, i seguenti passi di alcuni suoi scritti:

«Recentemente un giovane architetto viennese, con il tono sconsolato di chi ha perso ogni illusione, preannunciava l'imminente morte della vecchia Europa; la giovane America soltanto sembrava poter alimentare le nostre speranze.

«Non si tratta più del problema dell'architettura in Europa» diceva. «Ci siamo faticosamente trascinati sino ad oggi, oppressi, annientati dal grave fardello della nostra cultura storica. Il Rinascimento, quindi i vari stili Luigi, ci hanno esaurito. Siamo troppo ricchi, siamo sazi e annoiati, non abbiamo più la verginità con cui si può creare un'architettura.»

*«Il problema dell'architettura della vecchia Europa» gli risposi «è quello della grande città moderna. Sarà un Si o un No, la vita o il lento estinguersi. Ma la vita continuerà, se vogliamo. E proprio le nostre pesanti eredità culturali ci aiuteranno a raggiungere la soluzione pura, decantata attraverso il sottile vaglio della ragione e di una sensibilità eccezionalmente evoluta»; LE CORBUSIER, *Urbanistica*, 1925, edizione consultata il Saggiatore, Milano 2011, p. 15.*

E continuando:

«La città si opprime con le sue linee spezzate; dal suo profilo a denti di sega non ci lascia intravvedere che ritagli di cielo. Dove ce ne andremo a cercare un po' di pace?

Nei centri storici: là dove le masse sono distribuite con un rigoroso criterio di ordine intorno a un preciso centro lungo ben determinati assi.

Sviluppi in orizzontale, magnifici prismi, piramidi, sfere, cilindri. Li vediamo in tutta la loro purezza e possiamo calcolarne con estrema precisione il tracciato. Con un senso di profondo piacere.

Salendo verso il nord, le guglie dentellate delle cattedrali ci procurano un'acuta sofferenza fisica, risvegliano il dramma di spiriti in lotta, inferno e purgatorio. Immagini di foreste d'abeti sotto pallidi raggi di luce e fredde nebbie.

Il nostro corpo sente il bisogno di sole.

Ci sono forme che proiettano ombra»; Ivi, Milano 2011, p. 72.

¹⁷ Secondo la studiosa, questo modello si applicherà nello stesso modo, attraverso uno spazio planetario omogeneo, dove ogni determinazione topografica viene esclusa. L'indipendenza, rispetto all'ambiente non risulta più soltanto, come nel secolo XIX, dalla certezza di detenere la verità di una bella forma, ma anche da nuove possibilità tecniche: nasce così *«l'architettura del bulldozer»*, che livella le montagne e colma le valli. Purché assolva le sue funzioni e sia efficace, gli urbanisti adotteranno lo stesso piano urbano sia in Francia, che in Giappone, negli Stati Uniti e nell'Africa del Nord. Le Corbusier arriverà a proporre praticamente lo stesso schema per Rio e Algeri, e il piano per la ricostruzione di Sain-Dié riproduce, in piccola scala, il piano Voisin di Parigi degli anni '20.

*Non meno che dall'ambiente, la pianta della città progressista risulta indipendente dalle coercizioni della tradizione culturale; essa vuole esprimere soltanto una demiurgica libertà della ragione al servizio dell'efficienza e dell'estetica; saranno questi due imperativi a conferire il particolare carattere dello spazio del modello progressista»; F. CHOAY, *La città. Utopie...* cit., pp. 27-31.*

Carta dell'urbanistica del 1933¹⁸. Ricordiamo, ad esempio, il P. R. di Bologna di Bottoni dove, per la prima volta, si parla di intervento pubblico (ente case popolari) per il risanamento dei «quartieri malsani». Bottoni è il primo a parlare in termini così precisi di «intervento pubblico nel centro storico», ed a preparare un piano che si preoccupi di evitare l'allontanamento della popolazione residente, un piano, dunque, che non miri ad una utilizzazione speculativa del tessuto storico.

In realtà, già nel 1931, sempre ad Atene, si era svolta la «Conferenza internazionale di esperti per la protezione e la conservazione dei monumenti di arte e di storia» sotto il patrocinio della Società delle Nazioni. Gli argomenti fondamentali dibattuti riguardavano soprattutto gli aspetti legislativi e tecnici nel campo del restauro dei monumenti; in particolare si ragionò sull'utilizzo delle moderne tecnologie e dei nuovi materiali nelle operazioni di restauro e si discusse sulla corretta utilizzazione dei monumenti restaurati. Sebbene l'impostazioni metodologica ed i criteri fondamentali del restauro sono definiti in maniera apprezzabile, la Conferenza si esprime poco in termini di tutela dell'ambiente. L'unica considerazione di rilievo è il riconoscimento degli «ambienti naturali» quali beni da tutelare. È, poi, particolarmente importante sottolineare le conclusioni comuni ai due documenti: entrambi riconoscono l'assoluta necessità della conservazione dei monumenti, patrimonio comune insostituibile, e il «dovere internazionale» di provvedere al suo restauro; infine, l'obbligo di dichiarare in sede operativa tutte le azioni che si compiono sui monumenti¹⁹.

Pochi anni dopo, nel 1939, saranno emanate le due leggi di tutela – L.1089/39 “Tutela delle cose di interesse storico e artistico” e L. 1497/39 “Protezione delle bellezze naturali” – che, come è noto, non sono riuscite a garantire un'efficace salvaguardia del patrimonio storico, essendo l'azione di tutela legata a vincoli puntuali.

Nel 1942, invece, entrerà nel nostro ordinamento la Legge Urbanistica Nazionale e pochi anni dopo l'articolo 9 della Costituzione sancirà che: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

¹⁸ Degli autori citati ricordiamo il Piano di Aosta (1936) e di Pavia (1933) dei BBPR; il Piano per Genova, Verona e Piacenza (1930) di Bottoni.

¹⁹ E. VASSALLO, *Centri antichi 1861-1974...* cit., pp. 16-31.

Il tema dei centri antichi è dunque accantonato durante il periodo della ricostruzione e l'attenzione degli studiosi si rivolge principalmente ai lavori di restauro che, numerosissimi, si andavano compiendo in tutta Italia. Il dibattito culturale nel corso degli anni '50 è incentrato sul rapporto antico-nuovo che ha tra le fila dei protagonisti Roberto Pane. Lo studioso, in *Città antiche ed edilizia nuova* (1959), risponde agli «inconcilianti»²⁰ che «se il nuovo e l'antico non possono sussistere insieme vuol dire semplicemente che tra noi ed il passato si è prodotta una incolmabile frattura; cioè che storia e tradizione di cultura sono parole prive di senso e che il passato può solo fornire i motivi di curiosità archeologica, visto che non giova più ad illuminare il nostro presente»²¹.

È a partire dagli anni '60 che il dibattito nazionale e internazionale sulle questioni inerenti i centri storici e il paesaggio diventa sistematico.

Il primo documento di notevole interesse risulta la *Carta di Gubbio* che rappresenta la *Dichiarazione finale del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il risanamento dei centri storici* promosso a Gubbio nel 1960.

Con la Carta di Gubbio non solo il termine ‘salvaguardia’ è esteso al centro storico nella sua interezza, ma sono affrontati alcuni temi che in seguito saranno oggetto di ampi dibattiti: il ruolo dell’urbanistica nella conservazione dei centri storici, il valore ambientale dell’edilizia storica ‘minore’, il valore sociale che ogni progetto deve assumere in una città, ecc. Eppure il documento non affronta ancora il tema del “paesaggio”, piuttosto rivolge l’attenzione a particolari porzioni di territorio.

Nella *Carta di Gubbio* si sottolinea il ruolo fondamentale della disciplina urbanistica per la salvaguardia dei ‘centri storici’. Si ritiene necessario individuare, in fase di pianificazione comunale, le aree da salvaguardare²² prevedendo a tale scopo «piani di risanamento conservativo»²³. Sono, poi, fornite delle indicazioni sui criteri che tali

²⁰ Così definisce coloro che sostengono la «tesi di inconciliabilità tra edilizia nuova e antica».

²¹ R. PANE, *Città antiche edilizia nuova*, da *Città antiche edilizia nuova*, 1959, in IDEM, *Attualità e dialettica...* cit, pp. 115-116.

²² Nel documento si riconosce la «necessità di un’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».

²³ Viene, inoltre, riconosciuta «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».

interventi di risanamento conservativo devono rispettare: sono rifiutati il ripristino e le aggiunte stilistiche, il rifacimento mimetico, le demolizioni di edifici a carattere ambientale anche modesto, nonché ogni ‘diradamento’ ed ‘isolamento’ di edifici monumentali attuati con demolizioni nel tessuto edilizio.

Nel documento, infine, è già presente l’attenzione ai temi di carattere sociale e, in particolare, alla necessità di una rioccupazione delle botteghe, dopo il risanamento, da parte degli originari abitanti²⁴.

Nel 1961, i comuni di Ascoli Piceno, Erice, Ferrara, Genova, Gubbio, Perugia e Venezia – che avevano partecipato al convegno di Gubbio –, fondano l’Associazione Nazionale per i Centri Storici-Artistici (ANCSA)²⁵. Giovanni Astengo, che è tra i maggiori artefici dell’ANCSA, considera determinante il contributo dell’urbanistica nella definizione delle scelte riguardanti direttamente il centro storico e le decisioni adottate per l’«in-torno», essenziali quanto le prime ad assicurare la sopravvivenza degli antichi contesti. Inoltre, le esperienze in atto condotte da alcuni dei Comuni promotori del Convegno consentono di articolare il tema del risanamento nelle sue molteplici declinazioni – tecniche, finanziarie, giuridiche – e di proporre come nodale la variabile sociale, ovvero il tema della residenza nei centri storici²⁶.

Ma la discussione sull’importanza dell’urbanistica nonché sulla necessità di salvaguardia del contesto ambientale è affrontata negli stessi anni anche da Roberto Pane. Nei saluti al

²⁴ Nel documento si dichiara 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 la 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».

²⁵ Per approfondimenti sull’attività svolta dall’ANCSA dal 1961 al 2011 si rimanda a C. DI BIASE, *50 anni Ansa*, in AA. Vv., *Paesaggi e città storiche...* cit., pp. 219-241.

²⁶ «Con questa base di partenza, il compito che l’Associazione si attribuisce è così riassunto nell’art. 3 del suo statuto:

1. promuovere studi e ricerche a carattere storico, urbanistico, socio-economico, gestionale e legislativo per la salvaguardia e il risanamento dei centri italiani di antica origine;
2. raccogliere e coordinare le risultanze degli studi e delle ricerche compiute a tali fini dai comuni e da altri Enti interessati, da studiosi ed esperti nelle discipline coinvolte;
3. promuovere iniziative di diffusione, di informazione e di coinvolgimento di tutti gli Enti e le persone aventi interesse a tale opera di risanamento e di salvaguardia;
4. promuovere interventi da parte dei Comuni e cooperare alla loro attuazione presentando agli Enti o ai privati interessati opera di consulenza critica e di assistenza tecnica sia in fase di progettazione che di realizzazione degli interventi;
5. promuovere provvedimenti legislativi ed amministrativi per l’attuazione di detti interventi;
6. promuovere e svolgere ogni altra attività ritenuta attinente ai fini sociali»; *Ivi*, p. 219.

Congresso *Attualità urbanistica del monumento e dell'ambiente antico* (1959) egli sostiene che «il moderno restauro dei monumenti è strettamente legato alla tutela di tutto il centro antico e che, per conseguenza, attraverso tale esigenza ormai universalmente accettata, la materia stessa del restauro e della conservazione non può considerarsi indipendente dal piano regolatore urbano; che anzi nessuna tutela è concepibile se non in stretta coerenza con una generale ed organica previsione urbanistica che si ispiri ad una più vasta esperienza di cultura»²⁷.

In *Teoria della conservazione e del restauro dei monumenti* (1967) lo stesso Pane, inoltre, auspica una «rigorosa subordinazione del concetto stesso di conservazione del monumento al contesto ambientale» condannando «le cosiddette 'liberazioni' o 'valorizzazioni'». L'autore sostiene la necessità di un programma di tutela previsto dal «piano regolatore urbano»²⁸.

Inoltre egli introduce il concetto di ‘diradamento verticale’ al posto di quello orizzontale, introdotto da Giovannoni, che ha determinato la distruzione di «primitivi tracciati urbanistici»²⁹.

Non dimentichiamo che Roberto Pane è tra i principali fautori della *Carta di Venezia* del 1964, la quale con l'art. 1³⁰ estende definitivamente il concetto di bene culturale dal

²⁷ L'autore continua: «Per meglio individuare la legittimità di tali nuovi orientamenti, ciascuno di voi è in grado di richiamare alla memoria numerosissimi rapporti di situazioni monumentali nelle quali, col pretesto di un'assurda ed antistorica "liberazione", è stata operata una vera e propria alienazione, riducendo un edificio illustre ad una solitudine per la quale esso non era mai stato pensato né desiderato; e non di rado l'assurdo monologo al quale tale edificio è stato ridotto non è tanto opera della "ignoranza attiva" (come Goethe giustamente definiva l'attività pratica non culturalmente qualificata) quanto di quella speculazione che, per rendersi accetta, si compiace spesso di assumere la maschera di Mecenate». R. PANE, *Attualità urbanistica del monumento e dell'ambiente antico*, da *Città antiche edilizia nuova*, 1959, in IDEM, *Attualità e dialettica ... cit.*, pp. 134-135.

²⁸ IDEM, *Teoria della conservazione e del restauro dei monumenti*, da *Attualità dell'ambiente antico*, 1967, in *Ivi*, pp. 177-178.

²⁹ «Ammessa dunque la necessità della conservazione dei rapporti ambientali, nessuna deroga rispetto alle altezze medie, presenti nelle zone di maggior interesse, dovrebbe essere ammessa. E qui mi si consenta di ricordare che per la tutela dei centri storici ho già da molti anni suggerito un criterio che ha trovato accoglimento nella nuova legge urbanistica proposta in Italia. Esso sta a dimostrare la legittimità dell'eventuale diradamento verticale al posto di quello orizzontale, che è stato purtroppo seguito sino ad ora, con la conseguenza di alienare in notevole misura i primitivi tracciati urbanistici. Il diradamento verticale - consistente nell'assegnare, all'edilizia di sostituzione, altezze minori di quelle presenti - mentre non riduce il numero degli abitanti, data la migliore utilizzazione attuale degli spazi e la minore altezza dei vani, giova a restituire agli ambienti antichi quel rapporto di masse che era presente prima che avesse inizio, in molte città europee, specie a partire dall'Ottocento, quell'intensificazione verticale che ha progressivamente contribuito a degradare le locali condizioni di vita»; *Ivi*, pp. 178-179.

³⁰ 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».

singolo monumento all'«ambiente urbano o paesistico». Anche gli artt. 6 e 7³¹ legano l'operazione di conservazione di un monumento a quella di conservazione dell'ambiente in cui si trova. Si ritorna a parlare di 'ambienti monumentalì' all'art. 14³². È evidente il continuo ricorso al termine 'ambiente', mentre non è mai utilizzata la parola 'paesaggio'. Questo potrebbe dipendere dalla sovrapposizione del concetto di ambiente a quello di paesaggio ad opera soprattutto di architetti ed urbanisti, tra i quali anche Roberto Pane; tale sovrapposizione è esposta da Roberto Gambino nel testo *Conservare Innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*³³. L'autore sostiene che nel momento in cui il concetto d'ambiente ricomprende il riferimento alle forme fisiche, naturali o impresse dall'uomo, ai segni della storia e alle stesse valenze culturali, esso rischia inevitabilmente di sovrapporsi a quello di paesaggio.

La nozione di 'ambiente urbano' si ritrova, ancora, nella *Carta Italiana del Restauro* del 1972, dove tra le opere d'arte sono inclusi «i complessi di edifici d'interesse monumentale, storico o ambientale, particolarmente i centri storici [...] i giardini e i parchi che vengono considerati di particolare importanza» (art. 2).

Particolarmente significativo risulta l'allegato d dello stesso Documento dove sono date 'Istruzioni per la tutela dei Centri Storici'. Nelle prime righe sono fornite indicazioni per l'individuazione dei centri storici³⁴.

³¹ All'art. 6 si legge infatti: «La conservazione di un monumento implica quella della sua condizione ambientale. 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».

Ed ancora all'art. 7: «Il monumento non può essere separato dalla storia della quale è testimone, né dall'ambiente in cui si trova. Lo spostamento di una parte o di tutto il monumento non può quindi essere accettato se non quando la sua salvaguardia lo esiga o quando ciò sia significato da cause di eccezionale interesse nazionale o internazionale».

³² Art. 14: «Gli ambienti monumentalì debbono 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 vi sono eseguiti devono ispirarsi ai principi enunciati negli articoli precedenti».

³³ R. GAMBINO, *Conservare innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino 1997, p. 24.

³⁴ «[...] ai fini dell'individuazione dei Centri Storici, vanno presi in considerazione non solo i vecchi 'centri' urbani tradizionalmente intesi, ma - più in generale - tutti gli insediamenti umani le cui strutture, unitarie o frammentarie, anche se parzialmente trasformate nel tempo, siano state costituite nel passato o, tra quelle successive, quelle eventuali aventi particolare valore di testimonianza storica o spiccate qualità urbanistiche o architettoniche. Il carattere storico va riferito all'interesse che detti insediamenti presentano quali testimonianze di civiltà del passato e quali documenti di cultura urbana, anche indipendentemente dall'intrinseco pregio artistico o formale o dal loro particolare aspetto ambientale, che ne possono arricchire o esaltare ulteriormente il valore, in quanto non solo l'architettura, ma anche la struttura urbanistica possiede, di per se stessa, significato e valore».

Ancora una volta si dibatte sul rapporto tra urbanistica e conservazione. Risulta evidente la volontà di collegare il centro storico all'intero territorio per un recupero che parti «dall'esterno della città, attraverso una programmazione adeguata degli interventi territoriali»³⁵. Quindi si era intuito che scelte programmatiche ed operative, relative all'intero territorio, avrebbero avuto una ricaduta sullo stesso tessuto storico (mobilità e trasporti, nuova edificazione, riqualificazione di aree degradate, ecc.).

La riqualificazione, la rigenerazione e dunque la valorizzazione di una città non può essere pensata per parti indipendenti tra loro, per ‘settori’. Solo un progetto complesso e d’insieme che tenga conto delle interrelazioni tra i diversi aspetti che riguardano la città, può dar vita a nuovi scenari in cui il patrimonio culturale assuma un ruolo determinante per lo sviluppo stesso della città.

La *Carta del '72*, inoltre, sembra anticipare quanto sancito all’art. 10 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio in vigore dal 2004, dove sono inclusi tra i beni culturali «le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico».

Il territorio, infatti, si ritiene composto da «singoli elementi», quali strade, piazze, cortili, giardini, ecc., per i quali si auspica una conservazione dei caratteri «formali» e «tipologici»³⁶.

³⁵ «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. Perché l’organismo urbanistico in parola possa essere adeguatamente salvaguardato, anche nella sua continuità nel tempo e nello svolgimento in esso di una vita civile e moderna, occorre anzitutto 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».

³⁶ «Per quanto riguarda i singoli elementi attraverso i quali si attua la salvaguardia dell’organismo nel suo insieme, sono da prendere in considerazione tanto gli elementi edilizi, quanto gli altri elementi costituenti gli spazi esterni (strade, piazze ecc.) ed interni (cortili, giardini, spazi liberi ecc.), ed altre strutture significanti (mura, porte, rocce ecc.), nonché eventuali elementi naturali che accompagnano l’insieme caratterizzandolo più o meno accentuatamente (contorni naturali, corsi d’acqua, singolarità geomorfologiche ecc.).

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 espressione di funzioni che hanno caratterizzato nel tempo l'uso degli elementi stessi». Ed ancora: «A questo proposito occorre precisare che per risanamento conservativo devesi intendere, anzitutto, il mantenimento delle strutture viario-edilizie in generale (mantenimento del tracciato, conservazione della maglia viaria, del perimetro degli 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 solo nella misura in cui ciò sia compatibile con la conservazione del carattere generale delle strutture del centro storico».

Gli strumenti di pianificazione individuati sono, ancora una volta, quelli di livello comunale³⁷. Anche oggi, in effetti, sono i piani urbanistici comunali che determinano il destino dei beni culturali che la città contiene. Essi, infatti, forniscono indirizzi operativi ed è a questi che ogni intervento sul territorio deve far riferimento. Risulta evidente che l'auspicato restauro urbano è applicabile solo se la città è regolamentata da un Piano comunale ispirato ai principi e ai criteri della teoria del restauro.

Dopo i principi enunciati nella Carta di Venezia, ha fatto seguito, in molte nazioni, la promulgazione di nuove e più appropriate leggi di tutela. In Italia, invece, non si sono registrati significativi aggiornamenti legislativi. C'è, però, da segnalare che nel 1964 con L. 310, sulla base di una proposta del Ministro della Pubblica Istruzione L. Gui, fu costituita la commissione parlamentare di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio. La Commissione, presieduta dall'on. Franceschini nasceva con lo scopo di giungere ad una sostanziale riforma delle leggi di tutela del '39³⁸. La Commissione ultimò i suoi lavori nel marzo del 1966 e nell'anno successivo tutti gli atti e i documenti della Commissione furono pubblicati, in tre volumi dal titolo *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*³⁹.

Nella dichiarazione XXXIX è fornita la definizione di 'Beni culturali ambientali', nella Dichiarazione XL, invece sono definiti i centri storici urbani quelle «*strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimoniano i caratteri di una viva cultura urbana ...*». L'identificazione dei centri storici non è più, dunque, legata ad un intervallo temporale.

Non mancano infine nella stessa dichiarazione XL, delle indicazioni sulla loro tutela che si dovrà attuare mediante misure cautelari ed attraverso i piani regolatori che «*dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza*» ed allo stesso tempo rivitalizzarli «garantendo loro ragioni di vita economica e sociale, che consentano lo svolgimento di

³⁷ «- piani regolatori generali, ristrutturanti i rapporti tra centro storico e territoriale e tra centro storico e città nel suo insieme;

- piani particolareggiati relativi alla ristrutturazione del centro storico nei suoi elementi più significativi;
- piani esecutivi di comparto, estesi ad un isolato o ad un insieme di elementi organicamente raggruppabili».

³⁸ A. AVETA, *Conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale. Indirizzi e norme per il restauro architettonico*, Arte Tipografica, Napoli 2005, pp. 45-46.

³⁹ Cfr. AA. Vv., *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, 3 Voll., Colombo, Roma 1967.

una vita associata non depressa», proponendo dunque un tipo di tutela chiaramente attiva⁴⁰.

Le proposte della Commissione Franceschini non ebbero alcun esito ed il Governo non presentò al Parlamento i consequenziali provvedimenti legislativi. Dopo la costituzione, nel 1966, di una commissione interministeriale per una proposta di ristrutturazione dell'Amministrazione delle Belle Arti e la presentazione da parte di questa di un discutibile schema di disegno di legge, si arrivò, poi, all'insediamento nel 1968 della Commissione Papaldo: anche le proposte di questa rimasero disattese⁴¹.

Intanto a livello internazionale, ad opera dell'UNESCO e dell'ICOMOS erano redatte importanti Raccomandazioni e Convenzioni che andavano oltre i temi già affrontati e sviluppati in Italia.

È l'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura)⁴², infatti, che adotta le prime raccomandazioni e convenzioni sul tema del paesaggio. Ricordiamo ad esempio la *Recommendation concerning the Safeguarding of Beauty and Character of Landscapes and Sites* (1962); la *Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private works* (1968) ed infine la nota *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale* (16 novembre 1972).

Con la *Recommendation concerning the Safeguarding of Beauty and Character of Landscapes and Sites* (1962), oltre a riconoscere un interesse estetico ai siti e ai paesaggi, è attribuito agli stessi una triplice valenza: culturale, sociale ed economica. La protezione non deve essere estesa solo ai siti naturali ma essa riguardi anche i paesaggi e i siti la cui formazione è dovuta alle loro relazioni con l'uomo. Significative risultano anche le misure preventive indicate da seguire in ogni lavoro, per evitare che si possano danneggiare paesaggi e siti. Inoltre, già si era intuito il devastante effetto che avrebbero potuto avere su questi la costruzione di strade, i cartelloni pubblicitari e le insegne luminose, l'utilizzo di miniere e di cave e lo smaltimento dei prodotti di scarto, ecc.

⁴⁰ T. COLETTA, *La conservazione dei centri storici minori abbandonati. Il caso della Campania*, Tesi di dottorato, tutor: prof. Stella Casiello Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Storia dell'Architettura e Restauro, Dottorato in Conservazione dei Beni Architettonici - XVIII ciclo, pp. 6-7.

⁴¹ A. AVETA, *Conservazione e valorizzazione...* cit., pp. 45-46.

⁴² L'UNESCO è un'istituzione intergovernativa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ed è stata fondata a Parigi nel 1946.

Avendo percepito, poi, il rischio derivante dall'espansione delle città era auspicata la pianificazione urbana in ordine di urgenza per le città in via di rapido sviluppo.

Il documento, però, fa riferimento a «*zone di paesaggi*»⁴³ estesi; oggi, invece, si considera il paesaggio quale «*parte omogenea di territorio*»⁴⁴. Pare quindi che al termine ‘paesaggio’ sia attribuito il significato che studiosi e intellettuali attribuisco oggi al termine ‘territorio’.

Il documento, poi, richiede che la pianificazione imponga il divieto di inquinamento del suolo, dell'aria e dell'acqua. Tali elementi sono attualmente attribuiti alla sfera della protezione ambientale. Era infine ricordata l'importanza della funzione educativa ai fine della salvaguardia dei siti e dei paesaggi.

Ed è sempre l'UNESCO che avverte il pericolo che correva i beni culturali a causa dello sviluppo industriale e dell'urbanizzazione. Nel 1968 è firmata a Parigi la *Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private works* con la quale si auspicava una armonizzazione tra la conservazione del patrimonio culturale e le modifiche che seguono dallo sviluppo sociale ed economico.

La nozione di bene culturale è applicata a: «*i beni immobili, come i siti archeologici e storici o scientifici, strutture o altre caratteristiche di valore storico, scientifico, artistico o architettonico, religiosi o laici, tra cui gruppi di strutture tradizionali, quartieri storici in aree edificate urbane o rurali e le strutture etnologiche delle culture precedenti ancora esistenti in forma valida. Si applica a tali beni immobili costituenti rovine esistenti di sopra della terra, così come i resti archeologici o storici presenti all'interno della terra*».

⁴³ «*Scheduling of extensive landscapes 'by zones'*

16. *Extensive landscapes should be scheduled 'by zones'.*

17. *When, in a scheduled zone, the aesthetic character is of prime importance, scheduling 'by zones' should involve control of plots and observation of certain general requirements of an aesthetic order covering the use of materials, and their colour, height standards, precautions to be taken to conceal disturbances of the soil resulting from the construction of dams and the operation of quarries, and regulations governing the cutting down of trees, etc.*

⁴⁴ Cfr. F. GURRIERI, *Guasto e restauro del paesaggio. Fenomenologia del guasto-II Restauro del Paesaggio- La 'Convenzione Europea del Paesaggio'-Il 'Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio'-La 'Relazione Paesaggistica'*, Polistampa, Firenze 2011. Ma anche C. TOSCO in *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Laterza, Bari 2009, sostiene che: «un medesimo territorio quindi può presentare paesaggi diversi nel corso della sua storia».

Ma particolarmente significativa per le tematiche in esame risulta, certamente, la *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale* firmata a Parigi il 16 novembre 1972 e poi ratificata dallo Stato italiano con legge n.184 del 6 aprile 1977⁴⁵. È con tale Convenzione che viene, intatti, istituita la World Heritage List.

A Ciascuno Stato partecipe alla Convenzione fu riconosciuto l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale, situato sul proprio territorio (cfr. art. 4).

Fu, quindi, istituito un Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio culturale e naturale di valore universale eccezionale denominato ‘Comitato del patrimonio mondiale’. Ad ogni Stato partecipe alla Convenzione fu data la possibilità di sottoporre al Comitato un inventario dei beni del patrimonio culturale e naturale situati sul suo territorio e suscettibili di essere iscritti in un elenco.

In base agli inventari sottoposti dagli Stati, quindi, il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di ‘elenco del patrimonio mondiale’ (World Heritage List), un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, che considera di valore universale eccezionale (Outstanding Universal Value-OUV) (cfr. art. 11).

Affinché un Sito sia iscritto nella Lista deve pertanto presentare un valore eccezionale, universale, e soddisfare almeno due dei dieci criteri di selezione illustrati nelle Linee Guida per l'attuazione della Convenzione del Patrimonio Mondiale, le quali, predisposte per la prima volta nel 1977, costituiscono il riferimento per l'attuazione della Convenzione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale del 1972⁴⁶.

Tali Linee guida vengono periodicamente aggiornate e l'edizione attualmente vigente è quella del luglio 2013, WHC. 13/01, dove al punto 46 si parla di Mixed Cultural and Natural Heritage⁴⁷.

Al successivo punto 47, invece si definiscono i Cultural Landscapes: «*Cultural landscapes are cultural properties and represent the ‘combined works of nature and of*

⁴⁵ Cfr. R. A. GENOVESE, *Siti UNESCO e valori*, in AA. Vv., *Restauro e riqualificazione del centro storico di Napoli patrimonio dell'UNESCO tra conservazione e progetto*, a cura di A. AVETA e B.G. MARINO, Napoli 2012, pp. 132-141; L. PRESSOYRE, *The World Heritage Convention, twenty years later*, UNESCO Publishing, Parigi 1996.

⁴⁶ K. BASILI, *Costruire il sistema di gestione del sito Patrimonio Mondiale UNESCO ‘Venezia e la sua Laguna’ come una Learning Organization*, tutor: prof. Margiotta U., Università Ca’ Foscari Venezia, Dottorato di ricerca in Scienze della Cognizione e della Formazione - XXIII ciclo, p. 9.

⁴⁷ «Properties shall be considered as ‘mixed cultural and natural heritage’ if they satisfy a part or the whole of the definitions of both cultural and natural heritage laid out in Articles 1 and 2 of the Convention».

man' designated in Article 1 of the Convention. They are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal».

La definizione di ‘Cultural Landscape’ è, in sostanza, la stessa definizione di paesaggio della citata Convenzione europea del 2000.

La Convenzione del 1972, inoltre, istituisce un fondo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale di valore universale eccezionale, denominato ‘Fondo del patrimonio mondiale’ (art. 15).

Particolarmente interessanti sono i primi due articoli dove si distingue il patrimonio culturale da quello naturale⁴⁸.

Tra il patrimonio culturale sono inseriti i siti, che includono «opere dell'uomo e opere congiunte dell'uomo e della natura». Tale definizione è molto vicina a quella di paesaggio data nel 2000 all’art. 1 della Convezione europea⁴⁹.

Nel 2000, però, alla definizione di paesaggio si aggiunge il riconoscimento dell’azione dell'uomo, elemento fondamentale per l'esistenza stessa del paesaggio⁵⁰.

⁴⁸ Tra il patrimonio culturale sono inseriti: «i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico» (art. 1).

Mentre per patrimonio naturale si intendono: «i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico, le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo, i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale» (art. 2).

⁴⁹ «‘Paesaggio’ designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

⁵⁰ Michael Jakob infatti scrive che: «Il paesaggio rimanda – ciò risulta subito da questa formula – a tre fattori essenziali o condizioni sine qua non: 1. a un soggetto (nessun paesaggio senza soggetto); 2. alla natura (nessun paesaggio senza natura); 3. a una relazione tra i due, soggetto e natura, indicata dal segno «+» (nessun paesaggio senza contatto, legame, incontro tra il soggetto e la natura)». M. JAKOB, *Il paesaggio*, il Mulino, Bologna 2009, p. 31. Eugenio Turri invece scrive: «Il paesaggio si pone allora come interfaccia tra il fare e il vedere quello che si fa, tra il guardare-rappresentare e l'agire, tra l'agire e il riguardare. Secondo la metafora del paesaggio come teatro, si comprende allora come il rapporto dell'uomo con il territorio non riguardi soltanto o soprattutto la sua parte di attore, cioè il suo agire, trasformare la natura o l'ambiente ereditato, ma anche se non soprattutto il suo farsi spettatore. Infatti soltanto in quanto spettatore egli può trovare la misura del suo operare, del suo recitare, del suo essere attore che trasforma e attiva nuovi scenari: cioè il rispecchiamento di sé, la coscienza del proprio agire». E. TURRI, *Il Paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Marsilio, Venezia 1998, pp. 15-18.

In sostanza i documenti UNESCO affrontano in anticipo le tematiche relative al paesaggio sviluppate in anni successivi.

Ed ancora l'UNESCO adotta a Nairobi, il 26 November 1976, la *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*. Nel documento, poi richiamato nella *Recommendation on the Historic Urban Landscape* del 2011, non si parla di ‘centro storico’ ma di ‘Historic and architectural areas’. Al punto 4 si introduce, inoltre, il concetto di ‘authenticity’ la quale potrebbe essere compromessa da interventi sbagliati di restauro. Sono poi individuate misure di salvaguardia (dal punto 8 al punto 46) distinte in legali ed amministrative e tecniche, economiche e sociali. Molta importanza è riservata anche al ruolo dell’educazione e dell’informazione.

È nel 1994, che con il *Documento di Nara sull’Autenticità* è ampiamente trattato il concetto di autenticità. In particolare, relativamente al «giudizio sull’autenticità» è chiaro che esso dipende «*dalla natura del monumento o del sito e dal suo contesto culturale, è legato ad una molteplicità di fonti di informazione. Esse comprendono concezione e forma, materiali e sostanza, uso e funzione, tradizione e tecniche, situazione e ubicazione, spirito ed espressione, stato originario e divenire storico e possono essere sia interne che esterne all’opera. L’utilizzazione di queste fonti offre la possibilità di descrivere il patrimonio culturale nelle sue dimensioni specifiche sul piano artistico, tecnico, storico e sociale*».

L’ICOMOS (International Council of Monuments and Sites), invece, nasce a Parigi nel 1965. L’organizzazione non governativa nasce su sollecitazione di Gazzola, che ne fu il primo presidente, «*come emanazione dell’UNESCO, e sul modello dell’ICOM (International Council of Museums), come logica conseguenza dell’estensione del riconoscimento della tutela dal monumento all’ambiente urbano, nel nuovo clima determinato dalla Carta di Venezia*⁵¹. I membri fondatori sono Pietro Gazzola, Guglielmo De Angelis D’ossat, Roberto Pane e Roberto Di Stefano.

L’ICOMOS nel 1976 redige la *Carta del turismo culturale* poi rielaborata nel 1999. L’ultima versione del documento definisce le strategie da impiegare per rendere il patrimonio naturale e culturale fruibile dalla popolazione e, quindi, per favorire un

⁵¹ R. RIVA, *Ecomusei e turismo*, in «Ri-Vista ricerche per la progettazione del paesaggio», 2012, pp. 42.

turismo responsabile, rispettoso della cultura locale e fonte di sviluppo sostenibile⁵². Francesco Bandarin e Ron Van Oers in una recente pubblicazione hanno illustrato i paradossi generati proprio dall'organizzazione del turismo. Tra questi, quello sicuramente più visibile nei mass media, è la duplice capacità del turismo di generare significativi benefici, in termini di ricavi diretti e di occupazione, e allo stesso tempo creare pressioni e problemi connessi con il grande numero di visitatori che supera quello delle popolazioni locali, alterando e compromettendo l'ambiente e modificando i mezzi di sussistenza tradizionali⁵³.

Ed è sempre l'ICOMOS che adotta nel 1979 la *Carta di Burra*, la quale ha subito modifiche nel 1981, nel 1988 e nel 1999.

Nel documento è data la definizione di ‘luogo’ e di ‘contesto’. Il luogo può essere rappresentato da un sito, un’area, una terra, un paesaggio, un edificio o un’altra opera, un insieme di edifici o di altre opere, e possono includere parti, contenuti, spazi e vedute. Il contesto, invece, rappresenta «il territorio circostante un luogo, incluso il raggio visivo». Ancora una volta è ribadito che «la conservazione di un luogo deve identificare e prendere in considerazione tutti gli aspetti del valore culturale e naturale senza accordare preferenze ingiustificate ad uno a detrimento dell’altro» (art. 5).

Nel documento, però, quando si fa riferimento al contesto e sono fornite indicazioni per la sua salvaguardia, si parla di «raggio visivo», «contesto visivo», «relazioni visive»⁵⁴.

E furono due membri dell'ICOMOS a sentire la necessità di individuare una metodologia più corretta da adottare nella programmazione degli interventi nei centri storici.

Nel 1969 è avviato uno studio sul centro antico di Napoli, i cui risultati sono stati pubblicati nel 1971⁵⁵. Tale ricerca, diretta appunto dal prof. Roberto Pane e coordinata

⁵² C. AVETA, *Piero Gazzola. Restauro dei monumenti e conservazione dei centri storici e del paesaggio*, Tesi di dottorato, tutor: prof. Stella Casiello Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Storia dell’Architettura e Restauro, Dottorato in Conservazione dei Beni Architettonici - XVII ciclo, p. 159.

⁵³ F. BANDARIN, R. VON OERS, *The Historic Urban Landscape...* cit., pp. 99-105.

⁵⁴ Articolo 8: Contesto

«La conservazione richiede che si mantenga il contesto e altre relazioni visive appropriato ad altre relazioni che contribuiscono al valore culturale del luogo. Si eviteranno, costruzioni, demolizioni, intrusioni e altre modifiche che svaluterebbero il contesto o le relazioni. Tra gli elementi che rientrano nel contesto visivo: l’uso, il posizionamento, la dimensione, la forma, le proporzioni, il carattere, il colore, la consistenza o i materiali. Anche altre relazioni, come le associazioni storiche, possono contribuire all’interpretazione, all’apprezzamento, all’esperienza o al godimento del luogo».

⁵⁵ Cfr. AA. VV., *Il centro antico di Napoli*, 3 Voll., ESI, Napoli 1971.

dal prof. Roberto Di Stefano, è stata oggetto di contributi interdisciplinari di vari esperti di storia dell'architettura, di restauro dei monumenti, di urbanistica, di ingegneria del traffico, di estimo urbano e di materie giuridiche⁵⁶.

Nel primo volume del testo Pane dà la definizione di centro storico e centro antico: «[...] se il Centro antico corrisponde all'ambito della stratificazione archeologica, quello storico è la città stessa nel suo insieme, ivi compresi i suoi agglomerati moderni. In altre parole, ciò che è antico è storico, ma non tutto ciò che è storico è antico»⁵⁷.

Molto interessante risulta anche un'altra affermazione, dove chiarisce il senso della parola storico: «Più particolarmente, può avere interesse chiarire in qual senso la parola 'storico' viene comunemente intesa. Sembra evidente che con essa si vuole alludere a tutto quanto la città conserva di forme eccezionali, ed insieme memorabili, al confronto - e magari in contrasto - con quelle del nostro tempo, quasi sempre configurate nelle funzioni esclusive del consumismo. Insomma si usa chiamare storico ciò che è lontano da noi, non soltanto nel tempo, ma anche dagli attuali interessi e comportamenti. La parola implica dunque il significato di venerando e rispettabile; di qualcosa della quale si può anche essere orgogliosi, come di una propria nobile origine, ma che però non tocca le nostre più vitali esigenze, e può essere limitata a quanto si ritiene strettamente indispensabile per salvare la faccia»⁵⁸.

Ed ancora una volta l'autore auspica una progettazione di tutto il territorio per salvare il centro antico⁵⁹.

⁵⁶ «essa è riuscita a determinare un metodo di lavoro sperimentale, articolato nelle fasi di analisi - rivolta particolarmente ai valori architettonici e ambientali - di ipotesi progettuali e di successive verifiche, ed, infine, nella redazione di proposte di intervento.

È stata compiuta, innanzitutto, un'accurata indagine storica, tettonica ed urbanistica, parallelamente all'analisi della realtà attuale.

Si è così pervenuti all'individuazione - basata, dunque, su giudizi storico-critici - degli elementi di interesse storico-artistico e di ambiente, e, cioè, dei beni culturali da tutelare, distinguendoli da quelli privi di qualunque interesse.

Dopo tale fase conoscitiva sono state elaborate alcune ipotesi operative che hanno tenuto conto anche delle funzioni compatibili con la struttura fisica del centro antico. Si è così ottenuto il numero dei vani abitativi ammissibili, quale risultato dell'operazione, piuttosto che obiettivo predeterminato; e, conseguentemente, il numero degli abitanti che potevano trovare in tale tessuto urbano condizioni ammissibili di abitabilità. Le ipotesi progettuali sono state successivamente verificate sulla base di indicazioni ed esigenze di carattere tecnico urbanistico e di criteri economico-finanziari e amministrativi. Tali verifiche hanno, quindi, consentito di pervenire ad una serie di proposte di intervento». A. AVETA, *Aspetti metodologici del restauro urbanistico. I casi di Bologna e di Napoli*, «Restauro», n.3, 1977, pp. 12-13.

⁵⁷ R. PANE, *Centro storico e centro antico*, in AA. VV., *Il centro antico...* cit., p.15.

⁵⁸ *Ivi*, pp.13-14.

⁵⁹ «In senso più generale, ed in piena coerenza con quanto si è accennato e si dirà più innanzi, noi riteniamo che un'accettabile ed originale sussistenza del centro antico possa realizzarsi solo a patto che esso non costituisca un'oasi di silenzio e di raccoglimento, in mezzo alla tumultuosa, caotica ed intollerabile

R. Pane e R. Di Stefano, negli anni, poi, preciseranno che il «‘rinnovamento urbano’ comprende tre finalità: la ristrutturazione, il risanamento ed il restauro urbanistico. La ristrutturazione ed il risanamento si attuano attraverso demolizioni e sostituzioni edilizie, modificazioni dell’ambiente urbano e delle destinazioni d’uso, nuova organizzazione delle reti viarie. Diversa cosa è il restauro urbanistico, che interessa sia le aree urbane di particolare valore storico-artistico ed ambientale, sia le aree di recente costruzione o, comunque, caratterizzate da molti edifici in buone condizioni che svolgono funzioni utili e attuali: nelle prime - ove prevale il restauro architettonico - gli interventi sono molto vincolati, soprattutto per quanto concerne la densità edilizia, le funzioni e le destinazioni d’uso dei suoli e degli immobili. Nelle seconde, invece, devono compiersi operazioni di ‘semplice manutenzione’.

Da tutto ciò discende che, mentre per i centri storici si devono applicare i metodi della ‘ristrutturazione urbana’, per le ‘aree di salvaguardia’ (conservation areas) esistenti al loro interno - e tra queste, ove esista, il nucleo primitivo (centro antico) - occorre operare il ‘restauro urbanistico’»⁶⁰.

È la nozione di conservazione integrata ad inglobare, per la prima volta, tutti gli aspetti inerenti la conservazione dei tessuti urbani storici fin qui trattati. Il concetto di ‘politica di conservazione integrata’ è espresso per la prima volta nel 1975 quando il Consiglio d’Europa promulga la *Carta europea del patrimonio architettonico*. Questo sarà, poi, ampiamente ripreso dalla Dichiarazione di Amsterdam dello stesso anno.

Con la *Carta europea del patrimonio architettonico* è ben evidente la «convinzione che la tutela di tale patrimonio non è possibile se non a due precise condizioni:

- 1) la sua larga integrazione nel quadro della vita dei cittadini,
- 2) il suo ruolo nella pianificazione urbanistica e territoriale»⁶¹.

Il Comitato dei Ministri, infatti, prima di proclamare e adottare i 10 principi di cui si compone la Carta, evidenzia che «la conservazione del patrimonio architettonico dipende

congestione che continua a distinguere la vita della città nel suo insieme. Insomma, noi crediamo che il Centro antico - e cioè quella primitiva memoria di cui la città non può fare a meno - possa essere salvato solo se tutto l’organismo urbano sarà salvato; e cioè se le condizioni della nostra convivenza diverranno umanamente accettabili nella totalità del nostro orizzonte». Ivi, pp.15-16.

⁶⁰ A. AVETA, *Aspetti metodologici del...* cit., p. 10.

⁶¹ R. DI STEFANO, *Dalla Dichiarazione di Amsterdam alla Carta di Washington*, in AA. VV., *Conservazione integrata e giardini storici*, «Restauro», nn. 127-128, 1994, p. 17.

ampiamente dalla sua integrazione nell'ambiente di vita dei cittadini e dalla sua considerazione nei piani territoriali e urbanistici».

Nel documento, però, è ancora utilizzato il termine ‘ambiente’ per definire parti di territorio. Al punto 1⁶², infatti, si dichiara la necessità di conservare anche il ‘contesto ambientale’ nel quale i principali monumenti sorgono.

Al punto 3 della Carta di Amsterdam si attribuisce al patrimonio architettonico un valore «spirituale, culturale, economico e sociale»; al punto 7 si solleva il problema della «ricerca di funzioni appropriate»⁶³; ed ancora al punto 8 si ricorda che «la conservazione integrata richiede mezzi giuridici, amministrativi, finanziari e tecnici».

L'importante documento del Consiglio d'Europa veniva adottato contemporaneamente alla conclusione dell'*Anno europeo del patrimonio architettonico*, concretizzato nella nota *Dichiarazione di Amsterdam*.

Nei due documenti del '75 scompare il termine ‘centro storico’ e questo è sostituito con le espressioni ‘insieme di edifici storici’, ‘tessuti urbani antichi’, ‘città storiche’, ecc.

Nella *Dichiarazione di Amsterdam*, infatti, si auspica la protezione delle «città storiche» e di «antichi quartieri urbani ed i villaggi tradizionali». Ed ancora, si evidenzia la necessità di conservare o creare «un ambiente che consenta all'uomo di trovare la propria identità».

Altro tema introdotto dal documento, e che poi sarà oggetto di ampi dibattiti, soprattutto in anni recenti, è l'intuizione «che la conservazione degli edifici esistenti favorisce il risparmio delle risorse e la lotta contro lo spreco». A tal fine è indispensabile un «dialogo permanente tra conservatori e pianificatori»⁶⁴.

⁶² «Il patrimonio architettonico europeo non è formato soltanto dai nostri monumenti più importanti, ma anche dagli insiemi degli edifici che costituiscono le nostre città e i nostri villaggi tradizionali nel loro ambiente naturale o costruito.

Per molto tempo sono stati tutelati e restaurati soltanto i monumenti più importanti, senza tener conto del loro contesto. Essi però possono perdere gran parte del loro valore se questo loro contesto viene alterato. Inoltre gruppi di edifici, anche in mancanza di episodi architettonici eccezionali, possono presentare qualità ambientali che contribuiscono a dar loro un valore artistico diversificato e articolato. Questi gruppi di edifici debbono essere conservati in quanto tali».

⁶³ «La conservazione integrata allontana le minacce. La conservazione integrata è il risultato dell'uso congiunto della tecnica del restauro e della ricerca di funzioni appropriate»

⁶⁴ «I. La conservazione del patrimonio architettonico deve essere uno dei principali obiettivi della pianificazione urbana e dell'assetto territoriale.

La pianificazione urbana e l'assetto territoriale devono integrare le esigenze della conservazione del patrimonio architettonico e non trattarla più in maniera frazionata o quale elemento secondario, come spesso accade in un passato recente. Perciò è diventato indispensabile un dialogo permanente tra conservatori e pianificatori.

Gli urbanisti debbono riconoscere che gli spazi, non essendo equivalenti, bisogna trattarli secondo i loro caratteri specifici».

Ma la conservazione integrata, oltre l'impegno degli enti locali, esige la partecipazione dei cittadini (punto 2). Inoltre, alle tematiche relative al patrimonio costruito si aggiungono altri fattori: sociale, economico, ecc. La presa in considerazione dei fattori sociali condiziona, infatti, il successo di qualsiasi politica di conservazione integrata (punto 3), la quale esige adeguati mezzi finanziari (punto 5).

È quindi chiaramente illustrata la necessità di far convergere diversi saperi per un obiettivo comune: la valorizzazione del patrimonio culturale.

Ma sarà Roberto Di Stefano ad aggiungere alle questioni poste una nuova: la necessità di «*soddisfare bisogni umani di ordine non materiale*»⁶⁵ passando «*dal sistema di aiuto alla pietra (cioè, alla casa) a quello dell'aiuto agli uomini (cioè, agli abitanti)*»⁶⁶.

Al dibattito culturale sviluppatosi negli anni '60-'70 si affiancano una serie di interventi in diverse nazioni europee. Ricordiamo, in particolar modo, l'attenzione della Francia ai temi trattati. Gli interventi messi in atto dalla nazione furono tra i più sensibili, ed in particolare quelli che facevano capo alla legge 4 agosto 1962 (e successive), relativi al restauro urbanistico dei settori salvaguardati ispirati a criteri di conservazione attiva che comportavano opere più delicate e meno vantaggiose per il capitale investito rispetto agli interventi basati sulla legge del 31 dicembre (e successive), che riguardavano il rinnovamento urbano (inteso come ristrutturazione urbana)⁶⁷. Un esempio è rappresentato da Chartres dove il Consiglio comunale il 19 dicembre 1963, si pronunciò favorevole per la creazione di un settore di salvaguardia che coincideva, grosso modo, con il centro antico; a differenza di quanto avveniva in molti insediamenti minori. Qui fu assegnata la priorità all'adozione di un nuovo schema generale per la circolazione veicolare e alla realizzazione di parcheggi sotterranei. Furono, inoltre, programmati interventi di restauro del patrimonio immobiliare esistente che rivestiva interesse di arte o di storia, e di sostituzione edilizia. Il rinnovamento immobiliare fu studiato in modo da destinare l'utile da esso derivante per la realizzazione di due case di riposo per persone anziane⁶⁸.

⁶⁵ R. DI STEFANO, *Il recupero dei valori. Centri storici e monumenti. Limiti della conservazione e del restauro*, ESI, Napoli 1979, p. 23.

⁶⁶ *Ivi*, p. 15.

⁶⁷ IDEM, *La speculazione sul patrimonio ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1975.

⁶⁸ S. CASIELLO, R. DI STEFANO, G. FIENGO, *I settori di salvaguardia in Francia: restauro urbanistico e piani di intervento*, in «*Restauro*», n.11, 1974.

Negli stessi anni anche la Gran Bretagna si occupò, con grande impegno, dei problemi di restauro urbanistico. Sin dal 1967, era obbligatoria, per legge, la designazione delle zone di conservazione da parte degli enti locali. Gli enti locali avevano anche la facoltà, previa approvazione dell'amministrazione centrale, di impedire la demolizione degli edifici non classificati, che contribuivano a definire il carattere delle suddette zone. Inoltre, esistevano ulteriori misure, applicabili a tutte le città, che regolano e controllano la pubblicità stradale, la sussistenza degli alberi e la messa a coltura di nuova vegetazione. Alcune sperimentazioni furono compiute a Bath che fu oggetto di un «Town Scheme», sovvenzionato per il 25% dal governo centrale e per una identica quota dal governo locale, mentre ai proprietari privati competeva il concorso per il rimanente 50%. Sulla base del suddetto piano, furono intrapresi vasti interventi di restauro delle facciate. Anche Faverhsan nel Kent fu una delle prime città ad essere interessata da un Town Scheme, ed Abbey Street, in un primo momento considerata irrecuperabile, fu quasi completamente riqualificata. Altri sovvenzionamenti furono stanziati per la riqualificazione dell'ambiente di importanti aree di conservazione (a Hereford, a Nottingham, a Lavenham), dove l'amministrazione centrale si accollava il 50% di costi. Gli interventi consistevano nella razionalizzazione del traffico, nella ripavimentazione di piazze, rimozione di fili elettrici ecc.⁶⁹.

Anche in Italia furono fatte delle ricerche teoriche ed applicate per la ristrutturazione e il risanamento dei centri di interesse storico-ambientale. Questo grazie alle iniziative della Gescal e del Ministero dei LL.PP. ed altri «interventi di ristrutturazione, risanamento e restauro conservativo di interi complessi nei centri storici per una quota gravante nella percentuale dei fondi destinata alla generalità dei lavoratori» previsti dalla legge 22 ottobre 1971 n.865 (art. 55 comma e).

Sempre in ambito legislativo è, poi, utile ricordare che nel 1968 con decreto ministeriale n. 1444 sono elencate e definite per la prima volta le zone territoriali omogenee: «*le zone A che rivestono carattere storico; le zone B totalmente o parzialmente edificate; le zone C destinate ai nuovi insediamenti residenziali; le zone D per gli impianti produttivi; le zone E destinate all'agricoltura; le zone F destinate ai servizi. [...] Rimane da ricordare il famigerato anno di moratoria della legge-ponte, dal 1° settembre 1967 al 31 agosto del*

⁶⁹ W. ROY, *Esperienze di restauro urbanistico in Gran Bretagna*, in «Restauro», n.9, 1973.

1968, durante il quale l'intero territorio nazionale viene aggredito da un diluvio di licenze edilizie, rilasciate in ogni luogo, in assenza di qualunque direttiva»⁷⁰.

Nel 1978, inoltre, dalla ben nota legge 457/78 sono previsti i ‘piani di recupero’ quali strumento per il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente e sono date le definizioni degli interventi possibili sul patrimonio edilizio esistente: manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica.

Con i fondi della legge 865/71, impegnati con il meccanismo del PEEP furono effettuati interventi nei centri storici di Bologna, Modena, Faenza, Rimini. Anche la Toscana decise di intervenire, in base alla legge n. 865, nei centri storici dei comuni di Montepulciano, Castagneto Carducci, Pietrasanta e S. Giovanni Valdarno⁷¹.

A Bologna nel 1972 l’Amministrazione comunale ha elaborato un Piano di edilizia economica e popolare nel centro storico⁷². Tale programma di salvaguardia sicuramente costituisce una delle prime e più innovative esperienze compiute in Italia. I limiti di tale piano sono stati, però, ampiamente esposti da Aldo Aveta in un numero della rivista Restauro dedicato al restauro urbanistico⁷³.

Si segnala, poi, il piano Detti del 1962 per Firenze⁷⁴, il quale fa «per la prima volta in Italia un uso non tradizionale dello zoning razionalista, volto non tanto ad omogeneizzare la funzione di larghi territori, ma piuttosto ad articolare nel tessuto urbano servizi pubblici e piccole aree terziario-residenziali, a distribuire diffusamente industria e artigianato compatibili con l’abitato, a suggerire frequenti ristrutturazioni residenziali e commerciali, a ridurre l’entità delle zone di saturazione con una normativa assai meno permissiva di quella del ‘58»⁷⁵. Inoltre, il centro storico risulta protetto «assai meglio che nel passato; [esso è] destinato a restauro e risanamento, anche se per gli isolati marginali

⁷⁰ L. BENEVOLO, *Il tracollo dell’urbanistica* ... cit., pp. 32-33.

⁷¹ R. DI STEFANO, *La speculazione sul patrimonio* ... cit.

⁷² Cfr. P. L. CERVELLATI, *Interventi nei centri storici. Bologna: politica e metodologia del restauro*, Bologna 1973; P. L. CERVELLATI, *La nuova cultura delle città: la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l’analisi dello sviluppo territoriale nell’esperienza di Bologna*, Milano 1977; AA. VV., *I centri storici. Politica urbanistica e programma d’intervento pubblico: Bergamo, Bologna, Brescia, Como, Gubbio, Pesaro, Vicenza*, a cura di F. CIARDINI, P. FALINI, Milano 1978.

⁷³ A. AVETA, *Aspetti metodologici del...* cit., pp. 63-65.

⁷⁴ Cfr. G. CAMPOS VENUTI, P. COSTA, L. PIAZZA, O. REALI, *Firenze. Per una urbanistica della qualità*, Marsilio Editori, Venezia 1985; G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione dell’urbanistica*, 1987, edizione consultata Franco Angeli, Milano 1989.

⁷⁵ *Ivi*, pp. 195-196.

ottocenteschi è ancora ammessa la sostituzione, affidata al controllo caso per caso della Soprintendenza»⁷⁶.

Ma, nonostante la svolta significativa in tema di conservazione delle città storiche, la situazione era comunque abbastanza preoccupante. Infatti, la tutela dei beni culturali, sembra ancora limitata, nella pratica attuazione, all'attività di restauro dei monumenti singoli e di scavo archeologico, senza riuscire ad estendersi ad interi ambienti urbani. Ciò essenzialmente a causa della pressione economica che tendeva a ridurre al massimo la superficie urbana da destinare al restauro conservativo, allo scopo di ampliare, invece, quella dove era ammessa la ristrutturazione per mezzo di vaste demolizioni e di nuove costruzioni, destinate per lo più ad abitazioni ed uffici o, comunque, tali da dare alte rendite del capitale investito. Dunque, nella gran parte dei casi il rinnovamento urbano in Europa, fu attuato nella forma della ristrutturazione urbana e della ricostruzione. Al contrario, le operazioni di restauro dei centri antichi e delle zone tutelate procedevano con estrema lentezza.

Quello che risultava grave per una corretta politica di tutela dei centri antichi, che faceva capo ad una visione generale del problema, consisteva nelle pressioni esercitate a vantaggio degli interessi campanilistici, come disegni di legge tendenti ad ottenere stanziamenti di notevoli fondi, per singoli interventi di salvaguardia o di «valorizzazione»; e ciò in aggiunta alle numerosi leggi «speciali» già esistenti⁷⁷.

Purtroppo, le difficoltà politiche nascenti dagli equilibri diplomatici hanno costretto ad un lungo periodo di attesa per passare da documenti aventi carattere di indirizzo culturale alle Convenzioni, che impegnano gli Stati membri ad adottare, nella promulgazione delle leggi nazionali, provvedimenti ispirati ai medesimi principi. Infatti, è solo nel 1985 che sarà sottoscritta la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico dell'Europa*, nota come *Convenzione di Granada*⁷⁸.

La *Convenzione* all'art. 1 dà la definizione di patrimonio architettonico, dove oltre i monumenti sono individuati anche gli «insiemi architettonici» e i «siti»⁷⁹.

⁷⁶ *Ivi*, p. 196.

⁷⁷ R. DI STEFANO, *La speculazione sul patrimonio...* cit.

⁷⁸ IDEM, *Dalla Dichiarazione di Amsterdam...* cit., p. 17.

⁷⁹ «Gli insiemi architettonici: agglomerati omogenei di costruzioni urbanistiche o rurali notevoli per il loro interesse storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale o tecnico e sufficientemente coerenti per essere oggetto di una delimitazione topografica;

Il documento agli artt. 3, 4 e 5, tratta della procedura legale di protezione che gli Stati firmatari si impegnano ad adottare. Riprendendo i concetti espressi dalla Dichiarazione di Amsterdam (punto 5), tende a sostenere una riforma profonda della legislazione, in modo da coordinare tra loro la pianificazione territoriale e la protezione del patrimonio, specialmente nelle zone riguardanti gli insiemi architettonici e le loro periferie⁸⁰.

All'art 7, poi, ritorna il concetto di qualità dell'ambiente legato ai monumenti⁸¹.

Come si vede, la conservazione del patrimonio architettonico, nella società moderna, si dimostra possibile solo se - ai livelli nazionali e di concerto con gli altri Stati Europei - vengono adottate precise politiche di conservazione integrata. Di esse tratta la Convenzione all'art. 10 (e seguenti) riprendendo concetti affermati nella Dichiarazione di Amsterdam (artt. 1 e 2), tra i quali è quello per cui «*l'avvenire non può né deve essere costruito a spese del passato*».

All'art. 10 è dichiarato che «*una politica di conservazione integrata*» deve porre «*la protezione del patrimonio architettonico fra gli elementi essenziali dell'assetto del territorio e della urbanizzazione*». Vi è, poi, da notare che uno specifico articolo (art. 13) della Convenzione è rivolto ad impegnare ogni Governo «*nel contesto proprio della sua organizzazione politica e amministrativa*» ad assicurare la collaborazione dei servizi pubblici che - ai diversi livelli - sono responsabili della tutela, da un lato, e dell'urbanistica, dall'altro, evitando in tal modo l'adozione di provvedimenti tra loro contrastanti e certamente non rientranti in una prospettiva globale.

Prospettiva che è quella che conduce all'abbandono dell'idea di protezione puntuale delle «*cose di interesse storico ed artistico*» ed all'affermazione dell'idea di protezione globale; cosa ben diversa, come è chiaro, dalla protezione totale (cioè di tutte le cose) che, oltre a non essere realizzabile, è profondamente errata ed ingiusta poiché rifiuta il preventivo giudizio critico del valore da attribuire alle cose, il quale, soltanto, consente di riconoscerle appartenenti al patrimonio culturale⁸².

I siti: opere combinate dell'uomo e della natura parzialmente costruite e costituenti spazi sufficientemente caratteristici ed omogenei per essere oggetto di una delimitazione topografica, notevoli per il loro interesse storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale o tecnico».

⁸⁰ R. DI STEFANO, *Dalla Dichiarazione di Amsterdam...* cit., pp. 20-21.

⁸¹ Art. 7: «*In prossimità dei monumenti, all'interno degli insiemi architettonici e dei siti, ciascuna parte si impegna a promuovere misure miranti a migliorare la qualità dell'ambiente».*

⁸² R. DI STEFANO, *Dalla Dichiarazione di Amsterdam...* cit., pp. 21-22.

Ma è *La Carta Europea dell'assetto del territorio* (Consiglio d'Europa-Torremolinos 1983) che pare attribuire ai termini ‘ambiente’ e ‘territorio’⁸³ lo stesso significato riconosciutogli oggi da diversi studiosi della disciplina. Il Documento fornisce la definizione di assetto del territorio considerato come «*l'espressione spaziale delle politiche economiche, sociali, culturali ed ecologiche di tutta la società*».

Tra gli obiettivi dell'assetto del territorio c'è quello della «*gestione responsabile delle risorse naturali e la protezione dell'ambiente*»⁸⁴. La *Carta Europea* fa emerge, inoltre, un altro tema di rilevante interesse: l'utilizzo razionale del territorio⁸⁵.

Ed ancora nell'allegato A della stessa Carta è esposta la necessità di promuovere lo sviluppo «*dei trasporti pubblici*» e di incrementare le «*misure che frenino la fuga degli abitanti dal centro verso la periferia della città*».

La *Carta di Noto* firmata conclusione del Convegno Internazionale *Consulta su Noto. Prospettive per la Conservazione e il Recupero del Centro Storico* del 1986 ipotizza l'utilizzo di un «*Piano di conservazione integrata dell'insieme storico*» quale «*strumento operativo intermedio tra il 'piano di recupero' [...] e l'esercizio di tutela su edifici singoli e singolari per storicità o artisticità*» (art. 1).

Ancora una volta tale strumento deve essere inserito nelle previsioni del Piano Regolatore Generale. Si auspica, poi, «*un riequilibrio economico-sociale*»⁸⁶.

⁸³ Francesco Gurrieri nel testo *Guasto e restauro del paesaggio* (2011) sostiene che territorio «è un termine complesso che, spesso, nasconde un vero palinsesto di accumulazione di oggetti, di tracce, di testimonianze le più diverse.

Può riferirsi ad una entità giurisdizionale o amministrativa; può concepirsi come naturale (per i suoi elementi fisici ed ecologici) o come sociale (proiezione della società che lo ha organizzato, trasformato e che lo usa).

Nell'accezione comune lo si richiama per i processi di localizzazione e di organizzazione attraverso le discipline urbanistiche e di pianificazione.

Per noi il territorio è territorium, una porzione di terreno più o meno grande ove si sono sedimentate, per virtù dell'arte, le varie storie degli uomini, configurando un aspetto particolare che lo rende riconoscibile. F. GURRIERI, *Guasto e restauro del paesaggio...* cit., p. 33.

⁸⁴ «*Nel promuovere strategie che riducano al massimo i conflitti tra i bisogni crescenti di risorse naturali e la necessità della loro conservazione, si propone di assicurare una gestione responsabile della cornice naturale, delle risorse del suolo e del sottosuolo, dell'aria e delle acque, delle risorse energetiche, della fauna e della flora, ponendo particolare attenzione alle bellezze naturali e al patrimonio culturale e architettonico*».

⁸⁵ «*Nel perseguire gli obiettivi sopra indicati, si propone di controllare in particolare l'insediamento, l'organizzazione e lo sviluppo dei grandi complessi urbani ed industriali e delle grandi infrastrutture, come pure di garantire la protezione delle terre agricole e delle foreste. Questo assetto fisico deve necessariamente accompagnarsi ad una politica fonciaria al fine di rendere possibile la realizzazione di obiettivi d'interesse generale*».

⁸⁶ «*Occorrerà infatti individuare nuovi tipi di organizzazione e di assetti produttivi, tali da garantire l'equilibrio economico e sociale della città con le sue parti e la più generale dimensione nel territorio, attraverso un approccio integrato al territorio che porti a piena valorizzazione le capacità economiche e*

Con la *Carta internazionale per la salvaguardia delle città storiche* (Washington 1987) redatta dall'ICOMOS si fa espressamente riferimento alle ‘città storiche’, le quali sono minacciate «*dal degrado, dalla destrutturazione o meglio, distruzione, sotto l'effetto di un modo di urbanizzazione nato nell'era industriale e che concerne oggi, universalmente, tutte le società*».

Ma la salvaguardia delle città e quartieri storici deve, «*per essere efficace, far parte integrante di una politica coerente di sviluppo economico e sociale ed essere presa in considerazione nei piani di assetto del territorio e di urbanistica a tutti i livelli*». Tra i valori da preservare sono annoverati quelli di carattere spirituale⁸⁷.

È, poi, introdotto un altro tema importante per il raggiungimento del fine di salvaguardia: la partecipazione degli abitanti nelle decisioni di approvazione dei piani⁸⁸.

La necessità di conservare il patrimonio dei beni culturali immateriali è avvertita dall'UNESCO che nel 1989 redige la *Raccomandazione Internazionale sulla tutela della Cultura Tradizionale e Folklore* dove si evidenzia «*l'importanza della cultura tradizionale e popolare, particolarmente per quanto riguarda gli aspetti che derivano dalle tradizioni orali e il rischio che questi elementi possano andare perduti*»⁸⁹.

imprenditoriali nei settori dei beni culturali, del turismo, dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio, della difesa ambientale».

⁸⁷«I valori da preservare sono il carattere storico della città e l'insieme degli elementi materiali e spirituali che ne esprime l'immagine; in particolare:

- a) la forma urbana definita dalla trama viaria e dalla suddivisione delle aree urbane;
- b) le relazioni tra i diversi spazi urbani: spazi costruiti, spazi liberi, spazi verdi;
- c) la forma e l'aspetto degli edifici (interno e esterno), così come sono definiti dalla loro struttura, volume, stile, scala, materiale, colore e decorazione;
- d) le relazioni della città con il suo ambiente naturale o creato dall'uomo;
- e) le vocazioni diverse della città acquisite nel corso della sua storia.

Ogni attentato a tali valori comprometterebbe l'autenticità della città storica».

⁸⁸Ancora «*Il piano di salvaguardia deve individuare gli edifici o i gruppi di edifici da proteggere particolarmente, da conservare in determinate condizioni e da demolire, in circostanze eccezionali. Lo stato dei luoghi prima di ciascun intervento sarà rigorosamente documentato. Il piano deve ricevere l'adesione degli abitanti*».

⁸⁹ Nella definizione della cultura tradizionale e popolare leggiamo: «*Ai sensi della presente raccomandazione*:

La cultura tradizionale e popolare è l'insieme delle creazioni di una comunità culturale, fondate sulla tradizione, espresse da un gruppo o da individui e riconosciute come rispondenti alle aspettative della comunità in quanto espressione della sua identità culturale e sociale, delle norme e dei valori che si trasmettono oralmente, per imitazione o in altri modi.

Le sue forme comprendono, fra l'altro, la lingua, la letteratura, la musica, la danza, i giochi, la mitologia, i riti, i costumi, l'artigianato, l'architettura ed altre arti».

Nel 1990 l'ANCSA propone una ‘nuova’ *Carta di Gubbio* che costituisce un aggiornamento del documento del 1960. Si evidenzia lo stato di emergenza in cui si trova la città e il territorio, e le minacce alle quali è sottoposta «*l'identità storico-culturale*». All’art.2 si dice che quello che è stato considerato nelle città europee ‘centro storico’ deve essere oggi interpretato come ‘territorio storico’: «*espressione complessiva dell'identità culturale e soggetta quindi in tutte le sue parti (città esistente e periferie, paesaggi edificati, territorio rurale) di una organica strategia di intervento*». Il progetto, dunque, deve essere «*capace di integrare centro storico e periferia, città e territorio*» (art. 3).

L’attenzione è posta sull’urgenza dei problemi che le città si trovano ad affrontare e sul ritardo del sistema decisionale per risolverli. Sono, dunque, elencati all’art. 10 una serie di problemi che riguardano «*la emergenza critica della città europea*», quali: l’emergenza traffico; l’emergenza inquinamento; l’emergenza di concomitanti fattori di degrado abitativo, igienico-sanitario, di accessibilità e concentrazione/congestione; l’emergenza sociale; l’emergenza delle città d’arte, aggredite da flussi turistici; l’emergenza costituita dall’abbandono di numerosi centri minori; l’emergenza rappresentata da spinte di trasformazione di vaste aree urbane con destinazioni dismesse (industriali, portuali ecc.); emergenti, infine, sono i problemi connessi agli stravolgimenti sistematici del paesaggio storico determinati dall’attuazione di infrastrutturazioni d’ogni genere.

1.2 La ‘dimensione’ attuale della città storica e i suoi valori: dalla ‘Convenzione Europea del Paesaggio’ (2000) alla ‘Recommendation on the Historic Urban Landscape’ (2011) dell’UNESCO

Come esposto nel paragrafo precedente, i concetti di paesaggio, ambiente e territorio sono oggetto di dibattito da parte della disciplina del restauro da diversi decenni. È stato anche evidenziato, però, come a volte in documenti diversi lo stesso termine sia stato utilizzato con significati diversi. In questo paragrafo si vuole fare un’analisi più dettagliata dei significati di ‘ambiente’, ‘territorio’ ed in particolar di ‘paesaggio’ che dal 2000, anno di redazione della Convenzione Europea, è diventato oggetto di attenzioni da parte di diverse discipline.

Roberto Gambino in *Conservare innovare. Paesaggio, ambiente e territorio* (1997) tenta di individuare distinzioni e interazioni dei tre termini. L’autore evidenzia come le difficoltà più grandi si trovino nella definizione di ambiente. Ci sono, infatti, definizioni più ampie del termine (‘lo spazio circostante’, ‘l’insieme delle condizioni fisico-chimiche e biologiche che permettono e favoriscono la vita degli esseri viventi’) che si allargano a comprendere anche il ‘complesso di condizioni sociali, culturali e morali, nel quale una persona si trova, si forma, si definisce’ (Dizionario Devoto, Oli, 1971). Tali definizioni, però, risultano le meno operative¹.

Mentre la definizione di ambiente proposta dalle scuole ecologiche è quella che lo considera definito da tutti i fattori ecologici che hanno influenza diretta e significativa sull’organismo o sugli organismi cui ci si riferisce: fattori abiotici (climatici, idrografici, edafici); fattori biotici (intraspecifici e interspecifici).

L’ecosistema costituisce quindi un contesto scientificamente indagabile, come luogo dei rapporti continui, indissolubili, specifici e reciproci tra l’organismo e l’ambiente (Enciclopedia Einaudi, 1981). A partire da questi rapporti è possibile indagare l’interazione tra ambiente e società. La contaminazione tra ambiente naturale e ambiente sociale sarà, poi, oggetto di riflessioni sociologiche (Davico, 1994).

Nell’urbanistica, il concetto d’ambiente è stato quasi sempre denso d’evocazioni fisiche e formali. Tipicamente, la questione dell’ambientamento, pur spogliata di ogni sottinteso

¹ R. GAMBINO, *Conservare innovare. Paesaggio...* cit., pp. 19-20.

ecologico, ha riguardato, tra gli anni venti e cinquanta, le relazioni degli interventi trasformativi con le forme fisiche e coi segni specifici del contesto in cui si calavano.

Gambino ha osservato che una testimonianza di questo è data proprio dal lungo e appassionato dibattito sull'ambiente storico, come contesto imprescindibile dell'innovazione architettonica della città italiana che ha visto protagonista Roberto Pane².

L'autore sostiene che nella misura in cui il concetto d'ambiente ricomprende il riferimento alle forme fisiche, naturali o impresse dall'uomo, ai segni della storia e alle stesse valenze culturali, esso rischia inevitabilmente di sovrapporsi a quello di paesaggio. Come è stato già illustrato, infatti, Roberto Pane nei suoi scritti ha attribuito al termine ambiente il significato oggi attribuito a quello di paesaggio.

Al concetto di paesaggio, dunque, sono attribuiti diversi significati, non solo nei diversi ambiti disciplinari ma anche all'interno di una stessa disciplina³.

Esiste una ambiguità intrinseca al concetto stesso di paesaggio: il suo alludere insieme a un pezzo del paese reale e alla rappresentazione che se ne fa, alle cose e alla loro immagine⁴.

Il paesaggio, dunque, «è sottoposto a uno sguardo che lo carica dei significati che l'osservatore gli vuole attribuire» (Sereno, 1983). Il dualismo paese/paesaggio o luogo/rappresentazione (Dagognet, 1982) richiama inevitabilmente la tensione tra soggettività e oggettività implicita nel concetto stesso di paesaggio⁵.

L'autore introduce, così, un concetto che preso in esame da parte di tutti gli studiosi della disciplina: la presenza di un individuo per l'esistenza stessa del paesaggio⁶.

Da questo deriva una certa analogia tra l'idea di paesaggio e l'idea di città: in entrambi i casi è evidente «la ricerca d'identità, il bisogno dell'autoriconoscimento, il riferimento ai luoghi»⁷.

² *Ivi*, pp. 19-24.

³ *Ivi*, p. 25.

⁴ *Ivi*, p. 26.

⁵ R. GAMBINO, *Conservare innovare. Paesaggio...* cit., p. 27.

⁶ Ricordiamo ad esempio Michael Jakob il quale sostiene che: «Il paesaggio rimanda [...] a tre fattori essenziali o condizioni sine qua non:

1. a un soggetto (nessun paesaggio senza soggetto);
2. alla natura (nessun paesaggio senza natura);
3. a una relazione tra i due, soggetto e natura, indicata dal segno «+» (nessun paesaggio senza contatto, legame, incontro tra il soggetto e la natura»); M. JAKOB, *Il paesaggio*, cit., p. 31.

⁷ *Ivi*, p. 30.

Anche nel concetto di paesaggio, quindi, rientra la soggettività dei processi di territorializzazione: è nel territorio che le comunità stabiliscono i propri rapporti con la terra⁸. Sono quindi che le comunità umane che, nell'abitare i propri territori, producono valori ed ‘edificano paesaggi’ (Cattaneo, 1845).

Nel momento in cui il paesaggio accusa la propria dipendenza da quello di territorio, illumina quest’ultimo, chiarendone le implicazioni socioculturali ed evitandone l’appiattimento su definizioni riduttive⁹.

Anche Carlo Tosco, nel 2009, nel famoso saggio *Il paesaggio storico* evidenzia che: «*si registra una notevole convergenza sul principio che il paesaggio possa essere inteso come forma del territorio*»¹⁰

L’autore ricorda che anche la definizione proposta da Emilio Sereni¹¹ è in linea con tale acquisizione.

Il paesaggio è quindi inteso come l’insieme degli elementi, d’origine antropica e/o naturale, che interagiscono in un territorio. Il paesaggio rappresenta quindi un «*quadro complessivo di sintesi*» dove convergono la componente estetica, percettiva, ambientale, fisica, storica e insediativa. Ed è in tale contesto che «*il territorio viene inteso semplicemente come porzione di superficie terrestre, che costituisce la base materiale del paesaggio: un medesimo territorio quindi può presentare paesaggi diversi nel corso della sua storia*»¹².

Il paesaggio è riconosciuto, quindi, nel mondo contemporaneo «*come un deposito di valori, sedimentati nella coscienza collettiva*». Tosco attribuisce ad esso cinque valori:

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ivi*, pp. 34-35.

¹⁰ C. TOSCO, *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Laterza, Bari 2009, p. 3.

¹¹ «*La forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale*»; SERENI E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari 1961.

¹² C. TOSCO, *Il paesaggio storico...* cit., pp. 3-4.

estetico, ambientale, sociale, economico e storico-culturale¹³. Il paesaggio è da considerare in definitiva come lo *spazio d'integrazione* di tutti questi valori¹⁴.

Francesco Forte, un architetto urbanista, in linea con quanto espresso dagli autori già citati, apre il paragrafo ‘La tutela tra territorio e paesaggio’ del libro *Architettura – Città – Beni culturali* (2009) con una frase di Carlo Doglio il quale affermava che «*Il territorio è, il paesaggio si sente*».

L'autore sostiene che «*Il territorio è legalità organizzata, regolamentazione normativa cogente, materie e funzioni amministrative attribuite ed esercitate; ed è anche aspirazioni e bisogni di donne ed uomini, stratificazione di riti socialmente condivisi e di possibili conflitti, di storie e memoria, espressione di valori materiali e immateriali*»¹⁵.

Mentre «*il paesaggio che si fruisce trasmette sintesi di avvenute interazioni tra natura, comunità insediata, istituti giuridici che ne hanno connotato i rapporti sociali e produttivi nel tempo. [...] Ne consegue il suo porsi come palinsesto segnico. Il paesaggio che si fruisce continua a segnalare processi di produzione e consumo, nelle aree urbane come in quelle ove persistono le produzioni agrarie, processi/espressione di istanza di modernizzazione, di liberazione nel perseguire traguardi attesi nei rapporti civili e sociali. Ed il sentire può condurre a promuovere la protezione di qualità di paesaggio per la conservazione di quei caratteri identitari dei luoghi, patrimonio culturale e quindi sociale, onde assicurarne la fruizione da parte di future generazioni o di altre genti, sollecitate dalle opportunità di interazione e comunicazione proprie alla contemporaneità*»¹⁶.

¹³ «1) valore estetico, che esalta la bellezza delle vedute panoramiche e le qualità percettive; 2) valore ambientale, che rispetta i caratteri naturali, la biodiversità e la sostenibilità degli interventi antropici di pianificazione;

3) valore sociale, che riconosce nel paesaggio un fattore d'identità collettiva, un sedimento di civiltà, un frutto del lavoro delle popolazioni che hanno organizzato e vissuto il territorio;

4) valore economico, che considera il paesaggio come una ricchezza, un giacimento di risorse agroalimentari, abitative e relazionali; rientrano in tale ambito le capacità di attrarre investimenti e progetti di sviluppo di un sito tutelato in senso paesaggistico, non soltanto di tipo turistico ma anche abitativo e di rappresentanza per enti e associazioni impegnati nella valorizzazione del patrimonio;

5) valore storico-culturale, che considera il paesaggio come un deposito della memoria collettiva, una stratificazione di testimonianze del passato, di valori condivisi e di beni culturali diffusi». C. TOSCO, *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Laterza, Bari 2009, p. 12.

¹⁴ C. TOSCO, *Il paesaggio storico...* cit., p. 12.

¹⁵ F. FORTE, F. FORTE, *Architettura-Città-Beni culturali. Paesaggio e insediamento storico. Dieci lezioni*, ARACNE, Roma 2009, p. 15.

¹⁶ *Ivi*, pp. 15-16.

Anche Eugenio Turri nel 1998 in *Il paesaggio come teatro* sosteneva che è possibile trovare nel paesaggio «il riflesso della nostra azione, la misura del nostro vivere ed operare nel territorio (inteso questo come lo spazio nel quale operiamo, ci identifichiamo, nel quale abbiamo i nostri legami sociali, i nostri morti, le nostre memorie, i nostri interessi vitali, punto di partenza della nostra conoscenza del mondo)»¹⁷.

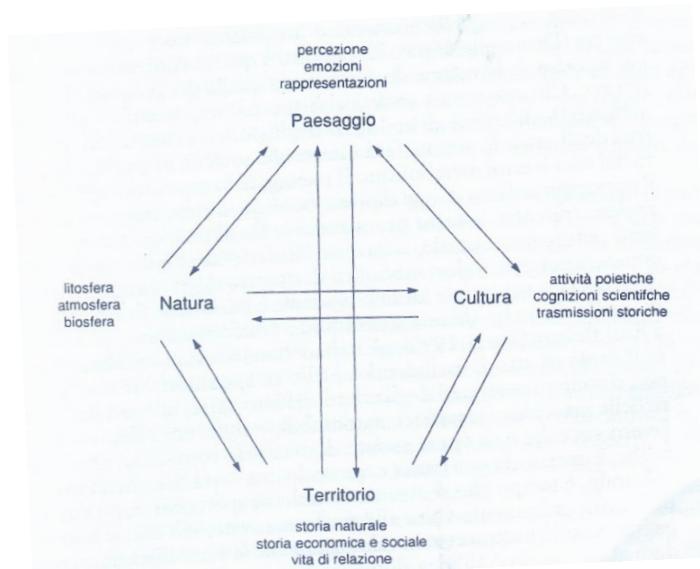


Fig. 01 – La relazione tra territorio e paesaggio; E. TURRI, *Il Paesaggio come teatro...* cit.

Turri evidenzia che Rosario Assunto aveva una concezione di paesaggio diversa da quella fin qui esposta. Per Assunto, infatti, il paesaggio include in se il territorio e l'ambiente¹⁸; il paesaggio è, quindi, inteso come contenitore di ecologia e storia.

Anche Salvatore Settis osserva che Rosario Assunto nel testo *Il paesaggio e l'estetica* considera il termine ‘paesaggio’ più comprensivo, in quanto raccoglie la materia del

¹⁷ «Il paesaggio si pone allora come interfaccia tra il fare e il vedere quello che si fa, tra il guardare-rappresentare e l'agire, tra l'agire e il ri-guardare. Secondo la metafora del paesaggio come teatro, si comprende allora come il rapporto dell'uomo con il territorio non riguardi soltanto o soprattutto la sua parte di attore, cioè il suo agire, trasformare la natura o l'ambiente ereditato, ma anche se non soprattutto il suo farsi spettatore. Infatti soltanto in quanto spettatore egli può trovare la misura del suo operare, del suo recitare, del suo essere attore che trasforma e attiva nuovi scenari: cioè il rispecchiamento di sé, la coscienza del proprio agire.

Il risultato massimo di questa sua duplice funzione di attore e di spettatore è quando riesce a compiacersi di ciò che ha fatto, della sua recitazione»; E. TURRI, *Il Paesaggio come teatro...* cit., pp. 15-18.

¹⁸ Rosario Assunto scrive infatti: «La realtà che dobbiamo studiare e su cui, se necessario, dobbiamo intervenire, è sempre il paesaggio e non l'ambiente, e meno che mai il territorio»; R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica*, Giannini, Napoli 1973.

‘territorio’ e le funzioni vitali dell’‘ambiente’. Poco dopo, però, «gli studi di geografia e urbanistica hanno invertito questa gerarchia, definendo ‘ambiente’ quello che per Assunto era ‘territorio’ e viceversa, e considerando il ‘paesaggio’ come una rappresentazione del ‘territorio’ (così Lucio Gambi)»¹⁹.

Francesco Gurrieri nel testo *Guasto e restauro del paesaggio* (2011) dopo aver dato la definizione di paesaggio²⁰ e di territorio²¹ individua nel ‘restauro del paesaggio’ quel «complesso di operazioni coerenti, progettate e programmate su una parte omogenea di territorio, finalizzate al recupero dei valori culturali per tramandarne l'esistenza»²².

Riconosciuto inoltre al ‘Piano paesaggistico’ il valore di programma di azioni di recupero e riqualificazione delle aree sottoposte a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio (anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile), il Restauro del Paesaggio (o del «*bene paesaggistico-ambientale*») è anche la disciplina e lo strumento progettuale e operativo per tradurre fattualmente il Piano paesaggistico.

Il ‘Restauro del Territorio’ è un’estensione del ‘Restauro paesaggistico-ambientale’ e può essere definito come «il complesso di azioni materiali e immateriali, coerenti e programmate, capaci di restituire organicità alle sedimentazioni accumulatesi, eliminando le alterazioni morfologiche e funzionali che hanno cancellato l'identità dei luoghi»²³.

¹⁹ S. SETTIS, *Paesaggio. Costituzione. Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino 2010, pp. 252-253.

²⁰ «in senso più generale, per paesaggio possiamo intendere l'aspetto di un luogo, di un territorio quale appare quando lo si abbraccia con lo sguardo; ma in senso più particolarmente geografico, possiamo intenderlo come particolare conformazione di un territorio che risulta dall'insieme degli aspetti fisici, biologici e antropici (paesaggio marino, desertico, glaciale, urbano)»; F. GURRIERI, *Guasto e restauro del paesaggio...* cit., p. 33.

²¹ In riferimento al territorio, lo stesso autore sostiene che esso «è un termine complesso che, spesso, nasconde un vero palinsesto di accumulazione di oggetti, di tracce, di testimonianze le più diverse. Può riferirsi ad una entità giurisdizionale o amministrativa; può concepirsi come naturale (per i suoi elementi fisici ed ecologici) o come sociale (proiezione della società che lo ha organizzato, trasformato e che lo usa).

Nell'accezione comune lo si richiama per i processi di localizzazione e di organizzazione attraverso le discipline urbanistiche e di pianificazione.

Per noi il territorio è territorium, una porzione di terreno più o meno grande ove si sono sedimentate, per virtù dell'arte, le varie storie degli uomini, configurando un aspetto particolare che lo rende riconoscibile»; *Ibidem.*

²² *Ivi*, p. 34.

²³ *Ibidem.*

Il ‘Restauro del Territorio’ passa, dunque, attraverso una programmazione di un restauro diffuso, che potrà avvalersi di ogni strumento di pianificazione, ispirandosi ai principi della *Conservazione integrata*²⁴.

Come già esposto nel paragrafo precedente, l’UNESCO ha avviato fin dalla seconda metà del secolo scorso discussioni relative al tema del paesaggio. Ma è solo nell’ultimo decennio che l’acquisizione da parte del mondo culturale di tali concetti ha determinato la redazione di significativi documenti internazionali. In particolare vanno citate la *Convenzione Europea del Paesaggio* (2000, Consiglio d’Europa) e la *Recommendation on the Historic Urban Landscape* (2011, UNESCO).

La *Convenzione Europea del Paesaggio* è stata firmata a Firenze il 20 ottobre del 2000 e poi ratificata dallo Stato Italiano con L. 14 del 2006. All’art. 1 del documento è data la definizione di paesaggio: «*Il termine paesaggio designa una determinate parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*». La definizione sembra riflettere la metafora utilizzata da Turri del paesaggio come teatro, sottintendendo che l’uomo e le società si comportano nei confronti del territorio in cui vivono in duplice modo: come attori che trasformano l’ambiente di vita, imprimendovi il segno della propria azione, e come spettatori che sanno guardare e capire il senso del proprio operato sul territorio²⁵.

Michael Jakob sostiene che tale *Convenzione* solleva una serie di interrogativi. Egli rileva una «*contraddizione evidente tra paesaggio inteso in senso culturale e ambientale sempre presente*»²⁶. Egli ritiene inoltre che il documento lasci spazio a diverse forme di interpretazione. L’autore si chiede: «*(cosa significa «qualità» nel «desiderio del pubblico di gioire di paesaggi di qualità» citato nel Preambolo della Convenzione?), fino all’idea sorprendente della creazione o della «gestione dei paesaggi»*»²⁷.

La *Convenzione del Paesaggio* ha determinato in Italia un cambiamento significativo anche nella pratica operativa. Questa, infatti, dopo la ratifica dello Stato del 2006, è stata acquisita dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004. I due Decreti correttivi (D.Lgs n. 157 del 2006 e D.Lgs. n. 63 del 2008) relativi alla Parte Terza del Codice

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ C. TOSCO, *Il paesaggio storico...* cit.

²⁶ M. JAKOB, *Il paesaggio*, cit., p. 23.

²⁷ *Ibidem*.

dedicata al paesaggio, hanno infatti apportato significative modifiche a questo. Tali modifiche sono esposte nel Capitolo secondo.

Il concetto di Historic Urban Landscape (HUL) è proposto dal Vienna Memorandum on *World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape*, adottato nel 2005 dalla Conferenza Internazionale *Patrimonio dell'Umanità e Architettura Contemporanea* con il patrocinio dell'UNESCO²⁸.

Secondo Bandarin e Van Oers il Memorandum di Vienna identifica le aree urbane storiche come il risultato di dinamiche di lungo periodo che sono ancora in corso, e concepisce il cambiamento - sociale, economico e fisico - come una variabile da gestire e capire, e non solo come fonte di contrasto. Il Vienna Memorandum, dunque, vuole risolvere alcune delle limitazioni dell'approccio tradizionale, attraverso la definizione di aree urbane storiche non come una ‘somma’ di monumenti e di tessuto urbano, ma come un sistema completo, caratterizzato da relazioni storiche, geomorfologiche e sociali con il suo ambiente, e caratterizzata da una stratificazione complessa di significato e di espressioni²⁹.

Ma prima di giungere alla definizione di HUL, l'UNESCO ha adottato altre Dichiarazioni e Convenzioni i cui contenuti si sono poi, in qualche modo, consolidati nel concetto stesso di HUL.

Ricordiamo ad esempio la *Dichiarazione Universale sulle Diversità Culturali* (Parigi, 2 Novembre 2001). All'art. 1 si ritiene che «*la diversità culturale è, per il genere umano, necessaria quanto la biodiversità per qualsiasi forma di vita*»; inoltre essa è fattore di sviluppo «*inteso non soltanto in termini di crescita economica, ma anche come possibilità*

²⁸ L'art. 7 del Memorandum è il seguente: «*The historic urban landscape, building on the 1976 “UNESCO Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas”, refers to ensembles of any group of buildings, structures and open spaces, in their natural and ecological context, including archaeological and palaeontological sites, constituting human settlements in an urban environment over a relevant period of time, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, scientific, aesthetic, socio-cultural or ecological point of view. This landscape has shaped modern society and has great value for our understanding of how we live today.*

Ad ancora all'art. 8 si legge che: «*The historic urban landscape is embedded with current and past social expressions and developments that are place-based. It is composed of character-defining elements that include land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation, and all elements of the technical infrastructure, including small scale objects and details of construction (curbs, paving, drain gutters, lights, etc.)*».

²⁹ F. BANDARIN, R. VON OERS, *The Historic Urban Landscape...* cit.

di accesso ad un'esistenza intellettuale, affettiva, morale e spirituale soddisfacente» (art. 3).

Ed ancora la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 2003. Dove all'art. 2 è data la definizione di «patrimonio culturale immateriale» il quale è «*costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana*». L'art. 14, poi, attribuisce a ciascuno Stato il compito di «*promuovere l'educazione relativa alla protezione degli spazi naturali e ai luoghi della memoria, la cui esistenza è necessaria ai fini dell'espressione del patrimonio immateriale*». Si prevede, inoltre, la redazione di una Lista anche per la salvaguardia del patrimonio immateriale.

Il concetto dell'HUL si consoliderà, quindi, in un'apposita *Dichiarazione* nel 2011, dove all'articolo 11 si legge che: «*L'approccio al paesaggio storico urbano ha lo scopo di preservare la qualità dell'ambiente umano, migliorando l'uso produttivo e sostenibile degli spazi urbani riconoscendone il loro carattere dinamico e promuovendo la diversità sociale e funzionale. Esso integra gli obiettivi della conservazione del patrimonio urbano e quelli dello sviluppo sociale ed economico. È radicato in una relazione equilibrata e sostenibile tra ambiente urbano e naturale, tra le necessità delle generazioni presenti e future ed l'eredità del passato*». Ed ancora: «*L'approccio al paesaggio storico urbano considera la diversità e la creatività culturale come risorse chiave per lo sviluppo umano, sociale ed economico e fornisce gli strumenti per gestire le trasformazioni fisiche e sociali ed assicurare che gli interventi contemporanei siano integrati armoniosamente con il patrimonio in un ambiente (setting) storico e tengano in considerazione i contesti regionali*». (articolo 12)

Il concetto di HUL è nuovamente affrontato nelle *Conclusions and Recommendations*, Hammamet Workshop (2012).

Nasce, quindi, la necessità di un tipo di progetto le cui caratteristiche sono: integrazione e strategia, ma che necessariamente ingloba il tema gestionale. Il progetto non deve essere

solo fisico-urbanistico ed architettonico ma anche sociale, culturale, economico, amministrativo, gestionale.

Ma come ha osservato Bruno Gabrielli «*l'aggiungere aggettivi al termine paesaggio è un'operazione rivelatrice delle difficoltà a fissarne il significato. Storico ed urbano ci riporterebbero alla città storica, al centro storico. Ma è proprio ciò che la raccomandazione non vuol fare. Si vuole allargare il significato del termine, ma è proprio questa operazione di ampliamento di significato che apre a nuovi significati ambigui: tutto il territorio è storico, l'urbano non è più la città entro le mura e non ha più un limite, né percepibile, né materiale. P.S.U. rischia dunque una non identificabilità*»³⁰.

Altro punto su cui si è espresso Gabrielli è la ‘Relatività del significato’ del P.S.U. Egli, infatti, sostiene che tale concetto, pur essendo nato all’interno dell’UNESCO e quindi relativo a numerosi paesi del globo, esso è di «*netta derivazione dalla cultura occidentale*»³¹.

Ed ancora sull’‘ipotesi applicativa’ egli sostiene che il progetto relativo al P.S.U. debba essere cosa diversa del ‘progetto paesaggistico’, questo non riguarda solo le questioni paesaggistiche o urbanistiche, ma «*riguarda un'équipe interdisciplinare che utilizza tutte le possibili competenze, dove però assume un ruolo di sintesi il progettista*»³².

Polemico sull’accostamento del termine ‘paesaggio’ al termine ‘urbano’ è M. Jakob il quale sostiene che storicamente il paesaggio è sempre stato l’*altro* rispetto alla città. L’uno, lo spazio urbano, è totalmente segnato dal ritmo delle attività umane; l’altro, il paesaggio, è caratterizzato, indipendentemente dall’intervento dell’uomo nel territorio in

³⁰ B. GABRIELLI, *Rigenerare nel paesaggio storico urbano*, Intervento al seminario internazionale presso l’Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della provincia di Bari, 2013.

³¹ «il concetto di P.S.U. è nato all’interno dell’UNESCO e la raccomandazione riguarda una ampia rappresentanza dei paesi del globo.

Per questo è sufficientemente “generale” ed aperta, ma tuttavia non vi è dubbio che la concezione ha un preciso carattere di netta derivazione dalla cultura occidentale. Mi ha colpito il fatto che in una delle riunioni preparatorie del documento dell’UNESCO un rappresentante di un paese africano mettesse tutti sull’avviso in merito alla circostanza che nella sua lingua la parola ‘paesaggio’ non c’era e che pertanto era intraducibile.

E pure ‘l’oggetto paesaggio’ esiste ovunque ed ovunque pone, o dovrebbe porre, gli stessi problemi di salvaguardia.

Ma il P.S.U. allora? Vi è al riguardo una diversità concettuale del tutto abissale fra cultura occidentale e cultura orientale e non saprei proprio dire come la raccomandazione dell’UNESCO possa adattarsi ad entrambe»; B. GABRIELLI, *Paesaggio Storico Urbano (P.S.U.)*, Intervento al Convegno internazionale *Il paesaggio urbano storico: le strategie e le azioni della nuova raccomandazione UNESCO*, Roma 19-20 aprile 2012.

³² *Ibidem.*

questione, dal tempo della natura. Dunque, voler identificare troppo rapidamente città e paesaggio implica un problema di comparabilità.

L'autore sostiene, infatti che «*la città è, per definizione, complessa, densa; si distende e si erige su un territorio diverso da quello sul quale si dà il paesaggio. Per far parte del paesaggio o divenire paesaggio, la città esige da parte del soggetto che guarda il distacco, la condivisione visiva di un territorio contemporaneamente urbano e antiurbano»*³³.

I significati attribuiti al termine paesaggio sono, dunque, diversi nella storia e nelle diverse discipline ed è proprio tale ambiguità di significati ne determina la difficoltà di identificazione.

³³ M. JAKOB, *Il paesaggio*, cit., p. 130.

CAPITOLO 2

IL RAPPORTO TRA LE ESIGENZE DELLA CONSERVAZIONE E GLI INDIRIZZI NEL CAMPO DELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE E REGIONALE

Consapevole della correlazione, esistente nei fatti, tra l'azione di tutela dei beni culturali e del paesaggio e le norme e gli orientamenti che disciplinano la materia urbanistica, nel capitolo secondo sono analizzate le Leggi statali e regionali dalle quali dipende il destino dei centri/città storiche e del ‘paesaggio storico urbano’.

Dopo un excursus ed un breve commento delle Leggi italiane che hanno interessato i beni culturali, a partire dai primi decenni del secolo scorso e fino al vigente Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004), sono analizzate le modifiche apportate nel 2001 al titolo V della Costituzione. Dunque, un commento approfondito è riservato alla Parte Terza del Codice dedicata al Paesaggio che con il D.Lgs. n.157 del 2006 e il D.Lgs. n.63 del 2008 ha subito significative modifiche.

Il rapporto in materia di urbanistica, governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali che esiste tra Stato e Regioni è analizzato mediante lo studio delle leggi sul governo del territorio delle quali la Toscana, la Campania e il Veneto si sono dotate dopo la citata riforma Costituzionale. Lo studio della disciplina urbanistica delle Regioni citate risulta necessario in quanto è ad essa che fanno riferimento i piani comunali di Firenze, Siena, Napoli e Venezia trattati nel Capitolo terzo.

Considerazioni preliminari sono compiute in relazione ad alcuni concetti sviluppati nell'alveo della disciplina del restauro, come quello di ‘conservazione integrata’ e ‘rigenerazione urbana’, e poi acquisiti dalla disciplina urbanistica. È evidenziato, anche in questo caso, come agli stessi termini possano essere attribuiti significati diversi tra loro. Ed ancora sono esposti i principi di perequazione e compensazione, che si fondano su principi di equità delle scelte urbanistiche, e che si sono imposti in alcuni piani urbanistici.

2.1 Dalla ‘conservazione integrata’ alla ‘rigenerazione urbana’

Nel 1975 il Consiglio d’Europa promulga la *Carta europea del patrimonio architettonico* e il Comitato dei Ministri, prima di proclamare e adottare i 10 principi di cui si compone la Carta, dichiara che «*la conservazione del patrimonio architettonico dipende ampiamente dalla sua integrazione nell’ambiente di vita dei cittadini e dalla sua considerazione nei piani territoriali e urbanistici*». Come ha evidenziato R. Di Stefano, si arriva ad una acquisita consapevolezza che la tutela di tale patrimonio non è possibile se non a due precise condizioni: la sua larga integrazione nel quadro della vita dei cittadini; e il suo ruolo nella pianificazione urbanistica e territoriale

¹. Come è noto il documento svilupperà il concetto di ‘politica di conservazione integrata’, poi ampiamente ripreso dalla *Dichiarazione di Amsterdam* dello stesso anno.

Ma i punti trattati e argomentati nei documenti citati in realtà erano già stati affrontati da studiosi di diverse discipline. Ricordiamo, ad esempio, l’introduzione al numero 12 della rivista urbanistica del 1953 di Giovanni Astengo il quale espone l’inscindibilità tra la *città costruita* e la *città vivente* e come ogni trasformazione dell’una coinvolga anche l’altra. Ne consegue, quindi, che lo studio di una città non può trattare «*le vicende edilizie da un lato e quelle dei cittadini dall’altro, o predisporre piani di trasformazione spaziale indipendentemente dai programmi di trasformazione sociale*.

*Invero urbanistica e sociologia sono scienze complementari: la storia anonima dei tracciati urbani si vivifica solo attraverso la storia anonima dei gruppi associati, delle loro mentalità e delle loro istituzioni, e quest’ultima si caratterizza in modo pregnante solo attraverso la storia degli ambienti spaziali*². L’autore attribuisce, quindi, al patrimonio architettonico anche un valore «*spirituale, culturale, economico e sociale*» così come poi previsto nella successiva Carta di Amsterdam (1975). Anche B. Secchi (2000) ha ribadito il ruolo determinante degli abitanti nella formazione della città e della sua storia: «*La città è l’esito del loro insieme e delle relazioni che essi reciprocamente hanno intrattenuto ed è difficile pensare sempre a queste relazioni in termini di figura e suo sfondo. Per la costruzione, modifica e trasformazione della città la folla oscura è*

¹ R. DI STEFANO, *Dalla Dichiarazione di Amsterdam...* cit., p. 17.

² G. ASTENGO, *Monografia di una città*, in AA. VV., *Numero monografico dedicato ai problemi urbanistici di Firenze*, «Urbanistica», n.12, 1953, p.1.

spesso protagonista importante quanto i grandi autori»³. Egli sostiene, inoltre, che la «*versione ingenua dell'urbanistica*» offre risposte fisicamente determinate (allargare la strada, fare il parcheggio, ecc.) alle domande poste dalla collettività. Ma il progetto urbanistico non può passare solo attraverso alcuni vaghi di conformità a norme che ne indirizzino o limitino gli esiti possibili, ma deve effettuare «*concrete valutazioni dell'immagine del futuro che propone e delle strategie suggerite per realizzarlo, degli attori e delle risorse che ritiene debbano mobilitarsi, dei limiti che ritiene si debbano porre ai comportamenti individuali e collettivi*»⁴.

L'inscindibile relazione esistente tra la conservazione dei beni culturali e la pianificazione urbana è ampiamente esposta anche da Roberto Pane negli anni '50/'60. Nei saluti al Congresso *Attualità urbanistica del monumento e dell'ambiente antico* (1959) egli sostiene che «*nessuna tutela è concepibile se non in stretta coerenza con una generale ed organica previsione urbanistica che si ispiri ad una più vasta esperienza di cultura*»⁵. In *Teoria della conservazione e del restauro dei monumenti* (1967) lo stesso Pane, inoltre, auspicando una «*rigorosa subordinazione del concetto stesso di conservazione del monumento al contesto ambientale*» ritiene impossibile impostare un programma di tutela se non previsto dal piano regolatore urbano. Quindi, «*il restauro va incontro all'urbanistica, mentre dall'altra parte le norme stesse della tutela cercano di definire i modi particolari con cui operare*»⁶.

Ampia è la pubblicistica di Roberto Di Stefano nella quale espone l'importanza che riveste l'apparato normativo nella gestione e nel destino dei beni culturali ai fini dell'attuazione di politiche di conservazione. L'autore, però, espone una nuova questione: la necessità di «*soddisfare bisogni umani di ordine non materiale*»⁷ passando «*dal sistema di aiuto alla pietra (cioè, alla casa) a quello dell'aiuto agli uomini (cioè, agli abitanti)*»⁸. Ed è proprio in questo che sta la differenza tra un *progetto urbanistico* e un *progetto di restauro urbanistico*: il primo si propone di risolvere problemi di ordine materiale come quelli della casa, dei trasporti, ecc.; il secondo, invece, si propone, come obiettivo primario, il soddisfacimento di esigenze umane di ordine spirituale. Ne

³ B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., pp. 35-36.

⁴ Ivi, pp. 38-39.

⁵ R. PANE, *Attualità urbanistica del monumento...* cit., pp. 134-135.

⁶ IDEM, *Teoria della conservazione...* cit., pp. 177-178.

⁷ R. DI STEFANO, *Il recupero dei valori...* cit., p. 23.

⁸ Ivi, p. 15.

consegue che la scelta di funzioni appropriate da attribuire alla città storica risulta fondamentale per la sua conservazione e rivitalizzazione. Ma come per i monumenti singoli anche per i centri antichi le nuove funzioni devono essere utili alla società ma non devono «*alterare il tessuto urbano e l'aspetto del centro. Gli adattamenti pretesi dall'evoluzione degli usi e dei costumi devono, dunque, essere contenuti entro questi limiti.*

Inoltre, il centro antico non può essere considerato isolatamente ma nel contesto dell'intera città. Sempre Di Stefano sosteneva che i problemi dei centri antichi non trovano soluzione quando manca la correlazione tra il campo della tutela dei beni culturali e quello dell'urbanistica e dell'edilizia. Bisogna, dunque, comprendere che le azioni volte a tutelare i beni culturali possono essere vantaggiose anche per i beni economici. Ma la valorizzazione che si ottiene in termini di plusvalore non deve incrementare esclusivamente il valore di mercato dell'immobile ma anche il valore sociale del contesto su cui si opera⁹.

Albers G. già nel 1986 osserva che di rado la pianificazione di una città coincide con la pianificazione di una nuova città, ma sempre di più si tratta «*di una ripianificazione all'interno della cornice della città attuale, un lavoro di congiunzione di parti, orientato al miglioramento del tessuto urbano*»¹⁰.

Il termine ‘rigenerazione’, accostato a quello di città, è stato utilizzato nel 1988, quando sono pubblicati due volumi dal titolo *Rigenerazione dei centri storici. Il caso Napoli*¹¹ dove si definisce un piano di rigenerazione per la città indicando i tipi di interventi ammissibili per le diverse unità edilizie volte a perseguire la rigenerazione.

La strategia adottata ha l’obiettivo di ‘rigenerare’ il centro storico nei suoi molteplici aspetti: giuridici, urbanistici, sociali, culturali ed economici. Come ha osservato Guido D’Angelo nell’Introduzione al primo volume, «*Si tratta di affrontare [...] specificatamente e con concretezza, i problemi più difficili, che non sono soltanto di*

⁹ R. DI STEFANO, *Recupero e restauro dei centri storici: studi ed esperienze in Italia e all'estero*, in AA. VV., *Il regno del possibile. Analisi e prospettive per il futuro di Napoli*, a cura di STUDI CENTRO STORICO NAPOLI, edizioni del Sole 24 ORE, Milano 1986, pp. 477-509.

¹⁰ G. ALBERS, *Centri storici e pianificazione urbana*, in AA. VV., *Il regno del possibile*, Atti del convegno. Napoli, 12 dicembre 1986, a cura di STUDI CENTRO STORICO NAPOLI, edizioni del Sole 24 ORE, Milano 1987, pp. 53-58.

¹¹ AA. VV., *Rigenerazione dei centri storici. Il caso Napoli*, a cura di STUDI CENTRO STORICO NAPOLI, 2 Voll., Edizioni del Sole 24 Ore, Milano 1988.

carattere urbanistico-edilizio»¹². Quindi il tema della ‘rigenerazione’ è strettamente connesso a quello dell’auspicata ‘conservazione integrata’. In relazione al lavoro citato, F. Forte ha osservato che «molte delle assunzioni di metodo suggerite sono state ratificate nei successivi anni dalla legislazione italiana, dandosi luogo ai programmi complessi, operativi in molteplici contesti di città storiche che nelle politiche urbane hanno assunto quale obiettivo la rigenerazione della città storica»¹³.

Ma il tema della ‘rigenerazione’ è ampiamente trattato e affrontato anche dalla disciplina dell’urbanistica, ma con un’accezione molto diversa. Negli anni ’80 e ’90 si inizia ad affrontare la questione dei vuoti urbani e delle aree dismesse. Nel 1997, ad esempio, nel testo *Rigenerazione Urbana. Il recupero delle aree dismesse in Europa* di de Franciscis vengono esposti i progetti sviluppati per alcune città europee per il recupero delle aree industriali abbandonate. Si intende, dunque, per rigenerazione urbana il recupero di ‘aree dismesse’, dei ‘territori abbandonati’, dei ‘vuoti’ del sistema insediativo, ecc. Questi possono diventare occasioni di ‘rigenerazione urbana e territoriale’¹⁴.

Nello stesso testo Loreto Colombo dedica un paragrafo alle aree industriali dismesse italiane esponendo anche il caso napoletano di Bagnoli-Coroglio¹⁵.

Anche Michelangelo Russo nel 1998 dedica un testo al tema delle arre dismesse¹⁶. L’autore illustra le strategie adottate il Europa e in Italia per la rivitalizzazione di parti di città dismesse. Egli, però, illustra anche le questioni più strettamente connesse al recupero dei centri storici e il diverso approccio assunto degli urbanisti per affrontarle.

Il progetto di ricerca (PRIN) *Re-cycle Italy*¹⁷ che ha preso avvio nel 2013 tratta di ‘scorie’ urbane, degli ‘scarti’ di città.

¹² G. D’ANGELO, *Introduzione*, in AA. Vv., *Rigenerazione dei centri storici...* cit., 13.

¹³ F. FORTE, *Ricordi ed eredità culturale di Roberto Di Stefano*, in AA.VV., *Roberto Di Stefano. Filosofia della Conservazione e Prassi del Restauro*, Atti del Convegno Internazionale (Napoli, 29-30 ottobre 2012), a cura di A. AVETA, M. DI STEFANO, Arte Tipografica Editrice, Napoli 2013, p. 16.

¹⁴ G. DE FRANCISCIS, *Rigenerazione Urbana. Il recupero delle aree dismesse in Europa*, Eidos, Gragnano (Na) 1997, pp. 9-10.

¹⁵ L. COLOMBO, *Uno sguardo al caso italiano*, in G. DE FRANCISCIS, *Rigenerazione Urbana. Il recupero...* cit., p. 439.

¹⁶ M. RUSSO, *Aree dismesse. Forma e risorsa della ‘città esistente’*, ESI, Napoli 1998.

¹⁷ AA.VV., *Il territorio degli scarti e dei rifiuti, «Re-cycle Italy»*, vol. 8, a cura di PAVIA R., SECCHI R., GASPARRINI C., 2014.

Come hanno osservato Boschetto e Ghirandelli¹⁸ l'interesse al tema della rigenerazione urbana è notevolmente cresciuto negli ultimi anni. Forse questo è dovuto all'entrata in vigore della legge n. 106/2011 (cosiddetto ‘decreto sviluppo’)¹⁹. «*Non si fa esplicito riferimento nominalistico alla ‘rigenerazione urbana’, forse per non creare confusioni terminologiche, ma i contenuti sono ben noti e conosciuti: “... riqualificazione di aree urbane degradate [...] nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare...”.*»²⁰.

Ed ancora una volta la tecnica urbanistica «*si trova regolarmente in ritardo, rispetto agli avvenimenti che dovrebbe controllare, e conserva il carattere d'un rimedio applicato a posteriori*»²¹.

Ed è sempre nell’alveo delle teorie urbanistiche che sono nati e sviluppatisi i concetti di perequazione e compensazione urbanistica. Tali strumenti «*hanno come principio di massima, in linea strettamente teorica, quello secondo cui la potenzialità edificatoria di un’area deve necessariamente dipendere da caratteristiche oggettivamente rappresentanti un interesse generale e non da una scelta discrezionale dell’amministrazione*»²². Si fondano quindi sul concetto di ‘giustizia distributiva’ preso in prestito dalla filosofia etica la quale si è occupata di ‘equità distributiva’²³.

«*La logica della pianificazione perequativa, muovendo da una analisi in cui si intrecciano considerazioni sulle difficoltà della finanza pubblica (insufficienza delle risorse per attuare i piani prevalentemente mediante espropri), sulla decadenza dopo un*

¹⁸ P. BOSCHETTO, C. GHIRALDELLI, *La rigenerazione urbana e territoriale come strumento di sviluppo*, in AA. VV., *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU. Società Italiana degli Urbanisti. Urbanistica per una diversa crescita (Napoli 9-10 maggio 2013)*, «Planum. The Journal of Urbanism», n. 27, 2013, pp. 1-3.

¹⁹ L’art. 5 della Legge 106/2011, comma 1, lettera h) fa riferimento alla “legge quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane”. Il comma 9 dello stesso articolo riporta: «...incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio nonché promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare [...] le regioni approvano specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedono: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l’ammissibilità delle modifiche di destinazione d’uso, purchè si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l’armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti;...».

²⁰ P. BOSCHETTO, C. GHIRALDELLI, *La rigenerazione urbana...* cit., pp. 1-3.

²¹ L. BENEVOLO, *Le origini dell’urbanistica...* cit., p. 7.

²² A. COPPOLA, *La redazione del Piano urbanistico comunale nella Regione Campania. Perequazione, compensazione, incentivazione*, Edizioni Le Penseur, Brienza 2013, p. 60.

²³ *Ivi*, p. 61.

quinquennio di inerzia dei vincoli espropriativi o funzionali, sul crescente peso dei soggetti privati nei processi di trasformazione del territorio, sulla volontà di garantire tuttavia adeguati livelli di urbanizzazione ed attrezzatura della città (quasi tutte ancora, come si vede, questioni di efficacia della pianificazione), propone i noti meccanismi della ‘edificabilità spalmata’ e del comparto urbanistico anche discontinuo (ovvero della trasformabilità dei titoli edificatori), selezionando, quale messaggio propagandistico per rendersi accattivante, la ‘perequazione’ fra i proprietari immobiliari, che – ripeto – taluno ritiene di presentare tout court come incarnazione dell’equità»²⁴.

La finalità generale della perequazione urbanistica è, quindi, «di rendere indifferente la proprietà dei suoli alle scelte di uso del territorio»²⁵ da parte degli strumenti urbanistici e di garantire l’acquisizione, da parte dell’Amministrazione, di un patrimonio pubblico senza espropri e spese.

La compensazione urbanistica, invece, consente ad un privato proprietario di un terreno gravato da un vincolo di trasferire il diritto edificatorio su un’altra area di sua disponibilità²⁶.

²⁴ A. DAL PIAZ, *Perequazione ed equità*, in AA. Vv., *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, a cura di F. FORTE, ESI, Napoli 2000, p. 106.

²⁵ F. FORTE, *La perequazione urbanistica tra i criteri del progetto del piano urbanistico comunale*, in AA. Vv., *Il progetto urbanistico...* cit., p. 30.

²⁶ G. D’ANGELO, *Diritto dell’edilizia e dell’urbanistica. XIII edizione*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2012, pp. 26-27; A. COPPOLA, *La redazione del Piano...* cit., pp. 72-77.

2.2 L’evoluzione delle norme statali in tema di beni culturali

La legislazione nazionale e regionale per la tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio prima del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio

Le prime leggi emanate in materia di tutela di beni storico-artistici furono prima la L. 185/1902, poi la L. 364/1909 ed il suo regolamento di attuazione (R.D. 363/1913); quindi, per la protezione delle bellezze naturali la L. 688/1912 e la L.788/1922. Nel 1939 il Governo promulgò le due leggi di tutela (L. 1089 del 1/6/1939 e L. 1497 del 29/6/1939) e nel 1940, il regolamento di esecuzione della seconda (R.D. 1357 del 3/6/1940)¹.

Inoltre nel 1938, il Ministero dell’Educazione nazionale emanò una serie di *Istruzioni per il restauro*, che vietavano, «*per ragioni di dignità storica e di chiarezza artistica*», la ricostruzione degli edifici in stile. Ma, come ha evidenziato Benevolo L. (2012) «*questa norma non sempre è stata osservata (si registrano alcune ricostruzioni complete di monumenti irrinunciabili, scrupolose - il ponte di Santa Trinita a Firenze - o approssimative, come l’abbazia di Montecassino) ma ha prodotto infinti guasti nella ricostruzione degli edifici danneggiati quando il criterio «morale» della libera scelta stilistica è stato fatto proprio dai costruttori per aumentare le cubature originarie, e ha incoraggiato a ricostruire con assoluta libertà i manufatti «minori» che formavano la maggioranza dei quartieri colpiti dalla guerra*»².

I limiti delle due leggi del ’39 per la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico sono da diversi studiosi stati rilevati. Roberto Di Stefano fin dagli anni ’70 del secolo scorso in diverse pubblicazioni³ ha sottolineato la necessità di riformare le leggi del ’39, evidenziando come in più di trenta anni⁴ gli organi politici non fossero stati in grado di elaborare una nuova legge per la tutela dei beni culturali. Nonostante le Commissioni parlamentari susseguitesi (Franceschini, Papaldo) e l’interesse da parte degli uffici legislativi ministeriali, non si arrivò all’approvazione di una organica legge in materia di beni culturali e del paesaggio.

¹ Per approfondimenti sull’evoluzione delle leggi citate si rimanda al *Cap. II Beni culturali e paesaggio: La legislazione in Italia* del testo A. AVETA, *Conservazione e valorizzazione...* cit., pp. 43-48.

² L. BENEVOLO, *Il tracollo dell’urbanistica...* cit., pp. 32-33.

³ Tra i numerosi scritti sul tema si rimanda a: R. DI STEFANO, G. FIENGO, *La moderna tutela dei monumenti nel mondo*, ESI, 1972, pp. 57-74; R. DI STEFANO, *La speculazione sul patrimonio...* cit.; R. DI STEFANO, G. FIENGO, *Norme ed orientamenti per la tutela dei beni culturali in Italia. I°*, «*Restauro*», n. 40, 1978, pp. 5-7.

⁴ Il parlamento e i governi tentarono fin dal 1945 (quando fu proposto un primo progetto di revisione), la riforma delle leggi del ’39. R. DI STEFANO, *La speculazione sul patrimonio...* cit., p. 199.

Lo stesso Di Stefano riteneva che la legge di tutela delle ‘cose di notevole interesse storico-artistico’ (n. 1089 del 1° giugno 1939), non riuscisse ad assicurare la conservazione ed il restauro degli oggetti tutelati e, specialmente, degli edifici monumentali e del loro ambiente, essendo basata su «*anacronistici principi di conservazione passiva*»⁵.

Egli, poi, considerava la legge di protezione delle ‘bellezze naturali’ vigente dal 1939 (n. 1497 del 29 giugno 1939) del tutto inadeguata in quanto questa consentiva di stabilire vincoli di protezione del territorio che avevano per oggetto, nella quasi totalità, zone di superficie estremamente limitate, secondo una distribuzione puntiforme che non poteva in alcun modo garantire la tutela ambientale.

Anche Francesco Gurrieri nel 1983 in riferimento alla citata legge n. 1497 aveva evidenziato che essendo la regolamentazione del territorio affidata ai Comuni, che la esercitavano attraverso i Piani Regolatori e i Programmi di Fabbricazione, la percentuale di territorio coperta da vincolo era estremamente modesta. Gurrieri introduce così la questione della ‘gestione del territorio’ nei suoi vari aspetti. Egli sottolinea, infatti, come la protezione e la difesa del paesaggio potesse essere trovata solo nella più generale pianificazione territoriale e ecologica e quindi in una nuova legislazione urbanistica che realizzasse l’unità dei criteri e il coordinamento delle iniziative⁶.

Considerazioni positive sulla legge n.1497 sono, però, espresse da Francesco Forte, il quale nel 2009 sostiene che «*la disciplina di tutela del paesaggio sancita con la legislazione del 1939 risulta di attualità in quanto nella sua articolazione si ritrovano i fondamenti dell’odierno assetto strumentale delle intenzionalità di tutela*»⁷.

Infatti le limitazioni delle modalità d’uso delle ‘singole cose’ o di un ‘insieme di cose’, conseguenti dall’avvenuta obbligatoria dichiarazione di ‘notevole interesse pubblico’, si esplicita nell’obbligo dei proprietari della conservazione. Le Soprintendenze, alle quali è attribuita la gestione della tutela, devono valutare i progetti di intervento e la loro incidenza sui caratteri delle cose vincolate. La legge 1497, quindi, introduce il ‘piano paesistico’ per tutelare e valorizzare le ‘bellezze d’insieme’⁸.

⁵ *Ivi*, p. 217.

⁶ F. GURRIERI, *Dal restauro dei monumenti al restauro del territorio*, G. C. Sansoni, Firenze 1983, pp. 48-49.

⁷ F. FORTE, F. FORTE, *Architettura-Città-Beni culturali...* cit., p. 11.

⁸ *Ivi*, pp. 11-12.

Pochi anni dopo l'entrata in vigore delle due leggi di tutela, nel 1942, è emanata la legge urbanistica statale n. 1150. Bisognerà, però, attendere la fine degli anni '60 per le prime nuove disposizioni sui contenuti dei restauri e dei piani regolatori: nel 1966 a seguito della frana di Agrigento la relazione di Michele Martuscelli presentata al ministro Mancini dalla direzione generale dell'Urbanistica, sono promulgate la Legge 765 del 1967. La legge-ponte stabilì che con Decreto Ministeriale si dovevano fissare i «*limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi di spazi*»⁹. Fu, quindi, emanato il D.M. n. 1444 del 1968. Per la prima volta sono elencate e definite le zone territoriali omogenee¹⁰, e stabiliscono anche una parte delle regole quantitative¹¹ che resistono fino a oggi. L. Benevolo, ha infatti ricordato che tali leggi rappresentano ancora oggi: «*il totem intorno a cui danzano gli operatori urbanistici*

⁹ D'ANGELO G., *Diritto dell'edilizia...* cit., p. 92.

¹⁰ L' art. 2-Zone territoriali omogenee del D.M. n.1444 del 1968 è il seguente:

«*Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:*

A) 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;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq.

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale».

¹¹ All'articolo 3 dello stesso D.M sono definiti i Rapporti massimi, tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

Art. 3: «*Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui all'art. 17 - penultimo comma - della legge n. 765, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante - insediato o da insediare - la dotazione minima, inderogabile, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi varie.*

Tale quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo appresso indicato:

a) mq. 4,50 di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;

b) mq. 2 di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.) ed altre;

c) mq. 9 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade;

d) mq. 2,50 di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 18 della legge n. 765): tali aree - in casi speciali - potranno essere distribuite su diversi livelli.

Ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 mq. di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc. vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq. (pari a circa 20 mc. vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.)».

italiani, l'articolazione del territorio per zone omogenee»¹². Ma nell'anno di moratoria della legge-ponte, dal 1° settembre 1967 al 31 agosto del 1968, il territorio nazionale viene aggredito da un diluvio di licenze edilizie.

Negli anni '70 si assiste anche ad un cambiamento radicale dell'ordinamento italiano: viene attuato il titolo V della Costituzione e vengono istituite le Regioni a statuto ordinario¹³. L'effettivo passaggio dei poteri avviene nel 1972: il D.P.R. n. 8 del 1972 inserisce l'urbanistica tra le discipline di esclusiva competenza regionale. Alle regioni a statuto ordinario era trasferita anche la redazione e l'approvazione dei Piani territoriali paesistici.

Viene così, sciolta, la direzione urbanistica nazionale presso il ministero dei Lavori Pubblici «*sancendo di fatto la scomparsa - una volta per tutte - della materia urbanistica dai programmi della politica nazionale*»¹⁴. La legge nazionale alla quale si devono attenere la legislazione regionale rimane la legge 1150 del 1942. Le prime leggi regionali in materia «*si caratterizzarono, in genere, come leggi fotocopia o leggi di specificazione delle norme contenute nella legge urbanistica nazionale e nei suoi successivi aggiornamenti*»¹⁵.

Il trasferimento delle competenze alle regioni è completato nel 1977 con il D.P.R. 616. L'urbanistica, come materia di competenza delle regioni, è secondo il testo del D.P.R., «*la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*». Resta allo Stato la «*identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento [...], delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché della difesa del suolo*»¹⁶.

¹² L. BENEVOLO, *Il tracollo dell'urbanistica...* cit., p. 33.

¹³ Il processo di formazione degli organismi regionali inizia negli anni cinquanta con la formazione delle cinque regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige); G. MAZZEO, *L.R. 16/2004. La nuova legge urbanistica regionale della Campania*, Elio de Rosa editore, Napoli 2006, pp.12-16

¹⁴ L. BENEVOLO, *Il tracollo dell'urbanistica...* cit., pp. 36-37.

¹⁵ G. MAZZEO, *L.R. 16/2004. La nuova legge...* cit., pp.12-16.

¹⁶ *Ibidem*, pp.12-16.

Alle tendenze che si manifestavano nelle singole regioni italiane furono dedicati due fascicoli dei quaderni di *Restauro*¹⁷. Per ogni Regione italiana furono analizzati gli aspetti socio-economici, gli aspetti territoriali, le proposte di piano per lo sviluppo economico e sociale ed il riequilibrio territoriale, nonché le iniziative per la tutela dei Beni Culturali. Gli autori, dopo solo quattro anni dall'istituzione delle Regioni, avevano già sottolineato che «sebbene le Regioni non abbiano specifica competenza nel settore della tutela dei beni culturali e naturali, tuttavia, esse hanno la possibilità di incidere notevolmente esercitando la potestà nel campo dell'urbanistica, del turismo, e dell'agricoltura e foreste»¹⁸.

Questa situazione, se da un lato ottimisticamente apriva molteplici possibilità di interventi che potessero intensificare e coordinare la tutela e la conservazione attiva, dall'altro già faceva prefigurare un grave pericolo derivante dal conflitto di competenze tra Stato e Regioni.

Nei fascicoli menzionati si evidenzia come ogni possibilità di coordinamento fosse già stata ostacolata dalle sentenze della Corte Costituzionale (n.141 e n.142 del luglio 1972), le quali avevano confermato la distinzione «dell'urbanistica in senso proprio dalla problematica concernente la conservazione e la valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme e cioè di quelle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze considerate come quadri naturali...»¹⁹.

Fu però comunque riscontrato uno sviluppo promettente della pianificazione del territorio, soprattutto a livello comunale. Ovunque fu registrato un aumento quantitativo della pianificazione a livello comunale, anche se qualitativamente si notarono gravi carenze sia per l'eccessivo ricorso ai programmi di fabbricazione in sostituzione dei piani regolatori generali (Campania) sia per la diffusa assenza di piani particolareggiati e di altri strumenti attuativi.

Di Stefano, però perviene alla conclusione che, «ad oltre quattro anni dalla costituzione delle Regioni a statuto ordinario, [si andava] consolidando una tendenza assai pericolosa che [portava] ad inficiare gli strumenti fondamentali di controllo e di gestione democratica dell'ambiente. Il patrimonio dei beni culturali – e specialmente quello storico-artistico ed ambientale – [subiva] un attacco assai notevole per ampiezza di mezzi

¹⁷ Cfr. R. DI STEFANO, A. AVETA, F. LA REGINA, *Regioni: beni culturali e territorio. 1°*, «Restauro», n.16, 1974; IDEM, *Regioni: beni culturali e territorio. 2°*, «Restauro», n. 17, 1975.

¹⁸ IDEM, *Regioni: beni culturali...* cit., 1974, p. 6.

¹⁹ *Ibidem*.

e per difetto di controlli, da parte delle grandi imprese, mentre si [negava] agli organismi democratici, alle Regioni e ai Comuni, la possibilità concreta di intervenire a difesa delle proprie risorse ambientali e culturali»²⁰.

Furono, però, comunque segnalate iniziative che alcune Regioni andavano intraprendendo ai fini di una efficace tutela dei beni culturali. Alcuni provvedimenti legislativi approvati dalla Regione Campania, ad esempio, furono valutati molto interessanti. Il primo era costituito dalla legge 24 luglio 1974, n.32, recante *Prima normativa per il censimento dei beni culturali e naturali della Regione Campania* e del relativo Regolamento di attuazione. La legge prevedeva un onere di 500 milioni per il censimento e la catalogazione dei beni culturali della Campania, con la costituzione del relativo inventario; in essa veniva anche indicato che la Giunta regionale si impegna a provvedere e concorrere alla formazione di specialisti qualificati.

Un altro provvedimento importante era costituito dalla legge 9 novembre 1974, n. 58, che prevedeva un *Programma di interventi per i beni culturali della Regione Campania*²¹.

Purtroppo i buoni propositi dichiarati nel testo di legge non hanno trovato pratica attuazioni.

Come ha osservato A. Aveta il «*trasferimento di competenze alle regioni in materia urbanistica ha determinato la definitiva separazione fra la tutela dei beni culturali (che restava affidata allo Stato) e l'assetto e la gestione urbanistica del territorio (di competenza regionale)*»²².

Ritornando all’evoluzione delle Leggi nazionali in materia di beni culturali, ricordiamo che nel 1985 fu emanata la Legge n. 431 (Legge Galasso). Come è stato già osservato, essa «*separa il criterio estetico per sottoporre a protezione diverse forme di paesaggio che appaiono meritevoli di tutela per diversi ordini di considerazioni*»²³. La legge si caratterizza per la previsione cogente di piani paesistici.

²⁰ *Ivi*, p. 9.

²¹ Ricordiamo inoltre che, sulla scorta di quanto predisposto dall’art. 3 della legge n. 32, la Regione, con delibera del 20 dicembre 1974, istituì il corso per la formazione degli specialisti nelle attività di censimento, catalogazione ed inventariazione dei beni culturali della Campania e ne demandò l’espletamento alla Scuola di perfezionamento in restauro dei monumenti dell’Università di Napoli, d’intesa con il Centro Studi per i nuclei antichi dell’Università di Salerno.

²² A. AVETA, *Conservazione e valorizzazione...* cit., p. 48.

²³ *Ivi*, p. 47.

Nel 1997, con Legge n. 352 viene delegato il governo ad emanare un Decreto Legislativo recante un testo unico in materia di beni culturali e ambientali. Nel 1999 fu approvato il D.Lgs. n.490-*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*²⁴. Come è noto, questo, è poi sostituito dopo solo cinque anni dal D.Lgs. n. 42 del 2004-*Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*.

La riforma del Titolo V della Costituzione: il governo del territorio diventa una competenza regionale

Il quadro di riferimento fin qui delineato è ulteriormente complicato da una nuova stesura dell'art. 117 della Costituzione aggregata all'emendamento costituzionale del titolo V approvato nel 2001.

La parola ‘urbanistica’ è eliminata e l'art. 117 contiene due elenchi di materie, a legislazione esclusiva dello Stato e a competenza concorrente tra Stato e Regioni. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa. La materia ‘governo del territorio’, che secondo il disegno di legge 153 del 2005 include l’urbanistica, l’edilizia, l’edilizia, i programmi infrastrutturali, la tutela del suolo, la difesa del paesaggio e delle bellezze naturali, è tra le materie concorrenti tra Stato e Regione.

Ma spetta comunque allo Stato il compito di dettare i ‘principi fondamentali’ (art. 117 Costituzione) ai quali le Leggi regionali devono attenersi. La Legge dello Stato di riferimento per il governo del territorio resta ancora la Legge n. 1150 del 1942, ne consegue che tutti i piani territoriali e urbanistici previsti dalle Regioni italiane devono rispettare i contenuti richiesti dalla citata legge.

La ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’ è, invece, potestà legislativa esclusiva dello Stato. Lo Stato, quindi, operando attraverso le Soprintendenze, ha responsabilità unica nella tutela dei beni culturali, che si esplicita nell’esercitabile potere di dichiarazione di tutela di località e singoli beni. Ma sul concorso delle Regioni e dello

²⁴ A. FERRETTI, *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Commento organico al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42. Aggiornato al D.P.R. n. 139/2010 (Procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità)*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2010, p. 12. Per il commento al D.Lgs. 490/1999 si rimanda a: A. AVETA, *Tutela, restauro, gestione...* citt., CUEN, Napoli 2001.

Stato vanno invece fondate le azione di valorizzazione, e di conseguenza anche la pianificazione paesaggistica²⁵.

Si è quindi pervenuti nel 2004 al Decreto Legislativo 22 Gennaio 2004, n. 42, il ‘Codice dei beni culturali e del paesaggio’, redatto ai sensi dell’art. 10 della legge 6 Luglio 2002, n.137²⁶ che detta i ‘principi fondamentali’ di riferimento per le Leggi regionali le quali, appunto, dovranno legiferare anche in materia di Paesaggio.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio: confronto tra la prima stesura e le modifiche apportate dai D.Lgs. del 2006 e del 2008

L’art. 9 della Costituzione sancisce che «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*».

Ma, come già esposto, con la riforma al Titolo V del 2001 gli artt. 117 e 118 hanno subito sostanziali modifiche, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*» (art. 117), mentre sono

²⁵ Per meglio far comprendere la complessità della gestione dei ruoli dello Stato e delle Regioni si riportano, a titolo esemplificativo, alcune dichiarazioni di Francesco Forte: «*Da tale articolazione delle responsabilità ha tratto motivazione l’‘Accordo’ sottoscritto nel 2001 tra il Ministero, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, onde assicurare l’appropriato concorso nell’esercizio delle funzioni amministrative concernenti la materia paesaggio; nonché il consolidamento attraverso le istituite ‘soprintendenza regionali’ della struttura gestionale volta a perseguire più incisivi accordi tra stato e regioni nelle politiche operative di tutela.*

Il paradosso riscontrato tra dichiarate intenzionalità di tutela, e progressiva sostanziale alterazione dei connotati assunti nell’imposizione del vincolo, ha reso consapevoli del ruolo della produzione edilizia abusiva realizzata in area vincolata nel diffondersi del degrado paesaggistico. E da tale contestazione si è pervenuti al compromesso concernente il condono ammissibile per abuso effettuato in interventi edilizi localizzati in area tutelata, sancendosi la condonabilità esclusivamente di interventi edilizi illegittimi di minore rilevanza, non comportanti nuova costruzione, riconducibili al restauro, risanamento conservativo, opere manutentorie, previo parere favorevole dell’autorità preposta alla tutela del vincolo. Si è consolidata la consapevolezza del ruolo da attribuire alla necessità di ‘ricostruire paesaggi’. La selezione dei siti di ricostruzione di qualità paesaggistiche pone specifiche domande, nella consapevolezza che trattasi di programmi operativi di complessa gestione. La ricostruzione di paesaggi dovrebbe pertanto proporsi come obiettivo del piano urbanistico comunale. E potrebbe indirizzare altresì le politiche di salvaguardia dal rischio, accompagnandosi la delocalizzazione sollecitata alla ricucitura delle trame di paesaggio urbano. Significativa tematica si ravvisa nelle modalità attraverso cui promuovere integrazione tra segni significanti di paesaggi, e segni conseguenti ad innovazione mirata alla ricostruzione del suo significato simbolico. I valori di continuità del rapporto natura artificio, o in alternativa di contrasto, si esaltano attraverso il ‘pensiero critico progettuale’. Le opportunità di innovazione quali conseguono dalla capitalizzazione del territorio, necessaria onde attenuare l’arretratezza di infrastrutture a rete e capitale sociale, dovrebbero volgersi ad acquisire specificità paesaggistica dedotta dal dialogo con l’identità di città e di luoghi. Le attenzioni alle modalità di configurazione sperimentate dai grandi autori di opere di architettura che dal paesaggio hanno tratto i referenti di ispirazione dovrebbero suggerire referenti formali, ed in tal senso invitare alla esplorazione del linguaggio delle forme di paesaggio cui volgere nel ricostruire paesaggi o nel promuovere nuovi valori di paesaggio»; F. FORTE, F. FORTE, Architettura-Città-Beni culturali... cit., pp. 21-22.

²⁶ *Ibidem.*

«materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; [...] valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; [...]»

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117). All'art. 118, inoltre, è attribuito alle leggi statali il compito di disciplinare «forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali» (art.18).

Dunque tra le materie di legislazione concorrente risultano la valorizzazione dei beni culturali e il governo del territorio. Ne consegue che il D.Lgs. n.42 del 2004 (*Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*), con il quale si racchiude in un unico ambito il patrimonio culturale «costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici» (art. 2, comma 1), rappresenta la legge dello Stato che detta i «principi fondamentali» per la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico.

Come è stato osservato da Guido D'Angelo, «è utile la formazione di un unico testo legislativo in materia, anche se, purtroppo, non sono stati risolti i problemi della sovrapposizione delle relative competenze statali, regionali e locali nonché del rapporto degli strumenti di tutela del cosiddetto ‘patrimonio culturale’ (beni culturali e beni paesaggistici) con la disciplina urbanistica»²⁷.

Per quanto concerne il governo del territorio si evidenzia che la legge urbanistica statale di riferimento è ancora la L. n.1150 del 1942.

Nei primi articoli del Codice sono subito chiariti i rapporti tra Stato e Regioni e i rispettivi ruoli. Il comma 1 dell'Articolo 4-*Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale* attribuisce le funzioni di tutela al Ministero per i beni e le attività culturali, che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni.

Al comma 6 dell'articolo 5-*Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale* si dichiara che «le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle»²⁸.

²⁷ G. D'ANGELO, *Diritto dell'edilizia...* cit., p. 92.

²⁸ Tale comma è stato modificato precedentemente dal D.Lgs. n.157 del 2006 e successivamente dal D.Lgs. n.63 del 2008.

Ed ancora al comma 1 dell’articolo 7-*Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale* è possibile leggere: «*Il presente codice fissa i principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Nel rispetto di tali principi le regioni esercitano la propria potestà legislativa*».

Ne consegue che le diverse leggi regionali che dal 2001 sono state redatte in tutte le Regioni italiane sul governo del territorio, si occupano anche della valorizzazione del paesaggio prevedendo, a tal fine, strumenti di pianificazione territoriale di livello regionale. I contenuti di alcune di tali leggi saranno esposti nel paragrafo successivo.

Significativo risulta per le tematiche in esame, riportare l’articolo 7bis-*Espressioni di identità culturale collettiva* inserito dal D.Lgs. n.62 del 2008:

«1. *Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l’applicabilità dell’articolo 10*».

La Parte Terza del Codice è dedicata al Paesaggio (dall’art. 131 all’art. 159). Il D. Lgs. n. 157 del 2006 e il D. Lgs. n. 63 del 2008 hanno interessato numerose disposizioni in essa contenute²⁹.

Francesco Gurrieri ha osservato che il Codice ha introdotto il concetto di ‘pianificazione paesaggistica’ con un’accezione di tutela diversa rispetto a quella esercitata fino all’approvazione del D.Lgs. Questa, infatti, dovrebbe essere una ‘tutela’ attiva e propositiva, che si esplicherebbe, appunto, nella pianificazione³⁰.

L’articolo 131-*Paesaggio* è stato prima modificato dal D.Lgs. 157/2006 e poi sostituito dal D.Lgs. 63/2008³¹.

²⁹ Per il commento alla Parte Terza del Codice prima delle modifiche del 2006 e del 2008, si rimanda al Cap. II *Beni culturali e paesaggio: La legislazione in Italia* del testo A. AVETA, *Conservazione e valorizzazione...* cit., pp. 133-156.

³⁰ F. GURRIERI, *Guasto e restauro del paesaggio...* cit., pp. 41-43

³¹ La prima stesura dell’articolo era la seguente:

Articolo 131-Salvaguardia dei valori del paesaggio

«1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.

Dal confronto tra la stesura originaria dell'articolo e quella vigente si evince che i primi due commi possono considerarsi equivalenti. In entrambi i casi nel primo comma viene data una definizione di paesaggio in sintonia alla Convenzione del Paesaggio del 2000, nel secondo comma viene riconosciuta alla tutela del paesaggio una funzione di salvaguardia dell'identità culturale dei popoli.

Nella versione vigente del testo di legge, poi, nei commi successivi sono date indicazioni più precise sui ruoli dello Stato, delle Regioni e dei diversi enti territoriali relativamente alla valorizzazione del paesaggio. Si ricorda la potestà esclusiva dello Stato nella tutela del paesaggio, così come previsto dalla Costituzione. In realtà, però, con l'art. 135 è affidato alle regioni (seppure di concerto con lo Stato, ma solo limitatamente alle aree paesaggisticamente vincolate) il compito di redigere Piani Paesaggistici. Dunque, a mio avviso, il ruolo principale nella tutela (o meno) del paesaggio è svolto dalle Regioni e non dallo Stato.

All'articolo 134 sono individuati i *Beni paesaggistici*, poi definiti negli articoli successivi.

L'articolo 135-*Pianificazione paesaggistica* è stato sostituito precedentemente dal D.Lgs. n.157 del 2006 e successivamente dal D.Lgs. n. 63 del 2008³².

2. *La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili».*

Quella definitiva è la seguente:

Articolo 131-Paesaggio

«1. *Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.*

2. *Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.*

3. *Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.*

4. *La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.*

5. *La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela*

6. *Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità».*

³² La versione vigente dell'articolo è la seguente

«1. *Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero*

Rispetto alla versione del 2004 la forte novità sta nel fatto che prima si demandava alle Regioni la tutela e la valorizzazione del paesaggio mediante la redazione di Piani paesaggistici o Piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Ora, invece, la pianificazione deve venire in maniera congiunta tra Stato (Ministero) e Regioni, ma solo limitatamente ai beni paesaggistici. Tale disciplina è ritenuta da Guido D'angelo «*incerta ed eventuale*»³³.

Significativo, però, risulta la lettera d del comma 4 dello stesso articolo. I piani paesaggistici devono infatti provvedere «*alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO*

Un'altra modifica significativa per le tematiche in esame risulta quella apportata alla lettera c del comma 1 dell'articolo 136³⁴.

piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

- 2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.*
- 3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.*
- 4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:*
 - a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;*
 - b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;*
 - c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;*
 - d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».*

³³ Per approfondimenti sul Procedimento di approvazione del piano paesaggistico si rimanda a: D'ANGELO G., *Diritto dell'edilizia...* cit., pp. 241-242.

³⁴ Articolo 136-*Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*
«1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:
a) le cose immobili che hanno conspicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali (1);
b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici (2);

Con le modifiche del 2006 e del 2008 le ‘cose immobili’ che hanno ‘memoria storica’ sono soggette al Titolo I-*Tutela e valorizzazione* della Parte terza-*Beni paesaggistici* (art. 136, comma 1, lettera a) Con la lettera c dello stesso articolo, sono stati considerati beni paesaggistici anche ‘i centri ed i nuclei storici’.

Questa rappresenta «una sostanziale novità per le implicazioni operative che ne conseguono»³⁵.

Con l’articolo 137-*Commissioni regionali* sostituito dal D.Lgs. n.157 del 2006 è stato dato alle regioni il compito di istituire «apposite commissioni, con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dell’articolo 136 e delle aree indicate alle lettere c) e d) del comma 1 del medesimo articolo 136» (art. 137, comma 1). La prima versione dell’articolo, invece prevedeva l’istituzione di commissioni provinciali.

Dall’articolo 138 all’articolo 141 bis sono esposte le procedure da avviare per la dichiarazione di interesse pubblico.

d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si gode lo spettacolo di quelle bellezze (1)».

³⁵ Francesco Forte illustra quali sono le implicazioni operative che discendono da tale modifica legislativa: «Ne consegue che il piano paesaggistico dovrà promuovere perimetrazioni congrue dell’insediamento storico, urbano e rurale, stratificatosi negli spazi regionali, differenziandone le unità costitutive dagli insediamenti recenti, e la congruità dovrà dedursi da coerenze metodologiche concernenti i criteri di perimetrazione, ed i criteri di tutela e valorizzazione. Ne consegue il ruolo fondamentale -di questa problematica, in quanto su entrambe le decisioni da assumere - di perimetrazione e di regole per l’operatività gestionale - si è condensata la riflessione critica della teoria urbanistica, volta ad enunciare principi da coltivare nella prassi, nelle molte stagioni di pensiero manifestatesi nel corso del diciannovesimo e ventesimo secolo. Si ripropone in questo contesto interpretativo l’individualità del centro antico premoderno delle città, oggetto di regolamentazione urbanistica ispirata al “recupero dei valori” (R. di Stefano, 1979) e quindi ai valori antropologici, di umanità, fondamentale garanzia per la conservazione. Il recupero dei valori, assunto quale criterio di pianificazione, indica un itinerario conoscitivo, dei caratteri singolari e di insieme, aperto alla valutazione delle azioni ammissibili sulle componenti del patrimonio, tali che ne promuovano il recupero, non solo edilizio, ma altresì dei “valori”. Alla specificazione di queste regole si è volta la riflessione di Roberto Pane, attraverso il paradigma di una specificità urbanistica dei centri antichi, concettualizzato sulla base delle differenze semantiche tra “storico” e “antico”, e sperimentato nello studio dei piani del Centro antico di Napoli (1971, 1976).

La proposizione conserva attualità, qualora la si correli da un lato alla necessità di attualizzare la disciplina del suolo dei comuni in applicazione delle recenti leggi regionali concernenti il governo del territorio; e dall’altro alla necessità della funzione pubblica di promuovere efficacia nell’attuazione delle politiche di governo del territorio, necessariamente differenziate in relazione ai differenti volti delle parti delle nostre città storiche (“Tutte le città del mondo, risultanti sia da uno sviluppo più o meno spontaneo che da un determinato progetto, sono le espressioni materiali della diversità delle società attraverso la storia, e sono per questo tutte storiche”, Carta internazionale per la salvaguardia delle città storiche, Washington, 1987); F. FORTE, F. FORTE, Architettura-Città-Beni culturali... cit., pp. 48-49.

Al comma 1 dell'articolo 142 sono elencate le *Aree tutelate per legge* (territori contermini ai laghi, fasce costiere, parte eccedente le montagne per 1600 m, parchi, ecc.).

L'articolo 143 indica i contenuti del piano paesaggistico e al comma 2 si ribadisce che: «*Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo.*

Il contenuto del piano paesaggistico risulta, quindi, molto più ampio e complesso, oltre, che, talvolta, «*non chiaramente definito*»³⁶.

Il Codice, infine, estende la preminenza della pianificazione paesaggistica sugli altri strumenti pianificatori, urbanistici e settoriali³⁷.

Il Capo IV (da art. 146 a art. 159) è relativo al *Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela*.

³⁶ «*Il sistema precedente era fondato principalmente sul cosiddetto vincolo generico, che lasciava all'autorità competente il potere discrezionale di valutare la compatibilità degli interventi in progetto con i valori paesistici tutelati. Il nuovo codice tende a sostituire tale sistema con un piano, che specifichi le limitazioni agli interventi sul territorio d'interesse paesistico.*

*Tale piano deve compiere una ricognizione dell'intero territorio, individuando gli ambiti di interesse paesaggistico. Ma soltanto con riferimento agli immobili ed alle aree vincolate, il piano paesaggistico può disciplinare i relativi interventi. Tale disciplina deve essere specifica e rivolta alla tutela ed alla valorizzazione del territorio compreso nei detti ambiti. Inoltre, il piano paesaggistico deve anche individuare gli interventi di recupero e riqualificazione delle aree compromesse e degradate e gli altri interventi di valorizzazione. E, con riferimento all'intero paesaggio regionale, il piano deve anche individuare progetti prioritari per la conservazione, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti. In tal modo – mentre aumenta la sovrapposizione tra la disciplina paesaggistica e la pianificazione urbanistica – si supera il sistema tradizionale di mera conservazione del paesaggio e si introducono strumenti di tutela attiva delle qualità paesistiche ed ambientali del territorio»; D'ANGELO G., *Diritto dell'edilizia...* cit., p. 240.*

³⁷ *Ivi, p. 241. L'Articolo 145-Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione prevede, infatti, che «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette»*

2.3 Alcune leggi urbanistiche regionali significative: i casi della Toscana, del Veneto e della Campania

La Regione Toscana: L.R. n.1/2005-Norme per il governo del territorio

La Legge della Regione Toscana n.1 del 2005-*Norme per il Governo del Territorio*¹ ha sostituito la L.R. n. 5 del 1995. L’obiettivo è promuovere lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio regionale, nonché di garantire il mantenimento dei beni comuni (art. 1). A tal fine la Regione deve garantire la tutela delle risorse essenziali del territorio costituite da: aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora; città e sistemi degli insediamenti; paesaggio e documenti della cultura; sistemi infrastrutturali e tecnologici (art. 3).

Si rileva, dunque, che tale legge regionale ha conservato sul piano dei principi generali del governo del territorio, quelli della precedente L.R. del 1995².

Sono, poi, definite invarianti strutturali le risorse, i beni e le regole relative all’uso, individuati dallo statuto del territorio (art. 4). Lo statuto del territorio, all’interno dello specifico strumento di pianificazione territoriale, assume le invarianti strutturali quali elementi cardine dell’identità dei luoghi (art.5).

Gli strumenti della pianificazione territoriale sono: il piano regionale di indirizzo territoriale approvato dalla Regione; il piano territoriale di coordinamento provinciale approvato dalla Provincia e il piano strutturale comunale approvato dal Comune (artt. 7 e 9). Sono poi definiti atti di governo del territorio: il regolamento urbanistico comunale, i piani complessi di intervento; i piani e i programmi di settore; gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata comunque denominati (art. 10). È precisato che lo statuto del piano di indirizzo territoriale ha valenza di piano paesaggistico e ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo (artt. 33 e 48), mentre gli statuti del piano territoriale di coordinamento delle province e del piano strutturale dei comuni devono integrare lo statuto del piano di indirizzo territoriale (art. 34).

Viene definita valorizzazione dei paesaggi ogni attività diretta a consentirne la piena fruizione pubblica quale testimonianza significativa dei valori storici, culturali e naturali (art. 35). Lo strumento di pianificazione regionale risulta, quindi, essere costituito dal PIT

¹ Cfr. A. MONACO, *Urbanistica, Ambiente e Territorio. Manuale tecnico-giuridico*, Ed. giuridiche Simone, Napoli 2010, pp. 264-269; G. MAZZEO, *L.R. 16/2004. La nuova legge...* cit, pp. 41-47.

² A. MONACO, *Urbanistica, Ambiente e Territorio...* cit., p. 265.

(Piano d'indirizzo territoriale). Il PIT contiene lo statuto del territorio che individua e definisce: i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio; le invarianti strutturali; i principi per l'utilizzazione delle risorse essenziali nonché le prescrizioni inerenti ai relativi livelli minimi prestazionali e di qualità; le aree dichiarate di notevole interesse pubblico. Inoltre, il PIT delinea la strategia dello sviluppo territoriale mediante l'indicazione e la definizione: degli obiettivi del territorio e delle azioni conseguenti; del ruolo dei sistemi metropolitani e dei sistemi delle città, dei sistemi locali e dei distretti produttivi, delle aree caratterizzate da intensa mobilità nonché degli ambiti territoriali di rilievo sovraprovinciale; delle azioni integrate per la tutela e valorizzazione delle risorse essenziali (art. 48). Il Piano territoriale di coordinamento (PTCP) è, invece, adottato dalla provincia e individua gli obiettivi e gli indirizzi dello sviluppo territoriale con le conseguenti azioni della provincia, sulla base del piano di indirizzo territoriale; gli immobili di interesse pubblico di interesse sovracomunale. Lo stesso strumento stabilisce, inoltre, le prescrizioni degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale (art. 51).

Gli strumenti e atti comunali risultano invece essere il piano strutturale (PS) quale strumento della pianificazione del territorio e il regolamento urbanistico (RU), i piani complessi di intervento e i piani attuativi quali atti di governo del territorio (art. 52).

Lo statuto del territorio contenuto nel piano strutturale individua e definisce tra l'altro: le risorse che costituiscono la struttura identitaria del territorio comunale definita attraverso l'individuazione dei sistemi e dei sub-sistemi territoriali e funzionali; le invarianti strutturali; i principi del governo del territorio; i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali; la disciplina della valorizzazione del paesaggio, nonché le disposizioni di dettaglio per la tutela dell'ambiente, dei beni paesaggistici e dei beni culturali in attuazione del piano di indirizzo territoriale e del piano territoriale di coordinamento; le aree e gli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico. Il piano strutturale delinea, inoltre, la strategia dello sviluppo territoriale comunale mediante l'indicazione e la definizione: degli obiettivi e degli indirizzi per la programmazione del governo del territorio; delle unità territoriali organiche elementari che assicurano un'equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale; delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per le unità territoriali organiche elementari, sistemi e sub-sistemi nel rispetto del piano di indirizzo territoriale e del regolamento regionale, nonché sulla base degli

standard di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra 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 di nuovi strumenti urbanistici e della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) e sulla base e nel rispetto delle quantità complessive minime fissate dall'articolo 41 sexies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) come da ultimo modificato dalla legge 24 marzo 1989, n. 122; delle misure di salvaguardia, di durata non superiore a tre anni, da rispettare sino all'approvazione o all'adeguamento del regolamento urbanistico.

In sostanza, si rileva che per quanto riguarda gli standard urbanistici la legge «richiama, in modo non innovativo ed in forma esplicita gli standard di cui al D.M. 2-4-1968, n. 1444»³.

Tali prescrizioni definiscono e individuano: le quantità, con riferimento alle unità territoriali organiche elementari (Utoe), sistemi e sub-sistemi, da rispettare con il regolamento urbanistico, nonché i relativi livelli prestazionali da garantire nella progressiva attuazione della strategia di sviluppo territoriale; gli interventi da realizzare mediante i piani complessi; i criteri e la disciplina per la progettazione degli assetti territoriali (art. 53).

Sono, dunque affidate alle Utoe il compito di assicurare una equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale.

In sostanza «il PS, considerato piano territoriale e non urbanistico, deve comprendere sia la definizione degli obiettivi, degli indirizzi e delle azioni progettuali strategiche, sia il nucleo di regole, vincoli e prescrizioni derivanti dallo statuto del territorio»⁴.

Il regolamento urbanistico (RU), rappresenta lo strumento disciplinare del PS, regolamenta l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale; esso si compone di due parti: disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti; disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio. Il RU, inoltre, individua e definisce la disciplina delle trasformazioni non materiali del territorio. La disciplina delle trasformazioni non materiali del territorio detta i criteri di coordinamento tra le scelte localizzative, la regolamentazione della mobilità e della

³ Ivi, p. 267.

⁴ Ibidem.

accessibilità, gli atti di competenza del comune in materia di orari e la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni. Il RU individua e definisce: gli interventi di addizione agli insediamenti esistenti consentiti anche all'esterno del perimetro dei centri abitati; gli ambiti interessati da interventi di riorganizzazione del tessuto urbanistico; gli interventi che si attuano mediante Piani attuativi; le aree destinate all'attuazione delle politiche di settore del comune; le infrastrutture da realizzare e le relative aree; il programma di intervento per l'abbattimento delle barriere architettoniche ed urbanistiche; la individuazione dei beni sottoposti a vincolo ai fini espropriativi; la disciplina della perequazione (art. 55).

È stato osservato che il Ru «*appare alquanto similare al ruolo dei PO (piani operativi) previsti in altre Regioni ed individua e definisce, fra l'altro il perimetro aggiornato dei centri abitati, comprendente le zone edificate e i lotti interclusi; la disciplina dell'utilizzazione, del recupero e della riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente; le aree ricadenti all'interno del perimetro dei centri abitati nelle quali è permessa l'edificazione di completamento o d'ampliamento degli edifici esistenti; le aree per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria nel rispetto degli standard prescritti*»⁵.

Il comune, poi, può adottare il piano complesso per le trasformazioni del territorio che richiedono l'esecuzione programmata e contestuale di interventi pubblici e privati (art. 56).

⁵ Prima della modifica l'articolo era il seguente: «... detta le norme per il governo del territorio del Veneto, definendo le competenze di ciascun ente territoriale, le regole per l'uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o di eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale, di competitività e di riqualificazione territoriale al fine di migliorare la qualità della vita» (ex art.1).

La Regione Veneto: L.R. n.11/2004-Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio

La Regione Veneto dopo la riforma al titolo V della Costituzione si è dotata della L.R. n.11/2004-*Norme per il governo del territorio in materia di paesaggio*⁶. Nel titolo della legge è subito chiaro che questa disciplina anche la pianificazione paesaggistica. Le parole ‘in materia di paesaggio’ sono, però, state aggiunte al titolo della presente legge dall’art. 1 della L.R. n.10/2011. Tale L.R n.10/2011 ha infatti modificato l’art. 1 della L.R. n.11/2004 individuando nell’oggetto della legge quello di dettare «*norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio, definendo le competenze di ciascun ente territoriale, le regole per l’uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o di eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale e di riqualificazione territoriale*b) tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani, attraverso la riqualificazione e il recupero edilizio ed ambientale degli aggregati esistenti, con particolare riferimento alla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici; c) tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica; d) utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente

Il successivo articolo 3 individua tre livelli di pianificazione: il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC); il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP); il piano regolatore comunale che si compone del piano di assetto del territorio comunale (PAT) e del piano degli interventi comunali (PI). Al comma 6 dello stesso articolo si dichiara che i PAT e i PI devono essere elaborati nel rispetto del D.Lgs. n. ‘Codice dei beni culturali e del paesaggio’ del 2004. I PTRC, i PTCP, i PAT e i PATI sono sottoposti a VAS che «*evidenzia la congruità delle scelte degli strumenti di pianificazione... agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del piano, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o di compensazione da inserire nel piano*

⁶ Cfr. A. MONACO, *Urbanistica, Ambiente e Territorio...* cit., pp. 274-279.

Il Titolo II Strumenti di governo del territorio-Capo I Pianificazione comunale per il governo del territorio (artt. da 12 a 21) definisce i contenuti degli strumenti di pianificazione comunale, nonché i procedimenti di formazione ed efficacia e disciplina le varianti. L'art. 12 è relativo alla pianificazione urbanistica comunale, la quale «*si esplica mediante il piano regolatore comunale che si articola in disposizioni strutturali, contenute nel piano di assetto del territorio (PAT) ed in disposizioni operative, contenute nel piano degli interventi (PI)*». Il piano di assetto del territorio, dunque, individua le specifiche vocazioni e le invarianti del territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale. Il piano degli interventi (PI), invece, è lo strumento urbanistico che, in coerenza e in attuazione del PAT, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio (art.12).

Il PAT «[...] b) disciplina, attribuendo una specifica normativa di tutela, le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore; [...] h) detta una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela e alle fasce di rispetto e alle zone agricole in conformità a quanto previsto dagli articoli 40,41 e 43; [...] m) precisa le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione di cui agli articoli 35 e 37» (art. 13).

Il PAT è adottato dal consiglio comunale e approvato dalla giunta provinciale (art. 14). Per la formazione del piano di assetto del territorio (PAT) può essere attivata una procedura di pianificazione concertata tra comune, provincia, enti locali e altri soggetti pubblici interessati (art. 15 comma 1).

Il Piano degli interventi (PI) si attua con interventi diretti o con piani urbanistici attuativi. Il PI tra l'altro «...provvede a: d) individuare le unità minime di intervento, le destinazioni d'uso e gli indici edilizi; e) definire le modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente da salvaguardare; f) definire le modalità per l'attuazione degli interventi di trasformazione e di conservazione; g) individuare le eventuali trasformazioni da assoggettare ad interventi di valorizzazione e sostenibilità ambientale; ... j) dettare la specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle fasce di rispetto e alle zone agricole ai sensi degli articoli 40,41 e 43...» (art. 17).

L'art. 18 è relativo al 'Procedimento di formazione, efficacia e varianti del Piano degli interventi'. Il piano degli interventi è adottato e approvato dal consiglio comunale (comma 2, art. 18). Le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all'esproprio decadono dopo cinque anni dall'entrata in vigore del piano (comma 7, art. 18).

La Legge individua, poi, il Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) quale strumento volto al coordinamento fra più comuni e può disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o affrontare singoli tematismi (art. 16).

Al Titolo IV sono fornite *Norme specifiche* per i centri storici e i beni culturali.

L'articolo 40-Centri storici e beni culturali, dopo aver dato la definizione di centro storico definisce i compiti del Pat e del Pi. Si evidenzia che al Piano degli interventi è richiesta una classificazione tipologica degli edifici da normare⁷.

L'articolo 41, poi, disciplina le zone di tutela e la fasce di rispetto.

Il territorio agricolo è regolamentato dall'articolo 43-*Tutela del territorio agricolo nel Piano Regolatore Comunale*. È demandato al piano di assetto del territorio il compito di individuare gli edifici con valore storico-ambientale e le destinazioni d'uso compatibili; le tipologie e le caratteristiche costruttive per le nuove edificazioni, le modalità d'intervento per il recupero degli edifici esistenti; i limiti fisici alla nuova edificazione

⁷ «Articolo 40-Centri storici e beni culturali

1. 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.

2. Costituiscono parte integrante di ciascun centro storico le aree in esso ricomprese o circostanti che, pur non avendo le caratteristiche di cui al comma 1, sono ad esse funzionalmente collegate in quanto interessate da analoghi modi d'uso.

3. Il piano di assetto del territorio (PAT) determina:

a) previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti, le categorie in cui gli stessi devono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo valori di tutela in funzione degli specifici contesti da tutelare e salvaguardare;

b) per ogni categoria di cui alla lettera a), gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili;

c) i margini di flessibilità ammessi dal piano degli interventi (PI).

4. Il PAT provvede alle determinazioni di cui al comma 3, anche relativamente alle ville individuate nella pubblicazione dell'Istituto regionale per le Ville venete 'Ville Venete - Catalogo e Atlante del Veneto' nonché agli edifici ed ai complessi di valore monumentale e testimoniale individuando, altresì, le pertinenze scoperte da tutelare e il contesto figurativo.

5. Il piano degli interventi (PI) attribuisce a ciascun manufatto la caratteristica tipologica di riferimento tra quelle determinate dal PAT, nonché la corrispondente categoria di intervento edilizio ai sensi del comma 3, lettere a) e b)».

con riferimento alle caratteristiche paesaggistico-ambientali, tecnico-agronomiche e di integrità fondiaria del territorio.

Il piano degli interventi (PI), invece, individua: gli ambiti delle aziende agricole esistenti; gli ambiti in cui non è consentita la nuova edificazione; gli ambiti in cui eventualmente localizzare gli interventi edilizi nel caso in cui siano presenti congiuntamente una frammentazione fondiaria e attività culturali di tipo intensivo quali orti, vivai e serre; le destinazioni d'uso delle costruzioni esistenti non più funzionali alle esigenze dell'azienda agricola; le modalità costruttive per la realizzazione di serre fisse collegate alla produzione e al commercio di piante, ortaggi e di fiori coltivati in maniera intensiva, anche con riferimento alle altezze, ai materiali e alle opere necessarie alla regimazione e raccolta delle acque meteoriche e di quelle derivanti dall'esercizio dell'attività.

La Legge veneta dedica il Titolo V bis al Paesaggio. Contribuiscono alla tutela, alla valorizzazione e alla gestione del paesaggio, ciascuno nell'ambito della propria competenza le Regioni, gli enti locali e le altre amministrazioni pubbliche. Un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici deve essere approvato dalla Regione (art. 45 ter, comma 1).

Al comma 3 dell'articolo 17 si da al PI la possibilità di definire minori distanze rispetto a quelle previste dall'articolo 9 del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 1968 nei casi di gruppi di edifici che formino oggetto di PUA planivolumetrici o nei casi di interventi disciplinati puntualmente (art. 17, comma 3).

Gli artt. 35-36-37 riguardano rispettivamente ‘Perequazione urbanistica’, ‘Riqualificazione ambientale e credito edilizio’ e ‘Compensazione urbanistica’.

La Regione Campania: L.R. n.16/2004-Norme sul governo del territorio

La legge campana sul governo del territorio è stata emanata nel 2004⁸ e poi modificata dalle leggi regionali 11 agosto 2005, n. 15, 19 gennaio 2007, n. 1, 30 gennaio 2008, n. 1, 28 dicembre 2009, n. 19, 5 gennaio 2011, n. 1 e dall'avviso di errata corrige pubblicato nel B.U.R.C. del 7 luglio 2008, n. 27.

Tra gli obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica c'è la «*tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi*» (art. 2).

Sono individuati tre livelli di pianificazione: la pianificazione regionale si attua mediante il Piano territoriale regionale (Ptr); la pianificazione provinciale si realizza mediante il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp); la pianificazione comunale si attua con il Piano urbanistico comunale (Puc). Sono piani comunali anche i Piani urbanistici attuativi (Pua) e il Regolamento urbanistico-edilizio comunale (Ruec).

Il Ptr individua, nel rispetto della legislazione statale e della normativa comunitaria nonché della convenzione europea del paesaggio, «*a) gli obiettivi di assetto e le linee principali di organizzazione del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione;*

b) i sistemi infrastrutturali e le attrezzature di rilevanza sovraregionale e regionale, nonché gli impianti e gli interventi pubblici dichiarati di rilevanza regionale;

c) gli indirizzi e i criteri per la elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale» (art. 13, comma 1 e 2).

Inoltre spetta sempre al Ptr definire «*il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, [...], fornendo criteri e indirizzi anche di tutela paesaggistico-ambientale per la pianificazione provinciale*» (art. 13, comma 3).

Al successivo art. 18 si dichiara, infatti, che «*il Ptcp ha valore e portata di piano paesaggistico ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, articolo 143, [...]»* (art. 18, comma 3). Ma l'art 135 del Codice dei Beni Culturale e del Paesaggio demanda

⁸ Cfr. A. MONACO, *Urbanistica, Ambiente e Territorio...* cit., pp. 223-227; G. MAZZEO, *L.R. 16/2004. La nuova legge...* cit.; pp. 60-238; G. D'ANGELO, *Diritto dell'edilizia...* cit.; A. COPPOLA, *La redazione del Piano...* cit.

alle Regioni il compito di redazione di piani territoriali con valenza di Piani paesaggistici⁹.

Come già ricordato, sono strumenti di pianificazione comunale: il piano urbanistico comunale (Puc); i piani urbanistici attuativi (Pua); il regolamento urbanistico-edilizio comunale (Ruec) (art. 22).

Il Puc «è lo strumento urbanistico generale del Comune e disciplina la tutela ambientale, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dell'intero territorio comunale, anche mediante disposizioni a contenuto conformativo del diritto di proprietà» (art. 23, comma 1).

La pianificazione comunale si attua mediante: disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio; disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate. (art. 3, comma 3).

Il Puc, dunque, conserva la funzione del previgente Prg al quale viene attribuito il compito di predisporre sia la disciplina programmatica che la disciplina normativa¹⁰.

Relativamente alla funzione programmatica attribuita al Puc, si rileva che questo tra l'altro «c) determina i fabbisogni insediativi e le priorità relative alle opere di urbanizzazione [...];

d) stabilisce la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazione;

e) indica le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nelle singole zone, garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonché lo sviluppo sostenibile del territorio comunale;

[...]

⁹ Art. 135-Pianificazione paesaggistica

«1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143», D. Lgs. 42/2004-Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

¹⁰ A. COPPOLA, *La redazione del Piano...* cit., p. 39.

h) tutela e valorizza il paesaggio agrario attraverso la classificazione dei terreni agricoli, anche vietando l'utilizzazione ai fini edilizi delle aree agricole particolarmente produttive fatti salvi gli interventi realizzati dai coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli» (art. 23, comma 2). È evidente, dunque, che viene confermata la funzione di zonizzazione demandata al Piano urbanistico comunale propedeutica per l'attribuzione a ciascuna porzione di territorio di una specifica disciplina urbanistico-edilizia¹¹.

La funzione normativa, attribuita al Puc, si esplica mediante la redazione delle Norme tecniche di attuazione «riguardanti la manutenzione del territorio e la manutenzione urbana, il recupero, la trasformazione e la sostituzione edilizia, il supporto delle attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola e la regolamentazione dell'attività edilizia» (art. 23, comma 8).

Spetta al Regolamento urbanistico comunale (Ruec) individuare «le modalità esecutive e le tipologie delle trasformazioni, nonché l'attività concreta di costruzione, modifica e conservazione delle strutture edilizie». (art. 28, comma 1).

L'art. 32 disciplina la perequazione urbanistica.

¹¹ *Ivi*, p. 40.

CAPITOLO 3

URBANISTICA E PIANI DI GESTIONE PER I SITI ITALIANI DELLA WORLD HERITAGE LIST: OBIETTIVI, CONTENUTI ED ESITI

Per approfondire i temi affrontati nella ricerca, nel terzo capitolo è stata analizzata la situazione specifica dei Siti italiani della Lista del Patrimonio Mondiale dell’Umanità: ciò in considerazione del fatto che ai problemi che caratterizzano tutte le città storiche si aggiunge una particolare attenzione della Comunità internazionale che né ha riconosciuto l’eccezionalità.

Si è quindi compiuta un’attenta analisi dei documenti redatti dall’UNESCO, che rendono chiari gli obiettivi della *Convenzione* del 1972 e che hanno determinato l’obbligatorietà per i Siti che vogliono proporre la propria candidatura al Comitato Mondiale di dotarsi di un Piano di Gestione. Nel Nostro ordinamento dal 2006, con l’adozione della Legge n. 77, tale dotazione è obbligatoria anche per le città già iscritte nella World Heritage List. In Italia, inoltre, il MiBACT nel 2004 ha redatto delle Linee guida di riferimento per la redazione dei Piani di gestione.

Di alcune città che hanno una parte di territorio iscritto nella Lista sono stati analizzati gli strumenti urbanistici comunali vigenti e i Piani di gestione redatti per il Sito UNESCO. I Siti presi in esame sono: ‘Centro storico di Firenze’, ‘Centro storico di Siena’, ‘Centro storico di Napoli’ e infine ‘Venezia e la sua Laguna’.

Sono stati indagati i contenuti dei citati strumenti e le relazioni esistenti tra essi, compiute indagini presso strutture ed enti presenti sul territorio nazionale ed, infine, svolte alcune domande ai referenti dei Siti UNESCO.

Ciò ha permesso di rilevare significativi aspetti sullo stato e le modalità di attuazione di tali Piani. Alla luce delle acquisizioni teoriche raggiunte nel campo della Conservazione, per ogni Sito analizzato sono, infine, elaborate alcune riflessioni.

3.1 I centri storici della Lista, gli indirizzi UNESCO e i Piani di Gestione in Italia

L’Organizzazione delle Nazioni Unite nasce negli anni successivi alla seconda Guerra con il chiaro intento di contrastare il ripetersi di fenomeni simili a quelli appena avvenuti¹. Una serie di mobilitazioni internazionali si svilupparono negli anni successivi fino alla redazione della *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale*, firmata a Parigi il 16 novembre 1972 e poi ratificata dallo Stato italiano con legge n.184 del 6 aprile 1977².

A Ciascuno Stato partecipe alla Convenzione fu riconosciuto l’obbligo di garantire l’identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale, situato sul proprio territorio (cfr. art. 4). Fu, quindi, istituito un Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio culturale e naturale di valore universale eccezionale denominato ‘Comitato del patrimonio mondiale’. Ad ogni Stato partecipe alla Convenzione fu data la possibilità di sottoporre al Comitato un inventario dei beni del patrimonio culturale e naturale situati sul suo territorio e suscettibili di essere iscritti in un elenco.

In base agli inventari sottoposti dagli Stati, quindi, il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di ‘elenco del patrimonio mondiale’, un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, che considera di valore universale eccezionale (cfr. art. 11).

Fu, poi, istituito un fondo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale di valore universale eccezionale, denominato ‘Fondo del patrimonio mondiale’ (art. 15). L’aumento costante dei siti della Lista, così come la necessità di implementare sistemi reali di controllo della gestione dei siti, ha portato l’UNESCO ad adottare diversi documenti, che rendono chiari gli obiettivi della Convenzione del 1972.

Con la *Dichiarazione di Budapest* del 2002, ad esempio, il World Heritage Committee ha invitato gli Stati membri dell’Organizzazione a rafforzare le iniziative di tutela del patrimonio culturale mondiale, incentivando l’effettiva protezione dei singoli beni già

¹ Il preambolo dello Statuto dell’UNESCO, organismo dell’ONU, recita: «*Poiché le guerre hanno origine nello spirito degli uomini è nello spirito degli uomini che si debbono innalzare le difese della pace*»; A. BUZIO, *La gestione e l’impatto dei siti UNESCO: monitoraggio e valutazione dei siti italiani nel dibattito internazionale*, Tesi di Dottorato in Beni Culturali, Politecnico di Torino, 2011

² R. A. GENOVESE, *Siti UNESCO e valori*, cit., pp. 132-141.

iscritti (o di cui si auspica l’iscrizione) nella lista del patrimonio precisando che l’obiettivo di ogni Piano di Gestione è di «*assicurare un giusto equilibrio tra conservazione, sostenibilità e sviluppo, in modo che i beni del Patrimonio mondiale possano essere tutelati attraverso attività adeguate, che contribuiscano allo sviluppo socio-economico e alla qualità della vita della nostre comunità*» (articolo 3).

In aderenza agli obiettivi di tale Dichiarazione, le *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (il cui ultimo aggiornamento è del 2013) prevedono espressamente che l’istanza di iscrizione di un determinato Sito nella World Heritage List, debba essere corredata da un Piano di gestione, la cui concreta attuazione va garantita da parte degli organismi proponenti, predisponendo a questo scopo tutti gli strumenti per un’efficace protezione dell’area, e pubblicando rapporti periodici sul grado di protezione ed implementazione delle tutele delle singole aree inserite nella Lista dell’UNESCO.

Secondo le citate Linee guida, i contenuti del Piano di gestione, consistono in: una condivisione del bene da parte di tutti i soggetti interessati; un ciclo di pianificazione, attuazione, monitoraggio, valutazione e feedback; il coinvolgimento dei partner e dei soggetti interessati; la ripartizione delle risorse necessarie; il rafforzamento delle capacità; ed una responsabile, trasparente descrizione di come funziona il sistema di gestione.

È stato evidenziato che in questi sei punti, si ritrovano la maggior parte degli elementi caratteristici delle teorie manageriali, così come sono stati sviluppati dai più importanti studiosi del settore (Drucker, 1954), con particolare riferimento agli elementi tipici dei sistemi di pianificazione e controllo (Anthnoy, 1965)³.

Ma i siti iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale sono molto diversi per tipologia, dimensioni e natura. I monumenti e i siti culturali sono variati nel corso del tempo: da siti di ominidi fossili all’architettura del Novecento, da edifici singoli a interi centri storici, ad ampi paesaggi culturali. Inoltre, i beni si trovano in paesi con storie, tradizioni e strutture legislative molto diverse. Di conseguenza, le informazioni fornite in tali Linee Guida Operative risultano necessariamente generalistiche⁴.

³ F. BADIA, *Contents and aims of management plans for World Heritage sites: a managerial analysis with a special focus on the Italian scenario*, Munich Personal RePEc Archive, Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/36686/>, 2011

⁴ H. CLEERE, *Management Plans for Archaeological Sites: A World Heritage Template*, in «Conservation and Management of Archaeological Sites», Vol. 12, N. 1, March 2010, pp. 4-12

Dunque, l'UNESCO ha lasciato a ciascuno Stato membro il compito di procedere alla predisposizione dei Piani di gestione sulla base del proprio ordinamento.

Le *Linee guida per i Piani di Gestione*, redatte dalla Commissione Consultiva per i piani di gestione dei siti UNESCO e per i sistemi turistici locali, incaricata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, costituiscono dal 2004 il riferimento di base per la redazione dei Piani relativi ai diversi siti italiani⁵.

In particolare, tutti i documenti che l'Italia ha prodotto a tale fine risultano i seguenti:

- 25 e 26 maggio 2004 - *Il modello del Piano di Gestione dei Beni Culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità. Linee Guida* – Ministero per i Beni e le attività Culturali. Commissione Nazionale Siti UNESCO e Sistemi Turistici Locali
- Gennaio 2005 - *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO* - Ministero per i Beni e le attività Culturali. Ernst & Young Financial Business Advisor S.p.A.
- 20 febbraio 2006 - *Legge, n. 77-Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO* - Pubblicata sulla G.U. n. 58 del 10 marzo 2006
- 30 maggio 2007 – *Circolare del Segretario Generale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Criteri e modalità di erogazione dei fondi destinati alle misure di sostegno previste dall'articolo 4 della legge 20 febbraio 2006, n°77 recante 'Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO'*.
- *Modello rendicontazione. Annualità 2006. Scheda da compilare per la rendicontazione tecnica ed economica del finanziamento per gli interventi di cui all'art. 4, della Legge 20 febbraio 2006, n. 77*

Nell'introduzione delle *Linee guida per i Piani di Gestione* è subito dichiarato che l'obiettivo è quello di fornire ai diversi attori coinvolti – pubblici e privati – una guida per garantire la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali italiani.

⁵ P. FALINI, *I Piani di gestione: l'esperienza dei siti UNESCO in Italia*, in AA. VV., *Paesaggi e città storiche...* cit., pp. 127-130

È poi evidenziato come le finalità della conservazione non possono essere raggiunte senza un'efficiente gestione economica integrata dei beni culturali in grado di attivare, assieme alla tutela delle identità, le filiera delle attività culturali e produttive correlate⁶.

Sembra, dunque, almeno negli intenti di tali Linee guida essere chiaro che qualsiasi bene culturale (sia esso un singolo edificio, un centro storico, un sito archeologico, ecc) non può essere considerato come una parte dei beni culturali, isolata e separata, ma deve rientrare nel più ampio settore del patrimonio culturale direttamente collegato con il territorio, insieme con il patrimonio ambientale e paesistico e con quello architettonico e delle città storiche.

In tale ottica la ‘salvaguardia’ deve essere parte integrante di una politica coerente di sviluppo economico e sociale ed essere posta, quindi, come uno degli strumenti fondamentali, nei piani economici e di assetto del territorio. Ne discende subito, dunque, che la responsabilità della tutela del patrimonio fa capo ai diversi enti ed istituzioni responsabili delle politiche di programmazione (a tutti i livelli, internazionali e nazionali) di cui è parte integrante la politica della conservazione.

In tali Linee Guida viene dunque dichiarato che «*il modello del piano di gestione posto alla base del documento considera implicitamente definito il Sito, come luogo attivo di produzione di cultura contemporanea, ampliando il semplice e tradizionale concetto di luogo di conservazione della cultura storica*»⁷.

Nella parte prima del documento sono illustrati i ‘Fondamenti del Piano di Gestione’. È precisato che «*il piano di gestione è una sequenza di azioni ordinate nel tempo in cui sono identificate le risorse disponibili per conseguire gli obiettivi, individuate le modalità attraverso cui essi si conseguono e predisposto il sistema di controllo per essere certi di raggiungerli*»⁸. Ma non solo, infatti «*la realizzazione di un Piano di Gestione è una procedura che può portare al riesame dei valori universali di iscrizione del sito. Molti dei beni italiani, già inseriti nella Lista del patrimonio Mondiale, potrebbero estendere l’iscrizione ad un contesto più ampio: le opere singole, i monumenti isolati o i siti archeologici potrebbero configurare nuove trame estese di relazioni e significati, i centri storici possono essere interpretati come ecosistemi urbani o come paesaggi culturali*»⁹.

⁶ MiBAC-Commissione Nazionale Siti UNESCO e Sistemi Turistici Locali, *Il modello del Piano di Gestione dei Beni Culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell’Umanità. Linee Guida*, 2004, p. 5.

⁷ *Ivi*, p. 6.

⁸ *Ivi*, p. 7.

⁹ *Ivi*, p. 11.

Nella ‘Struttura e metodo del Piano di Gestione’ è indicato un modello concettuale del Piano di Gestione: il Piano partendo dai valori che hanno motivato l’iscrizione del sito nella Lista, effettua una analisi integrata dello stato dei luoghi, valuta poi gli scenari futuri raggiungibili attraverso obiettivi - opzioni di intervento, scegliendo i progetti strategici per conseguire i traguardi fissati, ne verifica, infine, il conseguimento tramite una serie di indicatori che attuano il monitoraggio sistematico dei risultati nel tempo¹⁰.

Modello concettuale del piano di gestione

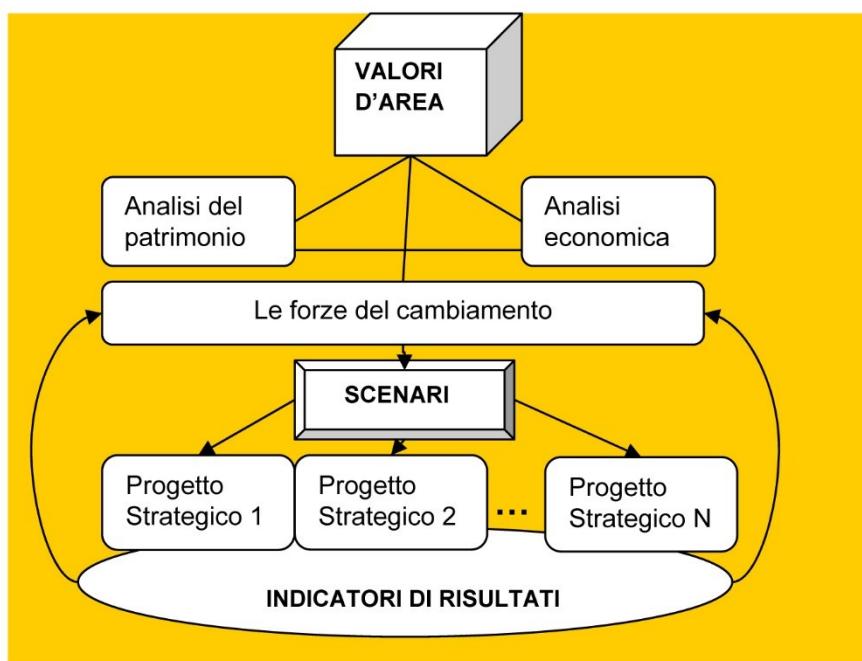


Fig. 02 – Modello concettuale del Piano di gestione proposto dalle ‘Linee guida per i Piani di Gestione’ del 2004

Il documento indica, inoltre, il ‘Modello indicativo del Piano di Gestione’ che si compone delle seguenti parti: Parte prima-Iscrizione e significato universale del sito; Parte seconda-Il progetto delle conoscenze; Parte terza-Il progetto della tutela e la conservazione; Parte quarta-Progetti strategici del sistema culturale locale; Parte quinta-Il progetto del controllo e monitoraggio.

Partendo dall’approccio metodologico proposto delle Linee guida del 2004, il *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO* del 2005 effettua ulteriori analisi ed integrazioni, giungendo ad un ampliamento della

¹⁰ *Ivi*, p. 21.

metodologia proposta. Lo schema che segue descrive il processo di formazione del Piano di Gestione dalla fase di avvio fino all'implementazione¹¹.

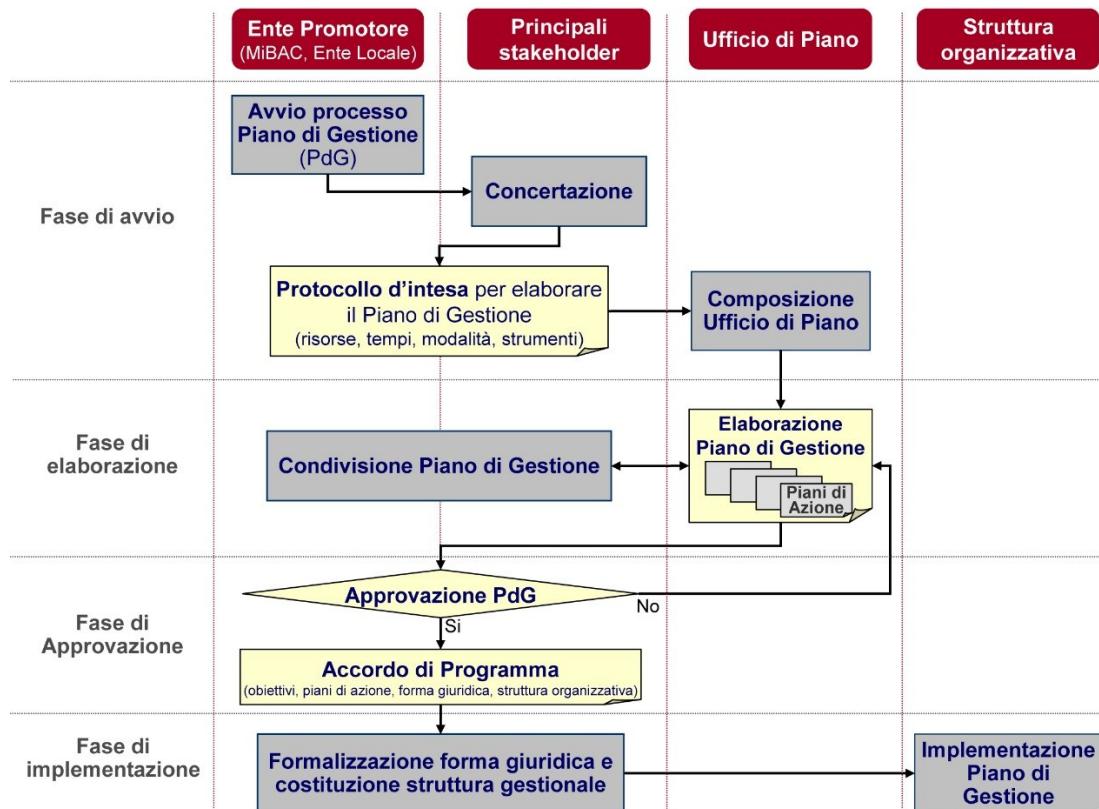


Fig. 03 – Il processo del Piano di Gestione dal ‘Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO’ del 2005

Il documento definisce il percorso metodologico per la definizione di un Piano di Gestione, individuando le diverse fasi necessarie per la redazione del Piano. Per ognuna di esse sono descritte le attività che la compongono.

¹¹ MiBAC. Ernst & Young Financial Business Advisor S.p.A., *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO*, 2005, p. 4.

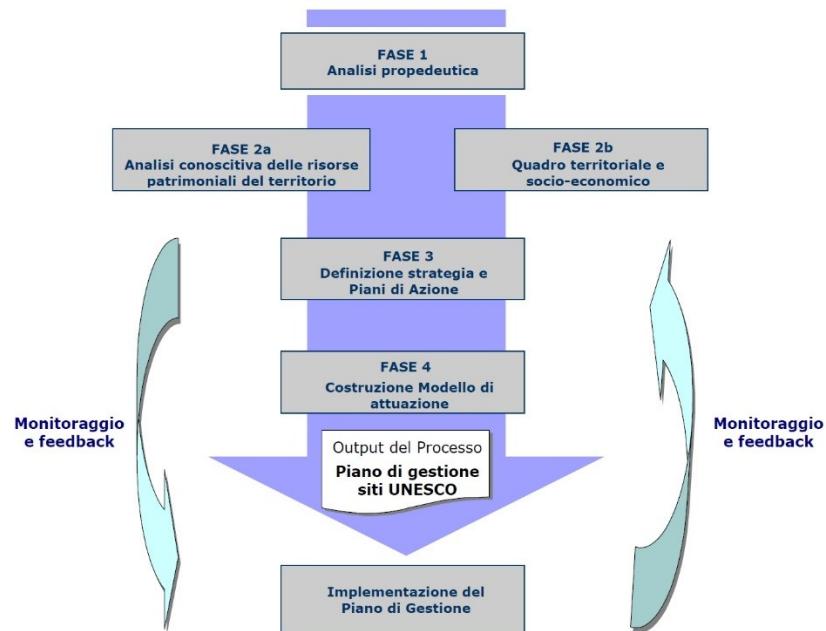


Fig. 04 – Fasi della metodologia proposta dal ‘Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO’ del 2005

La Fase 1 consiste nell’analisi propedeutica: sono raccolte, analizzate ed archiviate tutte le informazioni utili al completamento delle fasi successive; sono raccolti i documenti di pianificazione che costituiranno un input del Piano di Gestione, individuati i soggetti coinvolti nel processo, ecc¹².



Fig. 05 – Attività che compongono la Fase 1 – Analisi propedeutica

¹² *Ivi*, pp. 9-20.

La Fase 2a riguarda l’analisi conoscitiva delle risorse patrimoniali del territorio. Lo scopo generale dell’analisi conoscitiva è individuare lo stato di fatto delle risorse patrimoniali dell’area di riferimento con le relative criticità e opportunità, al fine di poter progettare efficacemente gli interventi di conservazione, tutela, valorizzazione e promozione oggetto delle successive fasi¹³. Nella Fase 2b: Quadro territoriale e socio-economico è definito il quadro territoriale e socio-economico di riferimento ed è individuata la situazione ed il posizionamento attuale dell’area di riferimento rispetto ad altri siti nazionali, in termini di domanda e di offerta dell’area stessa¹⁴.



Fig. 06 – Attività che compongono la Fase 2a – Analisi conoscitiva delle risorse patrimoniali del territorio

¹³ Ivi, pp. 21-59.

¹⁴ Ivi, pp. 60-114.

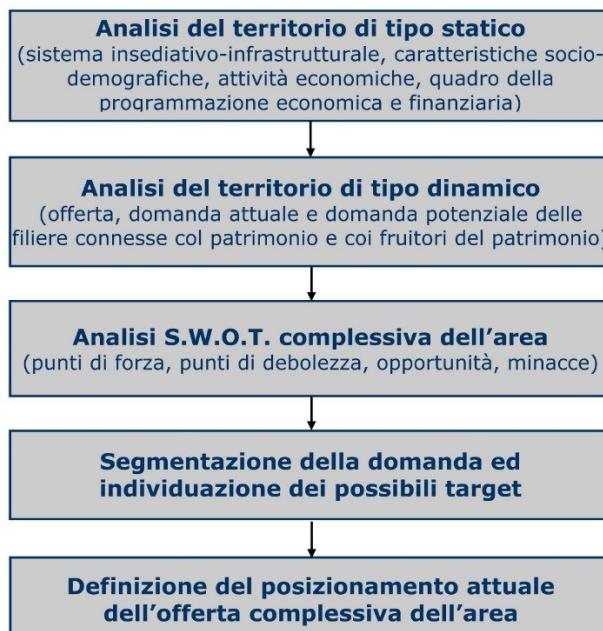


Fig. 07 – Attività che compongono la Fase 2b – Quadro territoriale e socio-economico

Lo scopo generale della fase 3-Definizione strategia e Sviluppo dei piani di Azione è definire la strategia di medio-lungo e breve periodo e declinarla in specifici Piani di Azione, che rappresentano dei passi operativi per la sua attuazione¹⁵.



Fig. 08 – Attività che compongono la Fase 3 – Definizione strategia e Sviluppo dei piani di Azione

¹⁵ *Ivi*, pp. 115-187.

Nella fase 4-Costruzione del modello di attuazione sono individuati i quattro Piani di Azione, attraverso la definizione della più idonea forma giuridica e struttura gestionale di coordinamento degli attori coinvolti¹⁶.



Fig. 09 – Attività che compongono la Fase 4 – Costruzione del modello di attuazione

Viene esposta, infine la finalità del sistema di monitoraggio del Piano di Gestione: porre all'attenzione della struttura gestionale del sito UNESCO l'andamento complessivo delle attività progettuali avviate, segnalando tempestivamente le eventuali criticità in corso d'opera e permettendo di intraprendere le azioni correttive alla gestione che si ritenessero necessarie per il conseguimento degli obiettivi pianificati¹⁷.

Con la legge 20 febbraio 2006, n.77 l'Italia ha previsto che l'elaborazione del Piano di Gestione del Sito costituisca una dotazione obbligatoria anche di quelli già iscritti nella WHL, nell'ottica di garantire una protezione e tutela continua di tali beni fino a raggiungere gli standard e le indicazioni contenuti nella Dichiarazione di Budapest. Inoltre, il Piano deve garantire un elevato livello di protezione del bene eccellente e contribuire alla sua integrazione nei processi di adozione dei piani e programmi finalizzati allo sviluppo locale sostenibile. Si pongono così in essere differenti livelli di protezione

¹⁶ Ivi, pp. 188-208.

¹⁷ Ivi, pp. 209-220.

dei beni ricompresi nel Patrimonio Mondiale, ciascuno dei quali corrisponde ad un differente ordine di interessi tutelati dall'UNESCO, dai singoli Stati, e da enti territoriali e locali. I Piani di Gestione hanno funzioni programmatiche e di coordinamento, della pianificazione degli interventi a tutela del patrimonio culturale. (Cfr. art. 3)

L'art. 4 individua, poi, misure di sostegno per i siti UNESCO volte: «*a) allo studio delle specifiche problematiche culturali, artistiche, storiche, ambientali, scientifiche e tecniche relative ai siti italiani UNESCO, ivi compresa l'elaborazione dei piani di gestione; b) alla predisposizione di servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, nonché servizi di pulizia, raccolta rifiuti, controllo e sicurezza; c) alla realizzazione, in zone contigue ai siti, di aree di sosta e sistemi di mobilità, purché funzionali ai siti medesimi; d) alla diffusione e alla valorizzazione della conoscenza dei siti italiani UNESCO nell'ambito delle istituzioni scolastiche, anche attraverso il sostegno ai viaggi di istruzione e alle attività culturali delle scuole».*

Il recepimento dello Stato Italiano e l'acquisita consapevolezza della valenza di tali siti è evidente anche dalla lettura dell'art. 135 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, che è stato sostituito precedentemente dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e successivamente dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63. Il Codice demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di individuare particolari prescrizioni per i siti sotto la tutela dell'UNESCO¹⁸.

¹⁸ D.LGS. 42/2004-Articolo 135 -Pianificazione paesaggistica

«1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, Pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

L’ Italia è lo Stato membro con il maggior numero di siti iscritti nella World Heritage List. I siti UNESCO italiani sono 50, segue poi la Cina con 47 siti e la Spagna con 44. Dei 50 siti italiani 46 sono considerati siti culturali¹⁹ e 4 siti naturali²⁰.

Negli ultimi anni, varie sono state le ricerche e le manifestazioni che si sono interessate dei Piani di gestione redatti per i siti italiani. Questo è stato, infatti, il tema della Seconda, la Terza e la Quarta Conferenza Nazionale, tenute dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali²¹.

Nell’ambito delle discipline economico-aziendali applicate al settore culturale, inoltre, uno specifico oggetto di interesse è rappresentato proprio dai siti dichiarati ‘patrimonio mondiale dell’umanità’; in tale filone si inseriscono le ricerche svolte presso l’Università di Ferrara da Francesco Badia²². La tematica che però è stata maggiormente sviluppata in

¹⁹ I siti culturali sono: Arte rupestre della Valcamonica (1979); Centro storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo fuori le Mura (1980); La chiesa ed il convento domenicano di Santa Maria delle Grazie con ‘La cena’ di Leonardo Da Vinci (1980); Centro storico di Firenze (1982); Venezia e la sua Laguna (1987); La piazza del Duomo di Pisa (1987); Centro storico di San Gimignano (1990); I Sassi e il parco delle Chiese rupestri di Matera (1993); Vicenza e le Ville del Palladio nel Veneto (1994); Centro storico di Siena (1995); Centro storico di Napoli (1995); Crespi d’Adda (1995); Ferrara città del Rinascimento e il suo delta del Po (1995); Castel del Monte (1996); I trulli di Alberobello (1996); Monumenti paleocristiani di Ravenna (1996); Centro storico della città di Pienza (1996); Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata (1997); Il Palazzo Reale del XVIII secolo di Caserta con il Parco, l’Acquedotto vanvitelliano ed il Complesso di San Leucio (1997); Costiera Amalfitana (1997); Modena: Cattedrale, Torre Civica e Piazza Grande (1997); Portovenere, Cinque Terre e Isole Palmaria, Tino e Tinneto (1997); Residenze Sabaude (1997); Su Nuraxi di Barumini (1997); Area archeologica di Agrigento (1997); Piazza Armerina, villa romana del Casale (1997); Orto Botanico di Padova (1997); Area archeologica di Aquileia e basilica Patriarcale (1998); Centro storico di Urbino (1998); Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano con i siti archeologici di Paestum e Velia e la Certosa di Padula (1998); Tivoli, Villa Adriana (1999); Verona (2000); Assisi, la Basilica di San Francesco e altri siti francescani (2000); Tivoli, Villa d’Este (2001); Le città Barocche del Val di Noto (2002); Sacri Monti di Piemonte e Lombardia (2003); Val d’Orcia (2004); Le necropoli etrusche di Cerveteri e Tarquinia (2004); Siracusa e le necropoli rupestri di Pantalica (2005); Genova: Le Strade Nuove ed il sistema dei Palazzi dei Rolli (2006); Mantova e Sabbioneta (2008); La ferrovia retica nel paesaggio dell’Albula e del Bernina (2008); I Longobardi in Italia. I luoghi del potere (568-774 d.C.) (2011); Siti palafitticoli preistorici delle alpi (2011); Ville medicee (2013); Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato (2014).

²⁰ I siti naturali sono: Isole Eolie (2000); Monte San Giorgio (2003); Le Dolomiti (2009); Monte Etna (2013).

²¹ Gli atti di tali conferenze sono stati raccolti e pubblicati nei seguenti volumi: AA.Vv., *I siti italiani iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell’UNESCO. Piano di gestione e rapporto periodico*, Atti della Seconda Conferenza Nazionale, a cura di P. MICOLI e M. R. PALOMBI, 2005; AA.Vv., *I siti italiani nella Lista del Patrimonio Mondiale dell’UNESCO. La strategia per la gestione*, a cura di P. MICOLI e M. R. PALOMBI, 2006; AA.Vv., *I siti italiani nella Lista del Patrimonio Mondiale dell’UNESCO. Dai Piani di Gestione ai Sistemi Turistici Locali*, Atti della Quarta Conferenza Nazionale, a cura di M. R. GUIDO e M. R. PALOMBI, 2007.

²² I risultati di due ricerche condotte rispettivamente fra il 2008 e il 2009 e fra il 2011 e il 2012 sono stati pubblicati in: F. BADIA, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in «Tafta Journal», n. 52, 2012.

tali ricerche è quella relativa allo sviluppo di sistemi di monitoraggio sui risultati effettivamente ottenuti. Infatti come lo stesso Badia dichiara, partendo da una prospettiva di studio economico-aziendale l'elemento a cui si è dato maggiore risalto nelle indagini empiriche è stato quello della presenza di sistemi di monitoraggio e controllo all'interno dei piani legati alla loro adozione ed implemetazione. Le indagini preliminari svolte per tale indagine empirica, che fa riferimento a 47 siti, ha portato i seguenti dati: ad aver completato il piano sono stati 25 siti (53,2%), in 6 casi (12,8%) il piano è apparso in una fase di realizzazione piuttosto avanzata e nei restanti 16 casi (34,0%) l'effettiva realizzazione del piano è sembrata arretrata se non addirittura assente.

Anche per lo svolgimento della presente tesi di ricerca si è ritenuto opportuno effettuare indagini preliminari volte a individuare esclusivamente la realizzazione da parte dei siti UNESCO italiani dei Piani di gestione. Si è verificato che: 28 siti sono dotati di un Piano di Gestione; 10 siti stanno provvedendo alla stesura del documento; per i restanti 12 siti non si è riusciti a raccogliere notizie in merito.

I documenti sono stati scaricati dai portali dei comuni di riferimento del sito o inviati, dopo richiesta telematica, dall'Ufficio Patrimonio Mondiale del sito in questione: è il caso ad esempio del sito ‘Mantova e Sabbioneta’.

Tra i siti con Piani di gestione in corso di redazione ricordiamo: il sito ‘Centro storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo fuori le Mura’ e il sito ‘Crespi d’Adda’ le cui bozze di documento non sono ancora disponibili al pubblico; il sito ‘Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata’ per il quale, dopo la sottoscrizione dell'accordo tra MiBAC ed UNESCO del 2011, era previsto entro il 1 febbraio 2013 il primo rapporto sullo stato di conservazione del bene: anche in questo caso non si hanno ancora documenti a disposizione per l'analisi. Per il sito ‘I Sassi e il parco delle Chiese rupestri di Matera’, invece, è stata redatta una bozza del Piano a febbraio 2012, e sono in corso una serie di incontri tematici per la stesura definitiva del piano. Una stesura in bozza, di novembre 2012, esiste anche per il sito ‘Centro storico di Urbino’.

Per quanto riguarda i siti dotati di un Piano è stato notato che molti di quelli inseriti nella Lista prima del 2002, e quindi senza obbligo di redazione del Piano per il proprio inserimento nella Lista, hanno adempiuto negli ultimi anni alle richieste UNESCO: solo nel 2005, infatti, sono stati redatti per tali siti i primi Piani di gestione. È il caso, ad esempio dei siti ‘Arte rupestre della Valcamonica’, ‘Centro storico della città di Pienza’,

‘Area archeologica di Aquileia e basilica Patriarcale’. Bisognerà, però attendere ancora altro tempo per la redazione di Piani di siti altrettanto importanti: al 2011 risale la stesura definitiva del Piano dei siti ‘Centro storico di Siena’, ‘Centro storico di Napoli’; al 2012 quella dei siti ‘Residenze Sabaude’, ‘Piazza Armerina, villa romana del Casale’, ‘Venezia e la sua Laguna’.

Più ottimistica invece sembra la visione di Nicola Bono (Sottosegretario di Stato MiBaC), il quale nella Quarta Conferenza Nazionale ha ricordato che a Torino, nel corso della Terza Conferenza Nazionale dei Siti UNESCO tutti e 40 siti UNESCO italiani avevano avviato la procedura per l’adozione del Piano di Gestione.

Inoltre, lo stesso sottolinea che l’anno precedente l’Italia aveva firmato con l’UNESCO una Convenzione, in base alla quale la nostra Nazione era stata riconosciuta ufficialmente ‘Paese guida’ e cioè paese di riferimento principale, in tutte le occasioni in cui, in qualunque parte del pianeta si sarebbe manifestato un rischio per un bene del Patrimonio dell’Umanità o un bene culturale minacciato sia da emergenze belliche, che terroristiche o anche da situazioni di grave calamità naturale.

Sottolineando che tale riconoscimento dell’UNESCO si era concretizzato anche per la competenza acquisita nella delicata e strategica materia della gestione del patrimonio culturale, attraverso studi teorici che avevano portato, appunto, alla realizzazione concreta e visibile di quella intuizione che si chiamava Piano di gestione²³.

Orbene alla luce delle ricerche e delle considerazioni già svolte in merito ai contenuti, al ruolo e all’efficacia dei Piani di gestione, si ritiene utile ulteriormente approfondire la tematica però dall’angolo visuale della disciplina del restauro. L’obiettivo è capire l’effettiva utilità di tale strumento ai fini della conservazione, della valorizzazione e dello sviluppo del patrimonio culturale.

Ma i Siti italiani sono molto diversi tra loro: edifici singoli; interi centri storici; siti archeologici; ampi paesaggi culturali, ecc. Pertanto l’attenzione è riservata ai Siti rappresentati da tessuti storici di città.

Si riporta di seguito una tabella riassuntiva dell’indagine svolta, con l’indicazione del sito UNESCO e della relativa stesura o meno del rispettivo Piano di gestione.

²³ N. BONO, *Intervento introduttivo*, in AA.VV., *I siti italiani...* cit., 2007, pp. 27-34.

Tab. 01 – I Piani di gestione dei Siti italiani della Lista del Patrimonio Mondiale

		SITO	ANNO DI REDAZIONE
●	1	(1979) Arte rupestre della Valcamonica	2005
○	2	(1980 e 1990) Centro storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo fuori le Mura	
▣	3	(1980) La chiesa ed il convento domenicano di Santa Maria delle Grazie con “La cena” di Leonardo Da Vinci	
●	4	(1982) Centro storico di Firenze	2006
●	5	(1987) Venezia e la sua Laguna	2012
○	6	(1987) La piazza del Duomo di Pisa	
○	7	(1990) Centro storico di San Gimignano	
○	8	(1993) I Sassi e il parco delle Chiese rupestri di Matera	Bozza febbraio 2011
●	9	(1994 e 1996) Vicenza e le Ville del Palladio nel Veneto	2006
●	10	(1995) Centro storico di Siena	2011
●	11	(1995) Centro storico di Napoli	2011
○	12	Crespi d’Adda (1995)	
●	13	(1995 e 1999) Ferrara città del Rinascimento e il suo delta del Po	
▣	14	Castel del Monte (1996)	
●	15	(1996) I trulli di Alberobello	2010
○	16	(1996) Monumenti paleocristiani di Ravenna	1° edizione 2005
●	17	(1996) Centro storico della città di Pienza	2005
○	18	(1997) Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata	
▣	19	(1997) Il Palazzo Reale del XVIII secolo di Caserta con il Parco, l’Acquedotto vanvitelliano ed il Complesso di San Leucio	
●	20	(1997) Costiera Amalfitana	
●	21	(1997) Modena: Cattedrale, Torre Civica e Piazza Grande	2008 - 2009
○	22	(1997) Portovenere, Cinque Terre e Isole Palmaria, Tino e Tinetto	
●	23	(1997) Residenze Sabaude	2012
○	24	(1997) Su Nuraxi di Barumini	
●	25	(1997) Area archeologica di Agrigento	2005
●	26	(1997) Piazza Armerina, villa romana del Casale	2012
●	27	(1997) Orto Botanico di Padova	
●	28	(1998) Area archeologica di Aquileia e basilica Patriarcale	2005
○	29	(1998) Centro storico di Urbino	Bozza novembre 2012
▣	30	(1998) Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano con i siti archeologici di Paestum e Velia e la Certosa di Padula	
▣	31	(1999) Tivoli, Villa Adriana	
●	32	(2000) Isole Eolie	2008
●	33	(2000) Verona	
●	34	(2000) Assisi, la Basilica di San Francesco e altri siti francescani	2009

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

<input checked="" type="checkbox"/>	35	(2001) Tivoli, Villa d'Este	
<input checked="" type="checkbox"/>	36	(2002) Le città Barocche del Val di Noto	
<input checked="" type="checkbox"/>	37	(2003) Sacri Monti di Piemonte e Lombardia	
<input checked="" type="checkbox"/>	38	(2004) Val d'Orcia	
<input checked="" type="checkbox"/>	39	(2004) Le necropoli etrusche di Cerveteri e Tarquinia	
<input checked="" type="checkbox"/>	40	(2005) Siracusa e le necropoli rupestri di Pantalica	2005
<input checked="" type="checkbox"/>	41	(2006) Genova: Le Strade Nuove ed il sistema dei Palazzi dei Rolli	
<input checked="" type="checkbox"/>	42	(2008) Mantova e Sabbioneta	2006
<input checked="" type="checkbox"/>	43	(2008) La ferrovia retica nel paesaggio dell'Albula e del Bernina	2006
<input checked="" type="checkbox"/>	44	(2009) Le Dolomiti	
<input checked="" type="checkbox"/>	45	(2010) Monte San Giorgio	
<input checked="" type="checkbox"/>	46	(2011) I Longobardi in Italia. I luoghi del potere (568-774 d.C.)	
<input checked="" type="checkbox"/>	47	(2011) Siti palafitticoli preistorici dell'arco alpino	
<input checked="" type="checkbox"/>	48	(2013) Ville medicee	
<input checked="" type="checkbox"/>	49	(2013) Monte Etna	
<input checked="" type="checkbox"/>	50	(2014) Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato	
<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> siti dotati di un Piano di gestione <input type="radio"/> siti con Piani di Gestione in corso di redazione <input checked="" type="checkbox"/> siti di cui non sono state raccolte notizie in merito ai relativi Piani di Gestione 			

3.2 Il rapporto tra i Piani di gestione e i Piani urbanistici: alcuni casi significativi

Come è stato esposto nel paragrafo precedente, i siti della Lista sono molto diversi tra loro. Per le tematiche in esame, l’attenzione è riservata ad alcune città che hanno una parte di territorio sotto la tutela dell’UNESCO, la quale spesso coincide con il nucleo storico della città. Sono, quindi, state individuate alcune città storiche italiane ed analizzati gli strumenti urbanistici comunali vigenti per queste, nonché i Piani di gestione redatti per il sito UNESCO. Ciò ha permesso di capire se i contenuti di tali strumenti sono coerenti con le acquisite teorie del restauro urbano e di indagare le relazioni esistenti tra i Piani urbanistici e i Piani di gestione. Grazie ad indagini in situ, infine, è stato possibile constatare lo stato di avanzamento degli stessi.

Le città prese in esame sono: una città del Nord (Venezia), due del centro Italia (Firenze e Siena) e una del sud (Napoli). Questo ha consentito, tra l’altro, di evidenziare il loro diverso approccio alla questione urbanistica in parte determinato dalle differenti Leggi sul governo del territorio delle Regioni Veneto, Toscana e Campania analizzate nel capitolo precedente. Le Regioni citate, ad esempio, prevedono diversi strumenti di pianificazione comunale: la Regione Campania individua il Piano urbanistico comunale (Puc), la Regione Veneto individua il Piano di assetto del territorio comunale (Pat) e il Piano degli interventi comunali (Pi) che costituiscono il Piano regolatore comunale; la Regione Toscana individua il Piano strutturale (Ps) e il Regolamento urbanistico (Ru). Diversi sono anche i contenuti che le Leggi regionali richiedono a tali Piani.

Le città, inoltre, sono molto diverse tra loro per la conformazione del territorio che determina diversi paesaggi; per l’estensione territoriale; per il numero di abitanti e la densità territoriale. L’insediamento senese, ad esempio, si è sviluppato lungo un insieme di creste collinari e la città storica consolidatasi dentro le mura si pone in un rapporto di gerarchia con il resto della città ed il paesaggio circostante, anche da un punto di vista orografico e visivo. Venezia, invece, è costruita su di una laguna di oltre 550 km², dove natura e storia sono strettamente collegate. Le città di Napoli e di Siena pur avendo quasi la stessa estensione territoriale, la prima 117 Km² circa e la seconda 118 Km² circa, sono caratterizzate da una densità territoriale molto diversa: Napoli conta circa 1.000.000 di

abitanti e una densità di circa 8.500 ab/Km²; Siena ha circa 53.000 abitanti e una densità territoriale di circa 450 ab/Km².

Le città, però, sono interessate da questioni comuni. Sia Venezia che Firenze, ad esempio, sono interessate dal problema del turismo di massa; Firenze, Venezia e Siena dal problema dello spopolamento dei residenti nel centro storico, ecc.

Le città, poi, hanno avuto approcci diversi nella gestione del sito UNESCO: diverse sono state le dinamiche che hanno portato alla redazione dei Piani urbanistici e dei Piani di gestione e diverse sono le politiche di intervento, in essi individuate.

Anche i tempi di redazione dei Piani sono diversi per le città individuate: A Firenze è stato redatto prima il Piano di gestione (2006) e poi il Piano strutturale (2010) e il Regolamento urbanistico (2014), inoltre il Ps risulta approvato, il Ru solo adottato; a Siena è stato approvato prima il Piano strutturale (2007) e poi il Piano di gestione e il Regolamento urbanistico i quali sono stati redatti in concomitanza e approvati nello stesso anno (2011); a Venezia è stato approvato nel 2014 il Piano di assetto del territorio, mentre il Piano di gestione nel 2012; a Napoli il Piano di gestione (2011) segue lo strumento urbanistico comunale attualmente vigente: la variante al Piano regolatore generale del 2004, non essendo la città ancora dotata di un Piano urbanistico comunale come previsto dalla legge della regione Campania n. 16 del 2004. La città di Napoli è, però, l'unica ad essere dotata di un piano programmatico per il Sito UNESCO redatto contemporaneamente alla redazione del Pdg: il Grande programma per il centro storico UNESCO.

3.3 Il Sito ‘Centro storico di Firenze’

Sembra utile ricordare le parole di Leonardo Benevolo per sintetizzare i caratteri della città di Firenze:

«Florentia è una città romana secondaria, orientata secondo i punti cardinali ma non allineata con la centuriazione della campagna circostante né coll'Arno e questa inclinazione è determinante per lo sviluppo successivo. La città carolingia comprende la parte meridionale del rettangolo romano più un triangolo che si attesta sul fiume. Nell'XI secolo la crescita rioccupa la parte settentrionale, oltre il forum vetus collocato da sempre all'incrocio degli assi principali, e comincia a estendersi fuori dalle quattro porte. Il Comune, istituito anche qui dopo il 1115, realizza dal 1173 al '75 la «cerchia antica» dantesca, che recinge questo organismo ed è ruotata rispetto alla precedente per includere i borghi cresciuti a ridosso dei suoi lati, sull'una e sull'altra riva del fiume. Nel secolo successivo anche questo perimetro è oltrepassato dallo sviluppo edilizio e la nuova città - ormai uno dei più importanti centri manifatturieri e finanziari d'Europa, con circa 100.000 abitanti - richiede un vero piano regolatore, supervisionato da Arnolfo da Cambio, che ridisegna contemporaneamente il centro e la periferia. A ridosso del nucleo primitivo si organizzano il centro religioso, con la nuova cattedrale di S. Maria del Fiore, e il centro politico col palazzo e la piazza della Signoria. In previsione dello sviluppo ulteriore vien tracciata una nuova vasta cerchia di mura, ruotata ancora per lo stesso motivo rispetto alla precedente, che include una superficie di 480 ettari. Su questo splendido telaio lavoreranno gli artisti del Rinascimento per rifinire la forma urbana nel '400 e nel '500»¹.

¹ L. BENEVOLO, *La città nella storia d'Europa*, 1993, edizione consultata Economica Laterza, Bari 2011, pp. 52-54.

Per approfondimenti sull'evoluzione storico-urbanistica della città di Firenze si rimanda ai seguenti testi: AA. Vv., *Numero monografico dedicato ai problemi urbanistici di Firenze*, «Urbanistica», n.12, 1953; AA. Vv., *agrigento firenze venezia*, «Urbanistica», n. 48, 1966; CAMPOS VENUTI G., COSTA P., PIAZZA L., REALI O., *Firenze. Per una urbanistica...* cit.; G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione...* cit.; F. LOMBARDI, *Città storiche, turismo, congestione urbana, i casi di Venezia e di Firenze*, Firenze 1992; AA. Vv., *Firenze e la sua immagine. Cinque secoli di vedutismo*, a cura di M. CHIARINI, A. MARABOTTINI, Marsilio, Venezia 1994; AA. Vv., *La formazione del nuovo Piano di Firenze*, a cura di C. CLEMENTE, R. INNOCENTI, Franco Angeli, Milano 1994; D. MAZZOTTA, *Firenze. L'immagine urbana dal XIV al XIX secolo*, Capone, Lecce 1998; AA. Vv., *Firenze. Architettura Città Paesaggio*, a cura di M. DEZZI BARDESCHI, Mancosu, Firenze 2007.

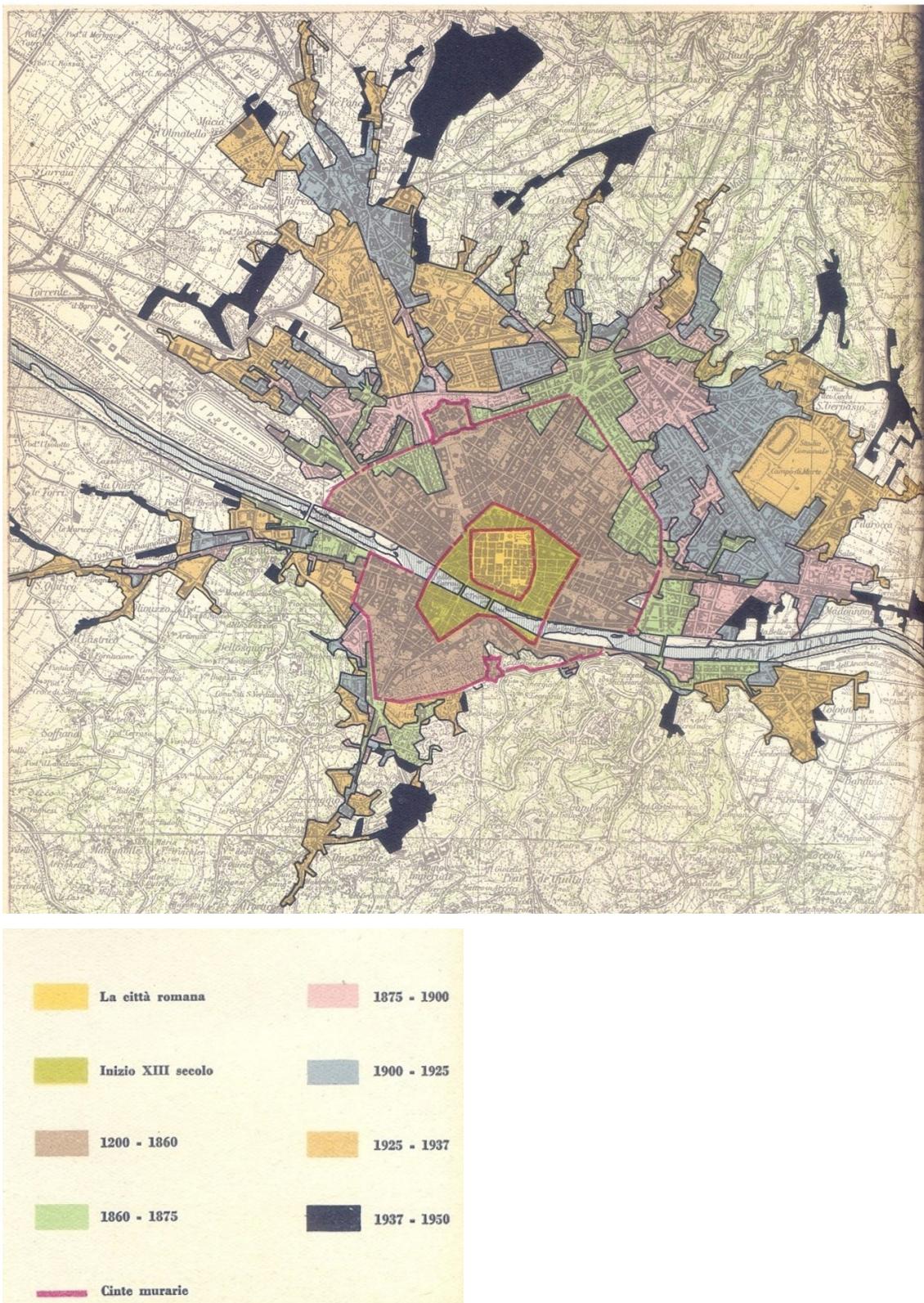


Fig. 10 – I successivi sviluppi di Firenze dalle origini fino al 1950. (AA. VV., *Numero monografico dedicato... cit.*, p.30.)

Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Piano Strutturale del 2011 e Regolamento Urbanistico del 2014)

Il comune di Firenze è dotato di un Piano strutturale (Ps) approvato il 22 giugno 2011, di un Regolamento urbanistico (Ru) adottato il 25 marzo 2014 e di una Variante al Piano strutturale adottata nel 2014². Il Piano strutturale fornisce gli indirizzi per la costituzione del Regolamento urbanistico che poi dovrà declinare e regolare operativamente le scelte progettuali evidenziate. Il Ps, infatti, detta prestazioni e prescrizioni ma non assegna diritti edificatori e non conforma i suoli. Il Ru, invece, deve tradurre tali direttive in disciplina operativa, direttamente cogente e conformativa dei suoli³.

Il Piano strutturale

Il Piano strutturale è stato articolato con riferimento ai seguenti temi: la mobilità; il sistema del verde; il dimensionamento del piano, che privilegia la trasformazione delle aree degradate; il risparmio energetico⁴. A tal fine sono individuati sei sistemi funzionali: dotazioni ecologiche ed ambientali, mobilità, attrezzature e spazi collettivi, accoglienza, attività economiche, attività produttive (art. 26-Nta). Per ciascuno dei sistemi funzionali sono declinati obiettivi, elementi costitutivi e strumenti di attuazione. Tali indicazioni costituiscono prescrizioni per gli atti di governo del territorio di competenza comunale⁵.

Tutta la struttura del Ps e il suo dimensionamento si fondano su una politica di ‘consumo di suolo 0’. La trasformazione della città, infatti, sarà affidata al riuso degli edifici dismessi auspicando, quindi, lo «sviluppo della città [...] dentro la città»⁶.

Entrando più nello specifico dei contenuti del Piano, si rileva che esso da grande rilievo alla questione della mobilità: si ritiene necessario potenziare il trasporto pubblico (ferrovie, tramvie, autobus) determinando una penetrazione di questi verso il centro e collegando il centro storico con le aree cittadine e metropolitane a maggiore domanda di

² La Direzione Urbanistica ha ultimato il lavoro di stesura definitiva del Regolamento Urbanistico e della contestuale variante al Piano Strutturale per l’approvazione da parte del Consiglio Comunale. In data 31.12.2014 tale lavoro è stato consegnato al Sindaco e all’Assessore all’Urbanistica, alle Politiche del territorio e al Patrimonio non abitativo. Ogni aggiornamento e informazione utile saranno forniti attraverso le pagine istituzionali del Comune, oltre che nella presente pagina web e nella pagina del Garante della Comunicazione.

³ *Piano Strutturale di Firenze*, 2011, Norme Tecniche di Attuazione, pp.10-11.

⁴ *Piano Strutturale di Firenze*, 2011, Relazione, p.13.

⁵ Gli articoli delle Norme tecniche di attuazione relativi ai sistemi funzionali sono: Art. 27-Dotazioni ecologico ambientali; Art. 28-Indirizzi per l’efficienza ecologico ambientale; Art. 29-Mobilità; Art. 30-Attrezzature e spazi collettivi; Art. 31-Accoglienza; Art.32-Attività economiche; Art.33-Attività produttive; *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, pp.62-85.

⁶ *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Relazione, p.18.

spostamento. Per quanto concerne il trasporto privato, invece, si vogliono agevolare gli spostamenti tangenziali e diminuire le penetrazioni radiali verso il centro. A tal fine è stata individuata una nuova rete della viabilità secondo uno schema tangenziale, delle connessioni tra tale rete e il rigenerato sistema ferroviario e tramviario, la razionalizzazione dalla sosta di scambio, la creazione di una rete di percorsi ciclabili e pedonali. Ma l'incremento della mobilità pedonale e ciclabile richiede una riduzione degli spazi dedicati alla sosta stanziali di superficie e quindi un incremento degli spazi per la sosta⁷.

I parcheggi scambiatori dovranno offrire la possibilità di filtrare il passaggio delle auto private e indurre gli utenti a raggiungere le aree centrali della città con i mezzi pubblici. Per quanto concerne i parcheggi di servizio alle residenze, invece, si vuole adottare una politica di interventi tesi a recuperare adeguate superfici di sosta in parcheggi sia pertinenziali che pubblici, da ricavare in superficie oppure in strutture interrate e in contenitori edilizi fuori terra⁸. L'art. 29 delle Norme tecniche di attuazione (Nta) detta le prescrizioni e le prestazioni che il sistema della mobilità deve soddisfare. La tavola 9-Mobilità, invece, individua graficamente l'assetto infrastrutturale.

⁷ *Ivi*, pp. 42-73.

⁸ *Ivi*, pp. 74-80.

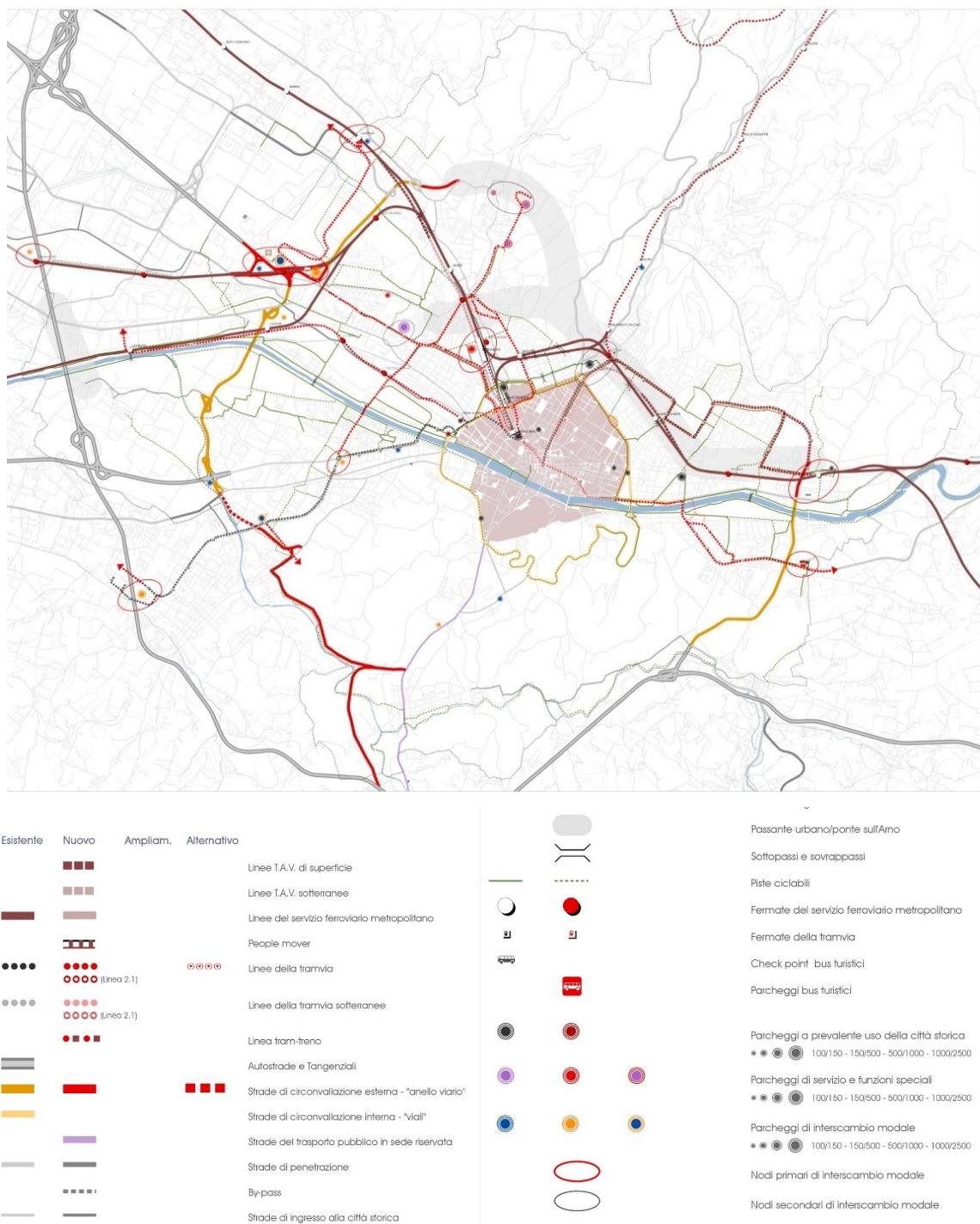


Fig. 11- Piano Strutturale –Tav. 9 - Mobilità

È, poi, affrontata la questione della sostenibilità, la quale risulta strettamente connessa a quella delle dotazioni ecologiche. Il piano individua corridoi e nodi ecologici che svolgono la funzione di ‘serbatoi di biodiversità’ e di collegamento funzionale tra le aree di interesse naturalistico, dei quali dovranno essere favoriti la tutela, la conservazione e l’incremento della biodiversità floro-faunistica.

Per quanto concerne il sistema dei parchi, invece, il Piano si pone come obiettivo prioritario quello di rendere maggiormente accessibili gli spazi verdi già esistenti mediante l’apertura di varchi, accessi ciclabili, creazione di relazioni tra i parchi, ecc. Infine, si prevede l’integrazione delle rive dell’Arno⁹. Le dotazioni ecologico-ambientali sono rappresentate nella Tav. 8-Dotazioni ecologico ambientali, l’art. 27 delle Nta, ne detta le prestazioni e le prescrizioni.

⁹ *Ivi*, pp. 83-86.

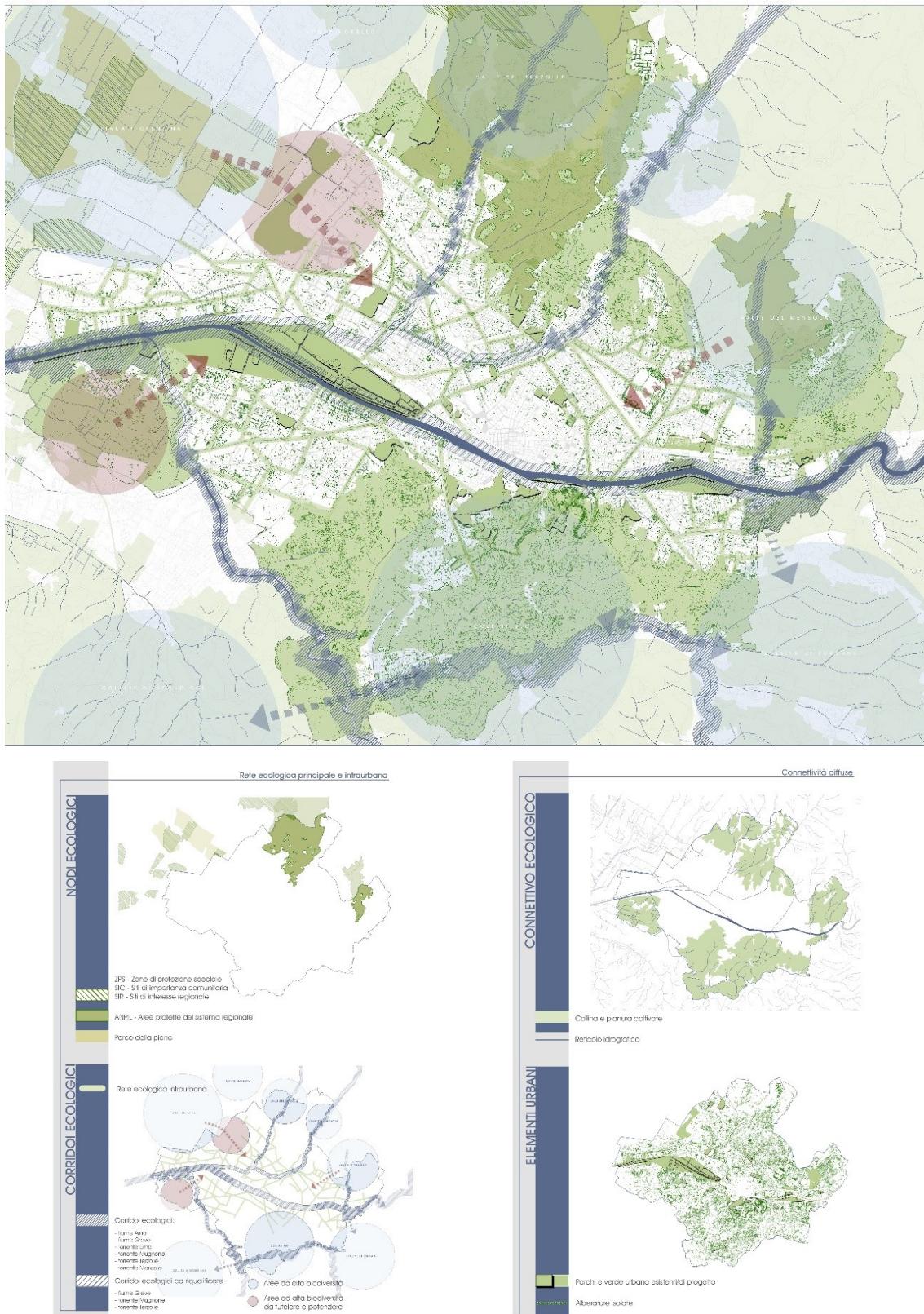


Fig. 12 – Piano Strutturale –Tav. 8 – Dotazioni ecologico ambientali

Per quanto concerne le attrezzature collettive, si affrontano i temi dell'università, della scuola, delle attrezzature socio-sanitarie, delle attrezzature per la socializzazione e l'aggregazione, delle attrezzature culturali, delle attrezzature sportive. Relativamente all'università, si demanda al Regolamento urbanistico il compito di riorganizzare le sedi e dotare la città di strutture di accoglienza per studenti e ricercatori. Si ritiene, poi, necessario incrementare la dotazione di scuole superiori e di strutture per la prima infanzia, contando anche su strutture che potranno essere realizzate all'interno delle realtà aziendali. È demandato al Regolamento urbanistico l'individuazione di attrezzature per la socializzazione e l'aggregazione. Si auspica, infine, la realizzazione di attrezzature culturali che promuovano la cultura contemporanea, infine sono riconfermate le attrezzature sportive previste dal Piano regolatore generale e non ancora attuate mentre il Regolamento urbanistico dovrà individuare puntualmente le strutture da riqualificare e realizzare ex novo¹⁰.

Prestazioni e prescrizione relative alle attrezzature pubbliche sono date all'art. 30 delle Nta, mentre nella tav. 10-Attrezzature e spazi collettivi sono indicate le attrezzature già esistenti.

In fase di redazione del Piano strutturale sono state effettuate analisi specifiche sulle attività economiche del centro storico: è stato evidenziato che il limite massimo di 400 mq di superficie di vendita, imposto dalla disciplina di settore, ha determinato l'insediamento di attività sostenibili. Un esempio è rappresentato dai mini-mercati alimentari che offrono una rete di attività di servizio alla residenza stabilendo un equilibrio con le attività dedicate esclusivamente al turismo. Nonostante ciò, nel centro storico si assiste comunque ad un'offerta commerciale fortemente sbilanciate verso le attività dedicante al turista che determina un impoverimento della rete commerciale: alcune aree individuate dal Ps sono caratterizzate da una monofunzionalità spinta che allontana i residenti dal centro storico. Si vuole, quindi, con il Regolamento urbanistico e la disciplina di settore, limitare tale specializzazione¹¹. L'art. 32 delle Nta è relativo alle attività economiche.

Circa il tema dell'accoglienza, il Ps adotta una politica di «*limitazione alla trasformazione di edifici a destinazione residenziale in strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere ubicate nel centro storico, ritenendo satira la condizione attuale*». Si

¹⁰ Ivi, pp. 101-103.

¹¹ Ivi, pp. 107-108.

intende, però, migliorare l'offerta turistica, attraverso un ampliamento dell'offerta culturale, al fine di prolungare la permanenza dei visitatori. A tal fine si vuole puntare, sulle ville medicee di Castello, La Petraia, Careggi e Poggio Imperiale¹², in quanto elementi di eccellenza del territorio. Per implementare l'offerta turistica, inoltre, si ritiene necessario incrementare la capacità informativa, gli orari di apertura, l'accessibilità al sito e la segnaletica¹³.

Il Ps, infine, prevede la promozione della qualità delle attività produttive attraverso il mantenimento del sistema manifatturiero e il potenziamento del terziario a forte contenuto di innovazione connesso con la ricerca scientifica¹⁴. A tal fine il Piano strutturale propone, tra l'altro, «[...] - *il recupero dei contenitori industriali o artigianali dismessi, anche inseriti in tessuti urbani a prevalente destinazione residenziale, per attività economiche che siano compatibili da un punto di vista ambientale con il contesto residenziale e utili alla valorizzazione dei tessuti urbani in termini di mix funzionale e di vitalità economica (attività attinenti la ricerca, la formazione e l'innovazione tecnologica) [...]»* (art. 33 Nta)¹⁵.

Nella sezione del Piano strutturale dedicata allo statuto del territorio sono individuati: vincoli, invarianti e tutele; misure di protezione dal rischio idraulico, geomorfologico e sismico; sistemi territoriali¹⁶.

Per quanto riguarda i vincoli, lo statuto del territorio, in prima istanza, recepisce i vincoli derivanti da leggi nazionali o regionali e da strumenti di pianificazione generale o di settore sovraordinati. Le Invarianti, invece, sono costituite dalle risorse territoriali comunali da conservare mediante discipline di tutela di vario livello e sono: i fiumi e le valli; il paesaggio aperto; il nucleo storico; i tessuti storici e di relazione con il paesaggio aperto. L'art. 11-Invarianti delle Nta per ognuna di esse definisce gli obiettivi di tutela e le prescrizioni per il controllo delle trasformazioni¹⁷. Le invarianti sono graficamente individuate nella Tavola 2-Invarianti.

¹² Le Ville Medicee quando fu redatto il Ps erano candidate ad essere iscritte nella Lista del Patrimonio Mondiale posto sotto la tutela dell'UNESCO, nel 2013 sono entrate a far parte della Lista.

¹³ Ivi, pp. 109-110.

¹⁴ Ivi, pp. 112-114.

¹⁵ *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, pp.84-85.

¹⁶ *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Relazione, pp. 88-92.

¹⁷ *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, pp. 27-36.

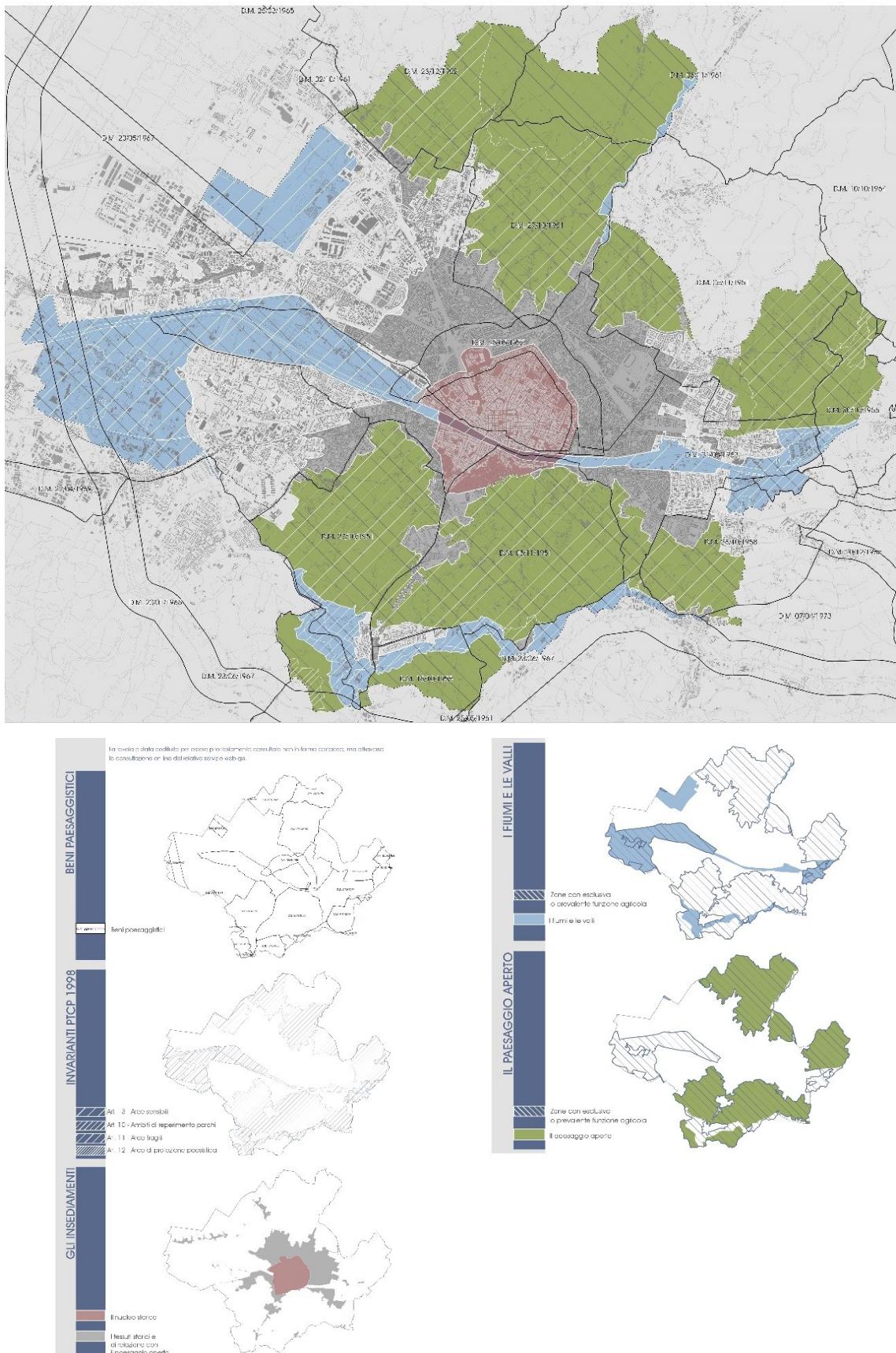


Fig. 13 – Piano Strutturale –Tav. 2 – Invarianti

L'invariante del paesaggio aperto comprende l'arco prevalentemente collinare che corona l'insediamento urbano. L'invariante vuole mantenere il fragile equilibrio che nel tempo si è consolidato fra insediamenti e territorio rurale. Pertanto si ritiene necessario impedire la nuova edificazione per evitare di costituire nuove barriere alle prospettive verso emergenze architettoniche o naturali e per evitare la saldatura degli insediamenti esistenti tutelando la percezione visiva da essi offerta e goduta, tipica della campagna toscana. Al punto 11.4.4-Obiettivi di tutela del paesaggio aperto dell'art. 11-Invarianti delle Nta, si auspica di salvaguardare e valorizzare l'insieme «*delle specificità storiche e ambientali presenti nel territorio rurale. Tra questi si evidenziano in particolare tracciati viari, edifici (ville suburbane, edifici rurali, borghi e nuclei storici), assetti agricoli tipici della struttura mezzadrile comprendenti colture miste e oliveti terrazzati. In particolare dovranno essere garantiti:*

- *individuazione di coni visivi corrispondenti ai maggiori valori paesaggistici per impedire la realizzazione di barriere [...]»¹⁸.*

Tali coni visivi sono stati individuati dall'Ufficio UNESCO nell'ambito degli studi di approfondimento per la definizione della buffer zone del centro storico UNESCO determinando una variante al Piano strutturale, la quale è stata adottata ma non ancora approvata. I punti di belvedere individuati sono stati riportati nella Tav 3-Tutele che sostituisce quella del Piano strutturale approvato nel 2011. Conseguentemente viene anche modificato e integrato l'art. 12-Tutele delle Nta¹⁹.

¹⁸ *Ivi,, p. 32*

¹⁹ L'art.12 Tutele delle Nta del Piano strutturale approvato nel 2011 è modificato e integrato nel modo seguente:

«12.1. La Tavola 3 “Tutele” individua e rappresenta le aree da sottoporre a particolari forme di attenzione o utili per il controllo delle trasformazioni, costituendo risorsa di interesse pubblico, con particolare riferimento a:

- testimonianze archeologiche;
- ville e giardini medicei;
- punti di belvedere e corrispondenti assi visuali.

(...)

12.4 Punti di belvedere

12.4.1 Definizione e finalità della tutela. L'individuazione dei punti di belvedere e dei corrispondenti assi visuali è finalizzata al controllo dello skyline a protezione delle visuali da e verso il nucleo storico UNESCO cui farà seguito l'individuazione della buffer zone.

12.4.2 Individuazione dei punti di belvedere. La tavola 3 “Tutele” riporta l'individuazione di 18 punti di belvedere e i corrispondenti assi visuali dell'arco collinare nord e sud del Comune di Firenze.

12.4.3 Modalità della tutela. Il Regolamento Urbanistico dovrà evidenziare gli interventi in cui le trasformazioni devono essere soggette alla verifica delle eventuali interferenze con le visuali dai punti di belvedere individuati a protezione del nucleo storico UNESCO»; Piano strutturale di Firenze del 2014, Variante al Piano strutturale del 2011, Relazione, pp. 11-12.

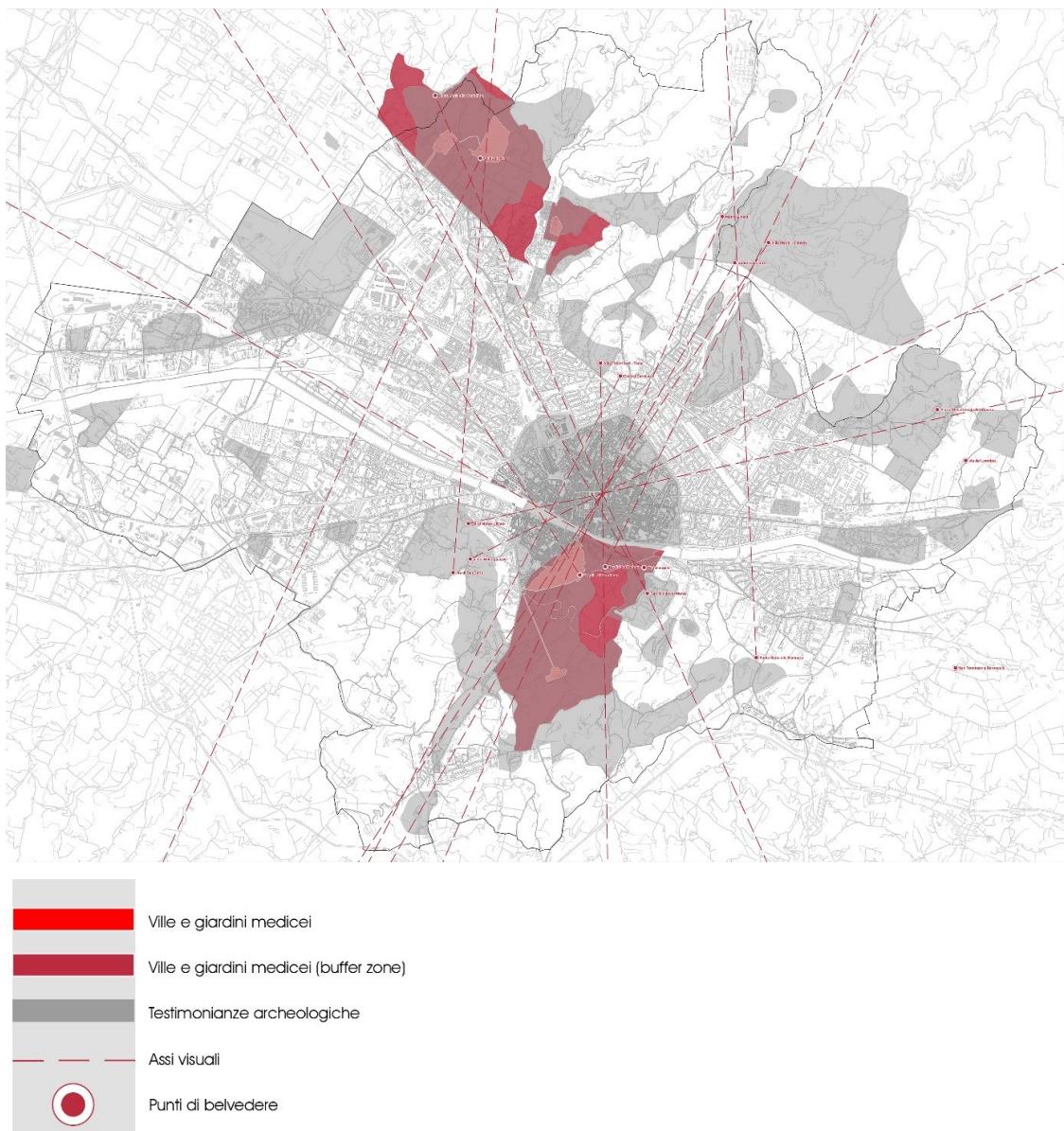


Fig. 14 – Variante al Piano Strutturale –Tav. 3 – Tutele

Ritornando alle invarianti del Ps ricordiamo che quella relativa al ‘sistema insediativo’ si compone del nucleo storico, che coincide con il sito UNESCO, e dei tessuti storici e di relazione con il paesaggio aperto dove è stata inserita un’ampia fascia attorno al nucleo storico che include tutta l’edificazione di matrice otto-novecentesca, nonché i borghi storici e i centri storici minori. Relativamente al nucleo storico viene richiamata l’eccezionalità del sito riconosciuta dall’UNESCO, e, dunque, a tale insediamento deve essere riconosciuta una «’centralità simbolica’ da tutelare in ogni elemento che lo compone»²⁰. Si ritiene, quindi, che bisogna intervenire su diversi aspetti per migliorare

²⁰ *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Relazione, p. 91.

l’immagine complessiva del sito, evidenziando che mentre negli anni si è sviluppata una certa sensibilità sugli interventi sul patrimonio edilizio esistente, poca attenzione è ancora riservata ad altri elementi quali: pubblicità, cartelli stradali, pavimentazioni, arredo urbano, dehors, ecc. A tal fine, il Ps vuole intervenire anche sul tema del decoro urbano sentito ancora come elemento di complemento e non strutturante l’immagine del centro storico. Ed ancora in relazione all’invariante nucleo storico, nelle norme tecniche di attuazione, al punto 11.5.5 sono date delle prescrizioni per il controllo delle trasformazioni e fornite indicazioni per la stesura del Piano di Gestione al quale viene attribuito, tra gli altri, il compito di preservare il Paesaggio storico urbano così come definito dall’UNESCO nel Memorandum di Vienna²¹.

Si dichiara, infine, che «*nell’invariante dei tessuti storici è emersa forte la necessità di non limitarsi alla tutela degli insediamenti ai quali si riconosce un valore-storico architettonico, ma di porre la stessa attenzione a quei tessuti che, pur non presentando elementi di pregio, costituiscono il tessuto di relazione con il paesaggio aperto»*²².

Nelle quattro invarianti è sempre ammessa la sostituzione edilizia e la ristrutturazione urbanistica per quegli edifici o complessi di edifici che il Regolamento urbanistico riterrà incongrui rispetto al contesto di riferimento e ne costituiscano di fatto elementi di degrado.

Ricordiamo, poi, che il Piano strutturale, così come previsto dall’art. 60 della L.R. 1/2005 che stabilisce il principio teso a garantire ‘*l’equa distribuzione dei diritti edificatori*’, si avvale della modalità perequativa e del principio del trasferimento delle superfici incongrue, con la finalità di eliminare condizioni di degrado diffuso nella città. Il Regolamento urbanistico dovrà, poi, individuare puntualmente gli edifici incongrui e le

²¹ «*Gli interventi edilizi sugli immobili dovranno essere sempre volti alla tutela e conservazione del patrimonio storico contenuti entro i limiti della ristrutturazione edilizia. Compete al Regolamento Urbanistico la classificazione puntuale del patrimonio edilizio esistente e la relativa declinazione dei tipi di intervento, compreso il riconoscimento di eventuali edifici incongrui che potranno essere oggetto di sostituzione edilizia e/o ristrutturazione urbanistica nel rispetto del principio insediativo storico, garantendo un alto livello di qualità formale, con uso di linguaggi contemporanei adeguati al contesto e confermando l’attuale rapporto fra volumi e spazi aperti.*

Attraverso il Piano di Gestione dovranno essere avviati interventi tesi a: gestire il patrimonio culturale; eliminare o qualificare e garantire l’omogeneità degli elementi che interferiscono con l’immagine complessiva (pubblicità, cartelli stradali, arredo urbano, dehors, ecc.); garantire l’omogeneità e il miglioramento della qualità degli interventi relativi a sezioni stradali e spazio pubblico; prevedere efficaci misure di protezione del Paesaggio Urbano Storico così come definito dall’UNESCO nel Memorandum di Vienna e più specificatamente dall’Assemblea Generale con la ‘Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes’ (Decisione 29 COM 5D del 10 e 11 ottobre 2005) attraverso la creazione di una ‘buffer zone’»; Piano Strutturale di Firenze, cit., Norme Tecniche di Attuazione, pp. 34-35.

²² *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Relazione, pp. 91-92.

aree degradate «*sulle quali è opportuno evitare la trasformazione in loco ed auspicabile il trasferimento per ottenere, attraverso la cessione gratuita del suolo, spazi per la realizzazione di verde pubblico e parcheggi*»²³.

La città è divisa in 12 Unità territoriali organiche elementari (Utoe). Il dimensionamento del Piano è stato effettuato con riferimento alle Utoe e nel rispetto degli standard urbanistici previsti dal D.M. 1444 del 1968. Nella Utoe 12 ricade il sito UNESCO.

Il principio che ha condotto il dimensionamento del Piano è stato «*quello di affidare la trasformazione della città al solo recupero di aree già urbanizzate attraverso interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica tesi a recuperare diffusamente qualità urbana ed ambientale, con potenziamento di infrastrutture e dotazioni collettive, introduzione di un mix funzionale sensibile alle nuove esigenze, miglioramento delle prestazioni di spazi e attrezzature*»²⁴. È stata, quindi, presa la decisione di eliminare ogni forma di sfruttamento del suolo.

Il dimensionamento del piano è stato effettuato ipotizzando un carico massimo di trasformazione generato da un possibile insediamento di residenza pari all'80% e un 20% destinato ad altri usi (direzionale, commerciale, produttivo, ricettivo e per servizi)²⁵.

Al Regolamento Urbanistico è demandato il compito di scegliere le destinazioni d'uso degli edifici ritenuti di valore storico-architettonico. Il problema riguarda

²³ Ivi, p. 94.

²⁴ *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 8.

²⁵ «Il ragionamento complesso che ha condotto alla definizione del dimensionamento del piano può essere sintetizzato nel seguente set di numeri:

10.385 alloggi (mq 75/alloggio) per un totale di 31.156 abitanti insediabili;

68.640 mq da destinare ad attività produttive;

67.510 mq da destinare alla superficie commerciale in medie strutture di vendita;

29.210 mq da destinare a strutture turistico-ricettive;

76.840 mq da destinare a direzionale comprensiva delle attività private di servizio.

La quota dedicata alle sopraelencate destinazioni potrà essere incrementata con l'utilizzo della superficie dei contenitori di particolare valore storico (mq 286.000 circa) ai quali il Piano Strutturale non ha attribuito la destinazione, previa verifica di compatibilità che il Regolamento Urbanistico provvederà ad effettuare.

Restano da attribuire alle varie destinazioni 50.000 mq, esito della perequazione urbanistica, che potranno essere trasferiti nelle seguenti parti di città (UTOE): u2, u3, u5, u7, u8, u10, u11.

La trasformazione delle superfici sopraelencate, fatte salve le esclusioni, consentirà di reperire minimo mq 859.036 di aree per standard di interesse locale e minimo mq 545.230 di interesse generale (DM 1444/1968).

Si segnalano inoltre le seguenti modalità di calcolo degli standard:

nelle parti di città u8, u10, u11, u12 gli standard minimi del DM 1444/1968 (mq18/ab) sono stati incrementati di 7 mq/ab per sostenere il carico dei city user.

Gli standard relativi alla destinazione d'uso produttiva sono stati calcolati utilizzando il parametro che il DM 1444/1968 individua per la destinazione d'uso commerciale e direzionale (0.80 mq x mq), ritenendo obsoleto il parametro dato sia per le condizioni delle trasformazioni individuate che per la tipologia di attività da insediare»; *Piano Strutturale di Firenze*, cit., Relazione, pp. 96-101.

prevalentemente il centro storico (UTOE 12) dove sono si contano circa 200.000 mq di superficie in dismissione. L'indirizzo dell'Amministrazione punta ad una rifunzionalizzazione in termini residenziali creando le condizioni per l'insediamento di nuovi servizi dedicati alle famiglie. Laddove l'edificio, anche se di valore storico-architettonico, consenta in tutto o in parte l'insediamento di residenza e di servizi dovrà essere data priorità a questo tipo di mix funzionale. Viceversa nel caso non sia possibile operare in questo senso, l'ulteriore indirizzo è quello di insediare attività di alta formazione culturale e scientifica²⁶.

Nella quarta parte della relazione generale delle schede sintetiche riassumono le principali azioni che il Piano Strutturale ha messo in campo per ogni Unità territoriale organica elementare con riferimento alla mobilità, alla riqualificazione urbana ed ambientale, agli elementi della trasformazione²⁷.

Per quanto riguarda la Utoe 12, che ricordiamo contenere nel suo perimetro il sito sotto la tutela dell'UNESCO, si evidenzia che «*la criticità di questa parte di città o meglio del suo nucleo centrale sta, paradossalmente, proprio nelle sue caratteristiche di unicità e bellezza e quindi nel rischio, già tangibile, di avviarsi a divenire una città-museo riservata esclusivamente al turismo. L'eccessiva rendita fonciaria sta ormai ‘sfrattando’ attività consolidate e qualificate, cinema, teatri, libre-rie, negozi e attività artigianali storiche. La città dovrà continuare a mettere a disposizione del mondo il suo inestimabile patrimonio d’arte. Il turismo e il commercio sono un’industria fondamentale per la città, ma Firenze dovrà anche essere prima di tutto una città per i suoi abitanti. Mantenere la salute e la bellezza di questa parte di città passa attraverso un corretto equilibrio fra funzioni con l’obiettivo primario di riportare le famiglie a vivere nel centro*»²⁸.

Le schede relative al dimensionamento delle 12 Utoe sono riportate nel Titolo 4- Strategie per il governo del territorio delle Nta. Si riporta di seguito la sceda relativa al dimensionamento della Utoe 12.

²⁶ Ivi, pp. 97-98.

²⁷ Ivi, p. 115.

²⁸ Ivi, p. 155.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

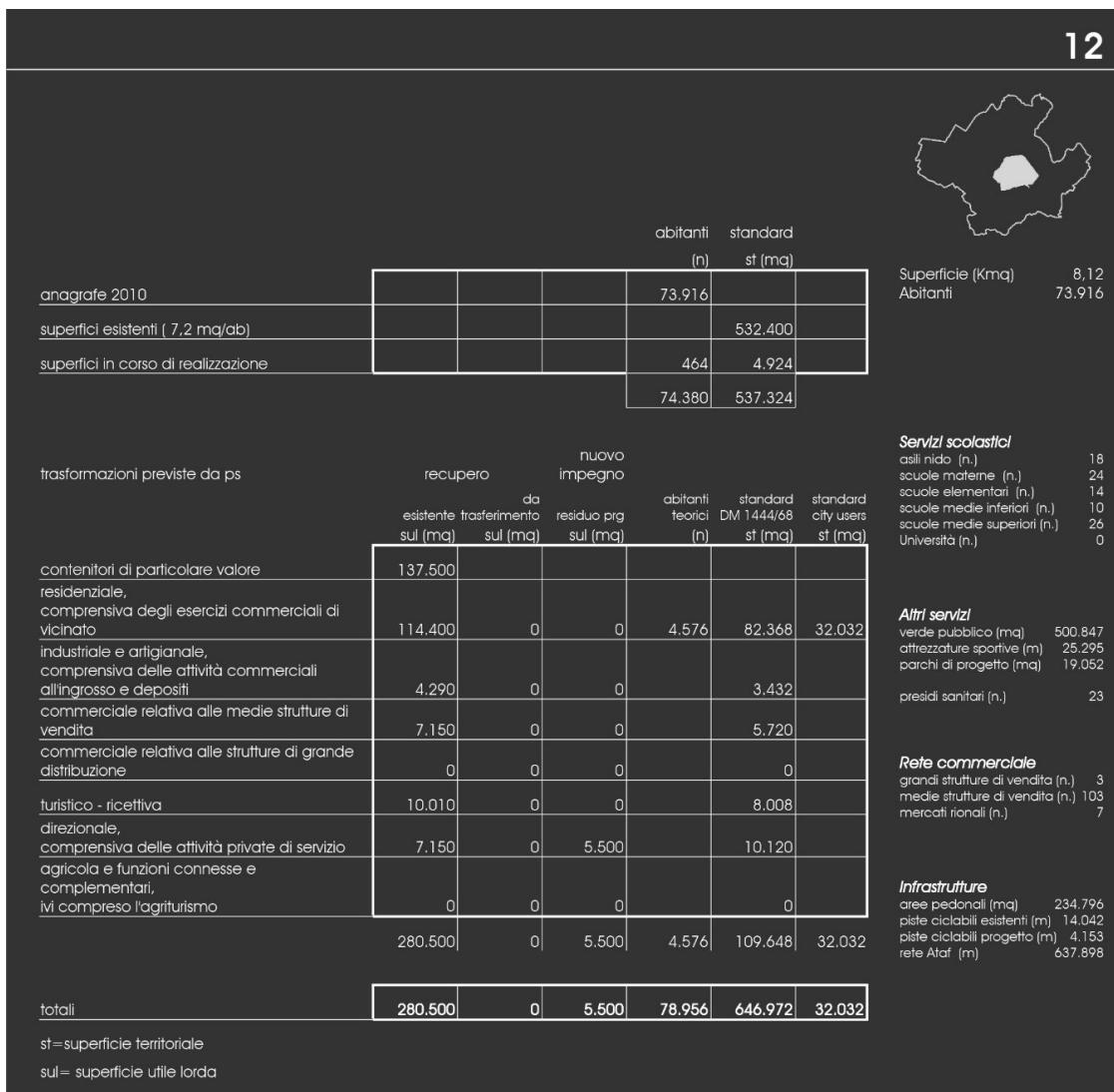


Fig. 15 –Piano Strutturale – Dimensionamento della Utoc 12

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

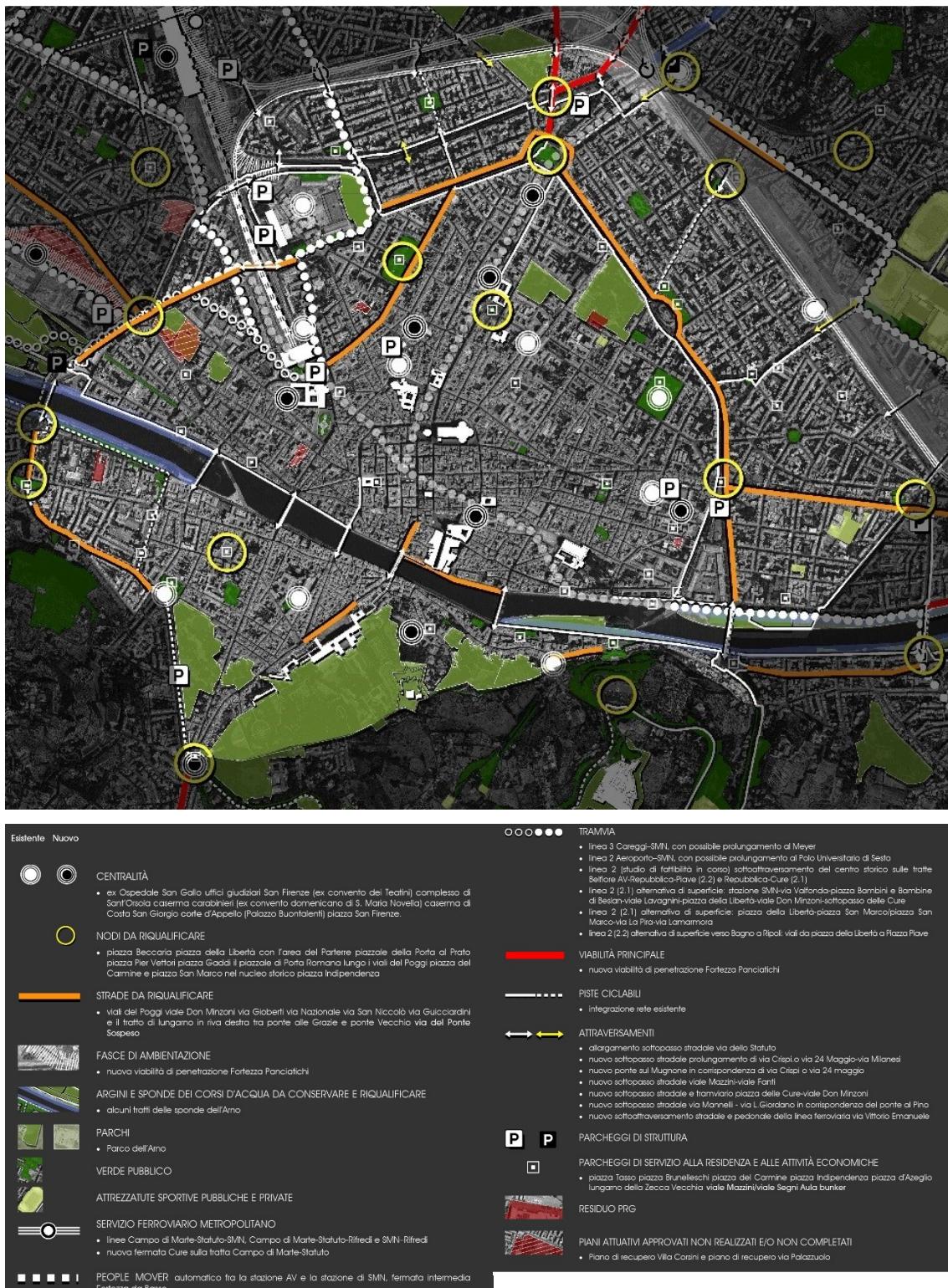


Fig. 16 –Piano Strutturale – Dimensionamento della Utore 12

Il Regolamento urbanistico

Il Regolamento urbanistico (Ru), che «*specifica e conferisce efficacia operativa ai contenuti statutari del Piano strutturale e ad una parte significativa delle strategie in esso contenute*»²⁹, è stato adottato nel 2014. Il Regolamento urbanistico contiene anche le norme relative alle destinazioni d'uso e alle funzioni, prima contenute in altri strumenti satelliti al Prg³⁰.



Fig. 17 –Regolamento Urbanistico_Confronto tra la struttura del Prg e del Ru

Il Ru contiene un Quadro conoscitivo (Qc) di approfondimento delle conoscenze raggiunte dal Ps. In particolare è stata fatta una cognizione sullo stato di attuazione del Prg del 1998 vigente e dei piani che precedevano la pianificazione del 1998 con l'obiettivo di capire quali standard urbanistici e quali opere di urbanizzazione siano state

²⁹ *Regolamento Urbanistico di Firenze*, 2014, Norme Tecniche di Attuazione, p. 17.

³⁰ *Regolamento Urbanistico di Firenze*, cit., Relazione, p. 48.

effettivamente realizzate sul territorio comunale. Questo tipo di aggiornamento è risultato indispensabile per il progetto del Regolamento urbanistico³¹.

Fin dalla fase di conoscenza è stata riservata un'attenzione particolare al sito UNESCO. Per il sito sono stati effettuati degli approfondimenti utili «*a comprendere le caratteristiche peculiari, le problematiche, le esigenze, di chi vive e lavora nel centro storico*»³².

Per quanto concerne la tipologia di residenti del sito UNESCO, è stato rilevato che rispetto all'intero territorio comunale sono presenti meno anziani, più singoli o coppie sole, più stranieri, più studenti e più scolarizzati. Questo ha confermato che le condizioni di vivibilità del centro storico non sono attrattive per nuclei familiari con figli e persone anziane che necessitano di: maggiore accessibilità alla città; alloggi più accessibili; maggiori servizi e attrezzature. Ma è stato anche osservato che a tali fattori, connessi alle caratteristiche intrinseche del centro storico, e quindi di più difficile risoluzione, si aggiunge un altro fattore: la difficile convivenza fra la popolazione residente ed i visitatori³³.

Sempre relativamente al nucleo storico UNESCO, è stato fatto un elenco degli esercizi storici ancora presenti suddivisi in: attività turistico-ricettive; esercizi di vicinato (attività commerciali tipiche); esercizi di somministrazione (bar, ristoranti, caffetterie); cinema; teatri; librerie. Sono state censite 282 attività.

Ma si espone anche la difficoltà di definire normative specifiche di tutela di tali attività; tale difficoltà è connessa alla liberalizzazione delle attività commerciali che compromette la permanenza degli esercizi storici che non riescono a competere con le grandi catene di distribuzione a causa dell'innalzamento degli affitti legati alla rendita di posizione.

³¹ «Il lavoro svolto ha finalmente permesso di dare conto di ‘quanta’ città pubblica sia stata prodotta negli ultimi decenni dagli interventi di trasformazione che si sono susseguiti in città, il cui ammontare risulta pari a 4.009.200 mq.

E’ interessante vedere dove e come la città è cresciuta dagli anni ’50 ad oggi. La mappa di insieme mostra come le aree oggetto di maggiore trasformazione ed espansione siano quelle localizzate a nord ovest. Le UTOE che detengono il primato in termini di numero di insediamenti realizzati sono la 6, la 8, la 9 e la 10. La cifra complessiva di spazi e attrezzature derivante dagli interventi di trasformazione è così ripartita: verde pubblico: 2.012.500 mq; strade: 939.300 mq; parcheggi: 277.850 mq; attrezzature: 488.900 mq; altro: 290.650 mq.

È da precisare che la cifra complessiva comprende tutte le opere derivanti da interventi, diretti e indiretti, già convenzionati ma non necessariamente realizzati: ammonta infatti a 1.311.400 mq la superficie inherente i grandi interventi non conclusi di Castello e Novoli, così ripartita: verde pubblico: 875.000 mq; strade: 182.000 mq; attrezzature: 33.500 mq; altro: 221.000 mq»; Ivi, pp. 14-15.

³² Ivi, Relazione, p. 12.

³³ Ivi, p. 13.

Si ricorda, poi, che il problema ha poco a che fare con l'urbanistica e «che ha ricevuto una prima risposta con la modifica dell'art.52 del D.Lgs. 42/2004 apportata con la legge del 7 ottobre 2013 n.112 per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo, che prevede comunque forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione, da attivarsi di concerto fra Soprintendenza e Comune»³⁴. L'art. 32 delle Nta è relativa agli esercizi storici³⁵.

Sempre in fase di approfondimento del Quadro conoscitivo, è stato effettuato il censimento degli edifici di interesse documentale del '900 e delle barriere architettoniche e urbanistiche.

Si dichiara che il Regolamento urbanistico si fonda sul principio della rigenerazione urbana.

Il progetto del Regolamento urbanistico, infatti, non solo è volto al recupero degli edifici o complessi di edifici dismessi mediante interventi di restauro o ristrutturazione edilizia, ma prevede anche la possibilità di demolizioni con ricostruzioni/ristrutturazioni urbanistiche di edifici considerati incongrui, nonché il ricorso allo strumento della perequazione urbanistica con trasferimenti di superfici³⁶.

Si dichiara, poi, che l'elemento più innovativo del progetto del Ru è rappresentato dalla «coniugazione fra rigenerazione urbana diffusa e rete ecologica»³⁷. Infatti «la rigenerazione diffusa proposta, pur dovendo fare i conti con il reperimento delle superfici per standard di cui al DM 1444/1968, è sempre ancorata ad interventi di qualificazione ed implementazione della rete ecologica proponendo a questo scopo l'uso di risorse

³⁴ Ivi, pp. 16-17.

³⁵ «Art.32 - tutela di alcuni usi e attività

1. *Esercizi storici.* Il Regolamento Urbanistico individua nel Quadro conoscitivo “Elenco degli esercizi storici” gli esercizi commerciali storici e cinematografici, i teatri e le librerie la cui permanenza negli immobili di attuale destinazione è ritenuta elemento qualificante per la città. Con apposito atto da approvarsi successivamente saranno individuate forme di speciale tutela e promozione per consentirne la permanenza e lo sviluppo.

2. *Via dei Tornabuoni.* È vietato insediare nei locali direttamente prospicienti la pubblica via attività diverse da: a. commercio al dettaglio del settore di moda di alta gamma; b. librerie; c. gallerie d'arte e antiquari; d. somministrazione di alimenti e bevande; e. banche e assicurazioni; f. commercio di oggetti preziosi; g. commercio di orologi; h. commercio di oggetti d'arte, cose antiche o articoli di antiquariato, articoli di numismatica e filatelia; i. artigianato tradizionale e artistico come definito dalla LR 53/2008 purché compatibile con il contesto in base alle normative tecniche vigenti.

3. *Ponte Vecchio.* E' vietato insediare il commercio di generi diversi da: a. oggetti preziosi; b. orologi; c. oggetti d'arte, cose antiche o articoli di antiquariato, articoli di numismatica e filatelia»; Regolamento Urbanistico di Firenze, cit., Norme Tecniche di Attuazione, pp. 44-45.

³⁶ Regolamento Urbanistico di Firenze, cit., Relazione, p. 49.

³⁷ Ibidem.

provenienti dalle trasformazioni, avendo come riferimento un progetto complessivo degli interventi da effettuare»³⁸.

Relativamente alla rete ecologica, il Ru recepisce gli obiettivi previsti dal Piano strutturale³⁹, i quali trovano operatività attraverso l'individuazione puntuale degli elementi fondamentali di una rete ecologica: core areas, corridoi, stepping stones e buffer zones.

Il regolamento urbanistico, come previsto dalle L.R. 1/2005 si compone di due parti: disciplina ordinaria e disciplina delle trasformazioni.

La disciplina ordinaria gestisce la conservazione/trasformazione del patrimonio edilizio esistente di immobili aventi superficie utile lorda (SUL) < 2000 e non ha scadenza⁴⁰; per gli edifici con superficie utile lorda > 2000 mq si attua, invece, la disciplina delle trasformazioni e perde efficacia alla scadenza del quinquennio dalla approvazione del Regolamento urbanistico qualora non sia stata stipulata la convenzione correlata al piano attuativo o alla SCIA/Permesso di Costruire⁴¹.

Sul patrimonio edilizio esistente sottoposto a disciplina ordinaria il Regolamento Urbanistico riconduce le diverse tipologie di intervento a quelle individuate dalla normativa nazionale: manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia; nuova costruzione; ristrutturazione urbanistica⁴². (Nta art. 20, comma 1)

Al comma 2 dello stesso articolo sono fornite delle specifiche proprio in merito all'intervento di restauro: si specifica che pur rientrando l'intervento di restauro nell'ambito della tipologia del “restauro e risanamento conservativo”, esso si caratterizza soprattutto per «*modalità progettuali ed operative tali da garantire le finalità individuate dalla vigente normativa in materia di tutela dei beni culturali, cioè di integrità materiale e di recupero dell'immobile, di protezione e trasmissione dei suoi valori culturali. A tal*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ Gli obiettivi del Piano strutturale relativamente la rete ecologica sono: «*completamento e rafforzamento della rete ecologica territoriale nonché delle naturali dinamiche di rinnovamento delle risorse; potenziamento delle connessioni interne ed esterne alla rete ecologica; miglioramento della qualità e recupero delle funzioni ecologiche dell'ambiente urbano; sviluppo di forme di fruizione e di attività economiche compatibili, tali da concorrere alla tutela dei valori ecologici*»; Ivi, p. 24.

⁴⁰ *Ivi*, p. 45.

⁴¹ *Ivi*, p. 51.

⁴² *Regolamento Urbanistico di Firenze*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 26.

fine il progetto di restauro deve essere corredata di una specifica documentazione di analisi storico-critica come precisato all'art.22»⁴³.

Infatti all' art. 22 si effettua la classificazione del patrimonio edilizio esistente che è diviso, ai sensi dell'art.55 della L.R. 1/2005, in: emergenze di valore storico-architettonico; emergenze di interesse documentale del moderno; tessuto storico o storicizzato prevalentemente seriale; edifici singoli o aggregati di interesse documentale; edificato recente/edificato recente elementi incongrui. Per le cinque tipologie individuate è fornita la definizione e la tipologia di intervento ammissibile. Per le prima tipologie, alla quale appartengono gli immobili riconosciuti come 'beni culturali' ai sensi del D.Lgs. 42/2004 (Parte II Titolo I) è ammessa solo la manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria e il restauro; per gli edifici appartenenti alla seconda, terza e quarta categoria è ammessa la manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo.

Dunque anche per gli edifici di valore documentale, o comunque appartenente al tessuto storico prevalentemente seriale, il massimo intervento ammissibile è il restauro e il risanamento conservativo. Al comma sei sono poi definite delle norme comuni per tali classi di edifici⁴⁴.

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ «6. Norme comuni. La redazione del progetto di restauro e risanamento conservativo per gli edifici classificati come emergenze deve essere preceduta e accompagnata, al fine dell'accertamento di tutti i valori urbanistici, morfologici, architettonici, ambientali, tipologici, costruttivi, decorativi e artistici, da attente analisi e letture storico-critiche. Gli studi devono riguardare l'opera originaria e le eventuali aggiunte o modifiche e devono essere costituiti da: ricerche bibliografiche, iconografiche e archivistiche (catasti storici, antiche stampe, fotografie, rilievi, ecc.); rilievo grafico e fotografico che comprenda le finiture interne ed esterne, con indicazione dei materiali usati per pavimentazioni, infissi, ringhiere, soglie, davanzali e per le strutture portanti.

La redazione del progetto di restauro e risanamento conservativo per gli edifici classificati tessuto storico o storicizzato prevalentemente seriale e gli edifici singoli o aggregati di interesse documentale deve essere preceduta e accompagnata, al fine dell'accertamento di tutti i valori urbanistici, morfologici, architettonici, ambientali, tipologici, costruttivi, decorativi e artistici, da attente analisi e letture storico-critiche. Gli studi devono riguardare l'opera originaria e le eventuali aggiunte o modifiche e devono essere costituiti da: ricerche iconografiche e di archivio; rilievo grafico e fotografico comprensivo di indicazione dei materiali utilizzati per i vari componenti edili.

In ogni caso per tutti gli edifici soggetti a restauro e risanamento conservativo è prescritto il mantenimento: della distribuzione principale (corpi scale e androni); della quota di imposta degli orizzontamenti strutturali esistenti; degli apparati decorativi; dei materiali di finitura (ove possibile); della composizione del prospetto sulla via pubblica; della sagoma ad esclusione delle superfetazioni.

Qualora lo studio preliminare sull'edificio renda evidente l'assenza di elementi di pregio storico-culturale o la loro sostanziale alterazione o la difformità rispetto al progetto originale per gli edifici di interesse documentale del moderno, non sono da rispettare le prescrizioni di cui al precedente alinea limitatamente alle porzioni di edificio già oggetto di alterazione. Per questi casi lo studio deve dimostrare che l'edificio originale ha subito manomissioni integrali o parziali tali da averne compromesso irreversibilmente i connotati essenziali, che sono quelli desumibili dalla bibliografia di riferimento per gli edifici di interesse

Una disciplina diversa è invece riservata all’edificato recente/edificato recente elementi incongrui. Per tale categoria di edifici è ammessa anche la ristrutturazione edilizia.

E sempre nel rispetto della politica di consumo di suolo ‘0’ messa in atto dal Piano strutturale, e in un’ottica di ottimizzazione del patrimonio edilizio esistente, per tali edifici è consentito l’incremento della Superficie utile all’interno della sagoma dell’edificio per permettere il massimo sfruttamento dello spazio già edificato purché non se ne muti la destinazione d’uso (con l’obbligo di non mutarla per i 10 anni successivi) e non si incrementi il numero delle unità immobiliari (art. 22, comma 8 Nta).

documentale del moderno e di natura tipo-morfologica per gli altri, da documentare con atti ufficiali, progetti approvati, foto e rilievi»; Ivi, pp. 27-29.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

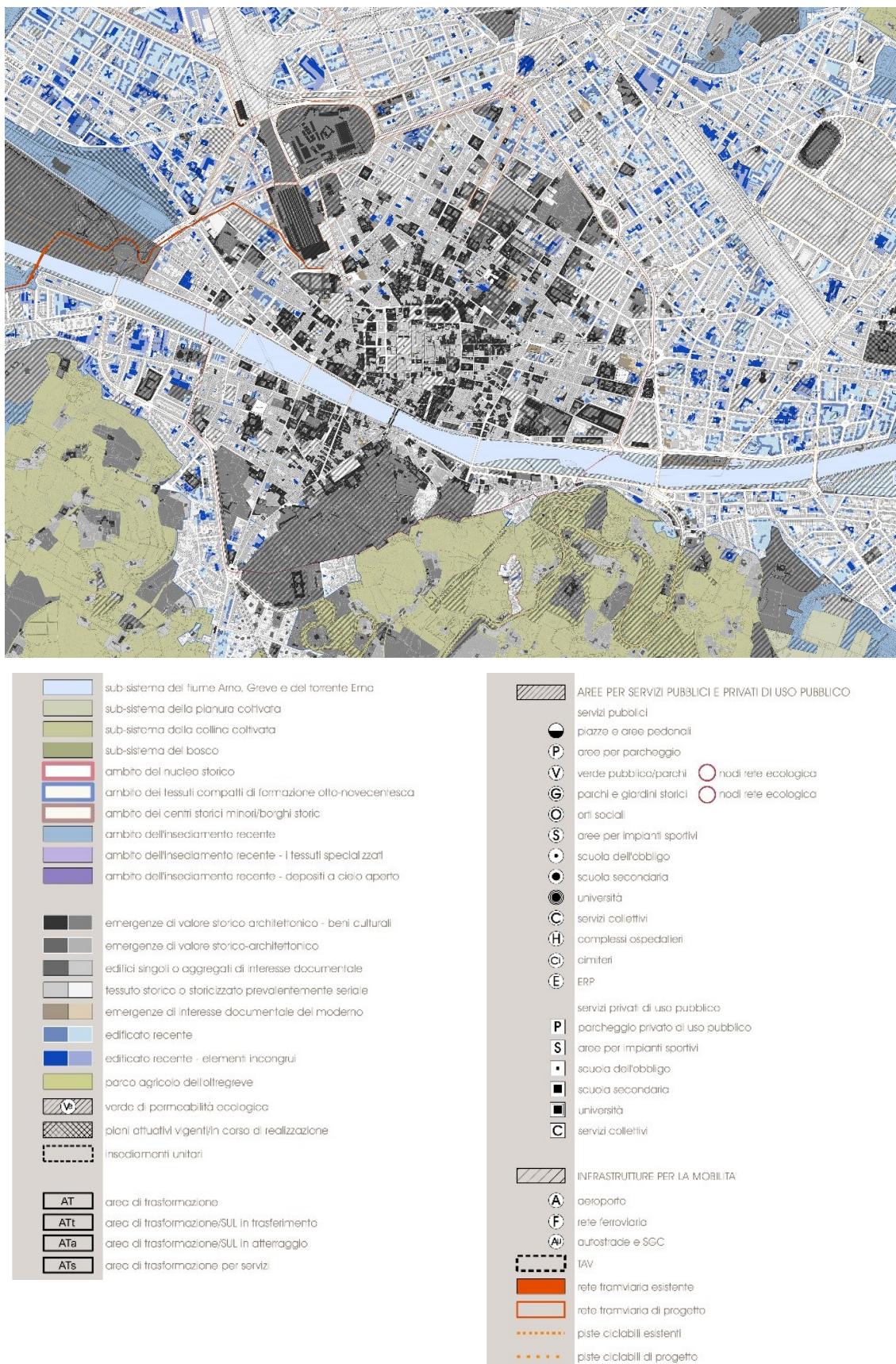


Fig. 18 – Regolamento urbanistico –Disciplina del suolo e degli insediamenti

Anche per quanto concerne gli interventi sui parchi e giardini di interesse storico (art. 39 Nta) sono richieste specifiche prestazioni: bisogna «garantire la conservazione di questi spazi curandone le formazioni vegetali, sia spontanee sia coltivate, l’impianto e i singoli manufatti. A questo scopo la conoscenza storica e botanica dei luoghi costituisce supporto indispensabile per una corretta manutenzione. La fruizione pubblica deve essere regolata e le sue dinamiche monitorate affinché intensità e modalità d’uso si mantengano compatibili»⁴⁵. Per quanto concerne le scuole ed università è possibile insediare all’interno delle aree a esse destinate attività complementari di servizio che siano con esse compatibili e tali attività complementari, se ubicati in locali autonomi dagli spazi utilizzati per la didattica, possono essere fruite anche da utenti esterni⁴⁶.

La parte strategica del Regolamento urbanistico è relativa alle aree di trasformazione (Parte 5 delle Nta). Recependo la suddivisione del Piano strutturale in 12 Utoe, il Regolamento urbanistico per ogni Utoe individua delle trasformazioni. Nella parte 5 delle Nta sono indicate tutte le trasformazioni previste, suddivise per Utoe. Ogni trasformazione prevista è accompagnata da una scheda norma dove viene indicato: denominazione, Utoe di riferimento, ubicazione, Sul esistente stimata, Sul di progetto, destinazione d’uso di progetto, modalità di intervento.

Il regolamento urbanistico per il quinquennio 2014/2019 prevede 218 trasformazioni. Il dimensionamento delle aree di trasformazione è prelevato dal Piano strutturale⁴⁷.

Le trasformazioni sono distinte in: 72 aree di trasformazione⁴⁸ (AT), 17 Aree di trasformazione con superficie utile lorda (SUL) in trasferimento⁴⁹ (ATt), 21 aree con SUL

⁴⁵ Ivi, p. 54.

⁴⁶ Ivi, p. 57.

⁴⁷ «È definita trasformazione ogni azione tesa a modificare la destinazione d’uso originaria di un determinato immobile attraverso interventi di restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione edilizia anche con demolizione e ricostruzione, ristrutturazione urbanistica, nuova edificazione»; Regolamento Urbanistico di Firenze, cit., Relazione, p. 51.

⁴⁸ Le Aree di trasformazione «interessano sostanzialmente il patrimonio edilizio esistente la cui trasformazione si sostanzia in interventi conservativi (restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia) cui è legato un cambiamento di destinazione d’uso o interventi trasformativi che contemplano la demolizione con ricostruzione e la conseguente realizzazione di nuovi insediamenti con destinazione diversa da quella originaria»; Ivi, pp. 55-56.

⁴⁹ Le Aree di trasformazione con superficie utile lorda in trasferimento sono «proposte perché per ubicazione e caratteristiche permettono di raggiungere il duplice obiettivo alla base del principio perequativo: eliminare condizioni di degrado e acquisire aree utili alla collettività per la realizzazione di spazi pubblici. Per questo motivo sono state individuate aree con facile accessibilità, in contesti carenti di aree per parcheggio o verde pubblico»; Ibidem.

in atterraggio⁵⁰ (ATa), 108 aree per servizi⁵¹ (ATs). Tutte le trasformazioni che interessano aree di proprietà privata sono soggette all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, ma le previsioni di opere pubbliche perdono di efficacia alla scadenza del quinquennio dalla approvazione del Regolamento urbanistico qualora non sia stato approvato il relativo progetto esecutivo⁵². Ne consegue che la disciplina delle trasformazioni del Ru perde di efficacia dopo cinque anni dall'approvazione del Regolamento urbanistico. Le trasformazioni si attuano attraverso piano attuativo o intervento edilizio diretto convenzionato⁵³.

La parte di città in cui si opera la maggior parte delle trasformazioni è proprio la Utoe 12⁵⁴, con 24 At (Aree di trasformazione), 1 Att (Area di trasformazione con superficie

⁵⁰ «Varie sono le tipologie di aree di trasformazione che appartengono a questo insieme sintetizzabili in:

- nuovi insediamenti a destinazione residenziale di completamento di tessuti urbanizzati
- nuovi insediamenti a destinazione artigianale e industriale di completamento di tessuti urbanizzati
- densificazione di situazioni già urbanizzate a prevalente destinazione residenziale con presenza di manufatti dismessi. La demolizione con ricostruzione della SUL esistente in loco produrrebbe un insediamento non coerente con il contesto di riferimento e pertanto il Regolamento Urbanistico prevede un suo incremento con SUL proveniente da aree (ATt), fissando SUL massima di progetto e destinazioni d'uso
- ampliamenti di aree artigianali e industriali esistenti. Al fine di garantire la permanenza sul territorio di attività industriali e artigianali esistenti il Regolamento Urbanistico permette il loro ampliamento con un incremento della SUL proveniente da aree (ATt)»; Regolamento Urbanistico di Firenze, Approvato 2014, Relazione, pp. 55-56.

⁵¹ Le aree per servizi «comprendono le previsioni di infrastrutture per la mobilità che interessano suoli di proprietà privata (viabilità, tramvia, piste ciclabili), aree per parcheggio e verde pubblico, interventi su servizi pubblici (Fortezza da Basso, Sant'Orsola ecc.) compresa l'edilizia residenziale pubblica»; *Ibidem*.

⁵² *Ivi*, p. 51.

⁵³ «Piano attuativo/intervento edilizio diretto convenzionato. La parte strategica del Regolamento Urbanistico relativa alle aree di trasformazione (Parte 5 delle NTA) contenuta nelle schede norma (AT, ATt, ATa) si attua attraverso due modalità di intervento: piano attuativo o intervento edilizio diretto convenzionato. Il criterio di attribuzione della modalità è relazionato al tipo di trasformazione e alla sua complessità. Laddove l'intervento anche di dimensioni consistenti si attua attraverso il restauro e risanamento conservativo o la ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso originaria, è stato optato per l'intervento edilizio diretto. La trasformazione, soggetta a valutazione nell'ambito del Regolamento Urbanistico non necessita di ulteriori approfondimenti di natura urbanistica, ma può essere risolta nell'ambito della disciplina edilizia. Nei casi in cui invece la trasformazione si attui attraverso la demolizione con ricostruzione di edifici esistenti o la ristrutturazione urbanistica o comunque interviene in contesti molto delicati soprattutto da un punto di vista paesaggistico, è sempre richiesta l'elaborazione di un piano attuativo»; *Ivi*, pp. 52-53.

⁵⁴ Relativamente alle altre Utoe ricordiamo che nella Utoe 3 «si registrano sostanzialmente dei mutamenti di destinazione di immobili esistenti (2 di proprietà comunale). L'UTOE 3 è interessata anche dalla previsione dell'insediamento di un campeggio in località Rovezzano per permettere la dismissione del campeggio Michelangelo e di due nuovi impianti sportivi a cielo aperto, tutte attività che confermano il ruolo di spazi per il tempo libero nelle diverse accezioni, confermando il ruolo del Parco fluviale dell'Arno. Le UTOE 8, 9 e 10 sono interessate dalle trasformazioni più consistenti che modificheranno la zona ovest della città. In particolare si rileva la trasformazione di zone ex produttive dismesse di consistenti dimensioni in ambiti urbani fra le quali le più importanti sono Ex Manifattura Tabacchi ed Ex Officine Grandi Riparazioni nella UTOE 8, Ex Gover e Ex Esselunga nell' UTOE 9 e la trasformazione del Centro Alimentare Polivalente (CAP) e del Panificio Militare nell' UTOE 10. Da sottolineare che l'UTOE 9 e 10 sono anche interessate da interventi consistenti di nuova edificazione derivanti dal residuo del PRG previgente e confermati nel Piano Strutturale.

utile linda in trasferimento), 1 Ata (Area di trasformazione con superficie utile linda in atterraggio) e 10 Ats (Aree di trasformazione per servizi).

Le aree di trasformazione prevedono prevalentemente il mutamento della destinazione d'uso attraverso interventi conservativi di immobili aventi $Sul>2000$ mq. Le funzioni individuati risultano: residenziale, turistico ricettivo, commerciale e direzionale. La declinazione delle funzioni con l'attribuzione delle destinazioni d'uso agli edifici di valore storico conferma la prevalenza della destinazione residenziale (46%)⁵⁵. Si ricorda, poi, che 13 delle 24 At previste nella Utoe 12 ricadono per perimetro UNESCO. La destinazione turistico-ricettiva interessa il nucleo storico UNESCO esclusivamente per l'intervento di trasformazione dell'ex Teatro Comunale, mentre le altre quote riguardano interventi localizzati nella fascia ottocentesca. Si evince, dunque, che oltre ad affidare la trasformazione della città al recupero degli edifici dismessi, si vuole privilegiare per il centro storico la funzione residenziale al fine di garantire la permanenza o il nuovo insediamento di residenti nel nucleo storico.

Ricordiamo, infine, che tra le aree di trasformazione per servizi sono previsti a piazza del Carmine e piazza Brunelleschi la realizzazione di due parcheggi interrati.

Mentre nelle UTOE 8 e 9 viene confermata la prevalenza della residenza, l'UTOE 10 è caratterizzata, proprio per la presenza della trasformazione del Centro Alimentare Polivalente da un mix funzionale tutto rivolto a destinazioni diverse dalla residenza con una quota consistente dedicata ad attività industriali e artigianali che configureranno il nuovo centro dedicato al settore alimentare e dalla presenza consistente di attività commerciali in media struttura di vendita correlate all'insediamento del nuovo stadio oltre alla media struttura di vendita prevista nell'ex Panificio Militare.

Le UTOE 2 e 11 sono interessate da un minor numero di trasformazioni che riguardano sempre insediamenti produttivi dismessi all'interno del tessuto urbanizzato. L'intervento più consistente e delicato riguarda l'area ex Cerdec, stabilimento dismesso ormai da tempo posto fra le ville medicee ed il borgo storico di Castello nell'UTOE 11. Gli altri interventi di più limitate dimensioni si convertono per la maggior parte in insediamenti a destinazione residenziale.

Le UTOE 1, 4 e 5, che interessano il territorio collinare posto a nord e a sud del comune, compreso l'abitato fra Porta Romana e il Galluzzo, sono accomunate dalla presenza di interventi di mutamento di destinazione d'uso di complessi edili anche di valore storico-architettonico, in origine servizi pubblici o privati (caserme, attrezzature socio-sanitarie, scuole e convitti) per la maggior parte dismessi o sottoutilizzati. Il Regolamento Urbanistico prevede per questo tipo di trasformazioni il prevalente insediamento di residenza»; Ivi, pp. 57-58.

⁵⁵ Le superficie dedicate alle attività turistico ricettivo è del 9%, quella dedicata ad attività commerciale è del 12%, quella relativa ad attività direzionale comprensiva delle attività private di servizio è del 33%; Ivi, pp. 57-58.

Il Piano di gestione (2006)

Il Centro storico di Firenze è un sito UNESCO dal 1982 sulla base dei criteri (i), (ii), (iii), (iv) e (vi)⁵⁶. L'ambito territoriale iscritto nella Lista coincide con l'area inclusa entro il circuito dei viali corrispondente all'antica cerchia delle mura⁵⁷.

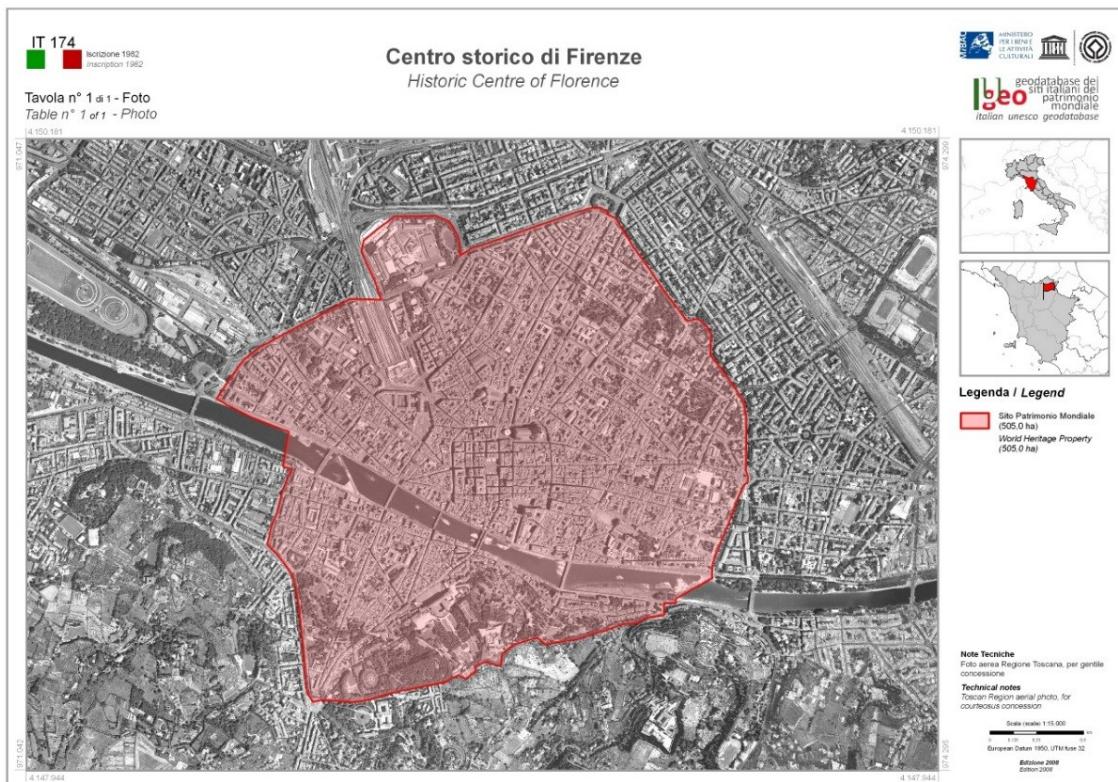


Fig. 19 – Ambito territoriale iscritto nella WHL

Il Piano di gestione (Pdg) è stato approvato dalla Giunta Comunale il 7 marzo 2006 ed è a cura dell'Ufficio Centro Storico – Patrimonio Mondiale UNESCO, dell'Assessorato alla Cultura del Comune di Firenze. Il responsabile dell'ufficio, nonché referente per il

⁵⁶ I criteri (i), (ii), (iii), (iv) e (vi) risultano i seguenti:

- (i) Rappresentare un capolavoro del genio creativo umano.
- (ii) Mostrare un importante interscambio di valori umani in un lasso di tempo o in un'area culturale del mondo, riguardo agli sviluppi dell'architettura o della tecnologia, delle arti monumentali, dell'urbanistica o della progettazione del paesaggio.
- (iii) Rappresentare una testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa.
- (iv) Essere un eccezionale esempio di edificio o complesso architettonico o tecnologico o paesaggistico che illustri uno o più stadi significativi della storia umana.
- (vi) Essere direttamente o tangibilmente associate ad eventi o tradizioni viventi, a idee e credenze, a opere artistiche o letterarie di valore universale.

⁵⁷ C. FRANCINI, L. CARSILLO, C. RIZZETTO, *Piano di Gestione 2006-2008. Il Centro Storico di Firenze. Patrimonio Mondiale - UNESCO*, Tipografia Novs snc, Firenze 2006, p. 21.

sito e coordinatore del progetto è il dott. Carlo Francini. Il Piano ha subito due aggiornamenti: uno nel 2007, l'altro nel 2008. Attualmente è in corso di redazione un nuovo Piano di gestione.

L'ufficio Centro Storico UNESCO è stato appositamente costituito per la gestione del sito e la redazione del Piano. L'Ufficio svolge diverse attività, tra le quali: coordinare i soggetti pubblici e privati portatori d'interesse che operano nel centro storico di Firenze; individuare progetti comuni da inserire nel piano di gestione; gestire i finanziamenti destinati al piano di gestione ed ai relativi piani di azione; redazione periodica dei rapporti sullo stato di conservazione del centro storico; promozione, realizzazione e coordinamento di studi e ricerche sulla storia della città, del territorio e del patrimonio monumentale.

La Giunta Comunale ha istituito un tavolo di coordinamento fra il Comune e le Soprintendenze dello Stato ed è stato, poi, sottoscritto il Protocollo di Intesa tra Regione Toscana, Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Toscana ed il Comune di Firenze responsabile della gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze per l'istituzione di un comitato di pilotaggio con il compito di seguire l'aggiornamento del Piano di Gestione e l'individuazione del soggetto referente del Sito UNESCO⁵⁸.

Il Piano di gestione si propone come «*un insieme di regole operative, di procedure e di idee progettuali che coinvolgono la pluralità dei soggetti che insistono sul sito*», ma anche come «*strumento di informazione e sensibilizzazione della cittadinanza sulla particolarità di questo sito*»⁵⁹. Si dichiara, quindi, che il Pdg non si limiterà ad essere un «*semplice documento di analisi del territorio ma si propone come strumento strategico ed operativo che individua gli obiettivi e provvede alla definizione delle azioni e delle strategie da adottare per il loro conseguimento. Uno strumento orientato a sviluppare sinergie conservative, capace di promuovere progetti di tutela e valorizzazione coordinati e condivisi dai vari soggetti operanti nel territorio per la salvaguardia del sito e in grado di favorire l'ottimizzazione delle risorse e la razionalizzazione degli investimenti economici*»⁶⁰.

⁵⁸ Il Protocollo è stato sottoscritto a seguito della circolare del Segretario Generale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali del 30 maggio 2007 inerente i criteri e le modalità di erogazione dei fondi destinati alle misure di sostegno ai siti posti sotto la tutela UNESCO previste dall'art. 4 della legge 20 febbraio 2006, n. 77.

⁵⁹ C. FRANCINI, L. CARSILLO, C. RIZZETTO, *Piano di Gestione 2006-2008...* cit., p. 11.

⁶⁰ *Ivi*, p. 15.

Il Piano, inoltre, attraverso il monitoraggio, intende verificare periodicamente l'efficacia delle strategie e dei progetti individuati sostituendoli con nuove azioni laddove ritenuti inefficaci⁶¹.

Nella redazione del Piano di gestione pur essendo state seguite le indicazioni guida fornite dalla Commissione consultiva per i Piani di Gestione dei siti UNESCO, sono state apportate delle variazioni al modello. Il dott. Carlo Francini, responsabile e referente del sito, nell'intervista ha esposto in cosa sono consistite tali variazioni.

Il Pdg si compone di quattro parti un appendice e cinque allegati. Nella parte prima sono esposte le motivazioni che hanno consentito l'inserimento del Centro storico di Firenze nella Lista UNESCO, è proposta una sintesi delle caratteristiche storiche, artistiche e culturali che contraddistinguono Firenze e la rendono unica e inestimabile.

Ed ancora nella prima viene individuato l'ambito territoriale iscritto (core zone) e l'ambito territoriale esteso (buffer zone). È infine presentato l'Ufficio Centro Storico – Patrimonio Mondiale UNESCO, e sono individuati i principali soggetti, pubblici e privati coinvolti nella definizione delle strategie operative e nella programmazione delle linee di intervento.

Tra i soggetti pubblici coinvolti ci sono: il Comune di Firenze, la Provincia di Firenze, la Regione Toscana, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, l'Università di Firenze e la Camera di Commercio di Firenze. Tra i privati sono stati invece coinvolti: l'Associazione degli Industriali della Provincia di Firenze, la Confederazione Nazionale Artigianato Piccola e Media Impresa, il Confartigianato, la Confcommercio, le Confcooperative, le Confesercenti, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e Fondazione per l'Artigianato Artistico⁶².

Nella Parte Seconda si effettua un'analisi dello scenario del patrimonio culturale materiale e intangibile. Tra le risorse culturali sono citate le tradizioni artigianali e i prodotti tipici di qualità. La lavorazione dei metalli preziosi, in particolar modo oro ed argento, la lavorazione della ceramica, della carta, del bronzo e del cuoio mantengono a Firenze livelli di elevato prestigio e di ottima qualità. Si rileva, però, che da anni il volto della città sta subendo un graduale e sostanziale cambiamento e la grande distribuzione ed il franchising costituiscono una vera e propria minaccia per l'aspetto artistico di molti centri storici. Infatti, il Centro Storico di Firenze negli ultimi anni ha assistito alla chiusura

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ivi*, pp. 17-23.

di caffè, librerie, locande. Per contrastare questa devastante tendenza, l'amministrazione comunale ha deciso di intervenire nella realtà commerciale della città per rivalutare il ruolo esercitato dalle botteghe artigianali e dagli esercizi storici ed ha avviato o sostenuto importanti politiche di promozione e tutela dei prodotti artigiani. A tal fine, sono presenti sul territorio una serie di associazioni e si sono avviati una serie di eventi. Si ricordano ad esempio: la Fondazione di Firenze per l'artigianato artistico⁶³, che promuove l'artigianato artistico nelle sue varie componenti tecniche, estetiche, storiche e innovative; l'albo degli Esercizi Storici Fiorentini istituito dal Comune di Firenze; l'Istituto Internazionale Fashion Design & Marketing, Polimoda che organizza corsi specialistici di alta qualificazione nei settori stilismo, produzione, commercializzazione e marketing; il Centro Interdipartimentale di Ricerca per la Valorizzazione degli Alimenti (CERA), ecc.

È, poi, svolta un'analisi socio-economica del territorio e, sono analizzate le risorse e i piani di tutela predisposti dall'autorità amministrativa per la conservazione e valorizzazione del sito. La sintesi delle analisi svolte ha determinato l'analisi SWOT (Strengths-Weakness-Opportunities-Threats), dove sono individuati punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce del sito. Tra i punti di forza sono indicati: alto valore paesaggistico, forte identità culturale, artigianato di qualità e negozi storici, patrimonio storico artistico di eccellenza, importante flusso turistico. Di contro, però, tra le minacce si evidenziano: degrado del paesaggio, spopolamento dei residenti e perdita della identità culturale, impoverimento patrimonio artistico per inquinamento e mancata manutenzione, presenze turistiche non governate. Ed ancora tra i punti di debolezza si segnalano: proliferazione attività commerciali improprie, insufficienza dei fondi per la manutenzione del patrimonio storico artistico, disordine nell'arredo urbano in tutte le sue realtà (p.e. manutenzione stradale e facciate).

Ed in relazione all'arredo urbano, dove la situazione si espone a una criticità rilevante si evidenzia ad esempio che la raccolta dei rifiuti con cassonetti per una parte del centro crea problemi di estetica e di igiene dovuti ad un utilizzo spesso poco corretto da parte degli utenti. Ed ancora si rileva: la proliferazione di insegne e cartelli stradali installati senza una reale pianificazione, interventi inadeguati per la manutenzione dei lastrici stradali, le scritte vandaliche sui muri⁶³.

⁶³ Ivi, pp. 25-67.

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

Nella Parte Terza il Piano di gestione individua quattro Piani di azione che indicano obiettivi e strategie operative da mettere in atto per sostenere l'integrità e lo sviluppo del sito. I Piani di azione sono: piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio; piano di azione per la ricerca e la conoscenza; piano di azione per la mobilità e l'ambiente; piano di azione per il turismo. Per ogni piano di azione sono segnalati una serie di progetti molto diversi tra loro. Questi, infatti riguardano sia il costruito storico che il patrimonio dei beni culturali immateriali, prevedendo, inoltre, azioni volte alla conoscenza e alla divulgazione e all'incremento dell'offerta turistica. I progetti prevedono il coinvolgimento di diversi enti.

OBIETTIVI DI TUTELA, CONSERVAZIONE E VALORIZZAZIONE	PROGETTI	INDICATORI
<ul style="list-style-type: none"> • COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI CONSERVATIVI E DELLE RISORSE • GESTIONE CONDIVISA DEL PATRIMONIO 	<ul style="list-style-type: none"> • RECUPERO DI PIAZZA S. MARIA NOVELLA • PERCORSO "IL GRANDE BOBO": GREENWAY DELL'OLTRARNO • PERCORSO "IL PERCORSO DEL PRINCIPE" • REGOLAMENTO SUL PATRIMONIO STORICO-ARTISTICO DEL COMUNE DI FIRENZE 	<ul style="list-style-type: none"> • NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI IN COLLABORAZIONE TRA ENTI • NUMERO DI ACCORDI E STRUMENTI REALIZZATI
OBIETTIVI DI RICERCA E CONOSCENZA	PROGETTI	INDICATORI
<ul style="list-style-type: none"> • MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA DELLA STORIA DEL SITO • DIFFUSIONE DELLA CONOSCENZA ANCHE NELLE SCUOLE 	<ul style="list-style-type: none"> • CITTÀ DEL RESTAURO • PORTALE STORIA DI FIRENZE • GIS ARCHEOLOGICO • PROGETTO DAVID • PORTALE CENTRO STORICO-PATRIMONIO MONDIALE UNESCO • PROGETTO FIRENZA 	<ul style="list-style-type: none"> • STIMA DEI CONTATTI • NUMERO DI SCUOLE COINVOLTE
OBIETTIVI SU MOBILITÀ E AMBIENTE	PROGETTI	INDICATORI
<ul style="list-style-type: none"> • ORGANIZZAZIONE DELLA MOBILITÀ PER IL CENTRO STORICO • SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA CITTÀ 	<ul style="list-style-type: none"> • TRANSIT POINT • TRAMVIA • PISTE CICLABILI • PROCESSO DI AGENDA 21 	<ul style="list-style-type: none"> • DATI SUL TRAFFICO • DATI INQUINAMENTO • DATI FORNITI DAL RAPPORTO SULLO STATO DELL'AMBIENTE
OBIETTIVI PER IL TURISMO	PROGETTI	INDICATORI
<ul style="list-style-type: none"> • AUMENTARE IL TURISMO DI QUALITÀ 	<ul style="list-style-type: none"> • NEGOZI STORICI: ITINERARI STORICO-ARTISTICI • PERCORSI D'ARTE A FIRENZE • CARD MUSEALE 	<ul style="list-style-type: none"> • DATI FORNITI DALL'APT • DATI SULLE PRESENZE NEI MUSEI STATALI, COMUNALI E DIVERSI • DIFFUSIONE DEL MATERIALE INFORMATIVO

Fig. 20 – Obiettivi e progetti individuati dal PdG di Firenze

Nei due aggiornamenti del Piano è stato fatto un monitoraggio dei progetti previsti nel primo piano e ne sono stati inseriti altri. In particolare nell'aggiornamento del 2007 sono stati inseriti i progetti Nuovi Uffizi, il Centro storico di Firenze in trasformazione-Rilievo critico per la riqualificazione del paesaggio urbano, interventi di riqualificazione degli spazi urbani del centro storico, nuove tecnologie per la valorizzazione del centro storico. Ed ancora nel primo aggiornamento sono inserite le schede di finanziamento della legge 77/2006 per le annualità 2006 e 2007. In particolare per le annualità 2006 si richiedono finanziamenti per i progetti G.I.S. per la gestione e valorizzazione dei beni archeologici del Centro Storico di Firenze, Percorsi d'arte e Negozi Storici, Monitoraggio, aggiornamento e diffusione del Piano di Gestione, Progetto DAVID. Per l'annualità 2007 si richiedono finanziamenti per il Progetto Percorso del Principe.

Nel secondo aggiornamento, poi è svolta una sintesi dello stato di avanzamento di tutti i progetti individuati nel piano del 2006 e di quelli inseriti nel primo aggiornamento.

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

PIANO DI AZIONE TUTELA, CONSERVAZIONE E VALORIZZAZIONE

PROGETTI	STATO DI ATTUAZIONE
Recupero di Piazza Santa Maria Novella	Lavori in fase di conclusione (termine previsto aprile 2009)
Il Grande Boboli, greenway dell'Oltrarno	Percorso attivo
Il Percorso del Principe	Percorso attivo solo su prenotazione Circa 24.600 visitatori nel 2008
Nuovi UFFIZI	In fase di completamento gli interventi che riguardano l'area nord di ponente e l'area denominata Magliabechiana

Fig. 21 – Stato di attuazione progetti secondo aggiornamento del 2008 del PdG di Firenze

PIANO DI AZIONE RICERCA E CONOSCENZA

PROGETTI	STATO DI ATTUAZIONE
La Città del Restauro	Portale Internet attivo, attualmente è in fase di costituzione la Fondazione per il Restauro
Portale "Storia di Firenze"	Portale Internet attivo (36.256 visite nel 2008), implementazione di molte sezioni
GIS per la gestione e valorizzazione dei beni archeologici del Centro Storico di Firenze	Portale Internet attivo, conclusione della fase di inserimento e revisione dati, finanziamento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali per realizzare le prime piante digitali di potenzialità e rischio archeologico
Progetto DAVID (Digital Archivi and VItual Documentation)	Conclusione della fase di studio e ricerca del progetto, previsione di avviare nel 2009 la fase di sperimentazione sul territorio fiorentino
Portale Ufficio Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO	Portale Internet attivo (oltre 30.000 visite nel 2008), implementazione delle sessioni
Il Centro Storico di Firenze in trasformazione. Rilievo critico per la riqualificazione del paesaggio urbano	Conclusione prima parte della ricerca sui punti di Belvedere accessibili al pubblico, organizzazione della mostra <i>bel_Vedere_firenze</i> e di un seminario

Fig. 22 – Stato di attuazione progetti secondo aggiornamento del 2008 del PdG di Firenze

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

PIANO DI AZIONE AMBIENTE E MOBILITÀ

PROGETTI	STATO DI ATTUAZIONE
Merci Firenze	Non ci sono novità riguardanti lo stato di avanzamento del progetto
Tramvia	In esecuzione lavori linea 1 (completamento previsto per febbraio 2009). Avvio dei lavori propedeutici di spostamento dei sottoservizi e sono stati studiati ulteriori affinamenti progettuali per le linee 2 e 3
Piste ciclabili	Progettazione nuove piste (20 Km), interventi di manutenzione delle piste ed inserimento nuove rastrelliere, avvio progettazione bike sharing
Agenda 21	Processo attivo
Interventi di riqualificazione degli spazi urbani del centro storico	Realizzazione vari interventi nel centro storico, avvio del progetto di interramento dei casonetti e spazzamento manuale, costituzione di un gruppo per l'arredo urbano

Fig. 23 – Stato di attuazione progetti secondo aggiornamento del 2008 del PdG di Firenze

PIANO DI AZIONE TURISMO

PROGETTI	STATO DI ATTUAZIONE
Percorsi d'arte a Firenze e negozi storici	Progettazione Percorso multimediale Giambologna, implementazione della collana di pubblicazioni tematiche sugli esercizi storici, realizzazione del nuovo sito degli Esercizi Storici, percorsi di moda a Firenze tra Arte, Botteghe e Ateliers
Card museale	Adesione di 24 musei, individuazione dell'organo di gestione
Nuove tecnologie per la valorizzazione del centro storico	Realizzazione Guida Arianna, progettazione Percorso Multimediale sul Giambologna

Fig. 24 – Stato di attuazione progetti secondo aggiornamento del 2008 del PdG di Firenze

Ricordiamo infine che per il sito UNESCO è in corso di redazione il nuovo Piano di gestione. Sono state individuate cinque principali minacce: turismo di massa, inquinamento dell'aria, mobilità urbana, esondazione del fiume Arno, spopolamento del centro storico dai residenti.

La novità rispetto al primo piano è che «*si è scelto di unificare i vari piani di azione previsti per ogni ambito, quali conoscenza, conservazione e valorizzazione, mobilità, ambiente e turismo in un solo Piano di azione accorpandoli in tre aree tematiche; conoscere, salvaguardare, vivere*»⁶⁴.

⁶⁴ AA. VV., *Firenze patrimonio del mondo*, a cura di V. ANTI, A. CHITI, G. COTTA, C. FRANCINI, Comune di Firenze, 2014, p.14..

Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO: dott. Carlo Francini⁶⁵

DOMANDA (D.)

La redazione del Piano di gestione (Pdg) sembra seguire le Linee Guida proposte dal Ministero. Nel Piano, però, si dichiara che sono state apportate delle modifiche a tale modello. In che cosa consistono?

RISPOSTA (R.)

Il MiBAC dal 2003/2004, da quando è iniziata l’attività intorno ai Pdg, ha svolto un ottimo lavoro: ha istituito una Commissione Ministeriale che ha redatto il Modello e lo ha diffuso laddove doveva essere diffuso. Il Ministero ha, inoltre, preteso che tutti i siti UNESCO individuassero un responsabile e un referente, cioè un funzionario che potesse recepire tali Linee Guida per poi redarre un Pdg. Questo è un merito assoluto del Ministero. Le conferenze nazionali, gli incontri fatti a Roma sono stati fondamentali; noi siamo partiti nel 2000 con un tasso di alfabetizzazione sul tema Patrimonio Mondiale praticamente pari quasi allo zero. La prima volta che mi sono imbattuto nel tema UNESCO è stato nel 2002, quando Firenze è stata invitata al trentesimo della Convenzione del Patrimonio del 1972. Io ero un funzionario e sono stato ‘mandato’ a Venezia. Per me è stato il primo impatto con questa realtà: sapevo che Firenze era patrimonio dell’Umanità, sapevo tutta una serie di cose, ma non era mai stato fatto niente su questo argomento. Questa esperienza full immersion di 2-3 giorni a Venezia, è stata per me abbastanza frastornante: sembrava un livello molto alto, poco concreto, molto celebrativo. Ma intuivo che c’erano anche dei ragionamenti interessanti: la questione del patrimonio condiviso, lo spostarsi un attimo dal punto di vista locale per vedere la questione da un punto di vista internazionale, ecc. Insomma leggendo un po’ di documenti, informandomi un po’, vedeva che la questione cominciava ad assumere una certa rilevanza.

Nel frattempo il comune di Firenze si era associato all’associazione che ora si chiama Beni Italiani Patrimonio Mondiale dell’UNESCO, prima si chiamava Città e Siti UNESCO, era un’associazione nata con 7-8 città iscritte, noi siamo arrivati più tardi. L’assessore alla cultura Siriano seguiva questa realtà, ed è in questo contesto che mi chiedono di seguire questa vicenda, insieme al CIDAC, che è un’altra associazione delle

⁶⁵ La deregistrazione dell’intervista non è stata riveduta da Carlo Francini

città d'arte. E io ho detto: perché no? Andiamo avanti. In questi anni poi, si sono susseguite tutte una serie di iniziative, molte avviate dal Ministero per i Beni e le Attività culturali, proprio perché l'Italia era stata un po' richiamata all'ordine in quanto aveva numerosi siti iscritti nella lista e la questione del Pdg era un argomento importante e andava affrontato, non solo per le nuove candidature, ma anche per i vecchi siti. Diciamo che ci è stata una crescita negli anni, fino a quando si è deciso di creare una struttura ad hoc per questo argomento, la quale potesse poi lavorare seriamente alla redazione del Piano di gestione. Sono però trascorsi 4-5 anni, dal 2002 siamo arrivati al 2005: tre anni di questa realtà. Sono stati, però, tre anni molto importanti, di grandi incontri, di riunioni importanti al Ministero, insomma di stimoli fondamentali per poter avviare le attività. Ho avuto la fortuna di essere chiamato come responsabile di questa piccola struttura lasciando 20 anni di Ufficio Belle Arti. Mi son detto: ok, ci siamo, partiamo. Partiamo con il modello, abbiamo il modello e applichiamolo. Ma già mi ero reso conto che il modello, giustamente come tutti i modelli, era un modello generico e quindi doveva poi trovare la capacità di adattarsi alle singole realtà. I modelli non possono andare bene da per tutto. E in particolare mi era apparso un po' farraginoso, un po' impiombato sulla parte del turismo culturale, sul turistico-manageriale. Questa cosa a me non soddisfa fino in fondo: il Pdg deve innanzitutto tutelare gli austerity dell'universal value che hanno identificato il sito, e quindi non lo si deve far diventare una pianificazione turistica. È chiaro che il turismo è una parte fondamentale, ma non è una parte esaustiva.

A questo punto mi sembrava molto giusto andare a vedere esempi all'estero ed ho trovato l'anima gemella. L'anima gemella della città di Firenze è la città di Edimburgo, non solo perché è una città gemellata con Firenze, ma perché ha una dimensionalità molto simile alla nostra con delle caratteristiche abbastanza simili. Se tu vedi il nostro Pdg e fai un paragone con il precedente Pdg di Edimburgo ci sono molte assonanze. Abbiamo cercato di capire a livello internazionale il problema come era analizzato e ci siamo rivolti subito al mondo anglosassone. Ora anche la Germania ha degli ottimi Pdg, ma credo che sia arrivata un po' dopo. Le esperienze inglesi sul Management invece sono più interessanti; oltre ad Edimburgo mi viene in mente Stonage, Bath. Edimburgo mi colpì subito perché era un Piano molto diretto, molto semplice, che divideva in modo chiaro le azioni e i progetti da fare con il monitoraggio e soprattutto andava verso la comprensione. Era un Piano di gestione volto al raggiungimento di un obiettivo per me fondamentale: acquisire consapevolezza. Se non si è consapevoli di vivere o di venire a visitare un sito UNESCO

tutto quello che noi facciamo è inutile. Poi i problemi ci saranno sempre, ma l'importante è essere consapevoli di dove siamo e come siamo.

Ecco, quindi è un po' questa la matrice: questa semplificazione, questa scioltezza, è venuta fuori dall'aver guardato esempi oltre l'Italia. Questo è stato apprezzato sia a Parigi dall'UNESCO, che in Italia dal Ministero. Noi, un po' con Verona, siamo stati i primi tra i vecchi siti, cioè i siti iscritti prima del 2000, a redigere e poi approvare il Pdg con quella logica, che hai già detto te: cioè che non è un piano urbanistico, non è un piano del commercio, non è un piano del turismo, ma è un'altra storia.

D.

Quali sono le relazioni tra il Pdg e gli strumenti urbanistici vigenti? In che modo vi siete confrontati con essi nella redazione del primo Piano ed ora nella stesura del secondo?

R.

Il Pdg pur non essendo un piano urbanistico per forza deve avere delle relazioni con essi. Fondamentale è stato conoscere la strumentazione urbanistica per dimostrare, se c'è un controllo da parte del Centro del Patrimonio Mondiale, che il sito UNESCO comunque è governato da un sistema di leggi nazionali, regionali e locali. Quindi questo è importantissimo. Ma, nel primo piano, ci siamo spinti in maniera un po' 'artigianale' perché si iniziava allora. I contatti ci sono stati, ci siamo incontrati, facevano parte del tavolo di lavoro per il Pdg i colleghi dell'urbanistica. Insomma, diciamo che la collaborazione c'è stata nel primo piano, ma l'idea di adesso è molto più avanzata. Tant'è che se tu vai a vedere i documenti e vedi quante volte è citato il sito UNESCO nel primo piano urbanistico (Piano strutturale) e vai a vedere adesso (Regolamento urbanistico) non c'è paragone. Questo è segno evidente che siamo riusciti a portare quantomeno nella strumentazione urbanistica l'argomento in modo chiaro, esaustivo. Ovviamente tante altre cose possono essere fatte. Siamo un po' sfortunati perché il Regolamento urbanistico è arrivato un po' sfasato con la nostra approvazione della buffer zone che abbiamo presentato a febbraio per Firenze. In realtà sarebbe andava male comunque: ci sono arrivate delle osservazioni a cui avevamo potuto rispondere in meno di tre giorni, ma purtroppo sono arrivate quando ormai il calendario del Comitato del Patrimonio Mondiale di quest'anno era stato già stabilito, e quindi andremo al prossimo Comitato per l'approvazione della Buffer zone. Ma noi eravamo pronti. Tant'è che anche il Regolamento urbanistico era pronto, nel senso che aveva già inserito le Buffer zone delle

ville Medicee ed era pronto ad accogliere se i tempi fossero stati fasati anche la Buffer zone di Firenze.

È passata, però, un'altra cosa molto più importante: il metodo con cui siamo arrivati alla Buffer zone, che sono i punti di belvedere. Tali punti di belvedere sono stati inseriti nel Regolamento urbanistico, che a questo punto sono diventati parte integrante della strumentazione e qualunque intervento fatto nel centro storico o nella zona della Buffer futura, dovrà essere sottoposto a questi punti di belvedere, a questi punti di visuale, in modo tale da non creare il problemino che abbiamo avuto con il famoso Palazzo di Giustizia. Abbiamo voluto creare uno strumento che ci permetesse oggettivamente di fare verifiche sulla Buffer e sul centro storico di Firenze e non dire: questo è il perimetro e basta. Con questi punti di belvedere noi andiamo a lavorare sullo skyline della città.

D.

E quindi sul Paesaggio storico urbano?

R.

Si sul Psu. Andiamo a lavorare concretamente, con punti chiari, misurati, con il concetto del primo piano, secondo piano, sfondo. In modo tale da fare delle verifiche incrociate da più punti e valutare se questa nuova costruzione, questo edificio, possa avere o meno un impatto sullo skyline e sul profilo della città.

Questo ci interessa tanto; tant'è che abbiamo convinto anche le amministrazioni vicine, sia Sesto Fiorentino, sia Fiesole sia Bagno a Ripoli ad approvare loro stessi questo perimetro di Buffer zone che li tocca. Perchè siamo usciti molto, siamo andati a cercare le colline per capire come potevamo creare una griglia di protezione nei confronti del centro storico. Ce l'abbiamo fatta? Si. Nel senso che la strumentazione urbanistica del comune di Firenze intanto ha recepito questi punti di belvedere, si spera che poi a livello internazionale venga approvata il prima possibile anche la Buffer (oramai il prossimo anno). Poi gli altri comuni, che hanno comunque approvato la Buffer, si doteranno, o useranno il nostro metodo (io penso di sì perchè sono già pronti) in modo tale da avere una verifica generale intorno alla città, intorno al sito UNESCO proprio del Paesaggio storico urbano. Quindi, vedi, siamo passati da conosciamoci, ascoltiamoci a diamo degli indirizzi.

Mi sento, quindi, di dire che il Pdg può indirizzare la strumentazione urbanistica veramente nei principi basilari, nei concetti fondamentali; deve aiutare l'urbanistica a

trovare anche concetti nuovi, proprio come quello del Paesaggio storico urbano, che a mio parere è veramente la sfida dei prossimi decenni per i siti del Patrimonio dell’Umanità. In realtà non solo per i siti UNESCO, la raccomandazione è per tutti. Paesaggio storico urbano vuol dire un po’ cambiare i paradigmi di lettura del centro storico o della città storica. Ma questo come lo puoi fare? È vero con molta teoria, ma lo puoi fare con il Pdg, ma lo fai meglio se certi indirizzi vengono poi recepiti dalla regolamentazione urbanistica.

D.

Qual’è stata la fattiva collaborazione tra l’Ufficio UNESCO e i vari soggetti operanti sul territorio nella fase di redazione del primo piano ed ora nella stesura del secondo?

R.

Noi abbiamo sempre lavorato con il concetto degli steakholder, molto presente fin dall’inizio, derivante sia dal Modello del Ministero che da queste incursioni all’estero. Quindi sia nel primo piano e soprattutto ora nella redazione del secondo, in maniera più metodologica, i tavoli sono perfettamente condotti insieme a tutti i portatori di interesse: le disparate istituzioni; le associazioni, che in questi anni hanno riservato un’attenzione particolare alla conservazione del patrimonio; le fondazioni bancarie, ecc. Fanno parte dei tavoli tematici, ad esempio, la fondazione Romualdo del Bianco, la fondazione Firenze Florens, cioè coloro che sono molto attivi sul nostro territorio. Non abbiamo, ad esempio, rapporti con il FAI proprio perché a Firenze il FAI non fa grandi cose anche se paradossalmente sta lavorando a livelli spaventosi in tutt’Italia; ma qui a Firenze fa abbastanza poco. Abbiamo, però, anche delle preclusioni nei confronti di alcune associazioni che usano il sistema della contrapposizione in maniera coerente.

D.

Numerosi progetti individuati nel Pdg sono stati poi attuati; ma i progetti da voi seguiti sono volti soprattutto alla conoscenza, alla divulgazione del sito. Ci sono, poi, un’altra serie di progetti sempre indicati nel Pdg e poi realizzati, che però non sono stati direttamente seguiti dall’Ufficio UNESCO (mi riferisco al progetto nuovi Uffizi, la Tramvia, piste ciclabili, ecc).

Quale è stato il ruolo assunto dall’Ufficio UNESCO nella realizzazione di questi ultimi progetti? In che modo grazie ad un Pdg si può incidere anche su questi (progetti di piazze,

scelte di nuove funzioni da assegnare ad immobili dismessi, realizzazioni di piste ciclopedinale, ecc.)?

R.

Il Pdg è servito, soprattutto nella prima fase, ad ‘attenzionare’ i progetti. Noi siamo stati fortunati perché in quel periodo eravamo in pieno Piano strategico, quindi nel Pdg io faccio spesso riferimento alla documentazione presa e portata avanti nel Piano strategico. Ma di molti progetti segnalati e poi monitorati fin dall’inizio si intuiva, si capiva che erano strategici ma che poi avrebbero avuto grosse difficoltà di realizzazione; me ne viene in mente soprattutto uno che secondo me dovrebbe essere recuperato, il famoso Transit point, che è il tema del trasporto delle merci nel centro storico. Il progetto è nato male ed è stato seguito peggio. Noi l’unica cosa che abbiamo fatto nel Pdg, è stato evidenziare che comunque un sistema delle merci così come è organizzato nel centro storico non va bene, quindi bisogna trovare alternative.

Quindi arriviamo a qual è l’efficacia o meno della presenza di un progetto nel Pdg. Secondo me è di due livelli: innanzitutto tu sai che quel progetto è importante ed è seguito in qualche modo anche a livello internazionale, e tu sai che fa parte integrante di un sistema che se portato a livello di esecutività realistico, diventa poi un legame fondamentale di interpretazione, di accesso o di godimento o di conoscenza del centro storico di Firenze. Lo vedrei molto in questo, in quella filosofia, in quella linea famosa dell’UNESCO di Soft Power, dove in qualche modo tu non fai un’azione diretta per, ma crei i presupposti per poter dire: occhio che se non lo facciamo è una figuraccia. Cioè è fondamentale avere degli standard (mi riferisco al Psu, al Memorandum di Vienna) tutta una serie di cose che devono essere seguite. E questo devo dire la verità *gutta cavat lapidem*, cioè ho rotto talmente tanto le scatole in questi anni che ci sono dei fenomeni paradossali ed anche divertenti devo dire la verità: tipo i colleghi per le strade spesso mi chiamano per dirmi ma dobbiamo posizionare dei cartelli stradali in questa zona, vieni un attimo Carlo.

Quindi è aumentata la sensibilità da questo punto di vista. In san Lorenzo, ad esempio, la scelta politica di togliere le bancarelle, in qualche modo da noi sostenuta, ha portato a liberare una parte importante della città, del centro storico, una parte monumentale di grande rilievo. Ma ad un certo punto l’area è diventata talmente libera e talmente bella che la sera tutti ci parcheggiano le macchine. Quindi è stato messo un cartello, piuttosto

brutto, ma di divieto di sosta. Il gioco è proprio quello lì, il tema del controllo. Tema secondo me fondamentale. Diciamo che con la polizia municipale va abbastanza bene, ma ci sono delle situazioni, soprattutto il sabato e la domenica un po' incresciose.

D.

Lei crede che sia possibile pensare ad accordi di programma già in fase di redazione del Pdg tra l’Ufficio UNESCO e i diversi enti come Regione, Provincia, Comune, per organizzare un cronoprogramma delle attività da avviare sul territorio?

R.

Noi lavoriamo già bene ora con il tema del Comitato di Pilotaggio che vede coinvolti la Regione Toscana, il comune di Firenze, la Direzione Regionale dei Beni culturali. A differenza di molti altri l’abbiamo interpretato sul serio il tema del Comitato di Pilotaggio. Questo era fondamentale per redigere il protocollo per accedere alla Legge 77: per accedere devi trovare un soggetto responsabile, i firmatari di questo Comitato di Pilotaggio e il soggetto responsabile dovranno individuare il referente. Questo lo abbiamo fatto subito nel 2007. Definito che per le città d’arte il soggetto responsabile solitamente è l’Amministrazione comunale, la Regione Toscana ha nominato un membro del Comitato, il comune di Firenze ha nominato un membro del Comitato, la Direzione Regionale ha nominato un membro del Comitato. Poi, il Comune di Firenze, che è il soggetto responsabile, ha individuato prima il direttore della Direzione Cultura e il mio Ufficio di supporto e poi successivamente sono stato nominato io come referente del sito. Io convoco regolarmente 2-3 volte l’anno il Comitato di Pilotaggio in modo tale da verificare con loro quello che stiamo facendo, la pianificazione, dove vogliamo arrivare con il Pdg, o i vari progetti, ecc. Per esempio il processo della Buffer zone è sempre stato portato avanti in parallelo con l’Università, ma avevamo anche un Comitato di Pilotaggio, aperto ad urbanisti e a tutto il resto dei soggetti, in modo tale da verificare se stavamo andando nella direzione giusta.

Diciamo che probabilmente quello che dici tu sarebbe molto interessante per un discorso di finanziamenti, cioè se si arrivasse a scardinare questa logica solo della legge 77. Cioè noi siamo ‘campati’ con la Legge 77, come si dice in gergo. Probabilmente andrebbe fatto un accordo di programma regionale, quindi non solo a livello locale, tra i siti UNESCO toscani, la regione Toscana, la Direzione Regionale per le attività e i beni culturali (la parte periferica del Ministero). La Regione Toscana si fa forte di un finanziamento e dice:

per i progetti o per i Piani di gestione noi daremo questo importo. La direzione Regionale non darà nulla ma si può fare forte della Legge 77 e dire che comunque lo Stato interviene sulla Legge 77, i comuni dovrebbero pensare a mettere pure loro un budget. Io son partito da 5000 euro di budget nel 2005 e ora sfioro i 70000-80000 euro, che son cifre ridicole, ma teniamo pure conto quel che facciamo noi: noi non facciamo interventi di recupero, noi facciamo solo studi di settore o progetti di consapevolezza della cittadina.

D.

Quindi tutti i progetti sono stati realizzati grazie alla Legge 77?

R.

Quelli che vedi e che lavorano molto sul tema della conoscenza e della consapevolezza solitamente sono Legge 77. Per gli altri dobbiamo capire tempi e coperture finanziarie e monitorare anche quelle, altrimenti sarebbe un piano che non fa monitoraggio di nulla. Noi l'abbiamo verificato anche nel vecchio piano, anche se lì non è molto evidente, ma nel prossimo lo sarà molto di più. Nel prossimo piano questa sarà forse la parte più interessante e più evidente. Quello che non considereremo in accordo con il Comitato di Pilotaggio dei piani di azione utili per il centro storico di Firenze, avranno questa caratteristica: dovranno essere veri, realizzabili, coperti finanziariamente e con tempi certi.

D.

Nel Piano strutturale (Ps) prima, e nel Regolamento urbanistico (Ru) dopo, è stata affrontata in maniera molto massiccia la questione dello spopolamento dei residenti nel centro storico a fronte di un incremento di altri tipi di attività. Nella redazione del nuovo piano state in qualche modo affrontando il problema?

R.

Si, se apri il fascicoletto che abbiamo preparato per il nuovo Piano di gestione, lo vedrai fra le criticità del rapporto periodico. Noi con tutti i siti italiani e tutti i siti europei, siamo stati due anni a rivedere un attimo i criteri, per riarmonizzare l'inserimento nella Lista. In che senso? Solo negli ultimi anni siamo arrivati a degli standard abbastanza chiari, con il tema iniziale dello Statement, i criteri, l'integrity, authenticity, e protezione, dal '79 ad oggi questo non c'era. Firenze aveva solo i 6 criteri ben esemplificati, e già questo è stato un vantaggio perché altri non avevano neanche quelli ma solo una dichiarazione generale.

Abbiamo quindi dovuto lavorare sullo statement, l'integrity e l'autenticity. Sull'integrity, nelle trattative tra Roma e Parigi, Parigi ha preteso che noi indicassimo anche le minacce, quindi non soltanto l'integrità così, come dire, paradisiaca, ma ci hanno richiesto in modo chiaro di inserirle, addirittura ce le hanno suggerite loro in base al rapporto periodico del 2006. Quindi in base a questo rapporto periodico del 2006 noi siamo stati 'costretti' a verificare con Parigi il tema dell'integrity in modo chiaro. Devo dire che la prima relazione dell'integrity mi ha un po' sconvolto, perché loro ci andavano giù pesanti: affrontavano il tema dell'inquinamento; non si parlava poi di spopolamento ma di rendita fondiaria elevata (che è una realtà); ed ancora il tema del turismo, in generale. Allora nella redazione, con tutte le difficoltà tra inglese e italiano siamo arrivati a dei compromessi, ma a dei compromessi comunque forti. Parliamo di minacce come il turismo di massa, ma non parliamo di turismo come minaccia, perché sembrava poco corretto nei confronti di chi stava lavorando bene sotto questo punto di vista. Quindi abbiamo aggiunto la parola 'massa' a turismo e il discorso della rendita è stato sostituito con quello dello spopolamento, che da un lato sembra quasi più tremenda come cosa, ma ci impegnereà, anche politicamente con un atteggiamento un pochettino diverso; io cresco che la rendita di posizione elevata scaturisce da tutta una serie di problematiche poco controllabili e quindi si possono poi fare più danni che portare benefici. È stato poi trattato l'inquinamento atmosferico dovuto dal traffico e, infine, abbiamo inserito il tema del vandalismo, anche se non è esagerato perché lo teniamo abbastanza sotto controllo.

Per tornare al tema principale, diciamo che lo spopolamento è un argomento interessante perché non è solo spopolamento, ma è proprio cambio di qualcosa. È una situazione che cambia ad una velocità che sinceramente non ci aspettavamo. Si pensa a questa città d'arte, come dire un po' vecchiotta, con l'idea che non abbia grandi cambiamenti, invece ha cambiamenti anche repentina in pochi anni, dovuti alle variabili più incredibili. Io direi che su questo argomento dobbiamo ancora fare un ottimo lavoro di conoscenza, credo che abbiamo ancora poca conoscenza del fenomeno, abbiamo una parte statistica utile e interessante, fatta soprattutto dal Piano strutturale, ma dobbiamo ancora camminare molto sul tema di quale misure prendere per rispondere a questo argomento.

D.

Avete pensato di consultare un antropologo?

R.

No. Però guarda, paradossalmente abbiamo un urbanista che ha fatto una bellissima tesi sul tema della sicurezza. Tu dirai: che cosa c'entra la sicurezza? La sicurezza però vista da un punto di vista antropologico, cioè della percezione, che è un argomento che qui a Firenze è sempre sottilmente utilizzato. La città è chiaramente molto tranquilla, quindi quando succedono certe cose, si apre sempre l'argomento ‘città poco sicura’; ma non lo è. È un problema di percezione.

Con gli antropologi non abbiamo lavorato. Però proprio l'altro giorno eravamo ad un convegno qui a Firenze di antropologia sul tema della Convenzione del Patrimonio Immateriale e diciamo che ci siamo un po' riconosciuti. Si forse abbiamo oggettivamente bisogno di loro. Questo può essere un buon suggerimento, perché vedo che comincia ad esserci una massa di dati interessanti ma l'analisi rischia di essere improvvisata. Ci sono quindi dei momenti in cui ci sono dei cambi di destinazione importanti e quindi il problema dei servizi nel centro storico diventa fondamentale. Infatti, proprio in una riunione per il nuovo Pdg, stavamo ragionando sul livello dei servizi nel centro, individuando i vari motivi per cui le famiglie non stanno nel centro. La situazione è comunque molto migliorata; noi non avevamo nemmeno un market, non c'era un negozio di alimentari, fino a 10 anni fa c'erano solo negozi di grandi firme, ecc. Invece ora ce ne sono tanti. Questo vuol dire che certe cose si modificano in modo forte se l'amministrazione è pronta a recepire, evitando forse di regolare troppo, ed è in grado di dare anche corpo a certe realtà.

Bisogna ormai rendersi conto che il negozio di vicinato è un tema che, come dire, funziona e non funziona. Per funzionare deve lavorare molto sulla qualità, ma enorme qualità implica anche prezzi importanti. Altrimenti bisogna trovare un compromesso tra una grande-piccola distribuzione anche nel centro storico. La gente deve poter accedere alla spesa in modo normale; non sarà mai conveniente come andare fuori, forse nella immediata periferia, ma che sia almeno competitivo con questo, altrimenti diventa un problema. La residenza e le famiglie stanno cambiando tantissimo. Ma perché cambiano le famiglie? Noi la vediamo in centro, ma in generale la famiglia cambia, non c'è più la famiglia tradizionale, marito, moglie, due figli, ecc. ora molti sono single residenze. L'analisi è stata fatta dal Ps e dal Ru per il centro storico, ma in realtà se ti allarghi un po' le cose non cambiano molto.

D.

Uno degli obiettivi del Pdg è la salvaguardia delle attività commerciali storiche e molto avete fatto in tal senso. Questo è anche un obiettivo del Ru. Tant'è vero che l'art. 32 delle Nta auspica la formazione di forme di tutela. Queste da chi potrebbero essere individuate e quali potrebbero essere? L'ufficio UNESCO con il Pdg può avere un ruolo in questo?

R.

Noi abbiamo un albo volontario dei negozi storici: i negozi chiedono di candidarsi, noi facciamo la verifica, io faccio parte anche della commissione, e poi li facciamo entrare. Questa forse è la cosa più interessante. Poi, però, abbiamo una serie di problemi legati alla vincolistica, quindi con la Soprintendenza, ecc. Noi imponiamo dei vincoli sull'attività commerciale, del tipo: quelle vetrine devono rimanere quelle lì, non si può cambiare negozio, ecc. E questo già crea grandi problemi e ti spiego perché: se uno va a via Tornabuoni, vede la profumeria inglese con tutte belle vetrine e poi affianco vedi Hogan; poi vedi Max Mara e la vecchia libreria Seeber in bellissimi scaffali, ecc

Abbiamo, però, anche degli esempi fantastici, di grandissimo successo: è il caso della farmacia di Santa Maria Novella. Gli imprenditori che sanno fare il loro mestiere, che usano il brand di Firenze per fare lavorano in tutto il mondo. Nella farmacia di Santa Maria Novella c'è gente, anzi se non ci sei andata ti consiglio di andarci, è un luogo straordinario, tra l'altro è di proprietà del comune di Firenze dato alla farmacia di Santa Maria Novella oramai da tempo immemore, da centinaia di anni. Lì capisci come si riesce a coniugare bene l'impresa con la tradizione e con l'immagine di Firenze.

Il problema è questo: la classe imprenditoriale, il commercio o cambia o viene stritolata. Non possono pensare di vivere di rendita di quello che hanno. Io spesso gli ho detto: voi pensate a conservare la vostra polvere, siete peggio dei musei, dovete essere voi a cambiare. L'impresa commerciale deve per forza essere a passo con i tempi e capire cos'è che funziona e cos'è che non funziona. Se non siete in grado di farlo, non fate bene il vostro mestiere e noi cosa possiamo fare per voi? Noi vi riconosciamo come attività, ma voi che tipo di iniziative prendete? Niente. Io più volte gli ho detto: ma organizzate un sabato, una domenica, una giornata di negozi storici, incontrate la gente, noi facciamo di tutto per portarcela, organizziamo i percorsi, le guide. Noi facciamo tantissimo, ma poi spesso entri nei negozi e trovi personale senza entusiasmo, appoggiati lì al bancone.

Capisci, il commercio è un'altra storia; questo un po' manca. Spero che riescano a svegliarsi un poco, in quanto vivono di una potenzialità enorme. È chiaro che nel

momento in cui, cambia, scadono gli affitti, cambiano tutta una serie di situazioni. Qui la crisi è grossa, perché la rendita è oggettiva. In piazza San Giovanni, una tabaccheria, una delle poche tabaccherie rimaste, si è vista triplicare il prezzo dell'affitto.

D.

Quindi ritorniamo sulla questione della rendita di posizione?

R.

Si, la rendita di posizione. Ma quali iniziative può prendere l'Amministrazione sul tema della rendita di posizione? Secondo me alcune cose normative ben fatte ci stanno; ad esempio, a viale Borsa, H&M è stato l'ultimo grande distributore perché adesso non puoi superare i 400 mq per la distribuzione: questo è il regolamento.

D.

Quale regolamento?

R.

Il regolamento del commercio. La cosa che mi domando io è questa: bene, noi abbiamo fatto questa legge che funziona; ma la gente poi dove va? Non viene più in centro e magari va in un Outlet fuori.

D.

Ma preso atto che la gente vuole le grandi distribuzioni, Lei non pensa che queste possano essere previste anche nel centro storico?

R.

Si, io credo che le grandi firme, le grandi distribuzioni in una città che comunque ambisce ad essere una città internazionale ci devono essere. La gente le cerca, le vuole, le pretende; ma poi di pari passo ci vuole anche la qualità, che chiaramente ha prezzi diversi. Cioè è nel tentativo di mixare queste funzioni che si riesce a dare ad una città d'arte ad un centro storico un po' di vita.

Il problema qual è? La liberalizzazione delle licenze commerciali, e qui il discorso cosiddetto Bersani&Co, e il sistema regionale che fa acqua da tutte le parti. Noi non siamo oggettivamente in grado di avere una tutela più efficace per quanto riguarda le licenze commerciali. Questo è un dato di fatto. Secondo me a volte è anche un alibi e quindi bisognerà un attimo capire come ci si può lavorare. Però, ripeto, bisogna avere anche

l'umiltà di dire che non possiamo regolare tutto, non possiamo sempre e comunque essere come dei carabinieri a dire questo si e questo no. Bisogna però pure evitare che tutto venga trasformato in una grande pizzeria a taglio.

D.

Si il rischio c'è. Passeggiando per la città ho avuto proprio questa impressione: le attività legate al food sono nettamente prevalenti rispetto alle altre. Lei che ne pensa?

R.

Si il rischio c'è ed è fortissimo. Siamo arrivati ad una linea di tendenza un po' diversa. Il food sarà sempre più pervasivo, non c'è niente da fare. La cosa interessante è il food recuperato. Molti giovani stanno aprendo piccoli negozi, dove comunque vendono cibi tradizionali: dal panino con il lampredotto, in una chiave secondo me di business interessante (tra l'altro fanno pagare dei panini a delle cifre spaventose). Quanto meno però portano e mettono insieme un discorso di Km 0, tradizione e cibo. E questo funziona. Però il cibo purtroppo (lo dico perché sembra che non si faccia altro che comprare scarpe e mangiare panini a Firenze, ci sono tanti negozi di scarpe e cibo) sarà sempre più presente. Non so come si possa pensare di invertire questa tendenza perché il commercio è così, va in base alla domanda.

D.

Chiaramente anche questo discorso è collegato alla questione del turismo. Ci sono altri progetti in fase di redazione oltre a quelli già pubblicati sul sito internet, volti proprio all'implementazione e gestione dell'offerta turistica?

R.

Si assolutamente sì. Arriviamo al turismo. Diciamo che abbiamo delle cose particolari, interessanti. Quello più interessante è un esplosivo del Visitor Management. Con il politecnico di Torino, vogliamo lavorare molto sul tema del turismo. Vogliamo creare davvero un sistema all'interno del piano di gestione, mettendo al centro il tema della gestione del turismo. Per noi il turismo è l'argomento principale. Il Pdg non si deve occupare solo di turismo, ma si deve occupare degli Austerity Universal Value, ma siccome secondo me il turismo di massa è la minaccia più importante per questo nostro sistema, noi dobbiamo lavorare in modo assolutamente più consapevole, più coordinato tra comune di Firenze, regione Toscana e a livello nazionale. Perché per una città come

Firenze si deve lavorare a livello nazionale, non si può lavorare a livello locale sul turismo. Con quale obiettivo? Alleggerire. Quindi il tema fondamentale è avere chiara l’idea che la pressione turistica sta arrivando ad un livello troppo elevato. Diciamo che a Venezia ormai il processo è inarrestabile, qui siamo ancora in tempo a tornare indietro e la parola magica è: dobbiamo alleggerire certi percorsi.

D.

Come?

R.

Dobbiamo creare alternative. In questo momento non ci sono alternative. In questo momento è Uffizi-Accademia e Oltr’Arno-Palazzo Pitti, relativamente. Tutto il resto è perfettamente esplorabile, perfettamente utilizzabile. Creerebbe anche tutta una serie di alternative.

D.

Ma non crede che sia inevitabile far percorrere quest’asse al turista?

R.

Si, diciamo subito che è illusorio pensare che la gente che viene per la prima volta a Firenze non vada agli Uffizi o non vada a vedere il David o l’Accademia. Quindi, fatto salvo questo, dobbiamo mettere queste persone di vederle nel più breve tempo possibile. Quindi più velocizziamo la loro visita a questi feticci e più siamo contenti (questa è la mia idea). Dopodichè dobbiamo creare oggettivamente delle alternative. L’alternativa vuol dire orari prolungati di apertura di certi musei, flessibilità maggiore di ingresso, la card c’è e funziona molto bene per Firenze, è molto cara ma molto appetita perché ti evita code, ti evita tutta una serie di storie e poi, infine, bisogna investire nel racconto. Cioè bisogna raccontare altre storie, e se non cominciamo a raccontare altre storie difficilmente ci arriviamo. Una sfida importante sono le Ville Medicee. Le Ville Medicee vorrebbe dire proprio alleggerire di brutto il turismo. Intanto incominciare a lavorare sul turismo di ritorno, perché a Firenze la gente torna molto. L’abbiamo apprezzato con i sondaggi fatti con il Politecnico di Torino. Veramente c’è un livello di ritorno altissimo, ed è su quello che bisogna lavorare, bisogna investire comunicando e dando anche alternative. Laddove è ragionevole e possibile qui si tratta solo veramente di farle conoscere, per le Ville Medicee si tratta di farceli arrivare, perché in questo momento non c’è un sistema di

collegamento felice per quanto riguarda le Ville. Ed ecco che si arriva al problema della mobilità come chiave anche per il turismo. Non è solo mobilità per i residenti cittadini. Quello è ovvio, ma diventa un fenomeno chiave per il turismo. Il turismo deve essere assolutamente controllato. Dobbiamo lavorare sui grandi numeri per far sì che si riesca a dare alternativa all'interno del centro, ma soprattutto alternativa fuori dal centro. E le Ville possono essere un'opportunità da questo punto di vista.

D.

In qualche modo state cercando di relazionarvi con le Ville Medicee, anche in virtù del fatto che sono state da poco inserite nella World heritage list?

R.

È l'unico obiettivo che ho. Anche lì è stato creato un Comitato di Pilotaggio e un Ufficio UNESCO osservatorio, io faccio parte sia della parte politica nel comitato di Pilotaggio sia della parte Ufficio UNESCO osservatorio. La Regione tiene un po' il bandolo della matassa, abbiamo messo le targhe una quindicina di giorni fa, e adesso aspettiamo che la Regione ci convochi per partire. Per quanto riguarda Firenze l'obiettivo sarà questo: le Ville sono importanti perché ci devono aiutare ad alleggerire la pressione turistica. Questa delle Ville è l'unica chiave. Deve servire a questo: spostiamo il turismo dal centro storico verso le Ville. Lavoriamo non in maniera illusoria pensando che chi viene a Firenze per la prima volta non voglia andare a vedere certe cose, perché ne ha diritto e lo può fare. Se il turismo continuerà ad aumentare di numeri che noi pensiamo, probabilmente non basteranno nemmeno queste soluzioni e dobbiamo trovare altri strumenti. Bisogna essere consapevoli di questo. Ancora siamo lontani per quanto riguarda Firenze. Noi lavoreremo adesso, un po' ultimi in confronto a Venezia, insieme al Politecnico di Torino con il progetto di Visitor Management sulla famosa capacità di area. Io lo so è un numero teorico però bisogna cominciare a ragionare. Cominciare a ragionare veramente di numeri, in modo tale da iniziare a dirottare certe scelte in modo chiaro. Però per ora già il fatto di riuscire a costruire delle storie, dei racconti diversi diventa fondamentale. Qui c'è un mondo di patrimonio artistico, incredibile, ma che non è conosciuto. Ci siamo divertiti a lavorare su questa zona (ha indicato l'area sulla cartografia) che è straordinaria, dove c'è un museo straordinario, il museo Bardini che è comunale. La Villa Bardini fa dei numeri così bassi che non mi spiego nemmeno come facciamo a tenerlo aperto questo museo. Perché son numeri ridicoli.

Molto legato al turismo è il sistema dei bus turistici. È un altro dato su cui stiamo lavorando. I bus turistici sbarcano tutti qua (Indicato punto sulla cartografia) e vengono rimbarcati qua. Ma abbiamo detto subito dobbiamo trovare 4-5-6 punti di sbarco diversi tutt'intorno e se ti sbarco da una parte ti riprendo da un'altra. Questo è fondamentale. Vedi già questo vorrebbe dire alleggerire. Mi fai attraversare il centro. Tanto che differenza c'è camminare da qui a qua e poi ritornare indietro oppure camminare da qui a qua e poi da qui a qua? (Indicato punti sulla cartografia). Nessuna. Questo è uno degli argomenti fondamentali e noi ci investiremo molto. Questa è l'emergenza, nel senso che dobbiamo essere pronti a vedere, a capire come si evolve la situazione e a cominciare a pensare anche a strumenti forse più radicali. Chiaramente forse da qui a 5-10 anni.

D.

Quando sarà pubblicato il nuovo Pdg?

R.

Noi speravamo di arrivare in approvazione per la fine dell'anno e poi in primavera prossima di uscire fuori.

D.

Quindi non avrò modo di consultarlo?

R.

No, spero di no per te. Noi ci siamo presi tutto l'anno come approvazione da parte della giunta e poi pubblicheremo a gennaio-febbraio. Magari vediamo a che punto siamo arrivati e ti possiamo dare anche uno stralcio.

D.

Ma non avete già una bozza?

R.

No. In questo momento non ci siamo ancora. Però già l'opuscolo ti da alcuni punti fondamentali su cui stiamo lavorando. Ripeto è venuto fuori molto il tema della mobilità e del turismo. La mobilità è venuta fuori da tutti i tavoli, dalle soprintendenze agli operatori. La mobilità è la chiave per una città, non c'è niente da fare, fa le buone e le cattive sorti di zone di città o di un centro storico. Mentre il tema della ciclabilità in centro

è un po' paradossale, perché qualcuno sostiene che la ciclabilità non sia così importante nel centro.

Considerazioni

Alla luce delle analisi svolte relativamente agli strumenti di pianificazione urbana e al Piano di gestione UNESCO previsto per il centro storico di Firenze, nonché della riconoscizione dello stato di attuazione dei progetti individuati da tali piani, e dell'intervista effettuata al dott. Carlo Francini, referente del sito UNESCO, sono elaborate alcune riflessioni. Sono evidenziate le relazioni esistenti tra gli strumenti urbanistici e il piano UNESCO e commentati i contenuti di tali piani, evidenziandone l'approccio operativo utilizzato nell'affrontare le questioni teoriche trattate, come quelle relative alla valorizzazione del paesaggio storico urbano, alla conservazione dell'identità dei centri storici minacciata dal turismo di massa, dai flussi migratori dei residenti verso le periferie, ecc.

Va innanzitutto segnalato che il Piano di gestione del centro storico di Firenze è stato redatto nel 2006, prima dei due strumenti urbanistici comunali: il Piano strutturale è stato approvato nel 2011, il Regolamento urbanistico adottato nel 2014. Nonostante entrambi i piani urbanistici hanno temporalmente seguito la redazione del piano gestionale, si evince che nel Regolamento urbanistico c'è un'attenzione maggiore al sito UNESCO: basta notare quante volte è citato il sito UNESCO nel piano del 2011 e quante volte in quello del 2014. Ciò potrebbe dipendere da una acquisita consapevolezza, non solo da parte della comunità locale, ma anche dei diversi enti coinvolti nella gestione della città, del valore posseduto da un sito UNESCO. Come è, infatti, emerso dal colloquio con il dott. Francini, quando nel 2003/2004 è iniziata l'attività intorno ai Piani di gestione, non era mai stata svolta nessun tipo di azione sul tema patrimonio mondiale, sul sito UNESCO, ecc. È, dunque, solo negli ultimi dieci anni che si stanno avviando attività significative su tali tematiche.

Entrando nel merito della struttura e dei contenuti di tali piani, si evidenzia che nella redazione del Piano di gestione è stato seguito l'iter-metodologico proposto dal Ministero, al quale, però, sono state apportate alcune modifiche. Il modello seguito è quello anglosassone, in particolare è stato preso ad esempio il Piano di gestione redatto per la città di Edimburgo. Si evidenzia una struttura molto snella: il piano, inclusi gli allegati ed i relativi aggiornamenti, è composto da 168 pagine (quello napoletano ne conta 1028 pagine). Al Piano di Firenze, dunque, si deve riconoscere di essere riuscito a fare una efficace sintesi delle analisi svolte e delle proposte operative individuate; ciò rende, anche

ai ‘non addetti ai lavori’, una chiara idea dello scenario della città, facendo assumere al Pdg anche un ruolo divulgativo e di conoscenza del sito UNESCO. Questo, potrebbe dipendere, tra l’altro, dalla modalità di redazione dello strumento: a Firenze nel 2005 è stato creato l’Ufficio Centro Storico – Patrimonio Mondiale UNESCO con il compito di redarre e monitorare il Piano di gestione. L’Ufficio ha provveduto alla creazione di un Gruppo Interdirezionale (al quale partecipano referenti della Direzione Urbanistica, del Corpo di Polizia Municipale, dell’Ufficio Area Metropolitana e Decentramento, della Promozione Economica, degli uffici del Piano Strategico, dell’Ufficio Informatico Territoriale S.I.T. e della Direzione Sviluppo Economico) in modo tale da coinvolgere, sia nella fase di elaborazione sia nella fase di monitoraggio, le varie parti dell’amministrazione comunale operanti nella gestione del Centro Storico della città. L’Ufficio è stato, quindi, costituito prima della redazione del Piano. Si osserva, poi, che il Pdg del centro storico di Firenze ha subito due aggiornamenti, uno nel 2007 e l’altro nel 2008, dove è esposto lo stato di avanzamento dei progetti individuati nel Piano del 2006 e sono individuati nuovi progetti da realizzare. In sostanza nei due aggiornamenti si effettua il lavoro di monitoraggio richiesto dal modello proposto dal Ministero il quale è previsto in tutti i Piani di gestione redatti per i siti della Lista, ma che però trova difficile attuazione.

Entrando nel merito dei progetti individuati dal Piano di gestione va segnalato che nei quattro piani di azione previsti (piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio, piano di azione per la ricerca e la conoscenza, piano di azione per la mobilità e l’ambiente, piano di azione per il turismo) sono inseriti una serie di progetti molto diversi tra loro. Questi, infatti riguardano sia il costruito storico che il patrimonio dei beni culturali immateriali, prevedendo, inoltre, azioni volte alla conoscenza e alla divulgazione e all’incremento dell’offerta turistica. Inoltre, l’attuazione dei progetti prevede il coinvolgimento di diversi enti; ne consegue che non tutti i progetti segnalati sono poi stati realizzati con il coordinamento dell’Ufficio UNESCO. In particolare tutti quelli che riguardano il costruito storico, come il progetto Nuovi Uffizi, il progetto Piazza Santa Maria Novella, o la realizzazione di infrastrutture per la mobilità come la realizzazione della linea 2 e 3 della tramvia, la realizzazione delle piste ciclabili, ecc. sono gestiti da altri enti quali la Direzione Mobilità del Comune, ATAF, MiBAC, ecc.

Dunque, dopo otto anni dall'approvazione del Piano di gestione si rileva che i progetti effettivamente realizzati dall'Ufficio UNESCO sono quelli che riguardano principalmente l'asse della conoscenza e del turismo. Ricordiamo, ad esempio il progetto 'Negozi storici: itinerari storico artistici' che ha determinato la pubblicazione del volume Firenze tra Arte e Botteghe, dove sono proposti sei itinerari all'interno del centro storico. Il testo è integrato con schede di approfondimento per gli esercizi storici presenti nei percorsi proposti.

Ed ancora il 'Progetto Fiorenza' nato dalla collaborazione tra l'Assessorato alla Cultura del Comune e il Centro UNESCO di Firenze con l'obiettivo di coinvolgere i giovani nei progetti di valorizzazione dei centri storici. Il progetto prevede, ad esempio, il coinvolgimento di giovani studenti delle scuole superiori fiorentine, delle università e degli istituti di cultura, anche stranieri, nella stesura e nella realizzazione di sceneggiature per un cortometraggio e per una fiction che avranno come sfondo la città di Firenze e i suoi valori universalmente riconosciuti dall'UNESCO.

Con il progetto 'Carta digitale di Rischio Archeologico per il centro di Firenze' (GIS archeologico) sono stati posizionati, all'interno della città, le informazioni, inserite in un database, relative ai ritrovamenti archeologici.

Il progetto 'Percorsi d'arte', è inserito nel piano di azione per il turismo e ha determinato la realizzazione di tre opuscoli che offrono percorsi alternativi all'interno del centro storico.

Ed ancora il progetto Digital Archive and Virtual Documentation (DAVID) che ha portato alla realizzazione del sito web www.heritageflorence.it dove è presentata l'"immagine di Firenze", con l'obiettivo di coniugare sia esigenze di comunicazione che quelle dell'approfondimento.

Anche il progetto 'Cura e decoro della città-realizzazione corner informativi: Firenze per BENE' è volto ad accrescere la consapevolezza dei visitatori di essere a contatto con un BENE patrimonio dell'umanità, unico ed eccezionale nel suo valore: dei volontari con l'ausilio di due cargo-bike, distribuiscono a visitatori e cittadini una cartina che riporta i servizi di maggiore utilità, un questionario e un gadget.

Dunque, tutti i progetti realizzati con il coordinamento dell'Ufficio UNESCO sono volti alla conoscenza e alla divulgazione del sito e sono stati realizzati facendo ricorso a fondi previsti dalla legge 77/2006 per i siti UNESCO. Invece, per tutti gli interventi che riguardano il costruito storico si rimanda all'attuazione di progetti previsti da altri

strumenti urbanistici e che saranno realizzati sotto il coordinamento di diversi enti e con altre fonti di finanziamento.

Il dott. Francini ha, però, esposto il motivo per il quale tali progetti sono stati inseriti nel Piano di gestione: questo è servito ad ‘attenzionare’ quei progetti seguiti anche a livello internazionale, che fanno parte integrante di un sistema che se portato a livello di esecutività, diventa poi un legame fondamentale di interpretazione, di accesso o di godimento o di conoscenza del centro storico di Firenze.

Ma ciò che risulta particolarmente significativo per le tematiche in esame è che nel primo aggiornamento del 2007 nel piano di azione per la ricerca e la conoscenza è stato inserito il progetto ‘Il centro storico di Firenze in trasformazione. Rilievo critico per la riqualificazione del paesaggio urbano’ nato con «*l’ambizione di realizzare uno strumento che possa essere utilizzato con profitto per la protezione del paesaggio urbano*». Nel catalogo elaborato sono esposti i Punti di Belvedere del versante che va dal Piazzale Michelangiolo fino al Giardino di Boboli. I punti di belvedere individuati, oltre ad essere stati utilizzati per la definizione della buffer zone, sono poi stati recepiti dal Regolamento urbanistico determinando anche una variante al Piano strutturale (non ancora approvata) con l’indicazione nella tav. 3-Tutele di tali punti. Dunque il nuovo skyline che si configurerebbe a seguito di interventi nel centro storico o nella buffer zone «*dove essere oggetto di verifica del corretto inserimento paesaggistico avendo come riferimento i punti di belvedere individuati nel Piano Strutturale (tavola 3 Tutele)*».

Entraiamo, quindi, nel merito delle relazioni esistenti tra il Piano di gestione e le attività svolte dall’Ufficio UNESCO e la strumentazione urbanistica. Per la città di Firenze il legame è risultato abbastanza solido almeno nella misura in cui il Piano UNESCO ha previsto studi ed attività di supporto ai piani urbanistici e i piani urbanistici, come vedremo dopo, hanno tenuto conto, nelle scelte strategiche e nelle politiche di intervento, delle particolarità del sito UNESCO. Quindi è stata rilevata la concreta possibilità di indirizzare la strumentazione urbanistica, nei concetti fondamentali, grazie a progetti redatti dall’Ufficio UNESCO. Questi possono aiutare l’urbanistica a confrontarsi con concetti nuovi, come quello del Paesaggio storico urbano, concetti che se recepiti dalla regolamentazione urbanistica possono trovare più concreta applicazione.

Ricordiamo, poi, che il centro storico di Firenze iscritto nella World heritage list è la parte di territorio comunale inclusa entro il circuito dei viali corrispondenti all’antica cerchia delle mura. Il perimetro UNESCO coincide con l’ambito del nucleo storico e ricade nella

Unità territoriale organica elementare (Utoe) 12 individuata dal piano strutturale e dal regolamento urbanistico.

Il Piano Strutturale individua come invariante del sistema insediativo il nucleo storico che coincide con il sito UNESCO: a tale invariante deve essere riconosciuta una «*'centralità simbolica' da tutelare in ogni elemento che lo compone*». E sempre nel Piano strutturale si evidenzia che gli elementi di maggiore criticità del sito UNESCO consistono negli elementi di arredo urbano (pubblicità, cartelli stradali, pavimentazioni, dehors, ecc.) che interferiscono con l'immagine complessiva del sito. E sempre in relazione all'invariante nucleo storico, nelle norme tecniche di attuazione, al punto 11.5.5 il Piano strutturale da delle prescrizioni per il controllo delle trasformazioni e fornisce indicazioni per la stesura del Piano di Gestione al quale viene attribuito, tra gli altri, il compito di preservare il Paesaggio storico urbano così come definito dall'UNESCO nel Memorandum di Vienna⁶⁶.

Ed ancora nel Piano strutturale più volte si ricordano le ville Medicee, che quando fu redatto il Ps erano candidate ad essere inserite nella lista, dal 2013 ne fanno parte, come «*elementi di eccellenza sui quali occorre puntare pensando ad una adeguata informazione, accessibilità anche autonoma del visitatore e all'offerta di servizi di supporto*

Si evidenzia, poi, che il principio che ha guidato il dimensionamento del Piano strutturale è stato quello di eliminare ogni forma di sfruttamento del suolo. Quindi la trasformazione della città è affidata al solo recupero di aree già urbanizzate attraverso interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica.

Inoltre, pur demandando al Regolamento urbanistico la precisa definizione delle funzioni da assegnare nelle diverse Unità territoriali organiche omogenee, nella Utoe 12, che

⁶⁶ «*Gli interventi edilizi sugli immobili dovranno essere sempre volti alla tutela e conservazione del patrimonio storico contenuti entro i limiti della ristrutturazione edilizia. Compete al Regolamento Urbanistico la classificazione puntuale del patrimonio edilizio esistente e la relativa declinazione dei tipi di intervento, compreso il riconoscimento di eventuali edifici incongrui che potranno essere oggetto di sostituzione edilizia e/o ristrutturazione urbanistica nel rispetto del principio insediativo storico, garantendo un alto livello di qualità formale, con uso di linguaggi contemporanei adeguati al contesto e confermando l'attuale rapporto fra volumi e spazi aperti.*

Attraverso il Piano di Gestione dovranno essere avviati interventi tesi a: gestire il patrimonio culturale; eliminare o qualificare e garantire l'omogeneità degli elementi che interferiscono con l'immagine complessiva (pubblicità, cartelli stradali, arredo urbano, dehors, ecc.); garantire l'omogeneità e il miglioramento della qualità degli interventi relativi a sezioni stradali e spazio pubblico; prevedere efficaci misure di protezione del Paesaggio Urbano Storico così come definito dall'UNESCO nel Memorandum di Vienna e più specificatamente dall'Assemblea Generale con la "Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes" (Decisione 29 COM 5D del 10 e 11 ottobre 2005) attraverso la creazione di una 'buffer zone'; Piano Strutturale di Firenze, cit., Norme Tecniche di Attuazione, pp. 34-35.

include il sito UNESCO, si auspica di recuperare gli edifici dismessi affidando ad essi una prevalente destinazione residenziale al fine di incrementare il numero di residenti stabili nel centro storico.

Per quanto concerne il Regolamento urbanistico si evidenzia che fin dalla fase di conoscenza è riservata un'attenzione particolare al sito UNESCO: sono infatti effettuati degli approfondimenti relativi la tipologia dei residenti, il tipo di attività economiche svolte e gli esercizi storici presenti, ecc. L'analisi dei dati raccolti ha permesso di individuare alcune criticità: spopolamento, pochi esercizi di vicinato a servizio dei residenti, proliferarsi di negozi di scarsa qualità, carenza di attrezzature pubbliche, difficoltà di convivenza tra residenti e turisti, ecc. Eliminare le cause di tali criticità è l'obiettivo delle politiche messe in atto dal Regolamento urbanistico.

Si dichiara, poi, che il Regolamento urbanistico si fonda sul principio della rigenerazione urbana: il progetto del Regolamento urbanistico è volto al recupero degli edifici o complessi di edifici dismessi mediante interventi di restauro o ristrutturazione edilizia, prevedendo anche la possibilità di demolizioni con ricostruzioni/ristrutturazioni urbanistiche di edifici considerati incongrui, nonché il ricorso allo strumento della perequazione urbanistica con trasferimenti di superfici.

La disciplina del Regolamento urbanistico, in coerenza con quanto disciplinato dalla legge della regione Toscana n. 1 del 2005 è divisa in disciplina ordinaria e disciplina delle trasformazioni. Sul patrimonio edilizio esistente sottoposto a disciplina ordinaria il Regolamento urbanistico riconduce le diverse tipologie di intervento a quelle individuate dalla normativa nazionale: manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia; nuova costruzione; ristrutturazione urbanistica. Il patrimonio edilizio esistente è suddiviso in: emergenze di valore storico-architettonico; emergenze di interesse documentale del moderno; tessuto storico o storicizzato prevalentemente seriale; edifici singoli o aggregati di interesse documentale; edificato recente/edificato recente elementi incongrui. Per le sei tipologie individuate è fornita la definizione e la tipologia di intervento ammisible. Per le prime cinque tipologie, pur appartenendo solo alla prima gli immobili riconosciuti come 'beni culturali' ai sensi del D.Lgs. 42/2004 è ammessa solo la manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria e il restauro. Quindi anche per gli edifici di valore documentale o per il tessuto storico prevalentemente seriale il massimo intervento consentito è il restauro e il

risanamento conservativo. Sono però puntualmente individuati, anche nel tessuto storico, gli edifici considerati incongrui per i quali è ammessa anche la sostituzione edilizia.

Nella scelta degli interventi non è, quindi, stata fatta una scelta con riferimento alla tipologia costruttiva dell'edificio né con riferimento all'ambito nel quale esso ricade, ma con esclusivo riferimento al suo valore.

Si rileva, poi, che al comma 2 dell'art 20 delle Nta del Regolamento urbanistico sono fornite specifiche indicazioni in merito all'intervento di restauro: si specifica che pur rientrando l'intervento di restauro nell'ambito della tipologia del “restauro e risanamento conservativo”, esso si caratterizza soprattutto per «*modalità progettuali ed operative tali da garantire le finalità individuate dalla vigente normativa in materia di tutela dei beni culturali, cioè di integrità materiale e di recupero dell'immobile, di protezione e trasmissione dei suoi valori culturali*»⁶⁷.

La parte strategica del Piano è quella relativa alla disciplina delle trasformazioni. Ricordiamo che proprio nella Utoe 12 è previsto il maggior numero di trasformazioni (24 Aree di trasformazione, 1 Area di trasformazione con superficie utile lorda in trasferimento, 1 Area di trasformazione con superficie utile lorda in atterraggio e 10 Aree di trasformazione per servizi). Le aree di trasformazione prevedono prevalentemente il mutamento della destinazione d'uso e le funzioni individuate risultano: residenziale, turistico ricettivo, commerciale e direzionale. La funzione prevalente attribuita agli edifici di valore storico è quella residenziale (46%). Si evidenzia, poi, che 13 delle 24 At previste nella Utoe 12 ricadono nel perimetro UNESCO. La destinazione turistico-ricettiva interessa il nucleo storico UNESCO esclusivamente per l'intervento di trasformazione dell'ex Teatro Comunale. Si evince, dunque, che oltre ad affidare la trasformazione della città al recupero degli edifici dismessi, si vuole privilegiare per il centro storico la funzione residenziale al fine di garantire la permanenza o il nuovo insediamento di residenti nel nucleo storico.

Ricordiamo, infine, che tra le aree di trasformazione per servizi sono previsti a piazza del Carmine e piazza Brunelleschi la realizzazione di due parcheggi interrati, questo ha però determinato alcune manifestazioni di dissenso da parte della comunità locale. In effetti nel perimetro UNESCO numerosi autoveicoli occupano strade e importanti piazze.

⁶⁷ *Regolamento Urbanistico di Firenze*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 26.

Altro tema affrontato dai due strumenti comunali è quello della mobilità. La questione è stata affrontata anche durante il colloquio con il dott. Francini il quale ha dimostrato come un buon sistema di mobilità pubblica oltre a collegare il centro della città con la periferia può diventare anche oggetto di rigenerazione delle periferie stesse. Il dott. Francini ha esposto quale caso positivo quello della zona di Scandicci collegata con l'unico tram attualmente attivo a Firenze. La tramvia, che lavora ininterrottamente fino all'una di notte, è ritenuta dal responsabile del sito UNESCO la fortuna per i residenti di Scandicci i quali possono usufruire di un mezzo che arriva con tempi certi e quindi possono evitare di utilizzare l'automobile. Quindi la realizzazione delle altre linee tranviarie è ritenuta un po' la chiave di volta del centro storico, cioè del sistema di arrivo al centro.

Ed ancora in riferimento al tema della mobilità si segnala che la stazione ferroviaria che attualmente arriva nel centro storico, secondo il progetto Foster sarà arretrata rispetto a quella esistente. Questo fa parte dei grandi progetti dell'alta velocità: la stazione diventerà una stazione passante e non di testa acquisendo vantaggi dal punto di vista dei tempi di percorrenza.

Una serie di navette dai binari dovrebbero poi arrivare direttamente in centro. Ed ancora con riferimento alla questione della mobilità si evidenzia che il centro storico non è dotato di piste ciclabili, le quali sono presenti solo lungo i viali. Si assiste quindi ad una promiscuità di percorsi carrabili, ciclabili e pedonali.

Anche il tema del turismo è ampiamente trattato sia negli strumenti urbanistici che in quello gestionale. Nel piano di gestione in corso di redazione, il turismo di massa è considerata una minaccia per il sito UNESCO. L'obiettivo del nuovo Piano è quello di alleggerire il turismo nel centro storico di Firenze utilizzando come altri poli attrattori le ville medicee entrate a far parte della Lista UNESCO nel 2013.

Si rileva, infine, che nel centro storico a fronte di numerosi negozi di moda prestigiosi, locali enogastronomici di qualità, in alcune strade (via Masso Finiguerra, via dell'Albero, via Guelfa) si stanno insediando anche numerose attività commerciali di scarsa qualità che mortificano la vocazione artigiana della città toscana. Un'altra criticità del sito UNESCO è rappresentata dal decoro urbano. Ricordiamo ad esempio che la scelta della raccolta dei rifiuti con cassonetti per alcune zone del sito crea problemi di estetica e di igiene dovuti ad un utilizzo spesso poco corretto da parte degli utenti.

Un elemento positivo per la vitalità del sito è, invece, la presenza di un polo fieristico nel centro storico. Per la fortezza è in corso di redazione un progetto di recupero da parte dell'Amministrazione comunale, della Provincia e della Regione Toscana.

La città di Firenze, inoltre, ha aderito all'Osservatorio Nazionale Smart City ed ha avviato diversi progetti di città intelligente finanziati dai Fondi Strutturali Comunitari 2007-2013; dal Dipartimento per gli Affari Generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I progetti riguardano i temi della Smart Mobility, Smart Environment, Smart Economy, Smart Living e Governance.

È stata, ad esempio realizzata una card turistica scaricabile come un'app per smartphone e tablet che supporta la visita alla città con mappe e guide. Il Comune, poi, pubblica gli atti amministrativi sul sito dell'Ente ed ha attivato anche un servizio telematico dello Sportello unico delle Attività produttive⁶⁸.

⁶⁸ AA. Vv., *Vademecum per la città...cit.*, pp. 98-101.

Apparato fotografico



Fig. 25 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 26 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*



Fig. 27 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 28 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 29 – Turismo di massa: individuato tra le cinque minacce del sito nel nuovo Piano di gestione



Fig. 30 – Raccolta dei rifiuti con i cassonetti individuato dal Pdg del 2006 quale punto di debolezza in quanto «*crea problemi di estetica e di igiene dovuti ad un utilizzo spesso poco corretto da parte degli utenti*»



Fig. 31 – Raccolta dei rifiuti con cassonetti interrati



Fig. 32 – Raccolta dei rifiuti porta a porta nella città romana



Fig. 33 – Autoveicoli parcheggiati lungo le strade del centro storico UNESCO



Fig. 34 – Piazza del Carmine: autoveicoli parcheggiati. Il Regolamento urbanistico prevede la realizzazione di un parcheggio interrato



Fig. 35 – Piazza Brunelleschi: autoveicoli parcheggiati. Il Regolamento urbanistico prevede la realizzazione di un parcheggio interrato



Fig. 36 – Manifestazioni contro la realizzazione dei parcheggi interrati



Fig. 37 – Negozi di vicinato a servizio dei residenti e dei turisti nel sito UNESCO



Fig. 38 – Negozi di scarsa qualità nel sito UNESCO



Fig. 39-Farmacia di Santa Maria Novella, esempio di negozio storico



Fig. 40-Farmacia di Santa Maria Novella, esempio di negozio storico



Fig. 41 – Pista ciclabile lungo i viali



Fig. 42 – Piazza S. Maria Novella dopo i lavori di recupero e valorizzazione coordinati dal Servizio Tecnico Belle Arti e l’Ufficio Centro Storico – Patrimonio Mondiale UNESCO



Fig. 43 – Unica Tramvia attiva a Firenze che collega la zona di Scandicci al centro storico



Fig. 44 – Quartiere di Scandicci

3.4 Il Sito ‘Centro storico di Siena’

È interessante citare preliminarmente le considerazioni di Bernardo Secchi:

«Nell’immaginario collettivo mondiale Siena è considerata la città medievale per eccellenza ed è giustamente considerata bellissima. Chiunque la conosca comprende che questi due caratteri non le derivano dall’età degli edifici, perché Siena come molte altre città antiche è un complicatissimo palinsesto, né da una particolare presenza di memorabili architetture che, anche nei luoghi più rinomati come piazza del Campo, non sono tanto frequenti. Il carattere medievale e la bellezza di Siena sono l’esito di regole assai più riposte e, benché semplici, non immediatamente percepibili. La regola, per esempio, che governa scale, dimensione e ubicazione dei diversi edifici è una di queste»¹.

La città occupa un sito con particolari caratteristiche geografiche e topografiche. Siena è disposta su un insieme di creste collinari che formano un disegno riconducibile a quello di tre creste principali in forma di Y dalle quali si dipartono alcune creste minori. Al termine di queste, in posizione sopraelevata rispetto alle valli circostanti, sono poste alcune grandi fabbriche conventuali di scala e dimensione straordinariamente superiori a quelle di tutta l’edilizia senese, sia dei palazzi dei grandi signori, sia dell’edilizia seriale del popolo. Tali scale e dimensioni possono essere colte solo da chi giunga a Siena dall’esterno, perché, grazie all’orografia, verso la città le stesse fabbriche si presentano con dimensioni e scale domestiche. L’insieme delle fabbriche conventuali e delle rispettive chiese forma in altri termini una cinta di difesa dedicata ai santi che si raddoppia, per così dire, nella cinta laico-militare delle mura vere e proprie e che separa la città, luogo della vita libera e civile, dalla campagna, spazio della produzione servile². Lo sviluppo della città ha, dunque, contribuito a formare «l’enorme varietà e originalità dei paesaggi urbani ideati e realizzati dall’XI al XIV secolo»³.

¹ B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, cit., pp. 112-114.

² *Ibidem*.

³ L. BENEVOLO, *La città nella storia...* cit., p. 35.

Per approfondimenti sull’evoluzione storico-urbanistica della città di Firenze si rimanda ai seguenti testi: L. PICCINATO, *Siena: città e piano*, in «Urbanistica», n. 23, 1958, pp. 7-16; BOTTONI P., LUCHINI A., PICCINATO L., *Il Piano Regolatore Generale di Siena*, in *Ivi*, pp. 17-31; AA. VV., «Urbanistica», n. 99, Numero dedicato al nuovo piano regolatore di Siena, 1990; C. NEPI, *Una città laboratorio. Gli anni senesi di Giancarlo De Carlo*, Protagon Editori, Siena 2013; S. MAGGI, *Il Piano Regolatore di Siena del 1956. Alle origini della città fuori le mura*, Protagon Editori, Siena 2011.

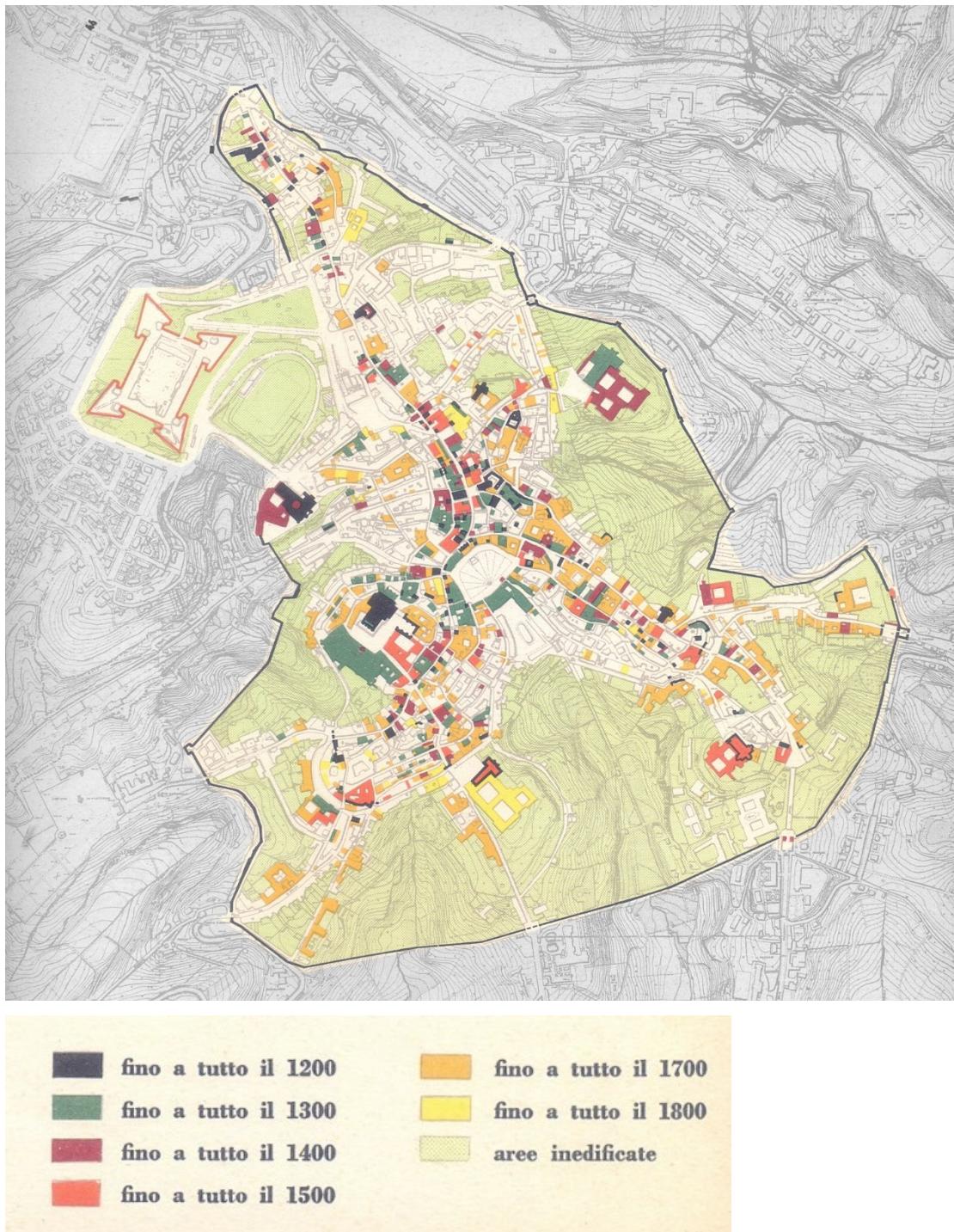


Fig. 45 –Siena: sviluppo storico della città (L. PICCINATO, *Siena: città e piano*, cit., p. 9)

Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Piano Strutturale del 2007 e Regolamento Urbanistico del 2011)

La città di Siena è attualmente dotata di un Piano di Indirizzo Territoriale Regionale, di un Piano territoriale di coordinamento provinciale, di un Piano strutturale (Ps) e di un Regolamento urbanistico (Ru). Il Ps e il Ru, previsti dalla L.R. 1/2005-*Norme per il governo del territorio*, hanno i contenuti individuati da tale legge rispettivamente negli artt. 53 e 55.

Il Piano strutturale

Il Piano strutturale di Siena è stato adottato dal Consiglio Comunale con delibera n. 40 del 09/02/2006 ai sensi dell'art. 17 comma 1 della L. R. n. 1/2005, ed approvato dal Consiglio Comunale con delibera n.32 del 13/02/2007 ai sensi dell'art. 17 della L. R. n. 1/2005.

Come indicato dalla citata legge regionale, il Ps è uno strumento territoriale e non urbanistico, quindi esso si attua mediante il Regolamento urbanistico, Piani complessi di intervento, nonché mediante gli strumenti attuativi⁴.

Il Piano strutturale si compone di un Quadro conoscitivo (Qc), che raccoglie l'insieme degli studi di settore; di una Relazione generale (Rg); delle Norme Tecniche di Attuazione (Nta); e delle Tavole di progetto. Il Qc ha accompagnato tutta la fase di redazione del Ps, accrescendosi e modificandosi lungo il percorso ed è stato un riferimento fino alle fasi

⁴ «Art. 5. Regolamento Urbanistico

1. Il RU è l'atto mediante il quale l'amministrazione comunale disciplina la gestione degli insediamenti esistenti e le trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del proprio territorio.

2. Il RU attua i principi, le direttive e gli indirizzi contenuti nel PS, specifica le prescrizioni con riferimento fino alla scala del singolo lotto e del singolo edificio, determinando gli elementi indicati all'art. 55, co. 1, 2 e 3, legge reg. Toscana n. 1/2005, e in particolare: a. destinazione d'uso; b. tipologia di intervento; c. assetto morfologico e principio insediativo; d. strumenti di attuazione.

3. Per le aree che per la loro rilevanza e complessità necessitano di una esecuzione programmata, il RU rinvia l'attuazione degli interventi alla redazione di piani complessi d'intervento.

Art. 6. Piano complesso d'Intervento (PCI)

1. Il Piano complesso d'intervento, parte integrante degli atti di governo del territorio, si propone di favorire una maggiore integrazione funzionale e il coordinamento progettuale, finanziario e gestionale tra interventi pubblici e privati. Esso è definito in conformità al PS, ne specifica obiettivi e prescrizioni, disciplinando le trasformazioni del territorio da realizzare entro il termine di efficacia previsto dall'art. 57, co. 1, legge reg. Toscana n. 1/2005.

2. Il Piano complesso d'intervento definisce gli interventi e le opere da realizzare in coerenza con le risorse disponibili del territorio, con i tempi di esecuzione, con lo stato di fatto, con i programmi in corso di realizzazione relativi alle principali infrastrutture e attrezzature urbane, con la valutazione della fattibilità economico-finanziaria delle trasformazioni previste, con il piano della mobilità e con i criteri di perequazione.

3. Il Piano complesso d'intervento è promosso all'interno di perimetri definiti dal RU»; Piano Strutturale di Siena, 2007, Norme Tecniche di Attuazione, pp. 13-14.

finali della stesura del Piano⁵. Oltre al quadro conoscitivo il Piano strutturale contiene: il quadro degli obiettivi generali e specifici, con valore di indirizzo per la stesura dei successivi atti di pianificazione; le invarianti strutturali dello Statuto del territorio; gli statuti delle risorse; le Unità territoriali organiche elementari (Utoe) con la definizione delle dimensioni degli insediamenti e degli standard minimi da assicurare; le attività di valutazione integrata, con valore di direttiva per la redazione del Regolamento urbanistico, e di indirizzo per piani e programmi di settore e ogni altro atto di competenza comunale avente effetto sull'uso e la tutela delle risorse del territorio⁶.

Ma l'atto d'avvio dell'impianto del Ps è l'*idea di città*, che ha un orizzonte temporale di circa 20/25 anni. A partire dall'*idea di città* si consolidano i tre stadi del Ps, denominati componente politica, componente statutaria e componente strategica⁷.

La struttura generale del Ps risulta quella schematizzata nella figura seguente.

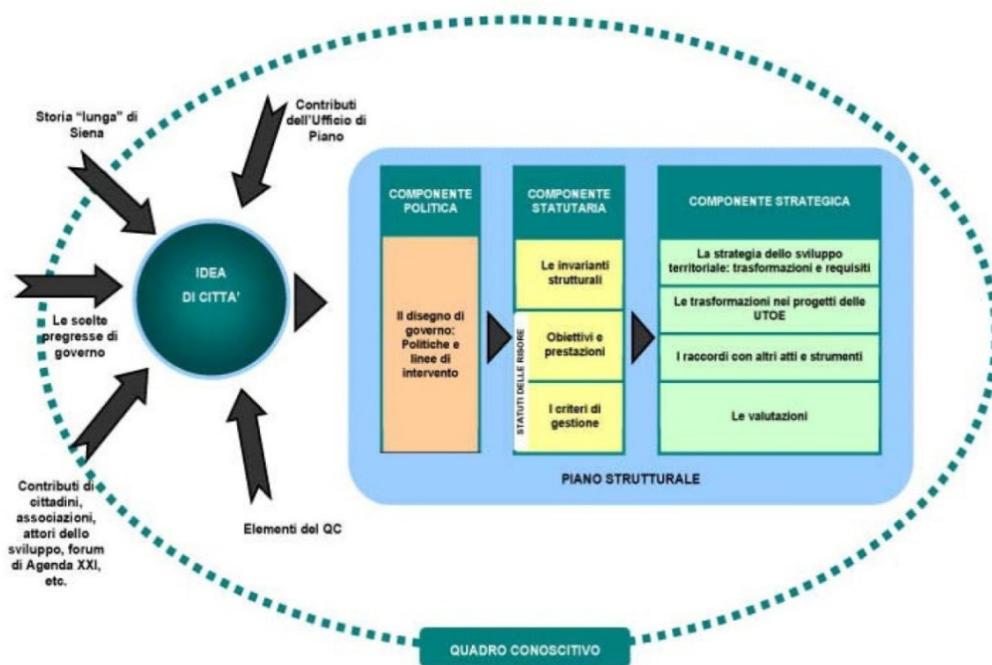


Fig. 46- La struttura logica del PS

⁵ A. FILPA, *La forma del piano e le sue componenti*, in AA. VV., *Il Piano strutturale di Siena*, a cura di A. FILPA, M. TALIA, in «Urbanistica», n.129, 2006, p. 42.

⁶ *Piano Strutturale di Siena*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 11.

⁷ A. FILPA, *La forma del piano...* cit., p. 42.

La Relazione Generale, quindi, si compone di tre parti: la parte I individua ‘I caratteri del Piano ed il suo Disegno di Governo’; la Parte II rappresenta ‘La componente statutaria’ e la Parte III individua ‘La componente strategica’. Nella prima parte sono individuati i punti di forza e i punti di debolezza della città. Tra i punti di forza viene evidenziato proprio quello relativo alla bellezza del paesaggio urbano e rurale⁸. Si ricorda, poi, come la città di Siena è caratterizzata da un’elevata qualità della vita: forte è il carattere identitario dei suoi abitanti, alto il tasso di occupazione, il valore pro-capite, ecc.



Fig.47-Siena: l’articolazione dei punti di forza

Tra i punti di debolezza, invece, sono annoverati il decremento e l’invecchiamento della popolazione, ai quali si contrappone l’aumento della popolazione dei Comuni contermini. Questo è imputato, tra l’altro, all’elevato valore immobiliare che determina uno dei principali problemi della città: la questione abitativa.

⁸ Nella relazione generale si ricorda che «*fin dall’antichità l’edificazione è avvenuta in preferenza nelle aree di crinale o di poggio. Il nucleo cittadino di Siena, in particolare, è nato e si è sviluppato su tre colli, con un progressivo ampliamento che ha privilegiato i crinali lasciando inedificate le valli interposte. Per effetto di un uso del suolo di questo tipo, si è creata una inscindibile relazione tra l’edificato e le aree a verde, che permette una continuità visiva e spaziale tra le zone limitrofe al centro cittadino ed il Centro storico. La presenza di alcune quinte collinari contribuisce inoltre a schermare gli episodi più consistenti dell’urbanizzazione contemporanea (quali il Quartiere San Miniato), dando vita ad una sorta di ‘stanze territoriali’ interpretabili come micro-sistemi ambientali»*; Piano Strutturale di Siena, cit., Relazione Generale, p.10.

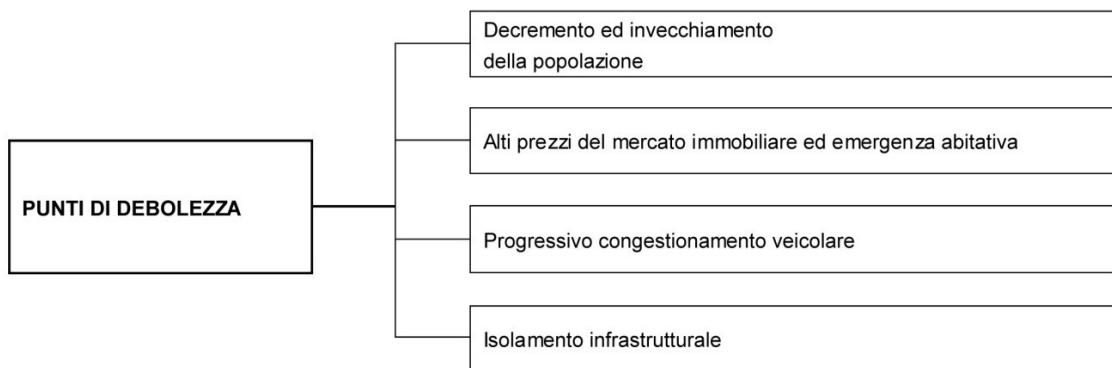


Fig. 48-Siena: l'articolazione dei punti di debolezza

Sono, poi, esposti gli esiti dei processi partecipativi ed è chiarito il concetto di *idea di città*⁹.

I principi sui quali sviluppare l'idea di città sono: accentuare le condizioni di 'apertura' della comunità urbana, cercando di aumentare il flusso di popolazione verso la città di Siena; incentivare l'orientamento della economia locale ad ospitare attività produttive e di servizio a più elevato valore aggiunto; attribuire al rispetto dell'ambiente e alla tutela del paesaggio una importanza strategica nella prefigurazione del futuro di Siena, affidando alle politiche finalizzate alla gestione delle risorse naturali il compito di promuovere ulteriormente l'immagine e la collocazione di Siena tra le città d'arte e le mete del turismo internazionale; sperimentare una forma urbana che non si affidi unicamente ai valori e alle risorse della città antica, ma tenti di dimostrare che una più elevata qualità insediativa può essere conseguita anche nei tessuti di nuova formazione, e negli stessi interventi di 'prudente' adeguamento della città antica alle esigenze della società contemporanea¹⁰.

Partendo da tali principi ordinatori sono, quindi, definite le politiche del Piano, e per ognuna di esse sono individuate diverse linee di intervento.

⁹ «L'idea di città considera in maniera unitaria i cittadini, la città costruita, gli insediamenti ed il paesaggio del territorio aperto, le risorse naturali e tutte le relazioni – vicine e lontane – che alimentano e che influenzano la comunità senese»; Ivi, p.33.

¹⁰ Ivi, pp.34-35.

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

Le politiche del PS

- A. Politiche per l'abitare e per il verde urbano
- B. Politiche per le funzioni urbane di eccellenza
- C. Politiche per gli insediamenti produttivi e il turismo
- D. Politiche per la mobilità
- E. Politiche di gestione del paesaggio e del patrimonio archeologico ed architettonico del territorio aperto
- F. Politiche per la sostenibilità e la tutela delle componenti ambientali

Fig. 49-Le politiche del Piano strutturale di Siena

A. Linee di intervento per l'abitare e per il verde urbano

- A.1 Concertare le previsioni insediative con i comuni dello SMAc
- A.2. Ampliare l'offerta insediativa per i residenti temporanei e per gli anziani
- A.3 Localizzare i nuovi interventi di edilizia residenziale in ambiti prevalentemente urbanizzati e in aree servite dal TPL
- A.4 Ricorrere a strumenti perequativi per il finanziamento degli interventi ERP
- A.5 Prevedere politiche abitative indirizzate ai nuovi nuclei familiari e alle famiglie a basso reddito, anche con il ricorso a forme di locazione concertata o sociale
- A.6 Sottoscrivere accordi di pianificazione per risolvere i problemi di assetto nelle aree di confine
- A.7 Ampliare il perimetro del centro storico mediante l'inclusione delle addizioni novecentesche
- A.8 Promuovere un approccio unitario alle trasformazioni mediante il ricorso a programmi complessi integrati
- A.9 Aumentare la dotazione di verde urbano e territoriale

Fig. 50-Le linee di intervento per l'abitare e per il verde urbano

B. Linee di intervento per le funzioni urbane di eccellenza

- B.1 Localizzare il nuovo Stadio di Siena in un'area a trasformazione concentrata (Città d'Arbia)
- B.2 Procedere alla riconversione funzionale dell'area occupata dal vecchio stadio
- B.3 Riorganizzare le funzioni di livello superiore attuali e future
- B.4 Proseguire l'opera di recupero e restauro del complesso del Santa Maria della Scala
- B.5 Realizzare il Parco scientifico e tecnologico

Fig. 51-Le linee di intervento per le funzioni urbane di eccellenza

C. Linee di intervento per gli insediamenti produttivi e il turismo

- C.1 Promuovere il pieno utilizzo delle aree produttive esistenti
- C.2 Razionalizzare le strade-mercato a più intensa frequentazione
- C.3 Regolamentare il settore agrituristico
- C.4 Incrementare la realizzazione di strutture ricettive di base a costo contenuto

Fig. 52-Le linee di intervento per gli insediamenti produttivi e il turismo

D. Linee di intervento per la mobilità

- D.1 Ottimizzare le potenzialità del TPL su ferro
- D.2 Migliorare la integrazione tra TPL e centri di origine/destinazione
- D.3 Ridurre e razionalizzare la mobilità privata
- D.4 Estensione ed interconnessione delle piste ciclabili e dei percorsi pedonali
- D.5 Accentuare la pedonalizzazione nelle aree prossime alle scuole

Fig. 53-Le linee di intervento per la mobilità

E. Linee di intervento per il paesaggio e per il patrimonio archeologico ed architettonico del territorio aperto	
E.1	Mantenere e migliorare la qualità dei paesaggi agrari
E.2	Migliorare la fasce di contatto tra insediamenti urbani compatti, infrastrutture e territorio aperto
E.3	Tutelare l'integrità fisica dei BSA del territorio aperto, nonché i loro rapporti figurativi e funzionali con il contesto
E.4	Orientare la redazione dei PMAA in coerenza con il sistema insediativo, paesistico e ambientale
E.5	Tutelare l'integrità fisica delle aree archeologiche

Fig. 54-Le linee di intervento per il paesaggio e per il patrimonio archeologico ed architettonico del territorio aperto

F. Linee di intervento per la sostenibilità e la tutela delle componenti ambientali	
F.1	Promuovere la tutela e la gestione coordinata del ciclo dell'acqua
F.2	Eliminare il rischio idraulico
F.3	Garantire la coerenza delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie con le caratteristiche di stabilità dei suoli
F.4	Incrementare la tutela della biodiversità e la continuità ambientale
F.5	Promuovere il risparmio energetico negli edifici esistenti e da realizzare
F.6	Contenere l'inquinamento elettromagnetico entro i limiti di legge

Fig. 55-Le linee di intervento per la sostenibilità e la tutela delle componenti ambientali

Nella Parte II-La componente statutaria, sono individuate le invarianti strutturali¹¹ e gli statuti.

Le invarianti sono indicate nella Tav. C5.01 e risultano le seguenti: la via Francigena ed i percorsi storici; le forme insediative di crinale e le emergenze insediative del territorio aperto; il basamento figurativo della città murata di Siena; la rappresentatività sociale del Centro Storico murato di Siena; la tutela della biodiversità: Lecceto; la tutela della biodiversità: le reti ecologiche.

La tabella che segue riassume le prestazioni delle invarianti individuate: tali elementi sono alla base della disciplina contenuta nella Parte II, Titolo I delle Nta.

¹¹ Per invariante si intende «una configurazione territoriale che, [...] assume una rilevanza tale da poter essere considerata un perno della identità collettiva della comunità insediata e/o un elemento che garantisce la persistenza, od il recupero, di irrinunciabili equilibri ambientali e insediativi.

Le invarianti sono in sostanza delle situazioni la cui gestione è da ritenersi particolarmente complessa non solo per la qualità e/o vulnerabilità delle risorse presenti, ma per la qualità – talmente elevata da consigliarne la irrinunciabilità – delle prestazioni e dei benefici, di natura intrinsecamente pubblica, che è in grado di erogare»; Ivi, p.61.

INvariante	RISORSE PRESENTI	PRESTAZIONI	REGOLE	STRUMENTI ED INTERVENTI
Via Francigena e rete dei percorsi storici minori	- Relazioni con beni storico architettonici e con il paesaggio	- Mantenimento dei tracciati e delle loro relazioni perceptive - Mantenimento della fruizione pubblica	- Intangibilità dei tracciati - Trasformazioni fisiche compatibili	- Realizzazioni interventi migliorativi sia dei tracciati che della loro fruibilità - Eliminazione cartelonistica non necessaria alla fruizione
Le forme insediative di crinale e le emergenze figurative del territorio aperto	- Beni storico architettonici - Paesaggi di qualità - Tessiture agrarie a maglia fitta	- Assicurare la persistenza delle modalità storiche di insediamento	- Divieto di edificazione sui versanti - Regolazione delle trasformazioni attraverso gli Statuti	Requisiti di qualità paesaggistica da includere nei PMAA e nelle trasformazioni edilizie
Rapporti figurativi della città murata di Siena	- Paesaggio storico di qualità - Beni storico architettonici - Percorsi storici	- Assicurare la persistenza delle storiche relazioni perceptive tra centro storico, cinta muraria e territorio aperto	- Regolazione delle trasformazioni attraverso gli Statuti	- Creazione Parco Buongoverno (progetto di paesaggio)
Rappresentatività del centro storico murato di Siena	- Beni storico architettonici - Pluralità funzioni urbane - Centri aggregazione sociale - Spazi pubblici	- Assicurare la persistenza della identità cittadina - Assicurare la mixità nella vita urbana, senza escludere componenti sociali	- Disciplina di tutela della integrità fisica - Disciplina equilibrio funzioni - Tutela delle funzioni "debolì"	- Monitoraggio delle trasformazioni - Piano delle funzioni - Centralità urbane
La tutela della biodiversità: Il Lecceto	- Boschi di qualità - Acqueferi di elevata vulnerabilità - Aree di proprietà pubblica	- Disponibilità area ricreativa raggiungibile da Siena - Riproducibilità e disponibilità risorsa idrica - Tutela biodiversità	- Gestione boschi orientata alla naturalità - Nessuna trasformazione in grado di produrre inquinamenti sotterranei - Fruibilità e accessibilità	- Istituzione Area protetta (ANPIL) - Accessibilità ciclopedenale
La tutela della biodiversità: le reti ecologiche	- Reticolo idrografico - Vegetazione igrofila - Habitat umidi	- Continuità ambientale - Tutela biodiversità - Qualità delle acque	- Divieto di frammentazione della rete - Mitigazione di eventuali trasformazioni	- Interventi di ampliamento e ricostituzione vegetazione igrofila - Istituzione area protetta (ANPIL)

Fig. 56 -Le invarianti strutturali del PS di Siena: caratteristiche, prestazioni e forme di gestione

Nella Componente statutaria sono, invece, individuati sei statuti: lo statuto dell'aria; lo statuto dell'acqua; lo statuto del suolo; lo statuto degli ecosistemi e del paesaggio; lo statuto della città e degli insediamenti; lo statuto delle reti.

Di particolare interesse risulta lo statuto degli ecosistemi e del paesaggio dove sono sviluppate tre letture differenti del paesaggio: ecologia del paesaggio; forme dei paesaggi rurali; caratteristiche agricole del territorio comunale¹². Ne consegue che tre sono le finalità da perseguire: incrementare il grado di naturalità del territorio, tutelare e migliorare la qualità del paesaggio, sostenere una attività agricola efficiente e compatibile¹³.

In particolare, relativamente alla finalità *Tutelare e migliorare la qualità del paesaggio rurale*, il Ps fa tre scelte importanti, ovvero: coinvolgere i programmi di miglioramento agricolo ed ambientale (PMAA) nelle strategie di governo del paesaggio; considerare gli esiti paesaggistici delle trasformazioni che interessano gli edifici del territorio aperto (soprattutto se di valore storico), ovvero delle modifiche che riguardano l'area di transizione tra l'edificio ed il paesaggio (il resede) che di volta in volta può essere costituito da giardini storici, pertinenze funzionali; subordinare alcune trasformazioni (ad

¹² *Ivi*, p.62.

¹³ *Ivi*, p.62.

esempio le variazioni di destinazione d'uso) non tanto e non solo a garanzie di carattere edilizio ma anche al miglioramento delle relazioni tra edificio e contesto.

Se è quindi tentato di creare un collegamento inscindibile tra la disciplina del paesaggio e la disciplina di trasformazioni sia degli assetti agricoli che dei beni storico-architettonici del territorio aperto.

Questo perché «*Si è convinti che la creazione di queste sinapsi arricchisca in maniera determinante il novero degli strumenti di governo del paesaggio [...] oltre a creare una oggettiva – ed indispensabile – complementarietà tra lo Statuto degli ecosistemi e del paesaggio e lo Statuto degli insediamenti*»¹⁴.

La finalità di incrementare il grado di naturalità del territorio è stata considerata coincidente con quella di incrementare l'ILC (indice di conservazione del paesaggio). In concreto questa opzione si è tradotta nella scelta di modulare – affidandone la quantificazione al Regolamento urbanistico - le compensazioni per le nuove urbanizzazioni in misura inversamente proporzionale all'ILC del Sistema o Sottosistema in cui viene realizzato (art. 32)¹⁵.

Il Piano strutturale fa, poi, ricorso alla perequazione e alla compensazione, ritenuto utile «*per offrire un percorso attuativo sia agli obiettivi di tutela e di riqualificazione ambientale o paesaggistica, sia alle politiche di valorizzazione economica e di sostegno alla domanda abitativa delle famiglie a basso reddito*»¹⁶.

Ed ancora relativamente allo statuto degli ecosistemi e del paesaggio ricordiamo che nella Sezione I del Capo IV delle Nta, sono definiti gli obiettivi¹⁷ e le prestazioni, alla Sezione

¹⁴ *Ivi*, p.71.

¹⁵ All'art. 32-Criteri di applicazione della compensazione ambientale delle Nta, infatti si legge che: «*1. Gli interventi di trasformazione urbanistica soggetti a piani attuativi o a PCI, che prevedono nuovi consumi di suolo sono soggetti a compensazione ambientale, da prevedersi in funzione della incisività della trasformazione e delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche del territorio interessato.*

2. Il RU definisce gli aspetti quantitativi e qualitativi delle compensazioni stesse, assicurando una equivalenza tra superfici da urbanizzare e superfici da rinaturalizzare»; Piano Strutturale di Siena, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p.20.

¹⁶ A. FILPA, M. TALIA, *Un nuovo paradigma alla prova*, in AA. VV., *Il Piano strutturale di...* cit, p. 31.

¹⁷ Tra gli obiettivi generali per i Sistemi di Paesaggio (art. 71 Nta) si evidenziano «*...c) garantire la persistenza delle visuali che storicamente connotano la percezione dell'insediamento murato di Siena, nonché delle visuali percepibili dall'interno delle mura;*

d) mantenere ed ove necessario migliorare la qualità delle relazioni percettive tra insediamenti e contesto paesaggistico, disciplinando le trasformazioni nelle aree di transizione tra insediamenti compatti recenti e territorio rurale;

...
g) prevedere per le nuove occupazioni di suolo specifiche misure di compensazione paesaggistica ed ambientale, da graduare in una logica di riequilibrio della pressione antropica nei differenti sistemi e sottosistemi di paesaggio;

II, invece, i criteri di gestione. Sono, poi, individuati per ciascun sistema di paesaggio e relativi sottosistemi degli obiettivi specifici (da art. 72 a art. 75 Nta). Nella Sezione II. I criteri di gestione per ogni sistema di paesaggio è definita una specifica disciplina (da art. 76 a art. 79 Nta).

Lo statuto degli ecosistemi e del paesaggio è rappresentato nella Tav. C. 5/02.

Lo Statuto della Città e degli Insediamenti è, invece, riferito al Sistema funzionale degli insediamenti, articolato nei seguenti Sottosistemi, caratterizzati da elevata omogeneità interna sotto i profili della forma urbana, delle caratteristiche prevalenti degli edifici e delle funzioni insediativa: Centro Storico; Propaggini del Centro Storico; Urbanizzato compatto; Filamenti urbani; Filamenti del territorio aperto; Insediamento rurale diffuso; Urbanizzato di confine; Aree miste (commerciali, artigianali e dei servizi); Verde Urbano e Territoriale. Il sistema funzionale degli insediamenti è rappresentato nella Tav. C.5/04. Tra gli obiettivi generali per il sistema funzionale degli insediamenti c'è quello di «realizzare le addizioni residenziali con forme compatte, in modo da contenere il consumo di suolo, nonché in prossimità ad insediamenti esistenti, al fine di assicurare ai nuovi residenti elevati livelli di dotazioni e servizi urbani»; privilegiare il recupero di edifici esistenti, limitando l'incremento del carico urbanistico nelle zone rurali; favorire la trasformazione, il recupero ed il riuso delle aree dismesse e degli edifici non utilizzati (art. 81 Nta)¹⁸.

h) prevedere eventuali nuove addizioni urbane (residenziali, produttive, grandi attrezzature) il più possibile in forme compatte e in aderenza agli insediamenti già esistenti, limitando al minimo indispensabile l'incremento di edifici residenziali o produttivi sparsi o allineati lungo le viabilità di crinale; [...]»; Piano Strutturale di Siena, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 36.

¹⁸ In particolare l'art. 82. è relativo al Sottosistema del Centro Storico. «Il PS assume per questo Sottosistema i seguenti obiettivi:

- a) conservare l'integrità dell'impianto urbanistico e architettonico del centro antico;
- b) proseguire l'attività di manutenzione e restauro del patrimonio storico, ricercando forme di incentivazione;
- c) valorizzare gli spazi pubblici pavimentati, con conservazione della forma, consistenza e carattere;
- d) mantenere le superfici a verde (valli, giardini, orti), valorizzandole con interventi di manutenzione e di incremento della fruibilità pubblica;
- e) allontanare le funzioni incompatibili o incongruenti con il contesto;
- f) favorire, nel recupero edilizio e funzionale di edifici sottoutilizzati, l'incremento della presenza di residenti stabili;
- g) migliorare la mobilità nel Centro Storico attraverso una nuova regolamentazione del traffico, anche al fine di incrementare la vivibilità e qualità degli spazi pubblici;
- h) valorizzare le strutture gestite dalle Contrade come luoghi privilegiati per la promozione di attività socio-culturali e identitarie;
- i) favorire la diversificazione delle funzioni e delle attività economiche di qualità nel tessuto storico;
- j) tutelare gli esercizi commerciali e dell'artigianato di servizio di valore storico;
- k) creare una nuova centralità nel sistema piazza Gramsci - La Lizza (Parco Urbano), con riorganizzazione dei volumi esistenti, previsioni di nuove funzioni di eccellenza e valorizzazione del verde;

La componente strategica è la parte più operativa del Ps, assume come riferimenti la dotazione di risorse esplicitata nel Quadro conoscitivo, le intenzionalità contenute nel *Disegno di governo*, gli obiettivi e le regole contenute nella componente statuaria e ne propone una sintesi espressiva: la *srtategia dello sviluppo territoriale del Ps*. In tal senso il Ps di Siena ha ritenuto utile articolare la componente strategica in quattro parti distinte, ma complementari: le prime due centrate sulle trasformazioni da porre in essere, la terza sugli aspetti istituzionali e gestionali dell’attuazione del Ps, la quarta relativa all’apparato valutativo¹⁹.

Il dimensionamento del Piano strutturale ipotizza la realizzazione di 3.660 nuovi alloggi, provenienti da interventi di recupero (oltre il 40%), e da edifici di nuova costruzione (60% circa). Una quota rilevante (1.500 posti letto) dovrà essere destinata ad alloggi di edilizia speciale, destinati rispettivamente a lavoratori temporanei, diversamente abili e, soprattutto, studenti. Si prevede, dunque, un consistente incremento residenziale, tale incremento dovrà essere affiancato da realizzazioni nel campo infrastrutturale e in quello della dotazione di aree verdi e a servizi. A tal fine si prevede la realizzazione del parco scientifico e tecnologico, del parco urbano di Piazza Gramsci e La Lizza, il trasferimento dello stadio all’interno di un centro sportivo polivalente, ecc., la realizzazione di una metropolitana leggera sull’attuale sedime ferroviario e di alcuni parcheggi scambiatori, ecc²⁰.

Il Piano strutturale adotta, inoltre, una strategia di decentramento: una serie di interventi sono localizzati nei tessuti della città novecentesca e contemporanea per creare nuovi attivatori di centralità. Nella città storica, invece, il Piano vuole valorizzare le aree interessate da processi di dismissione funzionale. È questo il caso, da un lato, delle trasformazioni previste nelle aree della Mens Sana, dell’ex Consorzio Agrario, dell’ex Mulino Muratori e dell’ex Idit, e dall’altro del già citato parco urbano di Piazza Gramsci e La Lizza.

Le iniziative con le quali si intende bilanciare le forze centripete che sono innescate dai valori storici, artistici e culturali e dalle attività economiche che si addensano all’interno delle mura sono strettamente riguardano: la mobilità e il perseguitamento di standard più

l) completare il restauro e la rifunzionalizzazione dello Spedale di Santa Maria della Scala, legandolo ad un più ampio progetto di rafforzamento delle attività culturali, espositive, ricreative e del commercio di qualità»; Ivi, pp. 42-43.

¹⁹ A. FILPA, *La forma del piano...* cit., pp. 44-45.

²⁰ *Piano Strutturale di Siena*, cit., Relazione Generale, pp. 85-86.

avanzati nella progettazione degli interventi. Per quanto concerne la mobilità attraverso la realizzazione di un sistema di trasporto pubblico su ferro, il potenziamento e la riorganizzazione della sosta in parcheggi pertinenziali, scambiatori e di accesso alla zona a traffico limitato, e la promozione di forme alternative di mobilità (percorsi pedonali e ciclabili) si vuole garantire un adeguato livello di accessibilità in tutto il territorio comunale²¹.

La formazione del Piano strutturale è stata affiancata dalla redazione di uno Schema metropolitano dell'area senese (Smas), non previsto dalla legislazione regionale, che ha consentito di coinvolgere le cinque amministrazioni dei comuni confinanti [Asciano, Castelnuovo Berardenga, Monteriggioni, Monteroni d'Arbia e Sorvicille] in un esercizio di copianificazione²².

Il Ps individua, poi, 13 Aree di trasformazione integrata ATI finalizzate alla realizzazione di insediamenti caratterizzati da una molteplicità di funzioni la cui disciplina comporta il ricorso a piani attuativi o a Piani complessi di intervento (PCI) (art. 18 Nta)²³. Spetta al Regolamento urbanistico definire e specificare i relativi perimetri suscettibili di attuazione mediante PCI. La Tav. C.5.08 indica un primo insieme di aree e progetti a carattere strategico²⁴.

²¹ *Ivi*, p. 86.

²² A. FILPA, M. TALIA, *Un nuovo paradigma...* cit., p. 32.

²³ *Piano Strutturale di Siena*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 16.

²⁴ *Ivi*, p. 20.

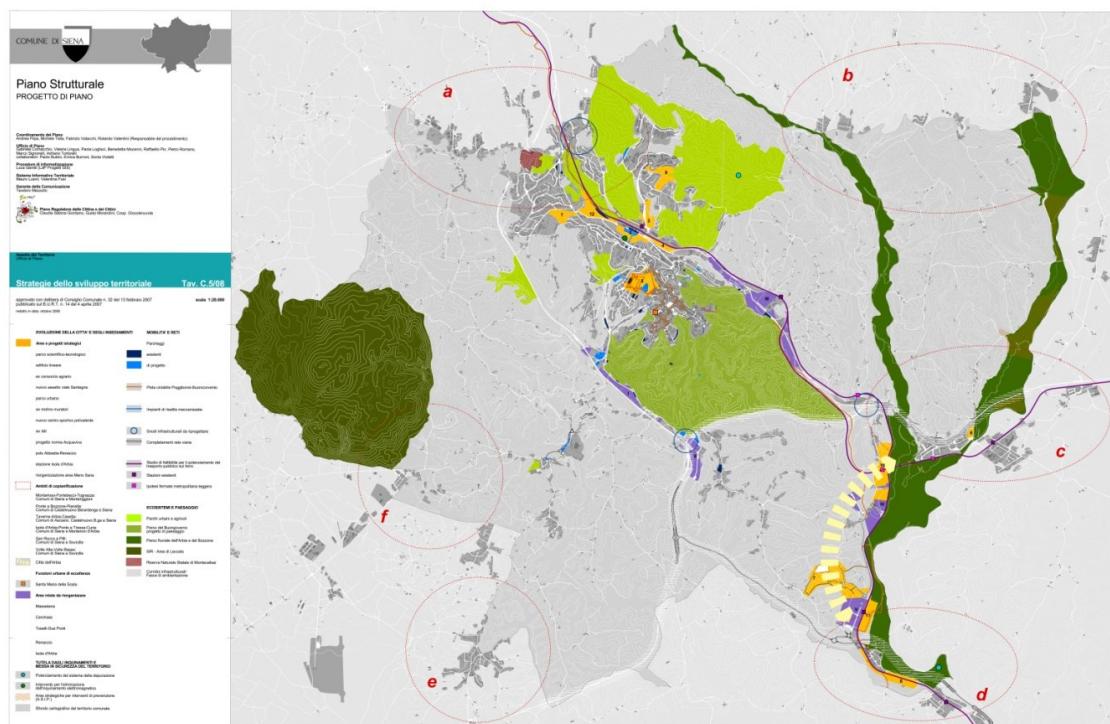


Fig. 57-Tav. C.5/08-Strategie dello sviluppo territoriale

L'art. 92 delle Nta, poi, detta delle prescrizioni al Regolamento urbanistico relativamente alla trasformazione urbanistica ed edilizia degli insediamenti urbani²⁵.

Le strategie dello sviluppo territoriale riguardano le strategie per la tutela dagli inquinamenti e per la messa in sicurezza del territorio; le strategie di governo degli ecosistemi e del paesaggio; le strategie per l'evoluzione della città e degli insediamenti; le strategie per l'evoluzione della mobilità e delle reti.

²⁵ «Art. 92. Disciplina della trasformazione urbanistica ed edilizia degli insediamenti urbani: prescrizioni per il RU

1. Il RU assicura la qualità degli insediamenti presenti nei centri urbani attraverso una disciplina che:
a) classifichi l'intero patrimonio edilizio esistente in funzione del suo valore storico e testimoniale, distinguendo in:

I. edifici di rilevante valore architettonico ed ambientale; intendendo come tali tutti gli edifici notificati di interesse storico ed architettonico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio

II. edifici di valore architettonico ed ambientale; intendendo come tali gli edifici che, indipendentemente dalla data di costruzione, presentano forme di inserimento nel tessuto urbano, qualità architettonica e formale, stato di conservazione o significatività storico testimoniale tali da renderli importanti ai fini del mantenimento delle caratteristiche qualitative dell'insediamento in cui sono collocati

III. edifici di modesto valore architettonico ed ambientale; intendendo come tali gli edifici che, indipendentemente dalla data di costruzione originaria, presentano caratteristiche architettoniche non rilevanti, scarsa significatività rispetto al contesto oppure alterazioni anche sostanziali rispetto alla configurazione originaria, comunque non di pregio

IV. edifici di valore architettonico nullo: appartengono a questa categoria edifici degradati, incompiuti o comunque estranei al contesto in cui sono inseriti»; Ivi, p. 47.

Relativamente alle strategie di governo degli ecosistemi e del paesaggio ricordiamo che «Il PS di Siena intende sperimentare la tutela attiva del paesaggio redigendo in aree particolarmente significative del territorio comunale specifici ‘progetti di paesaggio’, così come delineati dal D.Lgs n. 42/2004. A tal fine sono individuate come aree prioritarie, da delimitare in dettaglio nel Regolamento urbanistico: il parco del Buongoverno; l’area delle coste, Petriccio e Belriguardo; l’area di fondovalle dalla strada Fiume al Ruffolo; l’area di fondovalle da Colonna S. Marco a Pescaia (art. 127 Nta)²⁶.

Relativamente alle strategie per l’evoluzione della città e degli insediamenti, invece, all’art. 133 delle Nta si effettua la quantificazione e l’articolazione dell’offerta abitativa²⁷. Al successivo art. 134, poi, si definiscono le quote della produzione edilizia da destinare a residenze sociali²⁸.

Il Piano strutturale di Siena ha articolato il territorio comunale in 13 Unità Territoriali Organiche Elementari (Utoe)²⁹. Per ogni Utoe il Ps determina: le strategie di sviluppo e le azioni da attuare; le dimensioni massime ammissibili degli insediamenti, delle funzioni, delle infrastrutture e dei servizi necessari; gli indici di controllo della qualità insediativa, comprensivi delle dimensioni minime necessarie delle infrastrutture e dei servizi di uso

²⁶ Ivi, pp. 56-58.

²⁷ «Capo IV. Le strategie per l’evoluzione della città e degli insediamenti
Art. 133. Quantificazione ed articolazione dell’offerta abitativa

1. Il PS individua in 1.200.000 mc la dimensione massima degli interventi di nuova edificazione, di riqualificazione funzionale e di recupero realizzabili per edilizia abitativa primaria e secondaria, destinata ad ospitare una popolazione aggiuntiva teorica stimata pari a 7.880 abitanti. A tale previsione si aggiunge quota di edilizia speciale per 150.000 mc., corrispondente a 1.500 posti letto teorici per studenti, lavoratori e diversamente abili.

2. Il PS prevede che non meno del 40% della nuova produzione edilizia residenziale sia collocata all’interno di programmi ed interventi di recupero»; Ivi, pp. 60-61.

²⁸ «Art. 134. Riserva di una quota della produzione edilizia a residenza con finalità sociali

1. Gli interventi edilizi di trasformazione che prevedono – tra le destinazioni d’uso ammesse – la destinazione residenziale, e comportino nuova edificazione, ristrutturazione urbanistica o sostituzione edilizia, contribuiscono alla produzione di residenza con finalità sociali mediante modalità definite dal RU.

2. Nelle aree di trasformazione soggette a programmi complessi di intervento (PCI) di cui all’art. 6 o soggette a strumenti urbanistici attuativi il contributo alla produzione di residenze con finalità sociali è fissato in misura non inferiore al 50% della capacità edificatoria complessiva delle stesse.

3. Il RU e le conseguenti convenzioni urbanistiche stabiliscono una ripartizione della capacità edificatoria di cui al comma 2, da suddividere secondo i criteri generali definiti dalle seguenti quote:

- 40% della capacità edificatoria globale alla residenza in locazione a canone concertato per la durata di almeno 20 anni;

- 40% della capacità edificatoria globale all’edilizia residenziale convenzionata;

- 20% della capacità edificatoria globale all’edilizia residenziale sovvenzionata»; Ivi, pp. 60-61.

²⁹ Le Utoe sono «state delimitate sulla base di un esame comparato dei sistemi e sottosistemi di paesaggio, dei sistemi e sottosistemi insediativi e funzionali, e della strategia dello sviluppo territoriale adottata dalla amministrazione comunale»; Piano Strutturale di Siena, cit., Relazione Generale, p. 87.

pubblico; la qualificazione dei servizi; i profili di sostenibilità delle trasformazioni (art. 14 Nta)³⁰. La UTOE 1 coincide con il sito UNESCO.

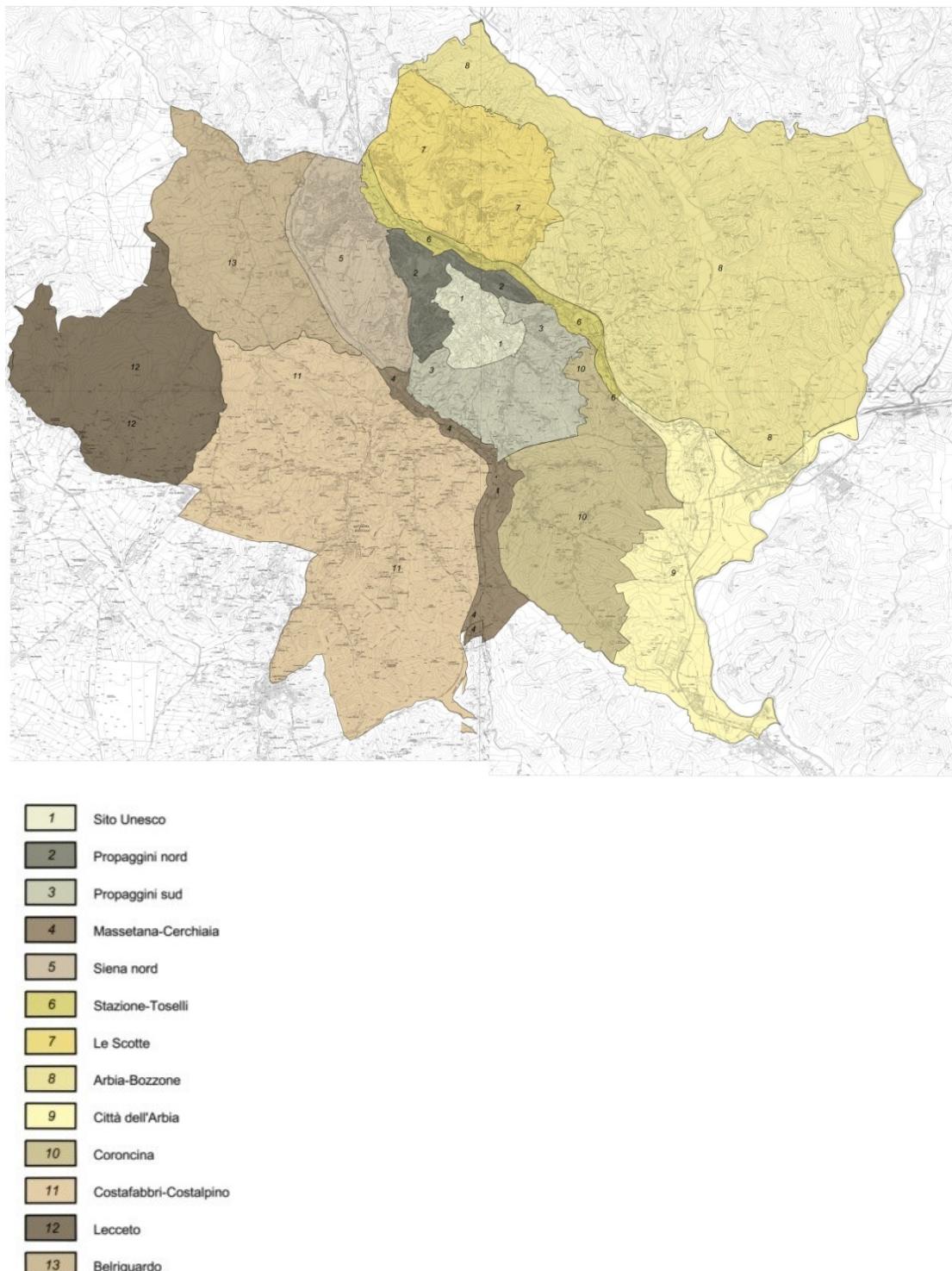


Fig. 58-Tav. C.5/09-Unità Territoriali Organiche Elementari

³⁰ *Piano Strutturale di Siena*, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 15.

	Dotazione Residenziale	Dotazione Terziario/commerciale	Dotazione Industriale/artigianale	Livello di Naturalità	Accessibilità
1. Sito Unesco	●●● ●	●●● ●	●	● ●●	●● ●
2. Propaggini Nord	●●● ●	●● ●			●● ●●
3. Propaggini Sud	●● ●●	●		●● ●●●	● ●●
4. Massetana-Cerchiaia		●●● ●	●●● ●●		●● ●●
5. Siena Nord	●●● ●●	● ●●●		●● ●●	●●
6. Stazione-Toselli	●	●●● ●●●	●●● ●	● ●	●●● ●●●
7. Le Scotte	●●● ●●●	●●● ●●●		●● ●●●	●● ●●
8. Arbia-Bozzzone	●			●●● ●●●	
9. Città dell'Arbia	●● ●●●	● ●●●	●● ●●	●● ●●●	●● ●●●
10. Coroncina	● ●●	● ●		●● ●	●
11. Costafabbri - Costalpino	● ●●	●		●●	●
12. Lecceto				●●● ●●●	
13. Belriguardo	● ●			●●	

Specializzazione attuale delle Utoe:

- = basso
- = medio
- = alto

Incrementi previsti dal PS:

- = contenuti
- = medi
- = consistenti

Fig. 59-Specializzazione delle Utoe e concentrazione delle previsioni insediative

Per ogni Utoe è prevista una dotazione complessiva di spazi pubblici e riservati alle attività collettive, esistenti ed in previsione, commisurati all’entità degli insediamenti residenziali, nella misura minima inderogabile di 18 mq per abitante, come stabilito dall’art. 3 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 (art. 142 Nta).

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

UTOE N. 1 - SITO UNESCO

DESCRIZIONE

Il Centro Storico della città di Siena costituisce il luogo rappresentativo dell'insieme delle identità e delle funzioni espresse dalla comunità senese.

L'alto valore culturale e identitario del Centro Storico è determinato dalla presenza di funzioni di livello superiore che fanno di Siena una città di rango elevato, inserita in una rete di relazioni che esulano dal livello provinciale e che invece presuppongono network relazionali di livello nazionale ed internazionale.

A livello locale, pur persistendo un capitale sociale molto denso grazie alla presenza delle contrade e di associazioni di vario tipo, il Centro Storico è stato interessato da flussi di spopolamento verso i quartieri periferici residenziali e la campagna e dà una progressiva terziarizzazione. Ad oggi, l'obiettivo da raggiungere appare quello di un giusto equilibrio tra le funzioni, attraverso un processo di ripopolamento del Centro Storico favorito anche da quote crescenti di imprese che hanno iniziato a trasferire i propri uffici al di fuori delle mura, in virtù di una migliore accessibilità e funzionalità. In tale direzione si è mossa anche l'Amministrazione Comunale, sia promuovendo il recupero ai fini abitativi di vari edifici di proprietà, sia finalizzando parte dei contributi delle Leggi Speciali per Siena per risanare residenze poste all'interno delle mura. Inoltre, il Piano della distribuzione e localizzazione delle Funzioni rappresenta lo strumento deputato a mantenere un equilibrio tra le diverse funzioni, pur privilegiando la destinazione residenziale.

Il sistema della mobilità è caratterizzato dalla pedonalizzazione del Centro Storico. Tuttavia, esso presenta problemi di accessibilità in quanto, essendo luogo d'attività prevalente della popolazione, l'offerta di parcheggio è ormai satira. Per migliorare l'accessibilità al Centro Antico sono stati realizzati tre impianti di risalita meccanizzata (Costone, S. Francesco, Ex Sita).

Dal punto di vista dell'ecologia del paesaggio, il Centro Storico presenta evidentemente bassi livelli di naturalità: tuttavia, le valli interne alle mura possono diventare una risorsa strategica, se valorizzate e rese maggiormente accessibili.

Nel 1995 il Centro Storico è stato inserito nei siti Unesco e riconosciuto patrimonio dell'umanità: questo riconoscimento rappresenta un innegabile elemento di prestigio per la città, ma nello stesso tempo sancisce una responsabilità ulteriore per i soggetti che a vario titolo partecipano al governo del suo Centro Storico.

STRATEGIA DI SVILUPPO TERRITORIALE

Il ruolo di luogo rappresentativo dell'insieme delle identità e delle funzioni espresse dalla comunità senese deve essere mantenuto, anche ricercando nuovi profili di equilibrio con le dinamiche recenti di internazionalizzazione, attraverso la limitazione degli effetti di esclusione sociale e la regolazione del mix degli usi della struttura fisica della città. A questo scopo, la strategia del PS è rivolta a:

- a) conservare l'integrità dell'impianto urbanistico e architettonico del centro antico attraverso l'attività di manutenzione e restauro del patrimonio storico;
- b) mantenere la presenza fisica ed il ruolo sociale delle Contrade, attraverso la valorizzazione delle strutture gestite dalle Contrade come luoghi privilegiati per la promozione di attività socio-culturali e identitarie;
- c) assicurare qualità e fruibilità diffusa agli spazi pubblici, sia pavimentati che verdi (valli, giardini, orti), valorizzandoli con interventi di manutenzione e di incremento della fruibilità pubblica, in particolare nell'ambito delle valli verdi *intra moenia*;
- d) contrastare il fenomeno di affermazione della monofunzionalità commerciale o direzionale, favorendo la diversificazione delle funzioni e delle attività economiche di qualità nel tessuto storico, tutelando gli esercizi commerciali e dell'artigianato di servizio di valore storico e favorendo l'insediamento di edilizia residenziale;
- e) promuovere attività ed iniziative di elevato livello culturale e sociale, anche attraverso la valorizzazione del Santa Maria della Scala;
- f) migliorare la mobilità attraverso una nuova regolamentazione del traffico e degli orari delle Ztl, anche al fine di incrementare la vivibilità e la qualità degli spazi pubblici.

Considerata la caratterizzazione dell'UTOE come Sito Unesco, tra gli obiettivi del PS c'è anche quello di indicare elementi utili per giungere alla stesura e all'approvazione di un documento che possa concretamente essere alla base delle politiche di conservazione, gestione e sviluppo del bene paesaggistico e storico-artistico, rappresentato dal Centro Storico di Siena in quanto patrimonio da consegnare alle future generazioni.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

AZIONI / INTERVENTI															
<p>A livello locale, il mantenimento dell'identità e della <i>forma urbis</i> del Centro Storico può essere perseguito proseguendo l'attività di manutenzione e restauro del patrimonio storico, anche attraverso forme di incentivazione. Ciò può comportare altresì l'allontanamento delle funzioni incompatibili o incongruenti con il contesto e il recupero edilizio e funzionale di edifici sottoutilizzati.</p> <p>Quanto al ruolo e alla riconoscibilità della città nel circuito sovralocale, il PS prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) il restauro e la rifunzionalizzazione del Santa Maria della Scala, legandolo ad un più ampio progetto di rafforzamento delle attività culturali, espositive, ricreative e del commercio di qualità; b) la creazione di una nuova centralità nel sistema piazza Gramsci - La Lizza attraverso la riorganizzazione dei volumi esistenti, la previsione di nuove funzioni di eccellenza (auditorium, nuovo Palazzo di Giustizia) c) la valorizzazione del verde nell'ambito del progetto Parco Urbano e della realizzazione del Parco del Buongoverno <i>intra moenia</i>, attraverso appositi accordi con i proprietari per l'istituzione di servizi di passaggio. d) la valorizzazione della Fortezza Medicea anche con l'utilizzo della stessa ai fini culturali, prevedendo la realizzazione di strutture fisse che eliminino la precarietà oggi presente per tali utilizzazioni. <p>Per quanto attiene la mobilità nel Centro Storico, il RU e il PGTU definiscono l'ampliamento e la differenziazione delle fasce orarie della ZTL, nonché limiti d'accesso per le operazioni di carico e scarico delle merci in base alle capacità e all'ingombro dei mezzi, l'incentivazione all'utilizzo di mezzi a basso inquinamento e la possibilità di realizzare parcheggi per i residenti al fine di contenere le auto parcheggiate lungo le strade. Inoltre, questi strumenti definiscono i percorsi di eventuali piste ciclabili.</p> <p>Al fine del soddisfacimento delle esigenze espresse attraverso il PRC², il PS assicura nel Centro Storico, l'interrelazione tra i complessi A. Sclavo e Monumento, siti nei pressi della Fortezza Medicea, ed i plessi esterni (Pascoli, Galileo Galilei, Bandini), attraverso la realizzazione di piste ciclabili e di percorsi pedonali di collegamento tra i differenti plessi scolastici e tra questi e le aree verdi o i quartieri fuori le mura, in primis Ravacciano.</p> <p>Inoltre, sono previsti interventi di riqualificazione di spazi verdi sicuri ed accessibili per i più piccoli nel parco della Lizza, e nel Prato di Sant'Agostino, di risistemazione delle strada di accesso e di moderazione del traffico veicolare in prossimità degli ingressi dei plessi scolastici, Mattioli e Sacro Cuore, nonché la creazione di spazi didattici all'aperto nelle valli verdi.</p>															
DIMENSIONI MASSIME DEGLI INTERVENTI															
<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Residenziale totale (V) mc:</td><td>90.000</td></tr> <tr> <td>- di cui nuova edificazione mc. 0</td><td></td></tr> <tr> <td>- di cui recupero mc. 85.000</td><td></td></tr> <tr> <td>- di cui edilizia speciale mc. 5.000</td><td></td></tr> <tr> <td>Commerciale, terziario, direzionale e servizi amministrativi (SLP) mq.</td><td>7.000</td></tr> <tr> <td>Ricettivo (SLP) mq.</td><td>0</td></tr> <tr> <td>Artigianale e industriale (SC) mq.</td><td>0</td></tr> </tbody> </table>		Residenziale totale (V) mc:	90.000	- di cui nuova edificazione mc. 0		- di cui recupero mc. 85.000		- di cui edilizia speciale mc. 5.000		Commerciale, terziario, direzionale e servizi amministrativi (SLP) mq.	7.000	Ricettivo (SLP) mq.	0	Artigianale e industriale (SC) mq.	0
Residenziale totale (V) mc:	90.000														
- di cui nuova edificazione mc. 0															
- di cui recupero mc. 85.000															
- di cui edilizia speciale mc. 5.000															
Commerciale, terziario, direzionale e servizi amministrativi (SLP) mq.	7.000														
Ricettivo (SLP) mq.	0														
Artigianale e industriale (SC) mq.	0														

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

GLI INDICI DI CONTROLLO DELLA QUALITA' INSEDIATIVA

CARATTERISTICHE ATTUALI		ABITANTI TEORICI INSEDIABILI		
Superficie	1.700.761	Residenziale primario e secondario	560	
Abitanti insediati	11.088	Edilizia speciale	50	
N. Famiglie	5.372	Totale	610	
STANDARD ATTUALI		STANDARD PREVISITI (MIN)		
TIPOLOGIA	ATTUALI/ IN REALIZZAZIONE s.f. mq. Mq/ab	Fabbisogno pregresso s.f. mq.	Fabbisogno previsto s.f. mq.	TOTALE PREVISIONE s.f. mq. Mq/ab
Attrezzature di interesse comune	88.565 7,99	0	1.220	1.220 89.785 7,68
Servizi per l'istruzione	25.225 2,27	24.675	2.745	27.420 52.645 4,50
Parcheggi	48.230 4,35	0	1.525	1.525 49.755 4,25
Spazi attrezzati a parco, gioco, sport	161.750 14,59	0	5.490	5.490 167.240 14,30
Totale standards	323.770 29,20	24.675	10.980	35.655 359.425 30,73

QUALIFICAZIONE DEI SERVIZI

TIPOLOGIA	SERVIZI ATTUALI	INTERDIPENDENZE	SERVIZI IN PREVISIONE
Servizi di rango elevato	24 Sedi universitarie (9 facoltà) 7 Istituti superiori (di cui 3 privati) 6 Residenze universitarie (419 p.l.) 3 Mense universitarie 12 Musei pubblici 1 Cattedrale 1 Pinacoteca 1 Orto botanico 3 Teatri 3 Scuole di perfez. musicale 1 Camera di Commercio 1 Sede bancaria 1 Fondazione bancaria 1 Stadio 4 Parcheggi scambiatori		1 Auditorium 1 Ampliamento del Palazzo di Giustizia 1 Struttura per lo spettacolo nella Fortezza Medicea 1. Ampliamento biblioteca universitaria
Servizi di base	3 Scuole medie (di cui 1 privata) 6 Scuole elementari (di cui 3 private) 4 Scuole materne (di cui 2 private) 17 Musei di contrada 67 Edifici di culto 2 Biblioteche 5 Cinema 15 Agenzie/Filiali 3 Uffici postali 7 Farmacie 5 Ambulatori/presidi Usl 1 Clinica privata 2 RSA 2 Case di riposo 1 Carcere 4 Caserme 1 Struttura sportiva comunale 6 strutture sportive scolastiche 9 strutture sportive private 1 Risalita 2 Stazioni autobus		1 Scuola elementare (spostamento della Sclavo) 1 Asilo nido 4 Parcheggi

Ricettività	70 affittacamere (523 p.l.) 20 alberghi (1560 p.l.) 5 alloggi privati (30 p.l.) 3 case per ferie (119 p.l.) 8 residenze d'epoca (87 p.l.)		
-------------	---	--	--

PROFILO DI SOSTENIBILITÀ DELLE TRASFORMAZIONI PREVISTE DAL PS

Nel caso del centro antico la sostenibilità delle nuove scelte urbanistiche è strettamente legata alla modesta entità dei previsti incrementi di popolazione residente, che si affidano esclusivamente alla promozione di interventi di recupero e che puntano a bilanciare una fisiologica contrazione degli abitanti insediati, che dovrebbe verificarsi nel medio periodo. Sul versante della dotazione infrastrutturale, poi, la previsione di nuovi servizi di eccellenza dovrebbe trovare nella congrua realizzazione di aree attrezzate per la sosta una idonea misura con cui mitigare l'impatto dei flussi richiamati dalla localizzazione di nuove funzioni di rango elevato.

Fig. 60-Dimensionamento della Utoe 1-Sito UNESCO

Il Regolamento urbanistico

Il Regolamento urbanistico di Siena, come indicato dall'art. 55 della L.R. 1/2005, è articolato in due parti: la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti e la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio. Entrambe sono restituite in una cartografia unitaria.

Il Ru ha il compito di individuare nel concreto gli interventi volti a raggiungere l'*Idea di città* posta alla base del Piano strutturale. Si è ritenuto che si potesse promuovere una qualità urbana diffusa sviluppando il Piano con riferimento a tre logiche spaziali complementari: polarizzazione, integrazione e riequilibrio, reticolarità. La disciplina delle trasformazioni è stata, quindi, distinta in funzione delle tre logiche spaziali di appartenenza.

Con la logica della polarizzazione il Ps ha individuato 12 Aree di Trasformazione Integrata (ATI), queste riguardano parti limitate dell'insediamento e sono dislocate sull'intero territorio comunale, ma si ritiene che tali aree possano generare estesi fenomeni di mutamento anche del contesto. Nella logica della integrazione e del riequilibrio, invece, si interviene su azioni diffuse suscettibili di incrementare la qualità insediativa (qualità degli spazi pubblici, accessibilità, risposte puntuali alla domanda insediativa). Tali azioni, quindi, possono riguardare differenti parti di città ed essere di differenti scale: possono essere talmente ampie da coinvolgere l'intero territorio comunale (e non solo) come il Parco urbano di Vico alto o come il recupero del Santa Maria della Scala, oppure di dimensioni contenute ed incidere dunque su situazioni locali.

Operare nella logica della reticolarità significa, infine, puntare su azioni suscettibili di migliorare l'efficienza delle reti e delle relazioni.

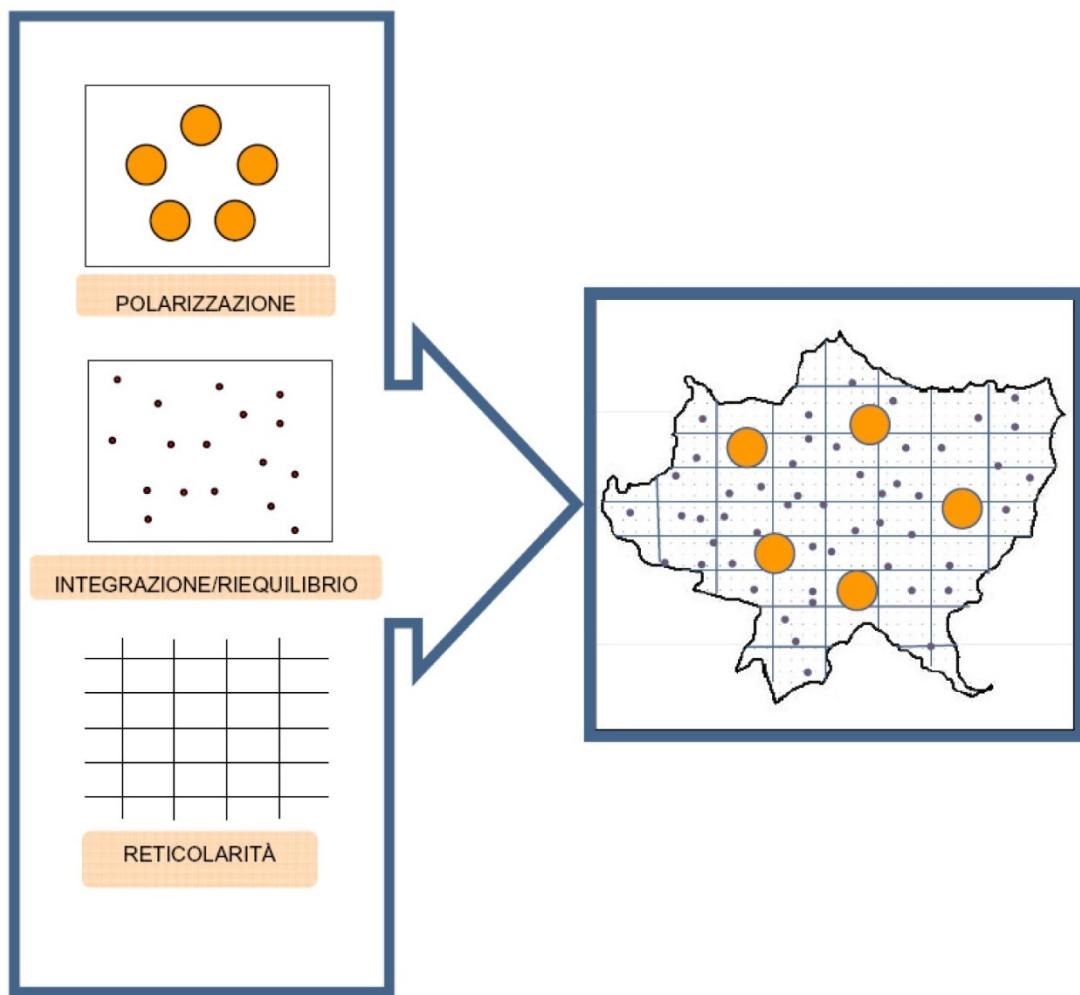


Fig. 61 – Le logiche spaziali del RU: polarizzazione, integrazione/riequilibrio, reticolarità

Ricordando che le previsioni del Ru perdono di efficacia trascorsi cinque anni dal giorno della pubblicazione sul B.U.R.T. e che le politiche e le linee di intervento previste nel Piano Strutturale dovrebbero essere messe in atto con l'approvazione di tre Regolamenti urbanistici, si è ritenuto necessario effettuare una valutazione di priorità per selezionare gli interventi da inserire nel primo Ru, soprattutto per quanto riguarda le azioni riconducibili alla logica della polarizzazione e le azioni riferibili alla logica della reticolarità³¹.

³¹ *Regolamento Urbanistico di Siena*, 2011, Relazione Generale, pp. 7-8.

Le tipologie della città in trasformazione sono costituite dalle aree di trasformazione integrata (ATI), dalle trasformazioni urbane (TU) e dalle aree di riqualificazione e completamento (AR). Per le ATI e per le TU si è proceduto alla redazione degli strumenti di accompagnamento, ovvero i dossier progettuali e valutativi e le schede progetto³².

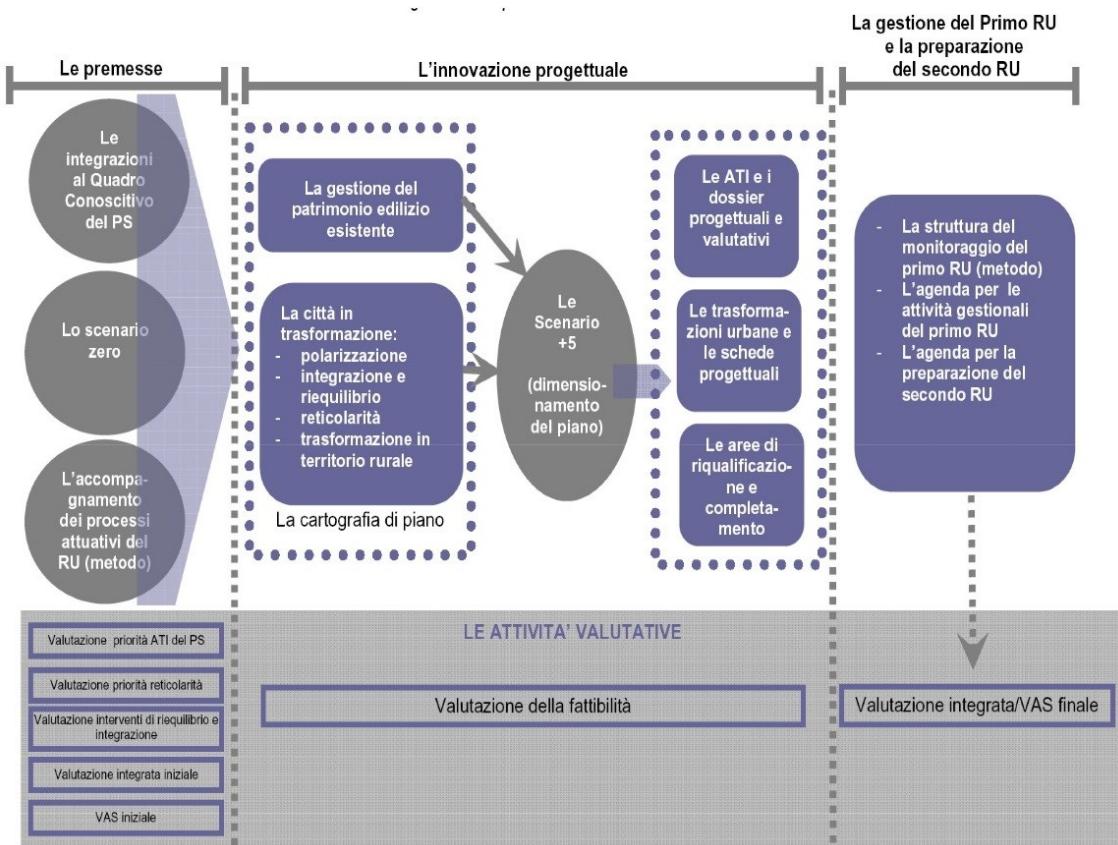


Fig. 62 – Forma-piano e contenuti del Ru di Siena

Gli interventi di trasformazione sono stati distinti in: trasformazioni inerenti i luoghi della polarizzazione (ovvero le ATI del PS); integrazione e riequilibrio degli assetti urbani, che comporterà interventi differenziati quali aree di completamento e riqualificazione nonché estensioni e qualificazioni delle componenti del verde urbano; rafforzamenti della reticolarità, distinti in interventi per la rete stradale ed i parcheggi, per la rete ferroviaria e il TPL su gomma, per la mobilità ciclopedonale e per gli impianti tecnologici»³³.

³² Ivi, p. 9.

³³ Ivi, p. 2.

Il Ru contiene un'integrazione del quadro conoscitivo elaborato in fase di redazione del Piano strutturale. In particolare è completato il censimento dei beni storico architettonico ed è adeguata la cartografia di pericolosità idraulica, geomorfologica e sismica.

Inoltre i ‘Sottosistemi funzionali degli insediamenti’ (Centro storico, Propaggini del centro storico, Urbanizzato compatto, Filamenti urbani, Filamenti del territorio aperto, Insediamento rurale diffuso, Urbanizzato di confine, Aree miste, Verde urbano e territoriale), individuati dal Ps, sono stati articolati in diversi «*tessuti insediativi, intesi come porzioni di sottosistema generati da identici principi e dinamiche insediative, costituiti dalle medesime (o assimilabili) tipologie edilizie ed infine analoghi per densità, valore storico-architettonico, destinazioni di uso prevalenti*»³⁴.

I tessuti insediativi risultano i seguenti:

- tessuto del centro storico suddiviso in: tessuti prevalentemente residenziali (CS1); tessuti a funzione mista (CS2); insediamenti e manufatti emergenti;
- tessuto delle propaggini del centro storico suddiviso in: tessuti di matrice storica attigui alle mura (PR1); tessuti di matrice storica prevalentemente residenziale a bassa densità (PR2); tessuti prevalentemente residenziali a media/bassa densità (PR3); tessuti rarefatti di matrice storica prevalentemente residenziali (PR4);
- tessuto dell’urbanizzato compatto suddiviso in: insediamenti lungo strada a funzione mista (UC1); tessuti prevalentemente residenziali a bassa densità (UC2); tessuti prevalentemente residenziali a media/alta densità (UC3); quartieri ed interventi unitari (UC4);
- tessuto dell’urbanizzato di confine;
- tessuto dei filamenti urbani suddiviso in: insediamenti di matrice storica lungo strada a funzione mista (FU1); tessuti prevalentemente residenziali a bassa densità (FU2); tessuti residenziali recenti in aggiunta (FU3); tessuti rarefatti di matrice storica o rurale prevalentemente residenziali (FU4);
- tessuto delle aree miste suddiviso in: aree a funzione mista (residenza, direzionale, commerciale e servizi) (AM1); aree con significativa presenza di commercio (AM2); aree a vocazione produttiva (AM3);
- tessuto dei filamenti del territorio aperto è suddiviso in: ambito urbano (FA1); ambito rurale (FA2);

³⁴ Ivi, p. 20.

- sottosistemi di paesaggio suddivisi in: Pian del Lago (PAE1); Pianure alluvionali (PAE2); Alluvioni collinari (PAE3); Crete dell'Arbia (PAE4); Crete di S. Miniato (PAE5); Crete di S. Martino (PAE6); Crinali delle strade Massetana e Grossetana (PAE7); Crinali di Belcaro, Agostoli e Monastero (PAE8); Sperone di Siena (PAE9); Crinali dell'Osservanza, Vignano e S. Regina (PAE10); Colline del Bozzone (PAE11); Rilievi calcarei (PAE12).

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

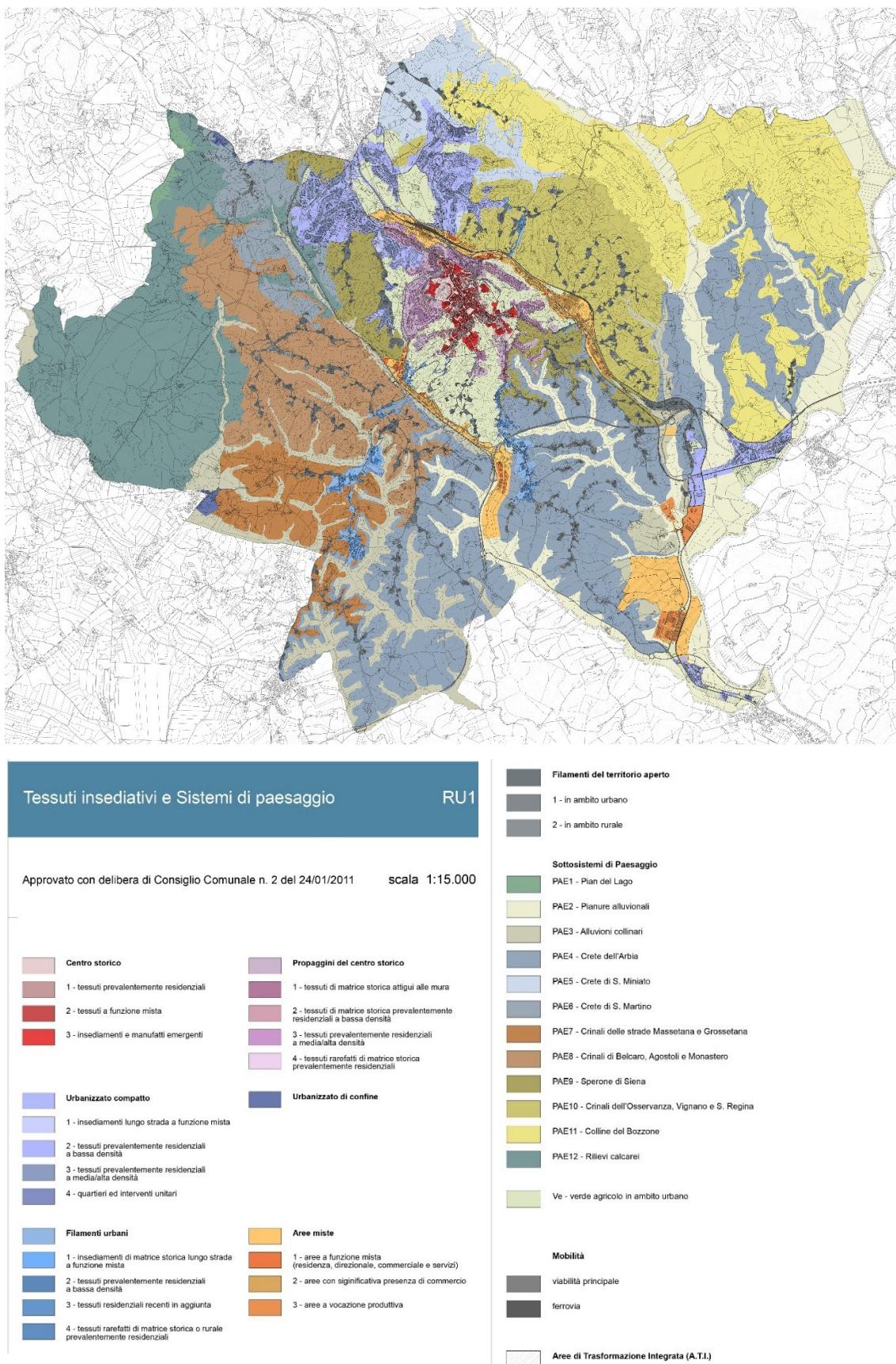


Fig. 63 – Tessuti insediativi e sistemi di paesaggio-RU1

Come già ricordato, il Piano strutturale ha individuato 12 aree di trasformazione integrata (ATI): ATI 1-Parco Scientifico Tecnologico; ATI 2-Edificio lineare; ATI 3-Ex consorzio agrario; ATI 4-Viale Sardegna; ATI 5-Parco urbano; ATI 6-Ex Molino Muratori; ATI 7-Nuovo centro sportivo polivalente; ATI 8-Ex Idit; ATI 9-Acquaviva; ATI 10-Polo Abbadia-Renaccio; ATI 11-Stazione Isola d'Arbia; ATI 12-Mens Sana.

L'attuazione di tali ATI dovrà impegnare l'intero periodo di validità del Ps stesso, quindi nel predisporre il primo Regolamento urbanistico è risultato necessario definire un insieme di priorità per l'individuazione delle ATI da realizzare³⁵.

Dalla valutazione di priorità sono state escluse le ATI 2 e 3 in quanto l'edificio lineare previsto per la ATI 2 risultava concluso al momento della redazione del Ru, mentre gli interventi previsti nella ATI 3 erano in corso di realizzazione.

Per la valutazione di priorità per l'attuazione delle ATI sono stati individuati 7³⁶ criteri: i primi 3 criteri relativi alla realizzabilità di ciascuna ATI, gli altri 4 valutano la rilevanza di ciascuna ATI ai fini del perseguitamento dell'idea di città. Sono state attribuite a ciascun criterio tre fasce di valore: performance alta (A), performance media (M), performance bassa (B)³⁷.

Gli esiti di tale valutazione hanno portato l'individuazione di tre fasce di priorità, determinando la seguente graduatoria³⁸.

³⁵ *Ivi*, p. 30.

³⁶ I criteri scelti risultano i seguenti: criterio 1-possesso dei pre-requisiti fissati dal PS; criterio-rilevanza ai fini di successivi interventi; criterio 3-complessità e durata dell'iter attuativo; criterio 4-contributo alla inclusività ed alla nuova forma urbana; criterio 5-contributo alla produzione di edilizia sociale; criterio 6-contributo agli spazi per l'innovazione ed alle funzioni di eccellenza; criterio 7-contributo alla sostenibilità dell'insediamento; *Ivi*, p. 33.

³⁷ «Una volta giudicata la performance di ciascuna ATI rispetto a ciascun criterio la gerarchia complessiva viene costruita sulla base delle ricorrenze dei giudizi attribuiti; risulterà quindi maggiormente prioritaria la ATI che avrà ottenuto il numero più elevato di 'A' e, in caso di parità, il maggior numero di 'M' e così via»; *Ibidem*.

³⁸ *Ivi*, pp. 39-40.

Graduatoria	ATI	Valutazione complessiva						
		A	A	A	A	M	M	B
1	1. Parco Scientifico tecnologico	A	A	A	A	M	M	B
	10. Polo Abbadia-Renaccio	A	A	A	A	M	M	B
2	5. Parco urbano	A	A	A	A	M	B	B
	7. Nuovo centro sportivo polivalente	A	A	A	A	M	B	B
3	6. Ex Molino Muratori	A	M	M	M	B	B	B
4	4. Viale Sardegna	A	M	M	B	B	B	B
5	8. Ex Idit	M	M	M	B	B	B	B
	9. Acquaviva	M	M	M	B	B	B	B
	11. Stazione Isola d'Arbia	M	M	M	B	B	B	B
	12. Mens Sana	M	M	M	B	B	B	B

Fig. 64 – Analisi di priorità delle ATI: gli esiti

Anche per quanto riguarda l'integrazione e il riequilibrio della qualità insediativa e la reticolarità è stata fatta una valutazione preliminare delle priorità.

Il Piano strutturale delinea un sistema di parchi urbani e territoriali: il Parco di Vico Alto - S. Miniato; il Parco del Buongoverno; il Parco di Lecceto è già accessibile al pubblico; il Parco dell'Arbia-Bozzone³⁹. Il Regolamento urbanistico ipotizza tre livelli di priorità (art. 127 Nta)⁴⁰.

Il Ru predispone strumenti di accompagnamento ai processi attuativi concepiti per essere applicati alle trasformazioni più significative: i *dossier progettuali e valutativi* (DPV), riguardano l'attuazione degli interventi di maggiore rilevanza (Aree di Trasformazione integrata; le *schede progetto* (SP), riguarderanno le trasformazioni urbane (TU), ovvero trasformazioni di entità minore delle ATI ma comunque di una certa consistenza; i *progetti unitari*, che hanno il fine di inserire una data trasformazione (di entità inferiore alle ATI o alle TU) nel suo contesto, per definirne in maniera compiuta i connotati prima di procedere alla attuazione diretta; i *progetti di restauro*, che hanno funzioni assimilabili ai *progetti unitari* ma che sono concepiti per essere applicati in caso di interventi su contenitori storici di eccezionale rilevanza.

³⁹ *Ivi*, pp. 41-42.

⁴⁰ «Un livello alto per il progetto di paesaggio che interesserà il Parco del Buongoverno, attese le necessarie forme di coordinamento da porre in essere; un livello medio per i progetti di paesaggio per il fondovalle da Colonna S. Marco a Pescaia e per il fondovalle strada Fiume – Ruffolo; la motivazione è analoga alla precedente, in quanto è previsto tra gli interventi della reticolarità il riordino di entrambe le viabilità, ed anche in questo caso appare auspicabile che le due iniziative risultino coordinate; per il rimanente progetto di paesaggio se ne conferma la utilità, ma gli si può attribuire una priorità minore degli altri in quanto non correlato a trasformazioni significative che prevedibilmente saranno promosse nel primo RU»; *Ivi*, pp. 42-43.

Le *trasformazioni diffuse*, invece, saranno attuate sulla base delle sole indicazioni contenute nelle Nta che comunque, in limitati casi, possono richiedere la preventiva redazione di progetti unitari o progetti di restauro⁴¹.

In riferimento al progetto di restauro si dichiara che questo «*ha quale scopo primario la conoscenza e la salvaguardia degli elementi costituenti la struttura storica e fisica degli edifici di rilevante valore architettonico, ai fini della conservazione e del rispetto dei loro caratteri e valori, sovente oggetto di vincoli di tutela.*

Il progetto di restauro è redatto con l'obiettivo di guidare gli interventi edilizi nel rispetto degli aspetti formali, spaziali e storici dell'edificio, e conduce alla formulazione di una proposta metodologica che dimostri, oltre alla necessità di interventi puramente conservativi, anche la eventuale fattibilità di interventi quali demolizioni di superfetazioni considerate incongrue, stamponature considerate coerenti con gli elementi compositivi che si vogliono salvaguardare o ripristinare, spostamenti di elementi strutturali orizzontali e verticali nelle loro posizioni originarie e realizzati con tecniche e materiali originali, ricostruzioni di parti di cui sia certa la forma e il materiale originale, e considerati coerenti con gli obiettivi del restauro. Il progetto di restauro può comportare anche trasformazioni diverse da quelle ora elencate, proponendo motivatamente l'utilizzo di materiali non originali e trasformazioni legate a forme di riuso innovative. Il progetto di restauro è corredata da una dettagliata indagine storico-filologica, da un rilievo geometrico e fotografico»⁴².

Pare quindi essere previsto il restauro filologico tra i possibili interventi sul costruito storico.

Tra le innovazioni di metodo sono individuate: le misure di perequazione e di compensazione urbanistica; la eliminazione degli edifici incongrui o fatiscenti; la rottamazione edilizia ed urbanistica; la bioedilizia.

La disciplina che riguarda il patrimonio edilizio esistente sviluppa tre aspetti: le regole e le modalità per i mutamenti di destinazione d'uso; le regole che sovrintendono gli interventi di manutenzione, recupero e ristrutturazione degli edifici; le modalità con cui si intende manutenere e migliorare la Città pubblica, sia nella sua componente costruita che negli spazi aperti, verdi o pavimentati⁴³.

⁴¹ Ivi, p. 49.

⁴² Ivi, p. 55.

⁴³ Ivi, p. 66.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

I mutamenti di destinazione d'uso sono stati articolati con riferimento ai tessuti insediativi. Quindi individuata l'articolazione delle funzioni presenti sul territorio queste sono state articolate con riferimento ai diversi tessuti insediativi. Si riporta di seguito il quadro riassuntivo delle destinazioni d'uso e delle loro articolazioni funzionali nonché il quadro riassuntivo delle destinazioni d'uso ammissibili nei differenti tessuti insediativi.

DESTINAZIONI D'USO PRINCIPALI		ARTICOLAZIONI FUNZIONALI	
R	Residenza	R	Residenze urbane permanenti
		Ra	Residenze speciali e collegi
I	Industria e artigianato produttivo	I1	Edifici e spazi per le attività produttive: fabbriche, impianti, officine, magazzini, depositi coperti, piazzali, spazi espositivi, laboratori sperimentazione, uffici connessi alla produzione, alloggi di servizio
		I2	Depositi, spazi di stoccaggio
IS	Artigianato di servizio	IS	Laboratori e botteghe artigiane, laboratori artistici, servizi alla persona
Tc	Commercio e pubblici esercizi	Tc1	Esercizi di vicinato (fino a 250 mq. SV), bar, ristoranti, locali per servizi bancomat, attività attinenti le telecomunicazioni e la telematica, centri benessere
		Tc2	Medio-piccole strutture di vendita (> di 250 mq. fino a 800 mq. SV)
		Tc3	Medio-grandi strutture di vendita (> di 800 mq. fino a 1500 mq. di SV)
		Tcc	Grandi strutture di vendita (> di 1500 mq. di SV) anche organizzate in centri commerciali, strutture di commercio all'ingrosso
Ta	Ricettività turistica	Ta	Attività ricettive alberghiere (hotel, alberghi, residenze turistico alberghiere) e campeggi
Tb	Direzionale	Tb1	Uffici privati, studi professionali e sedi di associazioni, punti di informazione turistica
		Tb2	Banche, assicurazioni e simili (agenzie, sportelli, sedi), agenzie cambio valuta, centri di elaborazione dati
		Tb3	Parco scientifico tecnologico
S	Servizi	Sa	Servizi amministrativi
		Sb	Servizi per l'istruzione di base
		Sc	Servizi per l'istruzione superiore, scuole non dell'obbligo
		Sd	Servizi universitari
		Se	Servizi culturali
		Sf	Servizi sociali e ricreativi
		Sg	Servizi per il culto
		Sh	Servizi ospedalieri
		Si	Servizi per l'assistenza sanitaria
		Sl	Servizi cimiteriali
		Sm	Servizi tecnici e tecnologici
		Sn	Servizi per la sicurezza e la protezione civile
		So	Impianti sportivi all'aperto
		Sp	Impianti sportivi al coperto
M	Parcheggi	Mbs	Parcheggi coperti di uso pubblico
		Mcs	Parcheggi coperti di uso privato
		MI	Garage e rimesse a livello della strada
AG	Agricola	AG	Residenza rurale, annessi agricoli (fienili, cantine, rimesse, ecc.) e le funzioni connesse ai sensi di legge

Fig. 65 – Quadro riassuntivo delle destinazioni d'uso e delle loro articolazioni funzionali

I tessuti insediativi	R	I		IS	TC			TB			M			Monetizzazione standard	
		I1	I2		TC1	TC2	TC3	TCC	TB1	TB2	TB3	Mbs	Mcs	MI	
CS1	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI
CS2	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
CS3	le funzioni ammissibili sono individuate con ciascuna componente del tessuto														SI
PR1	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI
PR2	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
PR3	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
PR4	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
UC1	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO
UC2	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
UC3	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
UC4	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO
CO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
FU1	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO
FU2	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
FU3	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
FU4	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
AM1	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
AM2	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
AM3	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
FA1	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
FA2	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Fig. 66 – Quadro riassuntivo delle destinazioni d’uso ammissibili nei differenti tessuti insediativi.
Destinazioni finali dei cambiamenti di destinazione d’uso

Per il sito UNESCO sono ammissibili le seguenti destinazioni: residenza, artigianato di servizio, esercizi di vicinato, uffici privati, studi professionali e sedi di associazioni, punti di informazione turistica, banche, assicurazioni, agenzie di cambio valuta, centri di elaborazione dati, garage e rimesse a livello delle strade.

Con un approccio analogo a quello utilizzato per i cambiamenti d’uso anche la disciplina generale degli interventi ammissibili sugli edifici esistenti è stata riferita ai singoli tessuti. Ma nel caso di singoli edifici aventi caratteristiche differenti da quelle del tessuto in cui sono collocati sono state – se ritenuto opportuno – assegnate modalità di intervento diverse, restrittive oppure eccedenti rispetto a quelle generali del tessuto. Questa scelta è indicata graficamente perimetrandolo l’edificio in questione e collocando al suo interno la sigla dell’intervento ammesso (in concreto quella RRC – restauro e risanamento conservativo oppure quella RI – ristrutturazione edilizia)⁴⁴.

⁴⁴ Ivi, pp. 69-71.

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

Sottosistemi funzionali (PS)	Tessuti insediativi (RU)	Interventi ammessi
Centro storico	CS1	MS/RRC
	CS2	MS/RRC
	CS3	MS/RRC/Variabile (1)
Propaggini del centro storico	PR1	MS/RRC
	PR2	MS/RRC
	PR3	MS/RRC/RI
	PR4	MS/RRC/Rla
Urbanizzato compatto	UC1	MS/RRC/RI
	UC2	MS/RRC/RI
	UC3	MS/RRC/RI
	UC4	MS/RRC/Rla
Urbanizzato di confine	CO1	MS/RRC/RI
Filamenti urbani	FU1	MS/RRC/Rla
	FU2	MS/RRC/Rla
	FU3	MS/RRC/RA
	FU4	MS/RRC
Aree miste	AM1	MS/RRC/RI
	AM2	MS/RRC/RI
	AM3	MS/RRC/RI/DR (2)
Filamenti del territorio aperto	FA1	MS/RRC/RI
	FA2	MS/RRC/RI/RA (Variabile in funzione degli usi attuali)
Insediamento diffuso in ambito urbano		MS/RRC/Rla
Insediamento diffuso in ambito rurale		MS/RRC/RI/RA (Variabile in funzione degli usi attuali)

Legenda:

MS = manutenzione straordinaria
 RRC = restauro e risanamento conservativo
 Ria = ristrutturazione edilizia limitata ad opere interne non strutturali e opere esterne di piccola entità
 RI = ristrutturazione edilizia;
 DR = demolizione e ricostruzione

Note:

(1) per il tessuto C3 le NTA indicano edificio per edificio gli interventi ammessi, che possono giungere alla RI
 (2) senza aumenti di volumetria

Fig. 67 – Quadro riassuntivo degli interventi edilizi ammessi nei differenti tessuti insediativi (disciplina generale)

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

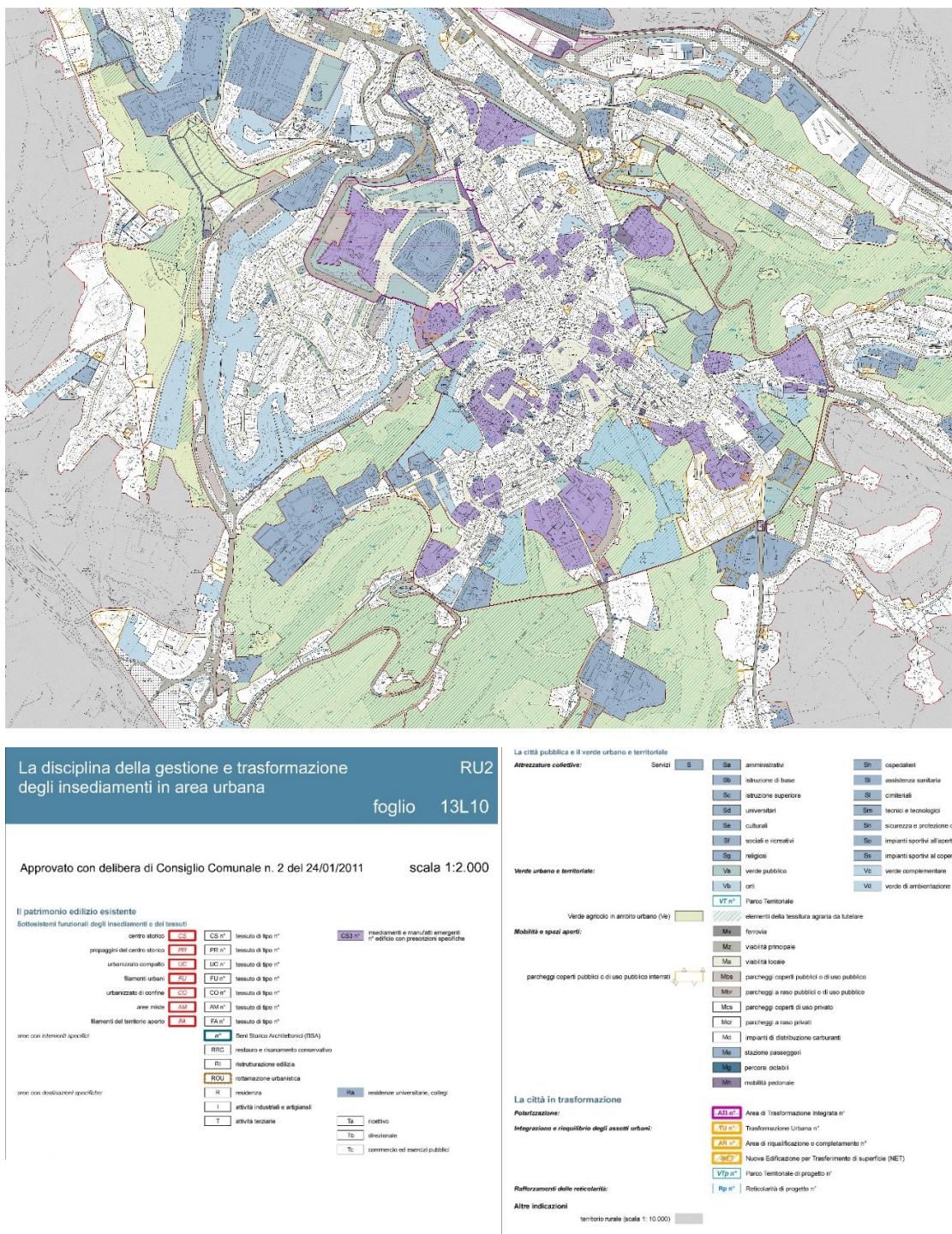


Fig. 68 –La disciplina della gestione e trasformazione degli insediamenti in area urbana-RU 2

Ricordiamo, infine, che il Regolamento urbanistico ha programmato la realizzazione di 425.962 mc, corrispondenti a 122.060 mq di SUL, pari al 35.5% circa dei volumi programmati dal Piano strutturale ovvero a 1.611 alloggi circa. Agli alloggi in senso proprio si aggiungono 133 posti letto di edilizia speciale per studenti e lavoratori temporaneamente residenti a Siena.

L'articolazione tra interventi di recupero e interventi di nuova edificazione coerentemente con le previsioni del Piano strutturale prevede una quota di recupero pari a circa il 40.7% del totale⁴⁵.

Il Regolamento urbanistico concentra nelle Utoe 7 e 9 oltre la metà delle trasformazioni residenziali, ma valori di una certa consistenza sono rilevati anche nelle Utoe 1 e 2 (con ampia prevalenza del recupero) e nelle Utoe 6 e 11 (con ampia prevalenza della nuova edificazione)⁴⁶.

⁴⁵ *Ivi*, p. 78.

⁴⁶ *Ivi*, p. 80.

Il Piano di gestione (2011)

Il centro storico di Siena è iscritto nella World heritage list dal 1995. Al sito sono stati riconosciuti i criteri culturali (i), (ii) e (iv)⁴⁷.

L’ambito sotto la tutela UNESCO (core zone) è il territorio delimitato all’interno della cinta muraria ed ha una superficie complessiva di circa 170 ettari; la buffer zone, invece, coincide con la quasi totalità del territorio comunale.

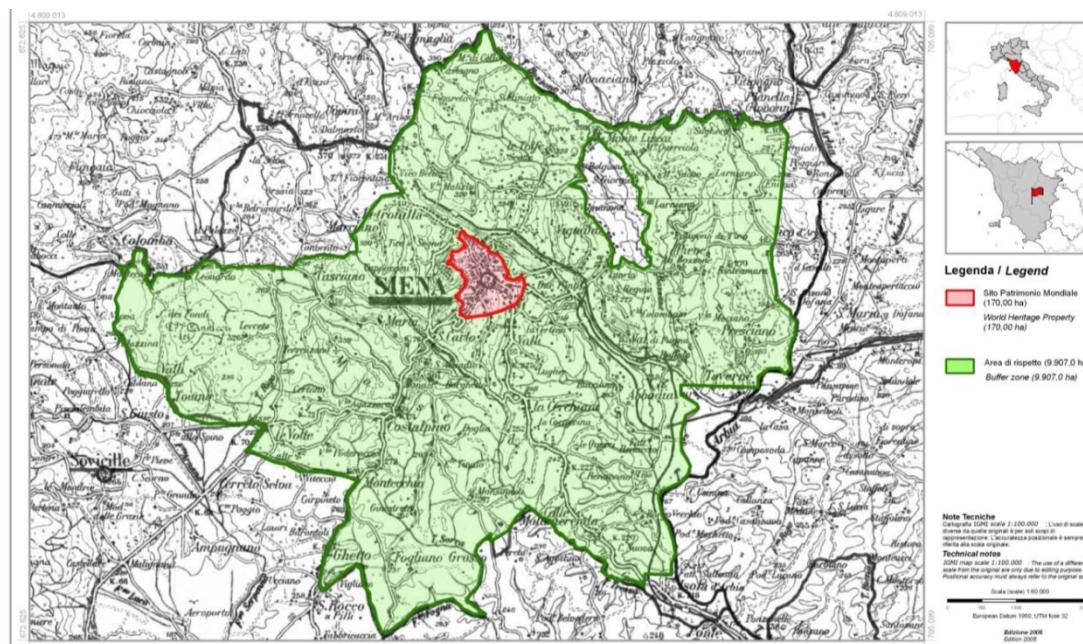


Fig. 69 – Indicazione della core zone e della buffer zone

Il Piano di gestione del centro storico di Siena è stato approvato dalla Giunta Comunale il 3 maggio 2011 ed è composto da cinque parti. Nella Parte Prima è individuato il ‘Quadro di riferimento generale del Piano di Gestione’; la Parte Seconda è relativa all’‘Analisi conoscitiva del sito UNESCO’; nella Parte Terza si procede con ‘La costruzione del Piano di Gestione’; nella Parte Quarta sono definiti ‘Obiettivi e strategie del Piano di Gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Siena’; nella Parte Quinta, infine, si effettua ‘Verifica, aggiornamento e monitoraggio del Piano di Gestione’.

⁴⁷ I criteri (i), (ii) e (iv) risultano i seguenti:

- (i) Rappresentare un capolavoro del genio creativo umano.
- (ii) Mostrare un importante interscambio di valori umani in un lasso di tempo o in un’area culturale del mondo, riguardo agli sviluppi dell’architettura o della tecnologia, delle arti monumentali, dell’urbanistica o della progettazione del paesaggio.
- (iv) ESSERE UN ECCEZIONALE ESEMPIO DI EDIFICIO O COMPLESSO ARCHITETTONICO O TECNOLOGICO O PAESAGGISTICO CHE ILLUSTRI UNO O PIÙ STADI SIGNIFICATIVI DELLA STORIA UMANA.

Nel quadro di riferimento generale del piano è individuata la finalità dello stesso, ossia «quella di tutelare e salvaguardare il valore universale sancito dall'UNESCO, a partire dai criteri richiamati per l'iscrizione»⁴⁸. Il Pdg, dunque, deve informare sullo stato dei beni culturale, identificare i valori del sito e le criticità da risolvere e selezionare un sistema di azioni volte alla conservazione e alla valorizzazione del sito.

Più volte, nel piano è ricordato il problema dello spopolamento che ha interessato il centro storico: i flussi di spopolamento sono diretti verso i quartieri periferici residenziali e la campagna. E dunque uno degli obiettivi da raggiungere appare quello di stabilire un giusto equilibrio tra le diverse funzioni possibili, anche attraverso un processo di ripopolamento del Centro Storico.

Ne consegue che le strategie del Piano di gestione «si fondano su principi flessibili di tutela, che mirano a tutelare in maniera integrata l'assetto sociale, politico, economico ed urbanistico della città e non solo l'aspetto fisico dell'edificato o i reperti della tradizione, che diventerebbero solo delle rappresentazioni vuote»⁴⁹.

Per il perseguitamento delle strategie il Piano individua, con l'Analisi SWOT, sia i fattori che si pensa possano influenzare o minacciare il Valore Universale del bene sia le difficoltà che si pensa possano essere incontrate nell'affrontare tali problemi.

Nel piano più volte si ricorda che il territorio del centro storico della città di Siena è 'idealmente' diviso tra le 17 contrade che costituiscono altrettante società e comunità. Questo rappresenta uno dei principali valori da tutelare in quanto «rappresenta un esempio unico di connubio tra cultura immateriale e forma fisica della città, all'interno di un processo storico secolare in cui l'una ha condizionato l'altra e viceversa»⁵⁰.

Ma anche tale ricchezza è minacciata dalla progressiva sostituzione degli abitanti stanziali con gli abitanti monofunzionali⁵¹.

Nell'analisi conoscitiva c'è un continuo rimando alle analisi svolte in fase di redazione del Piano strutturale, e si ricorda che nella fase di redazione del Quadro conoscitivo del Piano strutturale, sono stati censiti all'interno delle mura 2.380 edifici, 713 dei quali risultano di notevole interesse pubblico e quindi sottoposti a vincoli⁵².

⁴⁸ E. BURRONI, P. D'ORSI, F. VALACCHI, *Piano di Gestione Sito UNESCO Centro Storico di Siena. 2011-2014*, Siena 2011, p. 9.

⁴⁹ *Ivi*, pp. 5-10.

⁵⁰ *Ivi*, pp. 16-17.

⁵¹ *Ivi*, p. 19.

⁵² *Ivi*, p. 24.

Si dichiara, poi, che gli edifici nel centro storico di Siena versano in un buono stato di conservazione.

Uno di questi fattori che ha contribuito al decoro e alla valorizzazione del patrimonio edilizio del centro storico è rappresentato dalle Leggi speciali per Siena.

Infatti nel paragrafo ‘Le risorse per la cultura’ vengono elencate tutte le forme di finanziamento previste per le attività del sito e viene redatto un breve excursus delle leggi speciali che hanno interessato Siena negli anni⁵³.

Ed ancora relativamente alla questione delle funzioni si evidenzia che la vitalità del centro storico di Siena è strettamente connessa alla sua ‘utilizzazione’ da parte dei cittadini; ma dagli anni ’70, si è verificata una diminuzione dei residenti entro le mura che ha portato alla perdita e riduzione della connotazione residenziale e che ha favorito un processo di progressiva terziarizzazione⁵⁴.

Si ricorda, poi, che l’obiettivo del Regolamento urbanistico è proprio quello di invertire tale tendenza mirando «*ad un giusto equilibrio tra tutte le funzioni che, con quella abitativa, possono e devono coesistere nel centro storico. La funzione residenziale risulta maggiormente capace di vitalizzare ed arricchire culturalmente un centro storico, cui le funzioni puramente attrattive di flussi turistici (economico-commerciali tipiche delle città d’arte), ovvero di funzioni di tipo ricettivo a carattere più o meno temporaneo (comprese*

⁵³ «*Gran parte delle attività di Siena in campo artistico e culturale ma anche nel recupero e valorizzazione del patrimonio architettonico, fanno riferimento ai finanziamenti della Fondazione MPS e Banca MPS. La Legge Speciale per Siena inoltre, una delle prime promulgate in Italia, a dimostrazione dei caratteri speciali riconosciuti alla città, ha rappresentato un ulteriore fonte di finanziamento risolta alla conservazione del patrimonio storico architettonico del centro storico.*

[...]

Già con la prima delle leggi speciali per Siena (n. 3/1963) vennero individuati gli aspetti che, nella specifica realtà dei centri storici italiani, sono di seguito divenuti centrali nel dibattito politico-culturale: da un lato, il degrado fisico, che si manifesta con il decadimento delle strutture storiche originarie, con le manomissioni edilizie, ambientali ed urbanistiche derivanti dall’immissione di funzioni incompatibili; dall’altro, la radicale trasformazione della composizione sociale e delle funzioni presenti nel centro storico, che si manifesta con l’esodo della popolazione e la sostituzione di funzioni terziarie a quelle residenziali. Le Leggi Speciali per Siena, ossia la citata n. 3/1963 e la successiva n. 75/1976, hanno impedito che si producessero questi fenomeni ed hanno permesso una precoce coscienza dei pericoli che potevano profilarsi per la realtà del centro. L’ultima delle tre Leggi Speciali, la n. 444/1998, ha trasferito le competenze dal Ministero dei Lavori Pubblici all’attuale Ministero per i Beni Culturali; con la Legge finanziaria n. 662 del 23.12.1996 fu prevista un’autorizzazione di spesa pari a 4 miliardi di lire per l’anno 1997 e, successivamente, con la Legge n. 444/98 una spesa di 4 miliardi di lire per ognuna delle tre annualità 1998, 1999 e 2000. Con la Legge 23.02.2001, n. 29 “Nuove disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali”, fu autorizzata, per il rifinanziamento di interventi per la città di Siena, una spesa di 4 miliardi di lire, per ciascuno degli anni 2001, 2002, 2003, ai sensi dell’art. 2 della Legge 15 dicembre 1998, n. 444»; Ivi, pp. 24-25.

⁵⁴ *Ivi*, p. 24.

le residenze per gli studenti universitari) devono semplicemente affiancarsi senza sopraffarla»⁵⁵.

Come è stato esposto nel paragrafo dedicato al Regolamento urbanistico, infatti, per ogni insediamento funzionale sono individuate le destinazioni d'uso ammissibile, e per il sito UNESCO sono ammissibili le seguenti destinazioni: residenza, artigianato di servizio, esercizi di vicinato, uffici privati, studi professionali e sedi di associazioni, punti di informazione turistica, banche, assicurazioni, agenzie di cambio valuta, centri di elaborazione dati, garage e rimesse a livello delle strade.

Nei capitoli II e III della Parte Seconda si illustra il patrimonio dei beni culturali materiali e immateriali del sito. La cultura materiale è individuata nell'artigianato, nella moda, nel commercio e nei prodotti tipici⁵⁶. Come cultura immateriale sono segnalate: le Contrade ed il Palio, le istituzioni culturali, eventi, itinerari⁵⁷.

Nel capitolo IV, nel paragrafo relativo alla demografia si ritorna nuovamente sul tema dello spopolamento.

Relativamente al mercato immobiliare si rileva che nel centro storico si registra una percentuale di immobili non abitati doppia rispetto al resto della città, a testimonianza di una componente speculativa forte nel mercato immobiliare. Una crescita ulteriore dei valori immobiliari nei prossimi anni può rischiare di espellere dal centro alcune categorie di abitanti a basso reddito (in primo luogo studenti)⁵⁸.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ «A Siena l'artigianato artistico (350 imprese con oltre 1000 addetti in Provincia, secondo un recente studio promosso dalla CCI), con la piccola struttura spesso a conduzione familiare, è asse portante dell'economia locale e rappresenta un'attività tradizionale ed innovativa al contempo, che si fonda su passione, storia, maestria ed inventiva. Oltre il 50% delle imprese non supera i 10 addetti e nel 30% dei casi si tratta di ditte individuali: si tratta quindi di settori dove la qualità del prodotto è elevatissima a fronte di fatturati medio/bassi e la vita dell'azienda è legata al suo titolare»; *Ivi*, pp. 27-28.

⁵⁷ «Le Contrade si identificano, fisicamente, in porzioni di territorio comunale iscritte all'interno della cinta muraria. Il territorio di Siena (centro storico) è oggi diviso in 17 contrade ognuna delle quali possiede una propria sede, una chiesa ed un museo dove sono conservati i pali vinti. Chi vi nasce è contradaio e, per logica conseguenza, ha il dovere e il diritto di partecipare alla vita della propria Contrada. Il territorio è il primo e fondamentale elemento costitutivo delle Contrade. Ma il ruolo della Contrada nella città, oggi come nel medioevo, va oltre la sola appartenenza territoriale, connotandosi innanzitutto per la sua funzione sociale.

Le Contrade rappresentano la vita stessa della città ed hanno oggi anche l'importante compito di preservare le tradizioni, adattandole alle nuove esigenze della contemporaneità.

Per quanto concerne gli eventi e gli itinerari si evidenzia che «la città di Siena è ricca di associazioni che promuovono eventi culturali di ogni genere, dalla musica al teatro, dallo sport alle iniziative letterarie e culturali. Sono molteplici le opportunità rivolte al cittadino o al turista di passaggio, avvolgendovi in un ambiente accogliente e ricco di tradizioni intellettuali e culturali»; *Ivi*, p. 33.

⁵⁸ *Ivi*, pp. 35-36.

Nel Pdg si fa ancora riferimento al Piano della distribuzione e della localizzazione delle funzioni (strumento urbanistico introdotto dalla legge regionale 39/1994), approvato con delibera consiliare n. 237 del 23.10.2001. Questo però non è più vigente, ma è stato sostituito dal Regolamento urbanistico approvato nel 2011.

Nel Capitolo V viene fatta una analisi dei flussi turistici ed emersa la necessità di conciliare l'azione di salvaguardia e valorizzazione con l'accoglienza di circa 1 milione di presenza turistiche e circa 3 milioni di escursionisti.

Nel Capitolo VI è fatta una ricognizione dei Piani Urbanistici e dei Piani Settoriali che interessano il territorio in oggetto, ricordando il PIT, il Ps e il Ru

Si dichiara, poi, che nell'elaborazione del Piano di Gestione sono stati recepiti i principali indirizzi contenuti nei piani di intervento locali, quali: il Piano strutturale, il Regolamento urbanistico, il Regolamento edilizio, il Regolamento di polizia municipale, il Piano delle funzioni, il Piano urbano del traffico, il Piano della rete di distribuzione dei carburanti, il Piano di zonizzazione acustica, il piano della pubblicità, il Piano del trasporto pubblico, il Piano dei chioschi, il Piano sulla razionalizzazione delle emissioni elettromagnetiche, ecc.⁵⁹.

Per ogni piano è svolta una breve sintesi dei contenuti.

Ciò che risulta particolarmente interessante è il paragrafo ‘Ipotesi di raccordo tra piano di gestione e piani e progetti settoriali’. Nel paragrafo si dichiara che «*per dare continuità ad un effettivo governo del sito attento ai problemi della tutela e della valorizzazione, è necessario stabilire un raccordo tra i contenuti ‘statutari’ del Piano e quello dei piani e progetti settoriali dell’Amministrazione comunale e degli altri soggetti istituzionali che operano sul territorio del Sito. Viceversa, sarà importante nelle successive fasi di gestione e monitoraggio del Piano di Gestione, che le varie programmazioni accolgano priorità ed obiettivi contenuti nel Piano medesimo, per l’intero periodo di riferimento*»⁶⁰.

Si evidenzia che le strategie di sviluppo territoriale previste per la Utoe 1 – Sito UNESCO dal Piano strutturale sono poi state declinate nei 5 piani d’azione previsti dal Pdg.

Per il perseguimento della strategia il Piano si propone di individuare sia i fattori che si pensa possano influenzare o minacciare il Valore Universale del bene sia le difficoltà che si pensa possano essere incontrate nell'affrontare tali problemi⁶¹. L'analisi SWOT è stata

⁵⁹ Ivi, pp. 45-46.

⁶⁰ Ivi, pp. 56-57.

⁶¹ Ivi, p. 12.

suddivisa in tre articolazioni principali: 1. Cultura-Patrimonio Artistico-Turismo; 2. Ambiente-Territorio-Mobilità; 3. Economia-Società-Istituzioni.

In particolare per quanto concerne la prima articolazione tra i punti di forza si individuano: forte identità culturale, patrimonio storico-artistico di eccellenza, alto valore paesaggistico. Di contro tra le minacce sono individuati: possibilità dei fenomeni degenerativi (turismo di massa e sostituzione negozi di vicinato con negozi per turisti – spiazzamento); rischio di museificazione del patrimonio culturale; rischio di scomparsa delle attività artigianali e commerciali storiche.

Nella Parte Quarta vengono, poi, definiti gli obiettivi e le strategie del piano dalle quali derivano i cinque Piani di Azione settoriali, così definiti: 1. Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio; 2. Piano di azione per la sicurezza dell’ambiente urbano; 3. Piano di azione per la ricerca e la conoscenza; 4. Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo); 5. Piano di azione per la mobilità⁶².

I progetti previsti per i cinque Piani di azione sono molto diversi tra loro ed è sempre individuato quale soggetto attuatore il comune di Siena.

Dopo tre anni dall’approvazione del piano si segnala che per quanto riguarda il Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio degli otto progetti segnalati tre sono stati eseguiti, uno eseguito in parte, due in corso di attuazione e due non attuati. I progetti eseguiti risultano: Restauro ex Convento Sant’Agostino, Restauro Loggia Collegio Tolomei e facciate, Riqualificazione Fonti di Follonica; Ripulitura facciate e monumenti (degrado provocato da nidificazione ed escrementi dei colombi); Raccolta dei rifiuti (differenziata).

Per il piano di azione per la sicurezza dell’ambiente urbano sono stati realizzati i progetti relativi all’attuazione del Regolamento di Tutela degli Animali e al Rafforzamento del

⁶² «La costruzione del Piano di gestione rappresenta la definizione delle linee guida di lungo periodo, che necessariamente dovranno guidare tutto il processo di pianificazione strategica del territorio. In questa fase è anche necessario identificare le strutture competenti che corrono al raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo definiti e prefigurare, pur a livello semplicemente qualitativo, le ricadute attese sul territorio lungo periodo, in termini di impatti economici, sociali, ambientali, culturali.

Dalla struttura strategica del Piano, scaturisce lo sviluppo dei cinque piani specifici sopra indicati. Oltre a definire obiettivi e strategie per ciascun asse strategico, è necessario dettagliare i Piani di Azione, nei quali a partire dalle strategie definite vengono esplicitate le azioni operative (progetti) per il conseguimento degli obiettivi stabiliti. In particolare, per ogni azione, nell’ambito di ogni piano vengono definiti i contenuti (cosa); i soggetti prioritariamente responsabili e quelli coinvolti direttamente o indirettamente (chi); le risorse necessarie (come); la programmazione e la tempistica relativa (quando); le ricadute attese (perché)»; Ivi, pp. 67-68.

centro per la cura e la custodia di gatti randagi bisognosi di cure con ambulatorio veterinario. L'illuminazione completa del centro storico è, invece, eseguito all'80%.

Relativamente al Piano di azione per la ricerca e la conoscenza, invece dei cinque progetti proposti solo uno è stato eseguito ossia quello relativo alla creazione dell'ufficio UNESCO.

Degli otto progetti proposti nel Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo) ne sono stati attuati quattro: Creazione Osservatorio turistico Progetto Spin Eco; Forum permanente del turismo; Via Francigena (Via Francigena in festa, Taccuino del Viaggiatore); Rafforzamento turismo sociale, turismo didattico, congressuale, trekking urbano.

Infine per il piano di azione per la mobilità è stata effettuata la revisione e il completamento della ZTL finalizzato ad un minor utilizzo delle auto sulle vie del centro. Si riportano di seguito delle tabelle riassuntive dello stato di avanzamento dei progetti previsti dal Piano di Gestione del 2011. I dati sono stati raccolti presso l'Ufficio UNESCO del comune di seguito. Si segnala, infine, che l'Ufficio UNESCO sta provvedendo alla redazione del nuovo Piano di Gestione.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

AZIONE 1: Tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio

Obiettivo	Progetto	Stato
Salvaguardare e migliorare la pavimentazione in pietra arenaria del centro	Recupero e ristrutturazione della pavimentazione lastricata di Via Banchi di Sopra, Via di Città, Piazza Matteotti, (Via di Città, Casato di Sotto, Piazza Indipendenza Via dei Servi e Piazza Manzoni non in programmazione- Via Stalloreggi in programma per il 2015)	Eseguito in parte
Tutela e valorizzazione del centro storico	Valorizzazione Parchi urbani (La Lizza, Mura) e riqualificazione giardini pubblici S.Augostino, Salicotto. (Giardino di S. Agostino non in programmazione)	In corso
	Restauro ex Convento Sant'Agostino Restauro Loggia Collegio Tolomei e facciate; Riqualificazione Fonti di Follonica	Eseguito
	Ripulitura facciate e monumenti (degrado provocato da nidificazione ed escrementi dei colombi)	Eseguito
	Attuazione Regolamento per le "occupazioni di suolo pubblico"	In corso
Coordinamento delle attività manutentive (pubbliche/Comune di Siena e private/Enti)	Attivazione di un protocollo di Intesa per il riordino delle reti distributive in facciata valevole per il centro storico	Non attuato
	Rafforzamento del Regolamento per la concessione e gli interventi del sottosuolo	Non attuato
	Raccolta dei rifiuti (differenziata)	Eseguito

Fig. 70 - Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio-Stato di attuazione dei progetti

AZIONE 2: Sicurezza dell'ambiente urbano

Obiettivo	Progetto	Stato
Assicurare ancora maggiore protezione e vivibilità del centro	Illuminazione completa del centro storico	Eseguito 80%
Riduzione del fenomeno del randagismo (cani e gatti)	Attuazione del Regolamento di Tutela degli Animali	Eseguito
	Rafforzamento del centro per la cura e la custodia di gatti randagi bisognosi di cure con ambulatorio veterinario	Eseguito
Miglioramento del servizio di pronto soccorso	Pronto Soccorso Turistico (Via Fusari)	Non eseguito

Fig. 71 - Piano di azione per la sicurezza dell'ambiente urbano-Stato di attuazione dei progetti

AZIONE 3: Ricerca e conoscenza

Obiettivo	Progetto	Stato
Ripensare la modalità complessiva di comunicazione della città e del suo centro storico patrimonio Unesco	Attivare una nuova strategia di comunicazione - Aggiornamento sito internet	In corso
	Usufruire dell'enorme sviluppo delle tecnologie nell'ambito della comunicazione (Progetto QR CODE)	In corso
	Creazione di un'iniziativa periodica «mese Unesco»	Non Attuato
Attivazione di una nuova strategia di conoscenza, attraverso studi specialistici relativi a problematiche culturali, artistiche, storiche, ambientali, scientifiche e tecniche, finalizzati all'implementazione del coordinamento del sito ed alla sua comunicazione.	Creazione ufficio UNESCO preposto al reperimento finanziamenti, capace anche di raccogliere risorse che possano essere destinate alla valorizzazione del patrimonio storico artistico ed alla messa in opera di iniziative culturali	Eseguito
Intercettare con maggiore efficacia le opportunità di finanziamento	Rilevazione sperimentale delle mura con tecnologia Laser Scanner	In corso
Attivare studi e ricerche sperimentali		

Fig. 72 - Piano di azione per la ricerca e la conoscenza-Stato di attuazione dei progetti

AZIONE 4: Valorizzazione culturale (turismo)

Obiettivo	Progetto	Stato
Sviluppo Sostenibile e competitivo del turismo	Creazione Osservatorio turistico Progetto Spin Eco	Eseguito
	Forum permanente sul turismo	Eseguito
Destagionalizzazione del turismo	Via Francigena (Via Francigena in festa, Taccuino del Viaggiatore)	Eseguito
	Siena artefice - Filiera corta	Non Attuato
	Rafforzamento turismo sociale, turismo didattico, congressuale, trekking urbano	Eseguito
Decentramento dei flussi turistici rispetto alla zona monumentale della città	Poli turistici periferici	In corso
	Sistema informativo (depliant ed eventi)	In corso
	Revisione ed aggiornamento cartellonistica (sia entro che fuori le mura)	In corso

Fig. 73 - Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo)-Stato di attuazione dei progetti

AZIONE 5: Mobilità

Obiettivo	Progetto	Stato
	Revisione e completamento della ZTL finalizzato ad un minor delle auto sulle vie del centro	Eseguito
Rafforzare la regolamentazione del traffico veicolare ed il sistema della sosta entro le mura	Regolamentazione della sosta e dell'attraversamento dei motoveicoli nel centro storico	In corso
	Azioni di sensibilizzazione alla popolazione in tema di sosta motocicli nel centro storico ed incremento della vigilanza	In corso
	Razionalizzazione dell'organizzazione degli spostamenti connessi al trasporto merci	In corso
Ceck point – parcheggi scambiatori	Ampliamento Nuovo Parcheggio Cerchiaia	In corso

Fig. 74 - Piano di azione per la mobilità-Stato di attuazione dei progetti

Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO: arch. Rolando Valentini⁶³

DOMANDA (D.)

L’Ufficio UNESCO è stato creato prima o dopo la redazione del Piano di gestione (Pdg)?

Nel Pdg si dichiara che il Piano è stato approvato dalla giunta comunale e redatto sotto il coordinamento dell’Ufficio UNESCO, poi, tra i progetti individuati dallo stesso c’è anche quello di Creazione dell’Ufficio. Posso avere qualche chiarimento in merito?

RISPOSTA (R.)

È nato durante la fase di elaborazione del Pdg. È emersa la necessità che ci fosse all’interno dell’amministrazione un gruppo di persone che si interessasse e poi portasse avanti tutti quelli che sono gli aspetti del sito UNESCO, quindi il Pdg, la rendicontazione e tutto quello che ne consegue. È stato istituito a tal fine l’Ufficio UNESCO. Ma questo ci era stato richiesto anche dal MiBAC.

D.

Il soggetto attuatore dei progetti previsti è sempre il comune di Siena. Pochi sono i casi in cui è prevista la partecipazione anche dell’Ufficio Centro Storico. Perché?

R.

Si. Posso interpretare che il termine comune di Siena sia riferito all’Amministrazione comunale, e quindi anche all’Ufficio UNESCO, perché l’Ufficio UNESCO fa parte dell’Amministrazione comunale. Quindi nel senso estensivo del termine.

D.

L’Ufficio centro storico UNESCO che ruolo ha assunto in tali progetti? Un ruolo di coordinamento?

R.

Un ruolo di coordinamento e di propositore. Ora, ad esempio, stiamo rivedendo il Pdg, che è scaduto a maggio, quindi già stiamo proponendo all’Amministrazione tutta una serie di punti o implementazioni che abbiamo avuto modo già di discutere con i tecnici della Soprintendenza regionale e della Soprintendenza locale. Quindi oltre alla fase burocratica, svolge una fase di proposizione e di implementazione di quelle che sono le

⁶³ La deregistrazione dell’intervista non è stata riveduta dall’arch. Rolando Valentini

azioni e gli obiettivi. Poi, chiaramente, bisognerà sempre allinearsi con quelle che sono le intenzioni dell'Amministrazione, ma comunque svolgiamo una funzione propositiva oltre a quella di gestione e di organizzazione delle fasi anche amministrative, che sono altrettanto importanti. Da fuori sembra tutto facile, invece poi c'è la rendicontazione da fare, bisogna seguire la parte progettuale sugli studi di ricerca avviati con i finanziamenti della legge 77, ecc. Quindi bisogna seguire, portare avanti, proporre, e così via.

D.

Qual'è lo stato di attuazione dei progetti previsti nel Pdg del 2011?

R.

Ti posso dare un documento che è stato ultimamente fatto vedere all'Amministrazione comunale transitando in giunta, dove c'è un bilancio abbastanza dettagliato e chiaro di quelle che sono le attività svolte.

D.

Relativamente ai progetti inerenti il turismo, si sono avviati? A che punto di attuazione sono?

R.

Si, quelli relativi al turismo si sono avviati. Poi ci sono alcune cose che ci sono rimaste da completare e da fare, comunque complessivamente tutte le attività che erano elencate sono o concluse o in fase di definizione o avviate. Insomma sono state tutte prese in considerazione.

D.

A differenza del Pdg redatto per Firenze, dove erano previsti e poi sono stati realizzati con il coordinamento dell'Ufficio Centro Storico UNESCO una serie di progetti di carattere divulgativo, come itinerari storici, progetto David, ecc. per Siena, invece, molti progetti individuati riguardano il costruito storico. Da cosa dipende quest'approccio un po' diverso? Mi spiego meglio: a Firenze il Pdg è stato inteso più come uno strumento di carattere divulgativo, di conoscenza del Sito UNESCO, mentre voi a Siena più di indirizzo anche progettuale degli interventi proprio sul costruito del centro storico.

R.

Preciso che questo Pdg non l'ho seguito io direttamente, ma posso interpretare in maniera abbastanza precisa quello che era l'intento. Fondamentalmente penso che questo primo Pdg è stato finalizzato al mantenimento della qualità dell'insediamento urbano, oltre alla divulgazione. Quando dico qualità faccio riferimento anche al discorso dei selciati, perché tra le altre voci c'è il rifacimento della pietra serena di alcune vie.

D.

Sono state realizzate?

R.

Si sono state realizzate. Quindi diciamo che oltre all'aspetto divulgativo è stato considerato anche l'aspetto pratico proprio del bene. Qual è il bene del sito UNESCO? È la città. Quindi la città va mantenuta. Quindi lo sforzo dell'Amministrazione è mantenere, oltre a divulgare, il bene.

D.

Mi piacerebbe proprio capire se con tale strumento si riesce ad intervenire anche in tal senso.

R.

Diciamo che per certi aspetti non al 100%, ma siamo intervenuti. Al 100% non è stato possibile perché ci sono stati tutta una serie di problemi che hanno investito la città che conoscete benissimo, a partire dal Monte dei Paschi, l'Università e così via che hanno creato in questo periodo delle problematiche esterne ma che poi influenzano parecchio nella gestione. Consideriamo, poi, che un anno noi siamo stati commissariati come Amministrazione comunale, ed avere un anno il Commissario è come congelare tutto, le attività sono riprese quando l'Amministrazione si è ri-insediata. Quindi diciamo che ci sono state una serie di problematiche piuttosto importanti.

D.

Relativamente alla questione dei fondi, Le chiedo se l'Ufficio UNESCO fa riferimento solo alla Legge 77 o ci sono altre fonti di finanziamento?

R.

Noi in questo momento abbiamo solo Legge 77 per studi e indagini; perché la Legge 77 è finalizzata solo a questo.

Ora, però, stiamo operando con la Soprintendenza con una serie di accordi e di incontri. Abbiamo fatto un accordo di programma per la gestione delle mura o meglio la gestione degli studi, delle indagini e anche dei primi lavori di restauro delle mura. Questo ha aperto tutto uno scenario abbastanza interessante, nel senso che con la Soprintendenza, quindi con l'arch. Carpani, stiamo scandagliando vari canali di finanziamento e la Soprintendenza ha inviato una scheda con richiesta di finanziamento per 8 milioni di euro per un programma di recupero e restauro della cinta muraria. Noi abbiamo collaborato alla stesura della scheda. Un'altra richiesta è stata fatta sui fondi Lotto e anche su questo ci dovranno rispondere. Diciamo che attualmente c'è solo la Legge 77 ma che con gli studi e con le analisi che ci sono possibili grazie a tali finanziamenti si cerca, con l'aiuto della Soprintendenza, di scandagliare altre strade di finanziamento, per poter poi avviare i lavori. Chiariamoci: la 77 di lavori non parla.

Ma sono studi e indagini preliminari a che cosa? A un progetto preliminare che permetta poi di andare a chiedere, per farsi dicono promotori verso lo Stato, o possono essere anche fondi Europei.

D.

Ma non è possibile pensare ad accordi di programma tra Regione, Provincia, Comune ecc., già in fase di redazione del Pdg e quindi organizzare anche un cronoprogramma delle attività in riferimento a tali accordi?

R.

Si, questo potrebbe essere. Ripeto, in questa prima parte del Pdg abbiamo avviato queste collaborazioni che ha definito questo accordo di programma ed è già una cosa molto importante, perché abbiamo un rapporto con il demanio tramite la Soprintendenza. Le mura, più di 7 km, sono tutte del demanio, quindi noi come comune di Siena non potremmo toccare un mattone o restaurare assolutamente niente, quindi anche per fare gli studi, le indagini, bisogna passare sempre tramite un'autorizzazione del demanio, proprietario del bene. La cosa è stata abbastanza favorevole per noi, perché la Soprintendenza è delegata alla tenuta del bene mura, e quindi, grazie appunto all'accordo con la Soprintendenza è stato possibile stilare questo accordo di programma che ci da

l'autorizzazione per avviare delle fasi di studio per poi procedere alla stesura di un progetto per il restauro delle mura che ci permetterà di andare a presentarsi per chiedere qualche finanziamento. Perché se non hai un progetto alla base ben fatto non riesci a chiedere i finanziamenti. Quindi stiamo lavorando per questo.

D.

Secondo Lei quale deve essere la relazione esistente tra la strumentazione urbanistica e il Pdg?

R.

È importante che ci sia una sinergia tra questi. La strumentazione urbanistica prevede il futuro della città, cioè quelle che sono le prospettive della città; il Pdg chiaramente deve leggere quello che è la programmazione urbanistica e da questa poi trarne gli indirizzi e le linee guida, e gli obiettivi che si pone. Chiaramente se si fa solo un'attività di conoscenza, il Pdg non ha una grande influenza. Ma se il Pdg interviene anche in ambiti del territorio, come nel nostro caso con il parco delle mura, può incidere in maniera fondamentale su quelle che sono le previsioni urbanistiche. Il discorso del recupero delle mura, ad esempio, è strettamente connesso con l'aspetto residenziale, quindi influisce sulla gestione dell'asticella tra la parte occupata dalla residenza e quella che non è residenza, il terziario.

D.

Mi piacerebbe capire proprio se è possibile fare questo.

R.

Allora il Regolamento urbanistico è stato costruito per questo, non è che è venuto a caso. Il Ru è stato costruito proprio conoscendo e sapendo qual'era l'importanza del sito UNESCO e qual'era quello che l'Amministrazione voleva fare per questo importante sito.

D.

Quindi mi sta dicendo che alcune scelte relative al sito UNESCO sono state prese già in fase di redazione dello strumento urbanistico? A Firenze, invece, alcuni studi partiti dall'Ufficio UNESCO poi in qualche modo hanno indirizzato anche delle scelte di tipo urbanistico, fino alla redazione di varianti per il Piano strutturale. Quindi è stato un po' l'inverso.

R.

Il comune di Siena ha avuto la fortuna che il Piano di gestione e il Regolamento urbanistico sono stati concepiti un po' insieme. Ma anche nel Piano strutturale già c'è l'idea di quelli che potevano essere gli obiettivi, o comunque le ambizioni del sito UNESCO che sono poi state riportate nel Pdg. Quindi il Pdg, che è partito nel 2010 e si è concretizzato nel 2011, è praticamente nato di pari passo con il Ru: il Ru è stato adottato nel maggio del 2010 e poi approvato definitivamente a gennaio 2011. Quindi tutto il lavoro propedeutico, tutta la parte di informazione, del quadro conoscitivo, è venuto fuori insieme. Dunque, è stato più facile per certi aspetti, perché non ci sono o non sono emerse incongruenze.

D.

Dunque sono state prese delle decisioni in parallelo?

R.

Esatto. E poi un altro aspetto è stato determinante affinché la struttura si configurasse già nel migliore dei modi: il referente o comunque il dirigente, l'arch. Valacchi, era anche il responsabile, insieme a me, della redazione di tutto il Regolamento urbanistico. Quindi c'è stata una sinergia di intenti, di idee, che non ha generato dei cannocchiali visivi diversi rispetto al tema, come è successo in altre Amministrazioni.

D.

In effetti in altre città italiane chi si è occupato della redazione del Pdg non ha curato anche l'elaborazione dei Piani urbanistici.

R.

Si perché in altre città il discorso è più riferito alla cultura. Io ho avuto modo di lavorare anche a Firenze e vedere. Lì la gestione del sito UNESCO è competenza dell'Ufficio cultura, o comunque di una branca della cultura. Nel nostro caso, invece, faceva parte della direzione del territorio, che per certi aspetti curava il centro storico. Ora è un po' cambiato l'organigramma, però a quel tempo curava anche tutta la fase di formazione della strumentazione urbanistica. Quindi questo ha determinato che la struttura partisse già in una certa maniera. Quindi penso che ci siano state meno difficoltà che per altre realtà.

D.

Il Piano di gestione è del 2011 e non ci sono stati aggiornamenti, però si dichiara che ogni 3 anni si dovrebbe procedere alla revisione del piano. State procedendo con la redazione del nuovo Piano? Quando sarà pronto?

R.

Si, stiamo già lavorando. In questi mesi abbiamo già preso accordi con la Soprintendenza regionale, con la Soprintendenza locale e con la Giunta. Abbiamo mandato un primo documento di analisi e pensiamo di definire una bozza a fine settembre-ottobre per poterla poi discutere con il Comitato di Pilotaggio. Il nuovo Pdg speriamo di farlo entro la fine dell'anno, così di avere la continuità nel 2014. Questa chiaramente è solo un'ipotesi.

D.

Vorrei, poi, farle qualche domanda anche relativa al Piano strutturale (Ps) e al Regolamento urbanistico (Ru). Nel Ps si fa molto ricorso al Programma Complesso di Intervento che prevede la concertazione di soggetti pubblici e privati. Se ne è avviato qualcuno?

R.

Se ne è avviato uno, l'ATI 1, l'intervento relativo al Polo scientifico e tecnologico. O meglio, c'è stata tutta una fase di formazione, quindi abbiamo fatto il Piano complesso di intervento, è stato discusso in consiglio comunale per l'adozione e poi, successivamente la fase di pubblicazione, è stato approvato. Quindi teoricamente è approvato. Abbiamo fatto anche la convenzione però purtroppo di questo piano non è seguita un'attuazione, come avremmo voluto. Questo, però, non dipende da noi, ma dipende dalla parte privata che è la Novartis. Ci sono dei problemi logistici dovuti ai temi della Novartis che sta vendendo alla GSK che è un'altra azienda farmaceutica e quindi sta rimodulando le proprie attività nel territorio e non ha dato seguito, se non per le parti di intervento edilizio diretto, ma poca cosa rispetto a quello che era previsto nel PCI. Quindi direi che è stato definito e chiuso nell'iter procedurale, ma non si è poi concluso nella fase attuativa ed operativa. Comunque, come saprai, nella nuova normativa regionale che sta definendo la revisione della legge 1, i PCI saranno messi da parte; quindi questa dei PCI penso che sarà un'esperienza da ritener conclusa.

D.

Un'altra esperienza significativa mi sembrava quella relativa allo Schema metropolitano di area senese (Smas). Mi può dire qualcosa in merito?

R.

Quello dello Smas è stata, un'attività per certi aspetti molto pionieristica, soprattutto alla luce di questi nuovi eventi, come l'unione dei comuni di cui si sta parlando già da mesi. Nella nostra realtà già cominciano ad essere trattate nella pratica queste necessità di fare squadra. Quindi è stata una cosa molto interessante, anche se per certi aspetti migliorabile. Lo Smas ha fatto comodo ai sei comuni che hanno partecipato per la redazione dei propri strumenti urbanistici, quindi i successivi Piani strutturali e Regolamenti urbanistici. L'esperienza è stata, quindi, positiva, però poteva essere conclusa in maniera diversa se la Provincia avesse avuto più coraggio, avesse fatto da coordinatore e avesse tradotto questo sforzo in un programma strategico il quale poteva, poi, essere comodo anche alla Provincia. Se la Provincia avesse fatto questo, poteva venir fuori qualcosa di ancora più interessante. Comunque complessivamente direi che è stata una cosa positiva, soprattutto alla luce dei temi affrontati in questi giorni. Abbiamo necessità di unire le forze dei vari enti locali che chiaramente da soli non riescono a programmare, non possono programmare quelle che sono le valenze del territorio in un'ottica di un'organizzazione complessiva e quindi direi positiva. Come tutte le cose tirando le somme si può dire che ovviamente qualche cosa potrebbe essere migliorata e cambiata, però comunque nel complesso interessante.

D.

Tra gli obiettivi delle politiche per gli insediamenti produttivi e il turismo del Piano strutturale c'è quello di regolamentare il settore agrituristico prevedendo, appunto, «l'introduzione di una disciplina con cui regolamentare nell'ambito dei beni storico-architettonici la creazione di nuove aziende agrituristiche al fine di evitare un incremento eccessivo dell'offerta nonché il degrado e lo snaturamento degli stessi nel territorio aperto». È stata introdotta tale disciplina?

R.

No, perché questa disciplina doveva tradursi da un programma. Quindi, se la cosa avesse avuto un compimento corretto, tutti i comuni avrebbero firmato un accordo, siglato sotto l'egida della Provincia e questo avrebbe poi portato ad un programma strategico, dove

venivano attuate le indicazioni che poneva lo Smas. Alcuni di questi sono stati fatti: tanti comuni di propria sponte hanno portato avanti certe strategie, altri meno. Quindi manca, come dicevo prima, la regia di quello che poteva essere il soggetto primario, cioè la Provincia. La Provincia avrebbe potuto dire: tramite il Piano territoriale di coordinamento io gestisco, io organizzo e faccio da tutor e da coordinamento. Non c'è stato questo coraggio o non lo so, non entriamo nei meandri politici, e quindi diciamo che queste linee guida sono state prese volontariamente da alcuni e da altri no. Il comune di Siena il discorso di gestione del territorio aperto ha cercato di integrarlo con il Regolamento urbanistico, altri più o meno no. Diciamo così.

D.

All'art. 150 delle Ntc del Ps si parla del monitoraggio del piano. È stata redatta la relazione di sintesi prevista delle attività svolte?

R.

Nel Ps si dichiara anche che il Ru deve organizzare e gestire tale monitoraggio. Noi stiamo facendo questo monitoraggio o comunque stiamo mettendo a punto il sistema di monitoraggio anche perché la Legge regionale ci chiede che gli atti di governo del territorio, successivamente al secondo anno dall'approvazione, devono provvedere o comunque iniziare la procedura di monitoraggio. Lo stiamo facendo. Abbiamo fatto un software dedicato a questo e abbiamo messo dentro quasi tutte le pratiche edilizie, ci mancano solo gli ultimi mesi del 2014, poi teoricamente siamo arrivati.

D.

Questo potrebbe essere utile anche per monitorare gli interventi edilizi diretti che si effettuano sul territorio?

R.

Si, questo sistema va ad analizzare non solo gli interventi edilizi diretti, ma quelle che sono tutte le attività che producono trasformazioni del territorio o del carico urbanistico. Quindi dai nuovi lotti, alle nuove edificazioni, alle nuove lottizzazioni. Sono monitorati anche i nuovi piani di miglioramento agricolo-ambientali, quindi anche l'edificazione sulla zona agricola e poi tutte le iniziative dirette, quindi le ristrutturazioni, i frazionamenti, i cambi di destinazioni d'uso, ecc.

D.

Avete realizzato voi un software per la gestione di questi dati?

R.

Si, anche perché non esiste e quindi bisogna che qualcuno si arrangi. Tanti preferiscono farlo manualmente noi abbiamo preferito avere un supporto informatizzato che una volta concluso ci desse anche una visibilità esterna.

D.

Immagino che poi pubblicherete questi documenti anche sul sito?

R.

Certo, il prossimo passo è proprio questo: fare una pagina apposita.

D.

Passiamo al Regolamento urbanistico. Nel Piano ho rilevato una serie di elementi positivi come: la volontà di mantenere la funzione rurale fuori dal centro urbano, la questione degli interventi previsti sugli edifici di scarsa qualità, prevedendo demolizioni con trasferimento dei volumi in ambito urbano, quindi la questione dei crediti edilizi. Poi c'è una grande attenzione al tema del paesaggio, al rapporto tra costruito e natura, ecc. Su un punto però vorrei qualche chiarimento. Mi riferisco all'art 18 delle Nta in particolare al comma 2. Non si rischia di generare dei falsi storici in quanto si consente «la ricostruzione là dove sia certa la forma originaria dell'edificio»? O comunque di cancellare le stratificazioni dell'edificio?

R.

Si ma questo non è che lo fa immediatamente, cioè si deve fare un progetto di restauro. Un progetto di restauro che è poi valutato e comunque c'è tutta una parte anche di competenza della Soprintendenza.

D.

Si, ma non mi è chiaro perchè in questa fase date già delle indicazioni di carattere, come dire, qualitative, prestazionali dell'intervento. Non sono, appunto, delle decisioni da prendere in una fase successiva? In un progetto definitivo e poi esecutivo?

R.

Dunque nel nostro ordinamento c'è il piano di recupero; il progetto di restauro è uno snellimento del piano di recupero. Il piano di recupero deve passare dal consiglio comunale e deve seguire tutte le varie fasi essendo un piano attuativo. Allora per evitare queste ingessature si prevede il progetto di restauro quale snellimento del piano di recupero. Tutto il Regolamento urbanistico fissa il centro storico come un tessuto dove il massimo intervento è il risanamento conservativo. Quando ci sono dei casi particolari per cui il risanamento conservativo non è sufficiente alla manutenzione, o meglio al ripristino dell'organismo edilizio, o alla organizzazione dell'organismo edilizio, si può passare tramite il progetto di restauro. Il progetto di restauro non viene approvato in maniera canonica dal consiglio comunale, ma con le solite modalità del piano di recupero va ad analizzare e deve proporre dei progetti metodologici che dimostrano la necessità di fare delle determinate cose, che queste vanno poi approvate dagli organi preposti, dalla Soprintendenza, ecc. Quindi non è un tout court, è semplicemente uno snellimento di una pratica che è prevista dall'ordinamento italiano.

Quindi se lei dimostra metodologicamente che quella superfetazione è una superfetazione e che quindi non ha una logica nell'organismo edilizio originale, la può demolire.

Quindi mantenendo le solite priorità e caratteristiche del piano di recupero, che è uno strumento previsto dall'ordinamento, viene proposto e messa l'attenzione nel progetto di recupero. Progetto di recupero che non vuol dire liberalizzare e fate come vi pare, vuol dire solo che certi aspetti vengono fatte delle analisi, delle verifiche, e poi queste vanno approvate. Invece di portarlo in consiglio, poi in adozione, poi dopo la pubblicazione in approvazione, si snellisce nel fatto di un passaggio tramite la Soprintendenza, tramite la Commissione del paesaggio, se ce ne fosse bisogno, e tramite la commissione edilizia interna e viene diciamo trattato in questa maniera.

D.

Io non capivo perché questo tipo di indicazioni si danno in questa fase ecco.

R.

Il Ru da queste indicazioni perché si è visto con l'esperienza che con il risanamento conservativo, che interviene su edifici storici, non è sempre possibile in maniera coerente facendo riferimento alla legge 380 sull'urbanistica e l'edilizia. E quindi per far sì che si possa fare qualche cosa un pochino anche più consistente, ma ripeto consistente verso la

finalità del mantenimento dell'organismo edilizio è previsto di fare questo progetto di restauro che praticamente per certi aspetti potrebbe introdurre in qualche parte del complesso elementi di ristrutturazione. Ma lo si fa sempre tramite un'analisi, una verifica, un lavoro metodologico che mi dimostra che quella parte lì è una superfetazione non è un elemento originario, però mi dà la possibilità di intervenire recuperando magari, o comunque ristabilendo degli elementi comunque anche, ad esempio, di staticità delle volte, perché con il risanamento conservativo non si può.

D.

Parla del miglioramento strutturale?

R.

Si anche del miglioramento strutturale. Quindi è stata introdotta questa finestra che però non vuole dire attenzione grimaldello, apertura, quindi una testa di ariete nell'organizzazione complessiva del recupero e restauro degli edifici del centro storico. Ma dice: va bene, c'è uno studio filologico, che deve dimostrare che i solai, i paramenti orizzontali erano lì, quindi devo avere un documento storico che mi dica delle cose. Anche se potrebbe sembrare molto, però per ripristinare e restaurare l'organismo edilizio e comprovandone la necessità, potrei dire che ho bisogno di spostare la posizione del solaio, oppure effettuare con tecniche e materiali originali la ricostruzione di parti di cui sia stata certa la forma e il materiale originario. Sai gli obiettivi e le scuole del restauro sono molto variegate, perché c'è chi sostiene che non si debba toccar niente, chi invece che si può toccare ma quando si frana facendo, però, vedere la differenza di materiali e di posatura di materiale, ecc.

Io mi sono laureato in caratteri stilistici dei monumenti e restauro, a Firenze, e credo che il restauro è finalizzato a quello che poi è l'organizzazione finale del documento. Per esempio, se consideriamo le mura cittadine, vediamo che queste sono state restaurate più volte, ma sono state anche rifatte più volte. Cioè se si partiva da una situazione lasciamo stare tutto com'era a quest'ora erano molto probabilmente dei ruderi e invece bene o male oggi ci sono. Però per esempio l'arch. Franchini della Soprintendenza ha fatto l'ultimo restauro e ha preferito lasciare il nuovo materiale che ha inserito in maniera visibile. L'ha arretrato di qualche centimetro, quindi si vede la differenza e quello è un sistema che viene da un'analisi, da uno studio, da delle riflessione e che ha prodotto comunque degli effetti positivi, perché il monumento si è mantenuto. Però vorrei rassicurarla, la storia di

Siena non è miope nel discorso dell'attenzione al restauro, però purtroppo tra la teoria e la pratica c'è sempre una cosa di mezzo e necessita anche a volte di elementi di riflessione. Noi abbiamo cercato di creare una parentesi, una apertura alla riflessione e alla ponderazione con questo comma e chiaramente non è che, torno a ripetere, era una facilitazione per dire fate come vi pare, anche perché questa deve essere autorizzata, perché il principio guida è l'articolo del restauro e del risanamento conservativo, questa è una cosa che comunque esula ed è oltre e che deve essere comunque approvata e verificata dagli organi competenti, quindi la Soprintendenza, ma anche gli uffici preposti. Tra l'altro non è mai stata utilizzata.

D.

Le chiedo, infine, lo stato di avanzamento del Regolamento urbanistico che mi ha detto state monitorando. Perché il Ru è del 2011 e quindi dovrebbe mettere in atto circa 1/3 delle previsioni strategiche previste dal Ps. Partendo dallo scenario 0 che è il 2011 (anno di approvazione del Ru) fino allo scenario 0+5 anni (quindi la durata del Ru), ora nel 2014 quindi dopo 3 anni, qual è lo stato di avanzamento?

R.

Ma, lo stato di avanzamento non è molto positivo. O meglio non si è attuato tutto quello che era prevedibile per una serie di motivazioni semplicissime. Ad esempio il sistema economico finanziario, la crisi del mattone deriva dalla bolla che si è sgonfiata, l'espropriazione ecc. Noi, in realtà, non avevamo messo tanti elementi per l'espropriazione, ma comunque il cittadino, l'imprenditore, o comunque il proprietario si trova in difficoltà perché non c'è più possibilità di finanziamento. Cioè se per fare anche una ristrutturazione, un cambio di destinazione d'uso che costava poche decine di migliaia di euro, insomma 10000-20000 euro, la gente si trova in difficoltà, perché le banche non hanno più un potere trainante dei finanziamenti che avevano fino a poco tempo fa e finchè non si riapre qualcosa a livello economico, difficilmente dunque si riprenderanno le attività sul territorio. Io non parlo delle grandi trasformazioni, ma anche per l'attività minuta che riguarda il piccolo ampliamento, la ristrutturazione, il cambio di destinazione d'uso, anche quell'aspetto della rottamazione edilizia che sono tutti interessanti e non viene messa in pratica perché ci vuole la parte economica. A discorsi si fa tante cose il problema è che manca la parte economica. Quindi diciamo che di tutto quello che si era detto o comunque programmato penso, ora non ho dati certi, ma non

penso che siano stati, avviati moltissimi, cioè le ATI non sono state avviate, se non appunto quella che si diceva prima del Parco scientifico e tecnologico, ma altre ATI non ce ne sono state. C'è qualche trasformazione urbana che sta partendo, ci sono diverse aree di riqualificazione (schede AR) che sono partite e che si stanno concludendo e poi ci sono alcuni progetti NET quelli di trasferimento delle volumetrie. Ce ne sono 4-5.

D.

Va bene così, la ringrazio. Vuole aggiungere altro?

R.

No, diciamo che stiamo lavorando a questa nuova formulazione o comunque aggiornamento del Pdg e poi vediamo magari ci possiamo risentire quando siamo più in là.

Considerazioni

Dall’analisi dei Pani urbanistici e di quello UNESCO redatti per la città di Siena emerge, innanzitutto, che il Regolamento urbanistico e il Piano di gestione sono stati redatti nello stesso arco temporale. Il comune di Siena, infatti, è dotato di un Piano strutturale del 2007, di un Regolamento urbanistico e di un Piano di gestione del 2011. Si evince, poi, che il perimetro UNESCO coincide con la Unità territoriale organica elementare 1 del Piano strutturale e con il tessuto insediativo ‘centro storico’ individuato dal Regolamento urbanistico. Il Pdg ha acquisito tutto il quadro conoscitivo del piano strutturale e ha fatto propri obiettivi e strategie previsti dal Ps e poi declinati operativamente dal Ru.

L’attenzione degli strumenti urbanistici alle questioni relative il sito UNESCO è rilevante: già il Ps identifica il Sito con una Unità territoriale organica elementare (Utoe 1), prevedendone specifiche strategie ed obiettivi.

Le strategie di sviluppo territoriale previste dal Piano strutturale per la Utoe 1-Sito UNESCO sono poi state declinate nei 5 Piani d’azione previsti dal Pdg. Le strategie del Ps risultano le seguenti: conservare l’integrità dell’impianto urbanistico e architettonico del centro antico attraverso l’attività di manutenzione e restauro del patrimonio storico; mantenere la presenza fisica ed il ruolo sociale delle Contrade, attraverso la valorizzazione delle strutture gestite dalle Contrade come luoghi privilegiati per la promozione de attività socio-culturali e identitarie; assicurare qualità e fruibilità diffusa agli spazi pubblici, sia pavimentati che verdi (valli, giardini, orti), valorizzandoli con interventi di manutenzione e di incremento della fruibilità pubblica, in particolare nell’ambito delle valli verdi *intra moenia*; contrastare il fenomeno di affermazione della monofunzionalità commerciale o direzionale, favorendo la diversificazione delle funzioni e delle attività economiche di qualità nel tessuto storico, tutelando gli esercizi commerciali e dell’artigianato di servizio di valore storico e favorendo l’insediamento di edilizia residenziale; promuovere attività ed iniziative di elevato livello culturale e sociale, anche attraverso la valorizzazione del Santa Maria della Scala; migliorare la mobilità attraverso una nuova regolamentazione del traffico e degli orare delle Ztl, anche al fine di incrementare la vivibilità e la qualità degli spazi pubblici.

I piani di azione del Piano di gestione sono, invece stati così declinati: Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio; Piano di azione per la

sicurezza dell’ambiente urbano; Piano di azione per la ricerca e la conoscenza; Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo) Piano di azione per la mobilità.

Dalle indagini conoscitive svolte in fase di redazione del Piano strutturale e poi integrate dal Regolamento urbanistico è emerso che la città dentro le mura è interessata da flussi di spopolamento e questo sta minacciando l’identità stessa della città fortemente connotata dalla presenza delle 17 contrade. Il Regolamento urbanistico, mediante apposita normativa, individua le destinazioni d’uso ammissibili nei diversi sistemi insediativi. Tale apparato normativo sostituisce il Piano delle Funzioni vigente prima dell’approvazione del Regolamento urbanistico. Nel tessuto insediativo Centro storico che coincide con il perimetro UNESCO sono ammesse le seguenti funzioni: residenza, artigianato di servizio, esercizi di vicinato, uffici privati, studi professionali e sedi di associazioni, punti di informazione turistica, banche, assicurazioni, agenzie di cambio valuta, centri di elaborazione dati, garage e rimesse a livello delle strade.

Dal colloquio con l’arch. Valentini è emerso quanto già si percepiva dalla lettura dei Piani citati: il Ru è stato costruito già conoscendo quale era l’importanza del sito UNESCO e quali erano le politiche che l’Amministrazione comunale voleva mettere in atto per quella specifica parte di territorio. Dunque alcune scelte progettuali sono state prese in fase di redazione dello strumento urbanistico e poi recepite dal piano gestionale. Si ricorda, a tal proposito, che il dirigente, nonché responsabile del sito UNESCO, l’arch. Valacchi era anche il responsabile, insieme all’arch. Valentini, della redazione di tutto il Ru. L’Ufficio UNESCO, infatti, è afferente alla direzione territorio.

Entrando nel merito dei contenuti dei Piani urbanistici, si evidenzia che una grande attenzione è riservata al tema del paesaggio; ricordiamo che il territorio senese è quasi completamente sottoposto a vincolo paesaggistico ai sensi del RD 3267/23.

Di particolare interesse risulta, ad esempio, lo statuto degli ecosistemi e del paesaggio del Piano strutturale dove sono sviluppate tre letture differenti del paesaggio: ecologia del paesaggio; forme dei paesaggi rurali; caratteristiche agricole del territorio comunale. Ne consegue che tre sono le finalità da perseguire: incrementare il grado di naturalità del territorio, tutelare e migliorare la qualità del paesaggio, sostenere una attività agricola efficiente e compatibile.

In particolare, relativamente alla finalità *Tutelare e migliorare la qualità del paesaggio rurale*, il Ps fa tre scelte importanti, ovvero: coinvolgere i programmi di miglioramento agricolo ed ambientale (PMAA) nelle strategie di governo del paesaggio; considerare gli

esiti paesaggistici delle trasformazioni che interessano gli edifici del territorio aperto (soprattutto se di valore storico), ovvero delle modifiche che riguardano l'area di transizione tra l'edificio ed il paesaggio (il resede) che di volta in volta può essere costituito da giardini storici, pertinenze funzionali; subordinare alcune trasformazioni (ad esempio le variazioni di destinazione d'uso) non tanto e non solo a garanzie di carattere edilizio ma anche al miglioramento delle relazioni tra edificio e contesto.

Si è quindi tentato di creare un collegamento inscindibile tra la disciplina del paesaggio e la disciplina delle trasformazioni sia degli assetti agricoli che dei beni storico-architettonici del territorio aperto.

Sempre con riferimento al Ps, quello che risulta particolarmente innovativo è lo Schema metropolitano di area senese (Smas) che ha visto il coinvolgimento di sei comuni. Ma, come è emerso dal colloquio con l'arch. Valentini, le indicazioni poste dallo Smas non si sono poi tradotte in un programma strategico. Quindi, lo Smas pur essendo stato un punto di riferimento per la redazione degli strumenti comunali dei comuni che vi hanno preso parte, non si è tradotto in uno strumento operativo.

Si ricorda, poi, che il Ps si fonda su una politica di recupero degli edifici dismessi, ma prevede comunque la realizzazione di nuovi edifici, la quale, però, dovrà essere corredata da interventi di compensazione urbanistica. In particolare per quanto concerne la realizzazione di nuove residenze si ipotizza di recuperare edifici dismessi per una quota pari al 40% del fabbisogno dimensionamento, il restante 60% dovrà provenire da nuova edificazione. Non si adotta, dunque, una politica di consumo di suolo '0' come invece è avvenuto per la città di Firenze.

Ma le strategie individuate dal Piano strutturale, da compiersi in un arco temporale di 20/25 anni, devono essere declinate dai diversi Regolamenti urbanistici i quali perdono di efficacia dopo cinque anni dall'approvazione. Il Regolamento urbanistico del comune di Siena è stato approvato nel 2011 e si fonda sulla logica della polarizzazione, integrazione e riequilibrio e della reticolarità. Per le 12 Aree di trasformazione integrata previste dal Piano strutturale, il Regolamento urbanistico effettua una valutazione di priorità stilando una graduatoria delle ATI da realizzare con maggiore urgenza. Le prime quattro ATI della graduatoria (Parco Scientifico tecnologico, Polo abbadia-Renaccio, Parco urbano, Nuovo centro sportivo polivalente) rappresentano le operazioni da svolgersi con la massima lena. Si evidenzia che dopo più di 3 anni dall'approvazione del Ru nessuna ATI è stata realizzata; si è avviata solo quella relativa al Polo scientifico e

tecnologico, dove è stato approvato il Piano complesso di intervento, ma le operazioni sono momentaneamente bloccate.

La difficoltà di attuazione delle previsioni del Regolamento urbanistico è ascritta dall'arch. Valentini alla crisi economica che ha interessato la città di Siena e tutta l'Italia. Dall'attività di monitoraggio prevista per il Regolamento urbanistico dalla L.R. Toscana n.1 del 2005, sta infatti emergendo che non solo i grandi interventi stentano a trovare pratica attuazione ma anche quelli di più modesta entità, come i cambi di destinazione d'uso, le ristrutturazioni interne, ecc.

Per quanto riguarda la disciplina ordinaria, il Ru individua per i diversi tessuti insediativi le diverse tipologie di intervento ammissibili. I tipi di intervento edilizio disciplinati dal Ru sono: manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, manutenzione straordinaria con restrizioni, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, demolizione con fedele ricostruzione, demolizione con ricostruzione, ristrutturazione con addizione funzionale, demolizione con trasferimento di volume, nuova edificazione, nuova edificazione a seguito di trasferimento di superficie esistente, ristrutturazione urbanistica (art. 26 Nta). Il Ru definisce le diverse tipologie di intervento. L'intervento di restauro e risanamento conservativo, però, sembra essere volto ad un intervento di tipo filologico. Al comma 4 dell'art. 29, infatti, si dichiara che: «*La realizzazione di interventi di restauro e risanamento conservativo è sempre subordinata alla demolizione delle eventuali superfetazioni afferenti l'edificio sul quale l'intervento deve essere realizzato. La demolizione è finalizzata al ripristino dell'impianto architettonico e tipologico dell'edificio e al risanamento degli spazi pertinenziali*». Ed anche con riferimento al progetto di restauro, che come esposto dall'arch. Valentini è stato pensato quale intervento alternativo al Piano attuativo, si dichiara che esso «*ha quale scopo primario la conoscenza e la salvaguardia degli elementi constituenti la struttura storica e fisica degli edifici di rilevante valore architettonico, ai fini della conservazione e del rispetto dei loro caratteri e valori, sovente oggetto di vincoli di tutela*.

Il progetto di restauro è redatto con l'obiettivo di guidare gli interventi edilizi nel rispetto degli aspetti formali, spaziali e storici dell'edificio, e conduce alla formulazione di una proposta metodologica che dimostri, oltre alla necessità di interventi puramente conservativi, anche la eventuale fattibilità di interventi quali demolizioni di superfetazioni considerate incongrue, stamponature considerate coerenti con gli elementi compositivi che si vogliono salvaguardare o ripristinare, spostamenti di

elementi strutturali orizzontali e verticali nelle loro posizioni originarie e realizzati con tecniche e materiali originali, ricostruzioni di parti di cui sia certa la forma e il materiale originale, e considerati coerenti con gli obiettivi del restauro. Il progetto di restauro può comportare anche trasformazioni diverse da quelle ora elencate, proponendo motivatamente l'utilizzo di materiali non originali e trasformazioni legate a forme di riuso innovative. Il progetto di restauro è corredata da una dettagliata indagine storico-filologica, da un rilievo geometrico e fotografico»⁶⁴.

Entrando nel merito dei contenuti del Piano di gestione, come già detto, questo fa proprie le strategie e gli obiettivi del Piano strutturale e del regolamento urbanistico e contiene un paragrafo dal titolo ‘Ipotesi di raccordo tra PdG e piani e progetti settoriali’. Nel paragrafo si dichiara che «*per dare continuità ad un effettivo governo del sito attento ai problemi della tutela e della valorizzazione, è necessario stabilire un raccordo tra i contenuti ‘statutari’ del Piano e quello dei piani e progetti settoriali dell’Amministrazione comunale e degli altri soggetti istituzionali che operano sul territorio del Sito. Viceversa, sarà importante nelle successive fasi di gestione e monitoraggio del Piano di Gestione, che le varie programmazioni accolgano priorità ed obiettivi contenuti nel Piano medesimo, per l’intero periodo di riferimento»⁶⁵.*

La redazione ha seguito l’iter metodologico proposto dal Ministero; la struttura che ne deriva è sintetica e di facile lettura.

Nella Parte Quarta del Piano sono definiti gli obiettivi e le strategie del piano dalle quali derivano i cinque Piani di Azione settoriali, così definiti: 1. Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio; 2. Piano di azione per la sicurezza dell’ambiente urbano; 3. Piano di azione per la ricerca e la conoscenza; 4. Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo); 5. Piano di azione per la mobilità.

I progetti previsti per i cinque Piani di azione sono molto diversi tra loro ed è sempre individuato quale soggetto attuatore il comune di Siena.

Dopo tre anni dall’approvazione del piano si segnala che per quanto riguarda il Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio degli otto progetti segnalati tre sono stati eseguiti, uno eseguito in parte, due in corso di attuazione e due non attuati. I progetti eseguiti risultano: Restauro ex Convento Sant’Agostino, Restauro

⁶⁴ Regolamento Urbanistico di Siena, cit., Relazione Generale, p. 55.

⁶⁵ E. BURRONI, P. D’ORSI, F. VALACCHI, *Piano di Gestione Sito UNESCO...* cit., pp. 56-57.

Loggia Collegio Tolomei e facciate, Riqualificazione Fonti di Follonica; Ripulitura facciate e monumenti (degrado provocato da nidificazione ed escrementi dei colombi); Raccolta dei rifiuti (differenziata).

Per il piano di azione per la sicurezza dell’ambiente urbano sono stati realizzati i progetti relativi all’attuazione del Regolamento di Tutela degli Animali e al Rafforzamento del centro per la cura e la custodia di gatti randagi bisognosi di cure con ambulatorio veterinario. L’illuminazione completa del centro storico è, invece, eseguito all’80%.

Relativamente al Piano di azione per la ricerca e la conoscenza, invece dei cinque progetti proposti solo uno è stato eseguito ossia quello relativo alla creazione dell’ufficio UNESCO.

Degli otto progetti proposti nel Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo) ne sono stati attuati quattro: Creazione Osservatorio turistico Progetto Spin Eco; Forum permanente del turismo; Via Francigena (Via Francigena in festa, Taccuino del Viaggiatore); Rafforzamento turismo sociale, turismo didattico, congressuale, trekking urbano.

Infine per il piano di azione per la mobilità è stata effettuata la revisione e il completamento della ZTL finalizzato ad un minor utilizzo delle auto sulle vie del centro. È, inoltre, emerso che l’Ufficio UNESCO con l’utilizzo di fondi reperiti grazie alla Legge 77 del 2006 sta tentando di indagare altre possibili fonti di finanziamento.

Il comune di Siena ha siglato un accordo con la Soprintendenza per lo studio e le indagini da effettuarsi sulle mura della città. Tale lavoro sarà propedeutico per la redazione di progetti necessari, ad esempio, per la richiesta di finanziamenti da parte della Comunità Europea.

Si segnala, infine, che l’Ufficio UNESCO sta provvedendo alla redazione del nuovo Piano di gestione.

Apparato fotografico



Fig. 75 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 76 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 77 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 78 – Area di trasformazione integrata 5-Parco urbano, prevista dal Regolamento urbanistico_Non realizzata



Fig. 79- Quartiere Salicotto



Fig. 80- Edificazione fuori porta Romana



Fig. 81 – Divisione del territorio in contrade che «rappresenta un esempio unico di connubio tra cultura immateriale e forma fisica della città»



Fig. 82 – Divisione del territorio in contrade

3.5 Il Sito ‘Centro storico di Napoli’

Prima di compiere l’analisi dei Piani vigenti per Napoli risulta interessante citare un testo di Marotta scritto per la città e i suoi abitanti:

«Ecco una città e un popolo ferocemente percossi dalle sventure della guerra, e sul conto dei quali si pronuncia spesso la parola ‘eroismo’. Questo termine marmoreo io lo ritengo tuttavia superato, agli effetti umani, dalle caratteristiche di un qualsiasi don Ignazio.

La possibilità di rialzarsi dopo ogni caduta; una remota, eredità, intelligente, superiore pazienza. Arrotoliamo i secolo, i millenni, e forse ne troveremo l’origine nelle convulsioni del suolo, negli sbuffi di mortifero vapore che erompevano improvvisi, nelle onde che scavalcavano le colline, in tutti i pericoli che qui insidiavano la vita umana; è l’oro di Napoli questa pazienza. Sono molto antichi i ‘sette spiriti’ di don Ignazio; perciò egli non può allontanarsi da Mergellina, dove risiedono i suoi allievi di chitarra. Il mare è a due passi, assorto e solenne davanti a questo martirio come un’acquasantiera. Non appena il cielo sarà sgombro di minacce [...] i napoletani intingeranno le dita in questa cara acqua benigna, e fattisi il segno della Croce ricominceranno a lavorare e a ridere»¹.

¹ G. MAROTTA, *L’oro di Napoli*, 1947, edizione consultata Grandi Classici Bur, 2013, p. 27.

Per approfondimenti sull’evoluzione storico-urbanistica della città di Napoli si rimanda ai seguenti testi: AA. Vv., *Il centro antico...* cit.; A. AVETA, *Aspetti metodologici del restauro...* cit.; BUCCARO A., *Istituzioni e trasformazioni urbane nella Napoli dell’Ottocento*, ESI, Napoli 1985; AA. Vv., *Il regno del possibile...* cit., 1986; AA. Vv., *Il regno del possibile...* cit., 1987; AA. Vv., *Rigenerazione dei centri storici...* cit.; AA. Vv., *Il borgo dei Vergini. Storia e struttura di ambito urbano*, a cura di BUCCARO A., CUEN, Napoli 1991; ALISIO G.C., BUCCARO A., *Napoli millenovecento. Dai catastali del XIX secolo ad oggi: la città, il suburbio, le presenze architettoniche*, Electa, Napoli 1999; BUCCARO A., MATAKENA G., *Architettura e urbanistica dell’età borbonica. Le opere dello stato, i luoghi dell’industria*, Electa, Napoli 2004; L. DI MAURO, G. VITOLO, *Breve storia di Napoli*, Pacini editore, Ospedaletto (Pi) 2006; AA. Vv., *Architettura e scultura*, a cura di ALISIO G., Electa, Napoli 1997; AA. Vv., *L’architettura a Napoli tra le due guerre*, a cura di DE SETA C., Electa, Napoli 1999; AA. Vv., *I centri storici della provincia di Napoli. Struttura, forma, identità urbana*, a cura di DE SETA C., BUCCARO A., ESI, Napoli 2009; AA. Vv., *Restauro e riqualificazione...* cit.

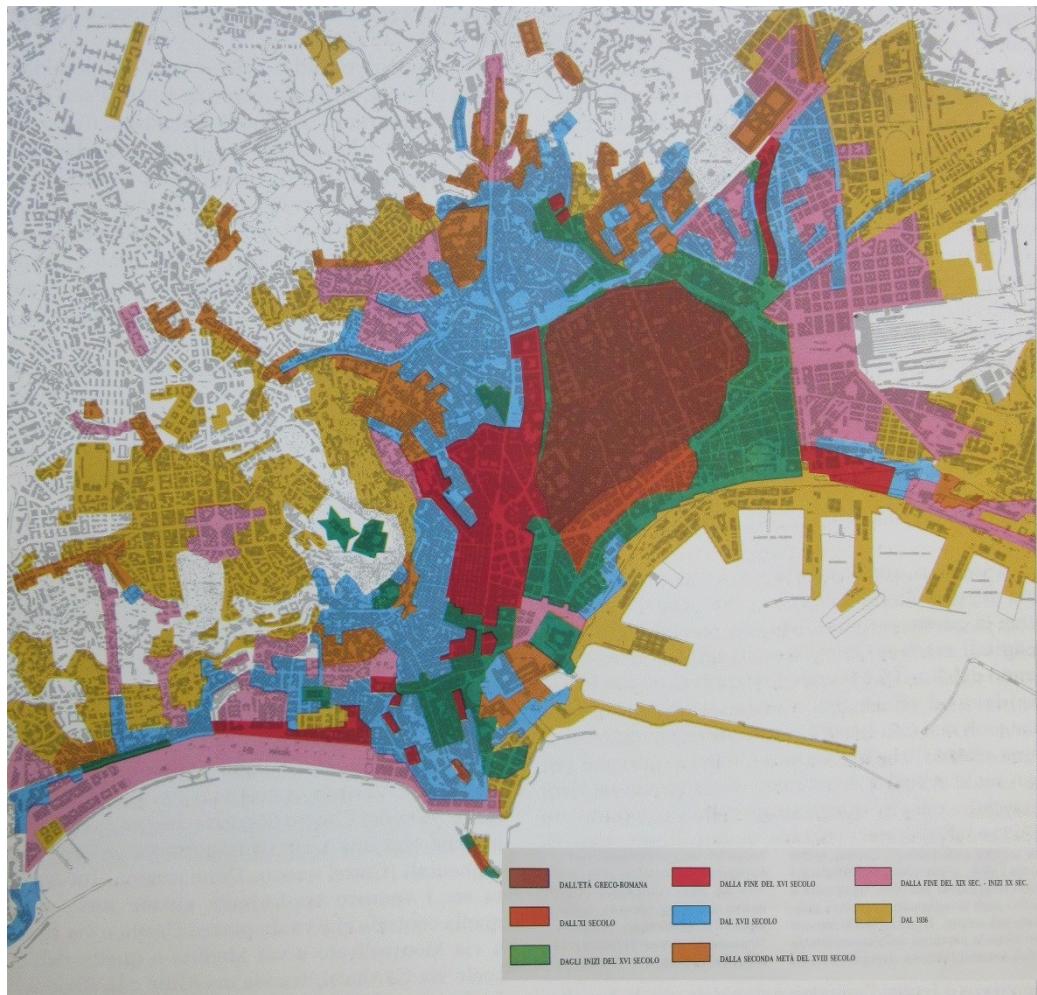


Fig. 83 – Sviluppo storico della città (AA. Vv., *Rigenerazione dei centri storici...* cit., 1988, Vol. I, p. 79)

Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Variante al Prg-centro storico, zona orientale, zona nordoccidentale del 2004)

Variante al Piano regolatore generale

La città di Napoli non è ancora dotata di un Piano urbanistico comunale, come previsto dalla legge della Regione Campania n. 16 del 2004. La Variante del piano regolatore generale-centro storico, zona orientale, zona nordoccidentale del 2004 costituisce, di fatto, il nuovo Prg di Napoli. Il processo di redazione della variante è stato avviato nel 1994.

Nella premessa alla Variante si dichiara che il piano vuole essere un piano di riqualificazione in quanto si escludono ulteriori espansioni della città e si intende

restaurare il centro storico, valorizzare le aree verdi, recuperare le aree dismesse e riformare il sistema della mobilità.

A tal fine la Variante prevede interventi diretti e piani urbanistici attuativi i quali, però, riguardano solo il 13% del territorio (il 15% se si estende questa statistica anche alla variante per la zona occidentale).

Le analisi preliminari alla redazione del Piano hanno registrato una perdita di popolazione: le famiglie più giovani del ceto medio si spostano verso l'hinterland in cerca di abitazioni. Per invertire tale tendenza bisognerebbe realizzare più di 200 mila nuove stanze, ma il Piano ritiene compatibile con le condizioni urbanistiche cittadine la realizzazione di soli 13 mila vani. Si ritiene, dunque, che il problema della residenza si dovrebbe risolvere nell'area metropolitana ed un buon sistema di trasporto su ferro dovrebbe, poi, permettere la mobilità di tale popolazione che comunque continua a lavorare nel centro della città e ad utilizzare i servizi che essa offre².

Altro tema rilevante della variante è quello della attrezzatura verde a carattere metropolitano che consiste nell'insieme di due parchi: il parco delle colline di Napoli e il parco del Sebeto.

Si prevedono, poi, altri parchi di nuovo impianto (senza considerare quello di Bagnoli) derivanti dalla dismissione delle industrie, che si connettono con la fascia verde collinare³.

Per quanto concerne le politiche di intervento adottate per il tessuto storico «*si prevede una normativa quasi esclusivamente per intervento diretto*»⁴. Per il centro storico è stata effettuata una classificazione degli edifici per tipologie dei fabbricati e degli spazi liberi; per ognuna di esse è stato, poi, associato un articolo delle Norme tecniche di attuazione che stabilisce gli interventi edilizi ammessi e le utilizzazioni consentite⁵.

La Variante suddivide il territorio comunale in 6 aree⁶ così come previsto dal D.M. 1444 del 1968.

² *Variante al Piano regolatore generale di Napoli*, 2004, Relazione Generale, pp. 7-9.

³ *Ivi*, p.10.

⁴ *Ivi*, p.11.

⁵ *Ivi*, pp.11-12.

⁶ Il territorio è diviso in:

- zona A-Insediamenti di interesse storico a sua volta suddivisa in: Aa-Strutture e manufatti isolati, Ab-Siti archeologici, Ac-Porto storico, Ad-Agricolo in centro storico;

- zona B-Agglomerati urbani di recente formazione a sua volta suddivisa in: Ba-Edilizia d'impianto, Bb-Espansione recente, Bc-Porto di recente formazione;

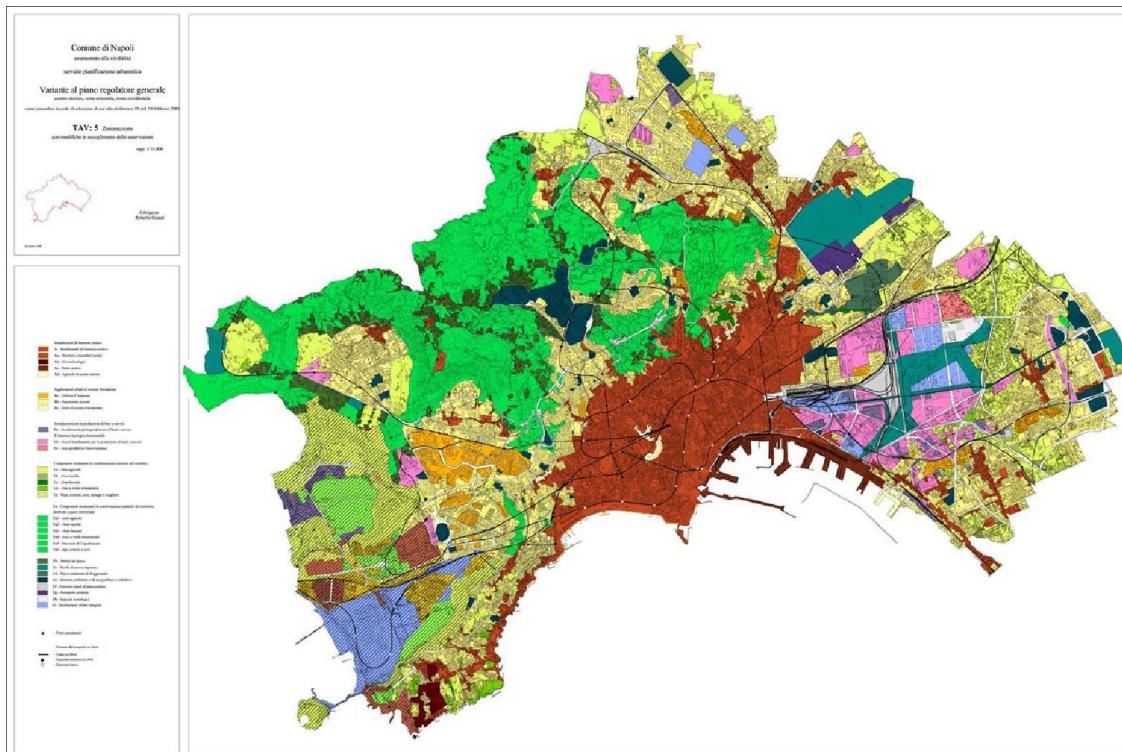


Fig. 84 – Variante al Prg del 2004 – Tav. 5 Zonizzazione

La prima parte delle Norme tecniche di attuazione detta la disciplina generale del Piano individuandone gli obiettivi, descrivendo le modalità di intervento ammissibile, nonché esplicitando la suddivisione effettuata in zone del territorio comunale. L’art 26 –*Zona A Insediamenti di interesse storico* specifica che «*la zona A identifica le parti della città edificate prima del secondo dopoguerra*». È stato, infatti ampliato il perimetro del centro storico individuato dal precedente Prg del 1972 il quale coincideva con il perimetro UNESCO. Gli interventi previsti nel centro storico sono regolati dalla normativa tipologica. Le parti di territorio non assoggettate alla normativa tipologica sono articolate

- zona D-Insediamenti per la produzione di beni e servizi a sua volta suddivisa in: Da-Insediamenti per la produzione di beni e servizi d’interesse tipologico testimoniale, Db-Nuovi insediamenti per la produzione di beni e servizi, Dc-Area produttiva florovivaistica;
- zona E-Componenti strutturanti la conformazione naturale del territorio a sua volta suddivisa in: Ea-Aree agricole, Eb-Aree incolte, Ec-Aree boscate, Ed-Aree a verde ornamentale, Ee-Rupi, costoni, cave, spiagge e scogliere;
- zona F-Parchi territoriali, altre attrezzature e impianti a scala urbana e territoriale a sua volta suddivisa in: Fa-Componenti strutturanti la conformazione naturale del territorio, destinate a parco territoriale, Fa1-aree agricole, Fa2-aree incolte, Fa3-Aree boscate, Fa4-Aree a verde ornamentale, Fa5-Sito reale di Capodimonte, Fa6-Rupi, costoni e cave, Fb-Abitati nel parco, Fc-Parchi di nuovo impianto, Fd-Parco cimiteriale di Poggiooreale, Fe-Strutture pubbliche o di uso pubblico o collettivo, Ff-Ferrovie e nodi di interscambio, Fg-Aeroporto esistente, Fh-Impianti tecnologici;
- zona G-Insediamenti urbani integrati.

nelle seguenti sottozone: Aa - Strutture e manufatti isolati; Ab - Siti archeologici; Ac - Porto storico; Ad - Agricolo in centro storico.

La parte seconda delle Nta, è relativa alla disciplina per il centro storico: sono elencate le 53 tipologie⁷ alle quali afferiscono gli edifici ricadenti nel centro storico.

⁷ Le tipologie edilizie risultano le seguenti: Unità edilizia di base preottocentesca originaria o di ristrutturazione a corte suddivisa in: corte preottocentesca rurale, corte preottocentesca semplice, corte preottocentesca palaziata, corte preottocentesca complessa; Unità edilizia di base originaria o di ristrutturazione a blocco suddivisa in: elemento preottocentesco di schiera, blocco preottocentesco con vanella, blocco preottocentesco elementare; Unità edilizia di base preottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura autonoma suddivisa in: villa preottocentesca suburbana, villa vesuviana; Unità edilizia di base ottocentesca originaria o di ristrutturazione a corte suddivisa in: corte ottocentesca fondamentale, corte ottocentesca di sedime collinare; Unità edilizia di base ottocentesca originaria o di ristrutturazione a blocco suddivisa in: blocco ottocentesco elementare, blocco ottocentesco di sedime collinare, elemento di schiera ottocentesco; Unità edilizia di base ottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura autonoma suddivisa in: villa ottocentesca, villino ottocentesco; Unità edilizia di base otto- novecentesca originaria o di ristrutturazione a corte suddivisa in: corte otto- novecentesca del progetto di Risanamento, corte otto- novecentesca del progetto di Bonifica e Ampliamento, corte otto-novecentesca degli interventi di ampliamento, corte otto- novecentesca di sedime collinare, corte novecentesca; Unità edilizia di base otto - novecentesca originaria o di ristrutturazione a blocco suddivisa in: blocco otto- novecentesco del progetto di Risanamento, blocco otto-novecentesco del Risanamento in testata di ristrutturazione di schiera o di isolato, blocco otto- novecentesco del progetto di Bonifica e Ampliamento; blocco otto- novecentesco degli interventi di ampliamento; blocco otto- novecentesco di sedime collinare, blocco novecentesco; Unità edilizia di base novecentesca originaria a struttura autonoma suddivisa in: villa novecentesca, villa a pianta libera; Unità edilizia speciale preottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura unitaria; Unità edilizia speciale preottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura modulare; Unità edilizia speciale preottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura modulare complessa; Unità edilizia speciale preottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura singolare o non ripetuto; Unità edilizia speciale ottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura unitaria; Unità edilizia speciale ottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura modulare complessa; Unità edilizia speciale ottocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura singolare o non ripetuto; Unità edilizia speciale otto-novecentesca originaria o di ristrutturazione a struttura unitaria; Unità edilizia speciale otto-novecentesca originaria o di ristrutturazione a struttura modulare; Unità edilizia speciale otto-novecentesca originaria o di ristruttura- zione a struttura modulare complessa; Unità edilizia speciale otto-novecentesca originaria o di ristruttura- zione a struttura singolare o non ripetuto; Unità di spazio scoperto concluse - giardini, orti e spazi pavimentati pertinenti a unità edilizie di base; Unità di spazio scoperto concluse - spazi residuali dell'originaria morfologia relativi all'edificazione di base; Unità di spazio scoperto concluse - parchi e giardini a struttura autonoma; Unità di spazio scoperto concluse - chiostri/giardino pertinenti a unità edilizie speciali modulari o modulari complesse; Unità di spazio scoperto concluse - chiostri pavimentati pertinenti a unità edilizie speciali modulari o modulari complesse; Unità di spazio scoperto concluse - spazi dell'originaria morfologia pertinenti a unità edilizie speciali; Unità di spazio scoperto concluse - giardini, cortili e altre aree pavimentate pertinenti a unità edilizie speciali unitarie, modulari o modulari complesse; Unità di spazio scoperto concluse - giardini pertinenti a unità edilizie speciali a impianto singolare o non ripetuto; Unità di spazio scoperto concluse - cortili e aree pavimentate pertinenti a unità edilizie speciali a impianto singolare o non ripetuto; Unità di spazio scoperte non concluse; Unità edilizie di recente formazione; Raderi e sedimi risultanti da demolizioni.

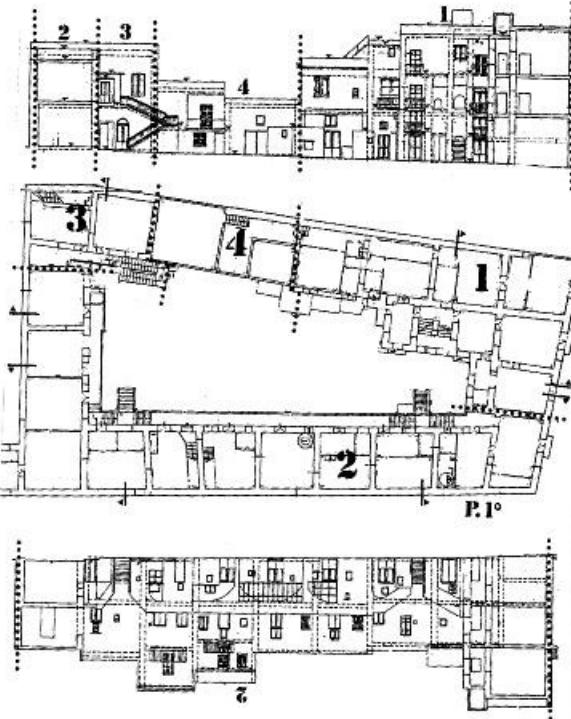
Art. 64	Unità edilizia di base preottocentesca originaria o di ristrutturazione a corte	Scheda
Art. 65	Corte preottocentesca rurale	1
		
<p>-elementi ambientali ricorrenti: dipendenza del tipo dall'orientamento solare secondo diverse logiche di impianto, ovvero sui percorsi nord-sud e su entrambi i lati della strada, corti con maggiore sviluppo del corpo ortogonale al fronte, sui percorsi est-ovest corti con maggiore sviluppo del corpo di fondo corte sul lato nord e maggiore sviluppo del corpo sul fronte sul lato sud; pertinenza agricola posteriore e talvolta laterale;</p> <p>-sistema distributivo: una o più scale esterne di accesso al ballatoio o ai ballatoi di distribuzione delle unità abitative;</p> <p>-profondità di edificazione: maglia strutturale semplice o doppia ;</p> <p>-altezza di edificazione: 2 piani originari;</p> <p>-partitura del prospetto: 3-4 file per le corti sui percorsi nord-sud, 5-6 file per le corti sui percorsi est-ovest; portone centrale o laterale.</p>		

Fig. 85 – Variante al Prg del 2004 – Scheda tipologica esemplificativa

Per ogni tipologia è specificato l'intervento ammesso. Se ad una stessa unità edilizia appartengono più categorie, sono fornite indicazioni generali per l'unità edilizia, e indicazioni specifiche per le diverse categorie.

Ad esempio, relativamente *all'Unità edilizia di base preottocentesca originaria o di ristrutturazione a corte*, l'art. 64 delle Nta individua gli interventi consentiti. I successivi artt. 65, 66, 67 e 68 integrano la disciplina per i singoli tipi appartenenti all'Unità edilizia: corte preottocentesca rurale; corte preottocentesca semplice; corte di casa palaziata; corte preottocentesca complessa.

Quindi per l'Unità edilizia di base preottocentesca originaria o di ristrutturazione a corte, all'art. 24 comma 4 è previsto «*Il restauro e la valorizzazione degli aspetti e degli elementi architettonici originari, nonché il ripristino degli assetti alterati*» da realizzarsi mediante una serie di interventi. Tra gli interventi è consentito anche «*il ripristino o la ricostruzione filologica di parti crollate o demolite, purché sia possibile, attraverso fonti iconografiche, cartografiche, fotografiche e catastali, documentarne la consistenza certa. Tale documentazione deve essere contenuta in apposita relazione storica*»⁸. Gli articoli successivi, in relazione alle specificità del tipo, risultano più permissivi dell'articolo ‘generale’ relativo all’Unità. Ad esempio per la corte preottocentesca rurale è consentita anche «*la modifica della larghezza dei ballatoi, se con struttura portante in ferro, e se necessaria al rispetto di specifiche norme connesse all'utilizzazione prevista, rimanendo esclusa la trasformazione degli stessi nel caso in cui siano impostati su archi in pietra ancora sussistenti o riconoscibili*» ed ancora è ammessa «*la trasformazione di finestre in porte-finestre, ove indispensabile all'accesso alle diverse unità abitative*», ecc. (art. 65, comma 2 Nta).

Gli artt. da 114 a 123 delle Nta sono relativi alle *Unità di spazio scoperto*. L'art. 124 disciplina le *Unità edilizie di recente formazione*: per le Unità che ricadono al di fuori del perimetro del centro storico individuato dal Prg del 1972 l'intervento massimo consentito è la ristrutturazione edilizia a parità di volume; per le Unità edilizie di recente formazione che invece ricadono nel perimetro del Prg del 1972 è necessario definire la ‘coerenza’⁹ dell’unità. Per le unità incoerenti è consentita anche la demolizione senza ricostruzione.

⁸ *Variante al Piano regolatore generale di Napoli*, cit., Norme tecniche di attuazione, pp.62-63.

⁹ «*3. In relazione al rapporto conseguito con l'organizzazione morfologica del tessuto storico circostante, l'unità edilizia di recente formazione, ove non ricada nella fattispecie di cui al precedente comma 2, si intende coerente, e in quanto tale assoggettata alla disciplina di cui al successivo comma 5, ove sussistano tutte le seguenti condizioni:*

Infine all'art 125-*Raderi e sedimi risultanti da demolizioni* è ammissibile «ove l'unità edilizia preesistente abbia costituito elemento originario dell'organizzazione morfologica del tessuto urbano, della quale si consegua il recupero, la riedificazione dell'unità edilizia mediante interventi di ripristino filologico» (art. 125, comma 2, Nta).

-
- a) che l'unità edilizia sia conseguente a sostituzione di preesistenza e non a occupazione di lotto libero a tutto il 1943, oppure che sia risultante da processi di ristrutturazione edilizia senza demolizione e sostituzione;
 - b) che l'unità edilizia avente i suddetti requisiti abbia conservato gli allineamenti preesistenti sui fronti stradali, l'altezza del precedente corpo di fabbrica o in alternativa uguale a quella di una delle unità edilizie contigue, con esclusione di quelle speciali, come definite dalle presenti norme, o di altre eventuali unità edilizie di recente formazione;
 - c) che l'unità edilizia abbia conservato un preesistente modello di occupazione del lotto, ovvero sia stata impiantata nel sostanziale rispetto delle originarie aree libere di pertinenza, dell'originario sistema di accesso dalla strada o dalle strade interessate, e che inoltre abbia immesso sulla cortina o sulle cortine urbane di appartenenza fronti di affaccio che non abbiano modificato il preesistente sistema di aderenze o viceversa di originarie distanze da altre unità edilizie contigue»; Ivi, pp.147-148.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

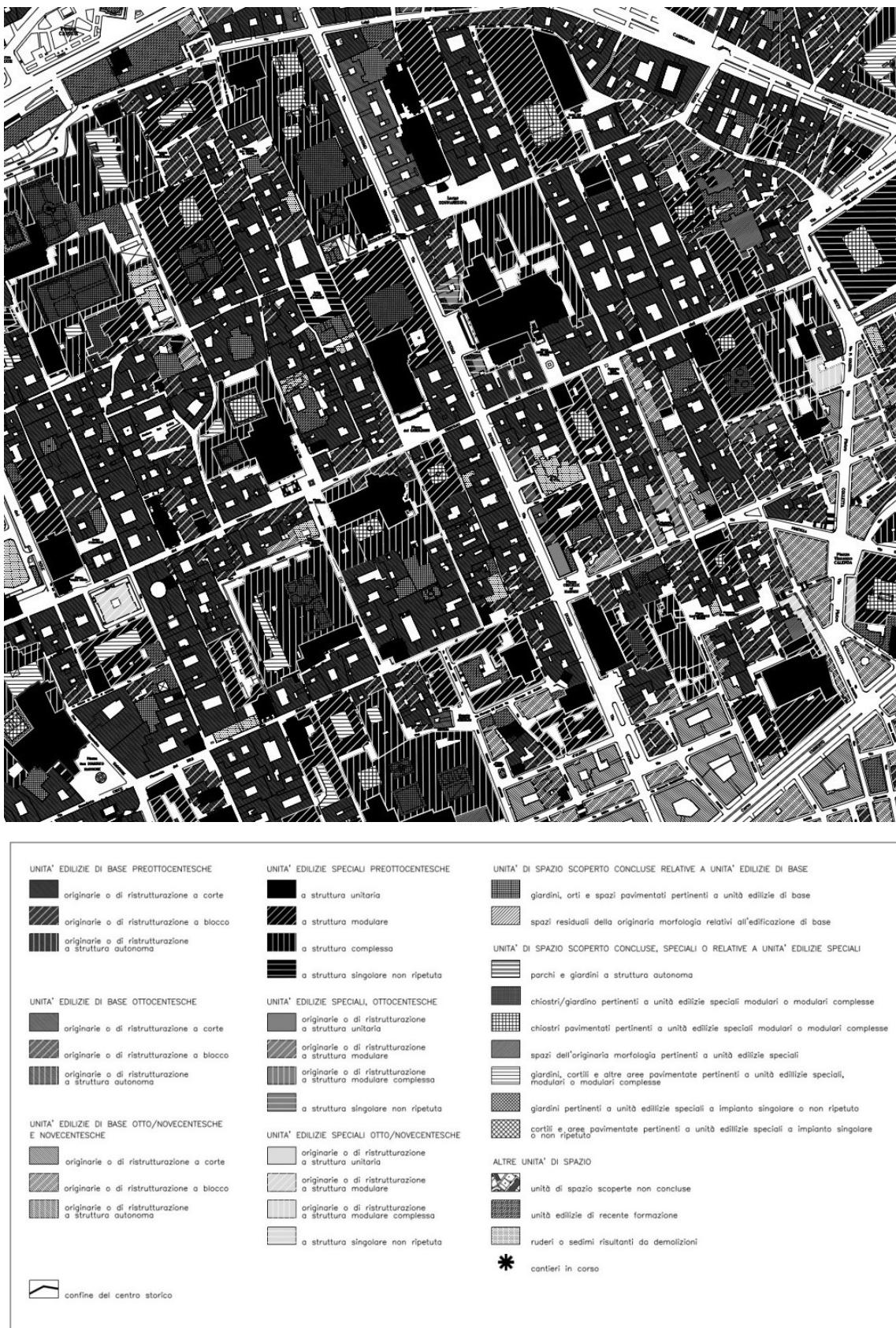


Fig. 86 – Variante al Prg del 2004 – Tav. 7 Centro storico – classificazione tipologica

Nella parte Terza delle Nta sono individuati 46 ambiti¹⁰ da sottoporre a disciplina urbanistica attuativa. Ad ogni ambito corrisponde una sceda e un articolo delle Nta. Gli ambiti che ricadono nel perimetro UNESCO risultano i seguenti: ambito n.21 (piazza Mercato e piazza del Carmine), art. 152; ambito n. 22 (mura nord-orientali), art. 153; ambito n. 23 (mura orientali), art. 154; ambito n. 24 (Carminiello ai Mannesi), art.155; ambito n. 25 (teatri), art. 156; ambito n. 26 (acropoli e piazza Cavour), art. 157; ambito n. 27 (funicolare dei due musei), art. 158; ambito n. 28 (via Nuova Marina), art. 159; ambito n. 29 (S. Lorenzo), art. 160¹¹.

Attualmente dei Pua previsti è stato realizzato solo l'ambito n. 25 (Teatri).

¹⁰ Gli ambiti individuati risultano i seguenti: Ambito n. 1-Rione Traiano-Soccavo; Ambito n. 2-Pianura; Ambito n. 3-via Montello-Secondigliano, Miano; Ambito n. 4-nodo intercambio a Piscinola; Ambito n. 5-caserme Secondigliano; Ambito n. 6-Vele di Scampia; Ambito n. 7-ex centrale del latte Scampia; Ambito n. 8-via delle Galassie Secondigliano; Ambito n. 9-mercato dei fiori S. Pietro a Paterno; Ambito n.10-Centro direzionale; Ambito n.11-Rione S. Alfonso; Ambito n. 12-Gianturco; Ambito n. 13-ex raffineria; Ambito n. 14- Ciro-Corradini; Ambito n. 15-serre Pazzigno; ambito n. 16 rione Baronessa-rione Villa, ambito n. 17-ex campo alloggi bipiano Barra; Ambito n. 18-Ponticelli; Ambito n. 19-ex industria Redaelli; Ambito n. 20-Ponti Rossi; Ambito n. 21-pianna Mercato; Ambito n. 22-mura nord orientali; Ambito n.23-mura orientali; Ambito n. 24-Carminiello ai Mannesi; Ambito n. 25-teatri; Ambito n. 26-acropoli e piazza Cavour; Ambito n. 27-funicolare dei due musei, Ambito n. 28-via Marittima; Ambito n. 29- S. Lorenzo; Ambito n.30-stazioni; Ambiti n. 31/36-unità morfologiche; Ambito n. 37-Frullone; Ambito n. 38-Due Porte all'Arenella; Ambito n. 39-Antignano; Ambiti n. 40-ex-ospedale Bianchi; Ambito n. 41-Centro Storico di Secondigliano; Ambito n. 42-Centro Storico di Barra; Ambito n. 43-Magazzini approvvigionamento; Ambito n. 44-Chiaiano; Ambito n. 45-Chiaia; Ambito n. 46-Sanità .

¹¹ Nel testo A. AVETA, *Restauro e rinnovamento del centro storico di Napoli*, ESI, Napoli 2009, pp. 29-49, sono proposte delle modifiche alla perimetrazione di tali ambiti.

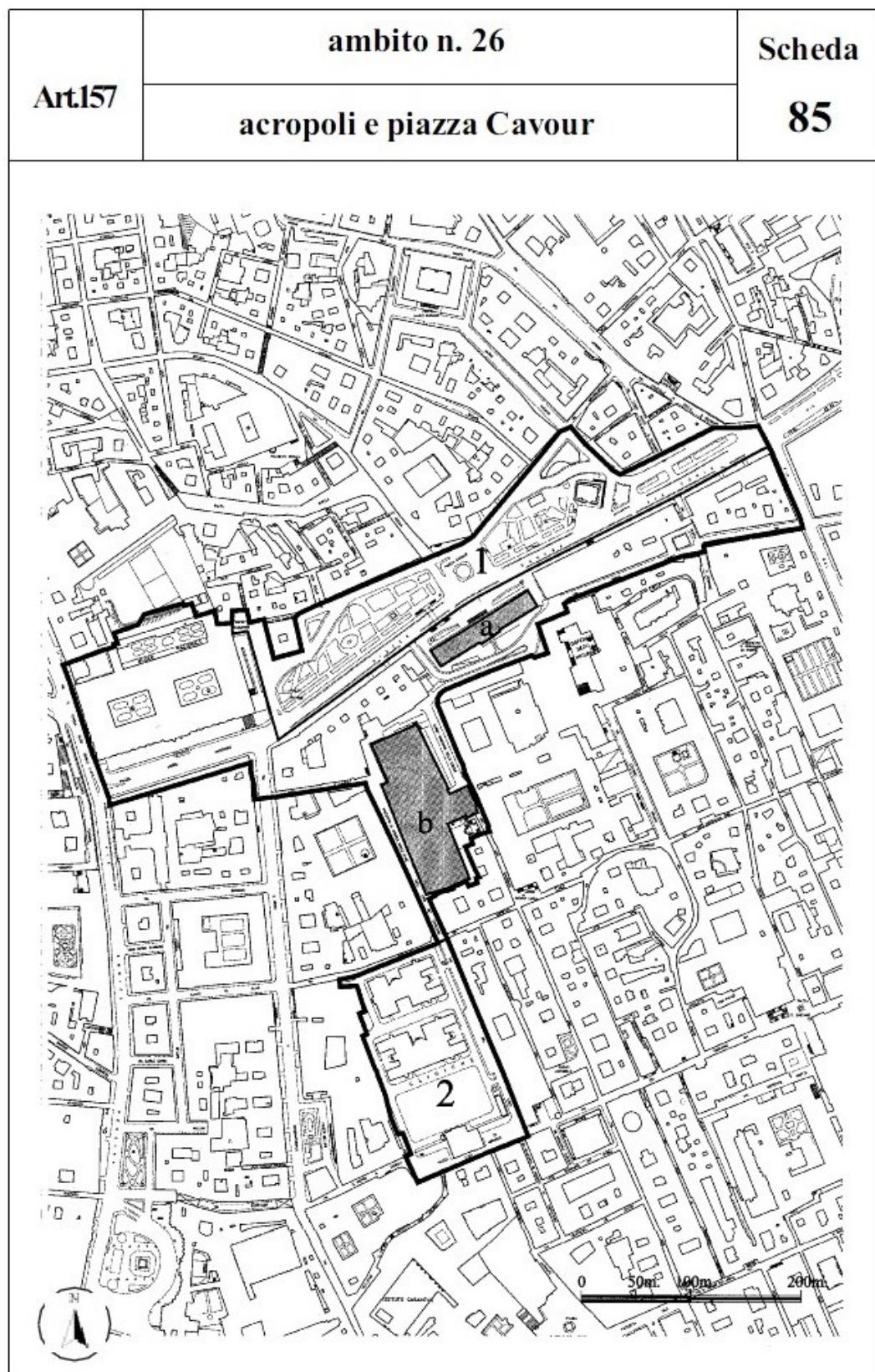


Fig. 87 – Variante al Prg del 2004 – Scheda ambito n. 26 - Acropoli e piazz Cavour

Grande Programma per il Centro Storico Patrimonio UNESCO e Grande Progetto ‘Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO’

Grande Programma per il Centro Storico Patrimonio UNESCO

Il Grande programma per il Centro storico di Napoli (2009) è finalizzato all’impiego dei fondi europei ed è articolato su due livelli: il primo coincide con il Documento di Orientamento Strategico (DOS) che considera l’intero centro storico UNESCO; il secondo coincide con il Preliminare di Programma Integrato Urbano (PIU) relativo al centro antico¹².

Nel Documento di Orientamento Strategico sono individuati una serie di complessi monumentali, tessuti edilizi e ambiti urbani meritevoli di intervento; il Progetto Integrato Urbano rispetta il limite di finanziamento di circa 240 milioni di euro restringendo l’intervento all’area di Neapolis.

Nel Documento di Orientamento Strategico si dichiara che ciò che si propone per il Grande Programma per il Centro Storico di Napoli Patrimonio UNESCO, non riguarda solo il restauro di monumenti e dei tessuti edilizi storici, ma anche una serie di interventi sugli aspetti ‘immateriali’. A tal fine saranno messi in campo progetti di diversa natura. Si ritiene, infatti, che «*un ambiente urbano anche ben restaurato ma nel quale permangano situazioni di disagio sociale e problemi di sicurezza, rappresenta il fallimento dell’obiettivo. Parimenti insoddisfacente sarà un sensibile miglioramento delle condizioni socio-economiche all’interno però d’un contesto edilizio degradato nella materia e obsoleto nelle funzioni»*¹³.

L’obiettivo del Grande Programma è avviare un processo di riqualificazione diffusa del Centro storico Patrimonio UNESCO, ed è, quindi, riferito all’intera area perimetrata dall’UNESCO. In tale ambito, dopo aver sviluppato analisi e letture dei fenomeni in corso, sono individuate una serie di azioni volte alla riqualificazione del sito. Tali azioni prevedono il concorso di diverse fonti di finanziamento e la partecipazione di diversi soggetti-attori.

Il Documento di Orientamento Strategico descrive quindi una strategia generale che trova un primo momento di attuazione nell’ambito del Programma Integrato Urbano

¹² L. COLOMBO, *Il Centro storico di Napoli Patrimonio UNESCO. Vicende e prospettive*, in AA.VV., *Restauro e riqualificazione...* cit., p. 367.

¹³ *Documento di Orientamento Strategico*, 2009, p.7.

denominato PIU Europa. Nel PIU Europa si individuano le linee di intervento da realizzare con i fondi afferenti alla misura 6.2 del POR 2007-2013¹⁴.

Nel DOS sono state sviluppate alcune indagini specifiche per il sito UNESCO relative al contesto demografico, al contesto educativo e al contesto occupazionale della popolazione. Altre analisi hanno riguardato le abitazioni e gli edifici e sono state rilevate: le abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento; il numero medio di occupanti per stanze, ecc. Infine sono state svolte indagini relative al contesto familiare e al contesto delle attività produttive.

Nel DOS è stata effettuata l'analisi SWOT per l'area prescelta per il Grande Programma. L'analisi è relativa a sei temi: Territorio, Infrastrutture e Mobilità; Turismo e Cultura; Ricerca & Sviluppo – Formazione & Occupazione; Area Sociale; Sicurezza e Legalità; Industria, Commercio, Servizi e Artigianato.

Poi con particolare riferimento al centro antico che sarà oggetto di proposte da parte del PIU è stata elaborata l'analisi SWOT in relazione al tema Studi, arte e cultura.

Le analisi svolte nel centro storico, relativamente al numero di abitanti, hanno registrato un'inversione di tendenza: nei 4 quartieri presi in considerazione, la popolazione residente nel 2007 è aumentata rispetto al 2001 a differenza di quanto avviene per l'intera città.

Si è registrato anche un aumento della popolazione ‘istruita’ più alto di quello della intera città¹⁵.

Per l'avvio del Grande Programma, attraverso il Programma Integrato Urbano, sono individuate 4 sottoparti del sito UNESCO, per ognuna delle quali è delineata una specificità di vocazione da valorizzare. Le aree individuate sono: il centro antico, con la sua vocazione di Cittadella degli Studi, delle Arti e della Cultura; la fascia costiera da Piazza Mercato, Porta orientale del Centro Storico, a Castel Nuovo che, con il Borgo Orefici, rappresenta il centro commerciale naturale della città storica; i Quartieri Spagnoli, con la loro originaria vocazione all'accoglienza dei flussi migratori verso la città nonché all'insediamento di attività commerciali e artigianali nella prospettiva di un distretto commerciale naturale; la fascia costiera, da Castel Nuovo, nuovo Museo Civico della città alla Villa Comunale, come polo monumentale e turistico del centro storico della città.

¹⁴ Ivi, p.8.

¹⁵ Ivi, p.22.

Il PIU introduce, poi, alcuni interventi in una quinta area: i borghi fuori le mura, quartieri residenziali caratterizzati da specifici impianti morfologici e da episodi architettonici di pregio¹⁶.

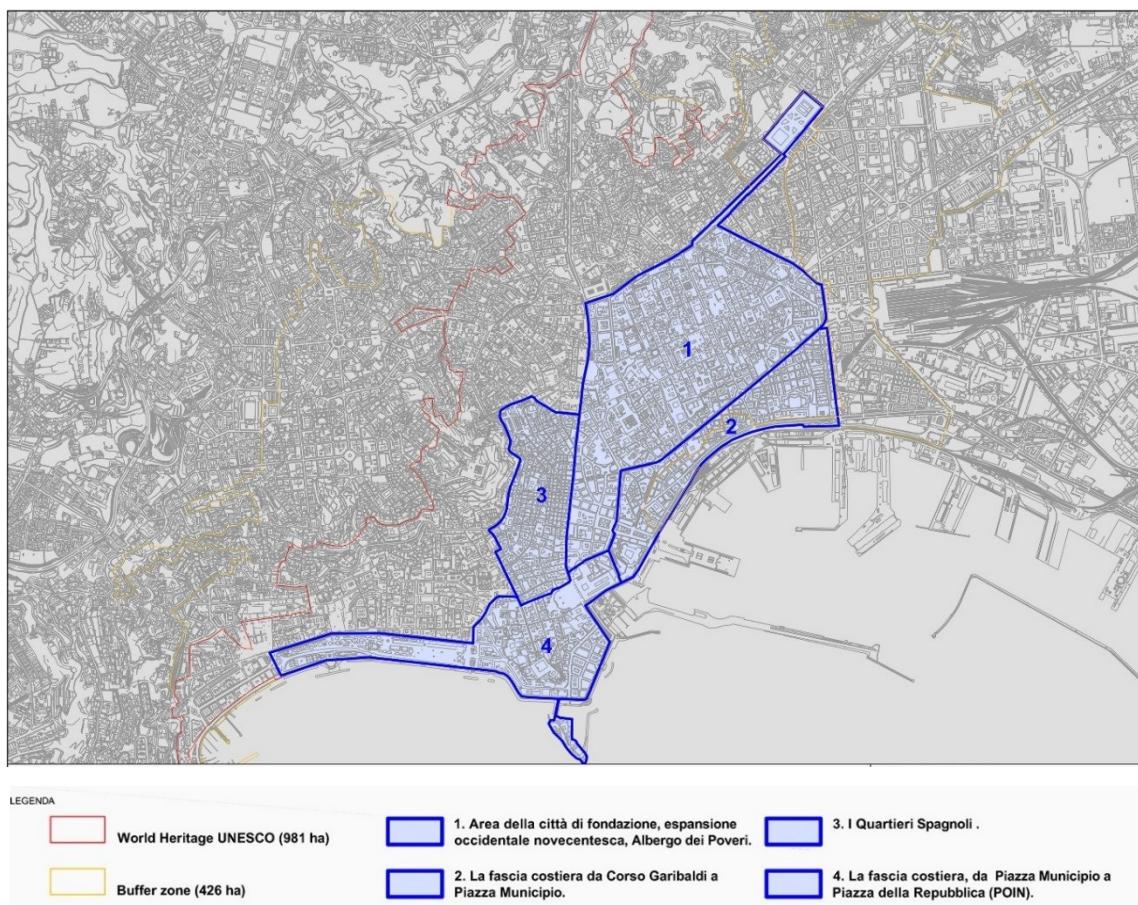


Fig. 88 – Documento di Orientamento Strategico – Tav. 3 Gli ambiti prevalenti di intervento

Il programma, inoltre, vuole dare «*completa attuazione alle previsioni di Prg su questa porzione di Centro Storico, dando corso alla redazione dei Piani Urbanistici Attuativi sugli ambiti di piano coinvolti dalle ipotesi di intervento*»¹⁷.

Alla redazione del Piano, infatti, l'unico Pua avviato per il Centro Storico era quello relativo all'ambito n. 25 del 'Teatri'¹⁸.

Al Paragrafo 4.2 sono individuate le Linee Guida del Programma Integrato definendo la Vision del progetto e il Driver Cultura e il Driver Accoglienza. La vision futura del centro storico prevede:

¹⁶ *Ivi*, p.25.

¹⁷ *Ivi*, p.30.

¹⁸ *Ivi*, p.31.

- la riduzione del degrado generale grazie ad un processo di riappropriazione da parte dei cittadini dei luoghi della città e di sensibilizzazione degli abitanti ai temi della manutenzione urbana;
- la riduzione del degrado sociale grazie alla valorizzazione e al potenziamento delle attività culturali e del terzo settore già presenti nell'area;
- il rafforzamento delle attività di impresa coerenti con la vocazione artistico-culturale dell'area (artigianato artistico, ricettività, commercio ed altri servizi);
- il coinvolgimento di privati e delle imprese nel restauro e recupero del patrimonio immobiliare;
- il miglioramento della qualità della vita dei residenti;
- la realizzazione da parte di privati e di imprese di attività di animazione del territorio;
- l'incremento di flussi di studenti, ricercatori, lavoratori, turisti grazie alla nuova immagine del sito, alle dotazioni di risorse artistiche e culturali, al livello elevato di qualità della vita, ai servizi.

I due driver ‘Cultura’ e ‘Accoglienza’ sintetizzano le vocazioni dell’area¹⁹.

Nel DOS è poi evidenziata la coerenza esistente tra il DOS e le strategie di sviluppo urbano, la strategia regionale dell’Asse 6 del PO FESR 2007-2013, gli Orientamenti strategici e le Linee Guida. Ed ancora è esposta la coerenza con la Pianificazione territoriale regionale e con le linee guida dell’assessorato regionale all’urbanistica.

Sono individuati i destinatari degli interventi classificati in tre categorie: il territorio, i destinatari interni (residenti, imprese, operatori cultrali) e destinatari esterni (studenti, lavoratori pendolari, turisti, ecc.).

Sono quindi individuate una serie di azioni materiali per la riqualificazione e il miglioramento della qualità ambientale come la conservazione dell’antico impianto; la riqualificazione degli spazi pubblici, ecc., e della azioni immateriali. Tra le azioni immateriali sono individuate: azioni di sostegno per il tessuto economico; incentivi fiscali e finanziamenti alle imprese; iniziative di carattere sociale; gli interventi per il turismo; azioni per una politica integrata di sicurezza urbana; interventi di semplificazione burocratica amministrativa.

Gli interventi sono indicati nella Tav 5-*Individuazione degli interventi*.

¹⁹ Ivi, pp.31-32.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

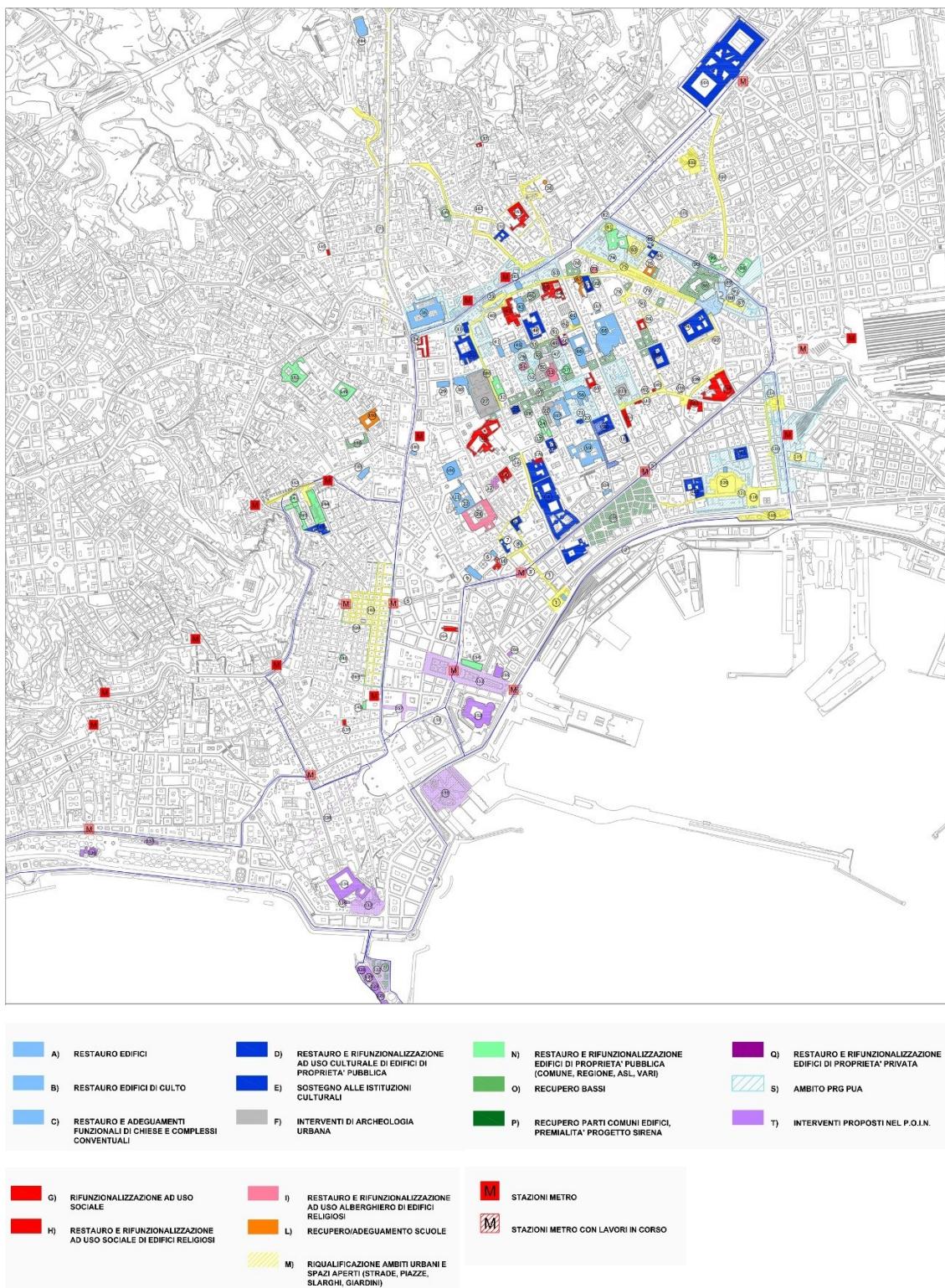


Fig. 89 – Documento di Orientamento Strategico – Individuazione degli interventi

Sono previsti 199 interventi suddivisi in Driver Cultura e Driver Accoglienza. Al Driver Cultura appartengono i progetti di Restauro degli edifici²⁰, di Restauro di edifici di culto²¹, di Restauro e adeguamento funzionali di chiese e complessi conventuali²², di Restauro e di rifunzionalizzazione ad uso culturale di edifici di proprietà pubblica²³, di Sostegno alle istituzioni culturali²⁴, di Archeologia urbana²⁵.

Al Driver Accoglienza appartengono i progetti di Rifunzionalizzazione ad uso sociale²⁶, di Restauro e rifunzionalizzazione ad uso sociale di edifici religiosi²⁷, di Restauro e rifunzionalizzazione ad uso alberghiero di edifici religiosi²⁸, di Recupero e adeguamento delle scuole²⁹, di Riqualificazione degli ambiti urbani (strade, piazze, slarghi, giardini³⁰;

²⁰ I progetti individuati risultano i seguenti: Museo archeologico Nazionale; Farmacia degli Incurabili; Grande archivio; Area e complesso di porta Capuana.

²¹ I progetti individuati risultano i seguenti: Chiesa S. Maria di Portosalvo; Chiesa S. Maria dell'aiuto; Chiesa Ecce Homo del Cerriglio; Chiesa S. Giuseppe dei Ruffi; Chiesa SS. Trinità dei Pellegrini; Chiesa SS. Rosario in S. Rita alla Speranzella; Chiesa San Michele a Mercatello; Chiesa Madonna delle Grazie; Basilica dell'Incoronata Madre del Buon Consiglio; Chiesa del Gesù Nuovo.

²² I progetti individuati risultano i seguenti: Reale Monastero di Santa Chiara; Monastero di Santa Chiara; Complesso di Regina coeli in vico S. Gaudioso; Insula del Duomo di Napoli; Complesso delle Trentatré; Chiesa di S. Maria Ancillarum; Complesso conventuale di San Gregorio armeno; Chiesa arciconfraternita S. Pietro in Vinculis; Chiesa di S. Pellegrino; Chiesa S. Giovanni Battista delle monache; Chiesa S. Maria della Sapienza; Complesso di S. Lorenzo Maggiore; Complesso dei Girolomini; Chiesa di S. Maria in Cosmedin.

²³ I progetti individuati risultano i seguenti: Palazzo Penne; Complesso di S. Domenico Maggiore; Palazzo Diomede Carafa; Istituto Diaz; Chiesa di S. Aniello a Caponapoli; Complesso del Divino Amore e chiesa, edificio ex ONMI; Area Museo MADRE; Torre S. Michele e chiesa di S. Gioacchino; Ex ospedale e chiesa S. Maria della Pace; Albergo dei poveri; Museo Filangieri; Complesso di Carminello al Mercato; Complesso di S. Eligio e chiesa; Castel Capuano; Complesso SS. Trinità delle Monache; Museo di Totò.

²⁴ I progetti individuati risultano i seguenti: Chiesa di S. Biagio dei Librai; Chiesa di S. Gennaro dell'Olmo; Patrimonio monumentale del I Policlinico SUN; Sant'Andrea delle Dame; Complesso di Santa Patrizia; Interventi di riqualificazione del patrimonio nelle insule tra Corso Umberto e il primo decumano-Università Federico II; Interventi di riqualificazione del patrimonio nell'isola di palazzo Giusso-Università L'Orientale; Palazzo di proprietà comunale in salita Pontenuovo.

²⁵ I progetti individuati risultano i seguenti: Complesso dell'ex asilo Filangieri; I policlinico - piazza Miraglia area libera e antico tracciato verso piazza Bellini; Teatro romano, completamento intervento in corso; Teatro romano inglobato negli edifici privati in via Anticaglia, via S. Paolo e vico Cinquesanti (PUA approvato) completamento I Lotto; Teatro romano inglobato negli edifici privati in via Anticaglia, vico Cinquesanti II Lotto; Archivio notarile e convento dei Teatini; Carminello ai mannesi.

²⁶ I progetti individuati risultano i seguenti: Abitazioni studentesche in via del Cerriglio; Convitto S. Maria della Fede; Galleria Pincipe di Napoli; Via Cristallini 73; Complesso dello storico ospedale di S. Maria del popolo degli Incurabili; Ospedale Ascalesi; Ospedale e chiesa dell'Annunziata; Città dei mestieri ex supercine; Mercatino a S. Anna di Palazzo; Ex convento del Gesù delle Monache.

²⁷ I progetti individuati risultano i seguenti: Complesso di S. Domenico Maggiore; Ex Seminario diocesano in via Tribunali; Chiesa di S. Giorgio Maggiore; Chiesa di Materdei; Istituto Regina Paradisi via Trinchera; Complesso conventuale della Missione di S. Vincenzo De'Paoli al Borgo dei Vergini; Chiesa di S. Giorgio dei Genovesi; Chiesa di S. Maria a Piazza; Chiesa di Donnaromita; Chiesa Gesù delle Monache.

²⁸ I progetti individuati risultano i seguenti: Monastero di Santa Chiara; Complesso monumentale di San Paolo Maggiore; Casa Betania; Palazzo Capuano via S. Pellegrino a S. Paolo n.24.

²⁹ I progetti individuati risultano i seguenti: Educandato statale piazza Miracoli; Istituto scolastico in via settembrini nell'ex monastero di S. Maria Donnaregina; Ex convento di S. Giuseppe delle Scalze a Pontecorvo chiesa e complesso scolastico e vivaio comunale; Palazzo Caracciolo d'Oppido.

³⁰ I progetti individuati risultano i seguenti: Riqualificazione dell'area circostante la chiesa di Portosalvo, fontana delle lumache obelisco commemorativo vittime 1799, via G.C. Cortese, via degli acquari, vico

demolizioni e sistemazioni dell'area³¹; complessi³²; complessi relativi ad autorimesse sotterranee³³), di Misure di livello territoriale³⁴, di Restauro e rifunzionalizzazione di edifici di proprietà pubblica³⁵, di Recupero dei bassi³⁶, di Recupero di parti comuni di edifici³⁷ (premialità progetto Sirena), di Restauro e rifunzionalizzazione di edifici di proprietà privata³⁸, di Sicurezza urbana³⁹, di Piani urbanistici attuativi⁴⁰, di Interventi proposti nel POIN⁴¹.

Melofioccolo, calata SS. Cosma e Damiano, Pendino S. Barbara, l.go S. Giovanni Maggiore, via Mezzocannone, via Sedile di porto; Via Anticaglia; Area di S. Giuseppe dei Ruffi; Tracciato stradale da Caponapoli a via Duomo, fino a via S.Giovanni a Carbonara; Via S.Giovanni a Carbonara e via Cirillo; Tracciato vico Campanile, gradini e largo dei ss. Apostoli; Il giardino di Ladislao di Durazzo e rudere; Piazza De Nicola da via Colletta a via A. Poerio; Area del teatro S. Ferdinando; Piazza Calenda e via dell'Annunziata; via Forcella via Vicaria Vecchia; Via Sopramuro; Quartieri spagnoli.

³¹ I progetti individuati risultano i seguenti: Fabbricato comunale di piazza Cavour; mura greche su rampe Maria Longo.

³² I progetti individuati risultano i seguenti: Linea tramviaria e riqualificazione di via Marina; Stazioni metropolitana: Università, Duomo, Diaz; Area e complesso di porta Capuana; Riqualificazione dell'ambito tra vico Serpe, S. Maria Agnone, via Oronzio Costa- Biancolelle, edilizia di proprietà pubblica; Via S. Antonio Abate; Vivaio in via Foria; Porta Nolana; Piazza e complesso del Carmine; Murazioni, torri e porta del Carmine; Piazza Mercato e chiesa S. Croce e purgatorio; Riqualificazione e arredo urbano Sanità; Funivia ‘MUSEO-MUSEO’; Complesso SS. Trinità delle Monache; Stazione Bayard della linea Napoli Portici corso Garibaldi.

³³ I progetti individuati risultano i seguenti: Via S. Giovanni a Carbonara e via Cirillo; Ex caserma Garibaldi; Area e complesso di porta Capuana; Piazza Mercato/del Carmine.

³⁴ I progetti individuati risultano i seguenti: Sistemi di regolamentazione e dispositivi di traffico per Zone a Traffico Limitato; Sistema di trasferimento e distribuzione delle merci con vettori ecologici; Acquisizione bus ecologici; Sistema di raccolta dei rifiuti; Stazione aggiuntiva della linea 2 della metropolitana denominata ‘porta Capuana’; Itinerari turistici nel perimetro del sito UNESCO.

³⁵ I progetti individuati risultano i seguenti: Complesso S. Nicola a Nilo e chiesa; Complesso Santa Maria Maggiore (VV.F); Via S. Paolo 24; Tempio della Scorziata; Ex caserma Garibaldi; Edificio della ex Pretura; Edificio dell'ex obitorio in via Rosaroll ed ex convento S. Anna; Vico S. Matteo, via Speranzella; Complesso SS. Trinità delle Monache; Ex convento delle Cappuccinelle già sede del carcere minorile; Ospedale Gesù e Maria; Ex Hotel des Londres sede del TAR.

³⁶ I progetti individuati risultano i seguenti: Quartieri spagnoli.

³⁷ I progetti individuati risultano i seguenti: Palazzo Casacalenda; Palazzo Carafa di Montorio; Palazzo Spinelli di Laurino; Ex monastero S. Maria della consolazione; Teatro romano inglobato negli edifici privati in via Anticaglia, via S.Paolo e vico Cinquesanti vico Giganti; Edifici di via Settembrini interessati dal cedimento; Palazzo Capece Piscicelli via Grotta della Marra; Edilizia residenziale privata di carattere monumentale; Ex convento di S. Caterina a Formiello (protocollo d'intesa Regione, Sovrintendenza, Comune); Area e complesso di porta Capuana; Edilizia residenziale privata di carattere monumentale via Tribunali; Borgo degli orefici; Borgo marinari; Palazzo Spinelli di Tarsia; Palazzo Sanfelice via Arena alla sanità.

³⁸ I progetti individuati risultano i seguenti: area del rudere di vico Pallonetto S. Chiara; Palazzo in largo proprio d'Avellino.

³⁹ I progetti individuati risultano i seguenti: Riqualificazione degli impianti stradali di pubblica illuminazione; Sedi Polizia Locale; Delocalizzazione archivi giudiziari; Innovazione tecnologica per una maggiore efficienza ed efficacia dell'operato della polizia municipale.

⁴⁰ I progetti individuati risultano i seguenti: Ambito di PRG n. 26-Acropoli e piazza Cavour; Ambito di PRG n. 25-Teatri; Ambito di PRG n. 29-S.Lorenzo; Ambito di PRG n. 22-Mura nord-orientali; Ambito di PRG n. 24-Carminielo ai Mannesi; Ambito di PRG n. 23-Mura orientali; Ambito di PRG n. 21-Piazza del Mercato.

⁴¹ I progetti individuati risultano i seguenti: Castel dell'Ovo; Borgo marinari; Rampe Lamont Young e monte Echia; Caserma Nino Bixio, Archivio militare e chiesa dell'Immacolata di Pizzofalcone; Villa Ebe; Villa comunale: casina pompeiana; Villa comunale: casina del boschetto; Tunnel borbonico; Castel Nuovo;

Nell'allegato al DOS sono esplicitati gli interventi realizzati e/o programmati con altre fonti di finanziamento nell'ambito dell'area o attigui ad essi, i progetti cardine, il progetto Sirena, interventi proposti dall'Arcidiocesi di Napoli. Sono inoltre distinti i progetti già realizzati o finanziati da quelli non ancora finanziati.

Il PIU Europa costituisce il primo momento di attuazione del DOS definendo le linee di intervento da realizzare con i fondi afferenti alla misura 6.2 del POR 2007-2013.

Si dichiara che «*gli interventi previsti spaziano in una casistica ampia in grado di coprire l'insieme delle problematiche che riguardano un Centro Storico: recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio, restauro e valorizzazione del patrimonio architettonico e culturale, riqualificazione degli spazi pubblici, interventi in tema di mobilità sostenibile, arredo urbano e sicurezza, sostegno dell'occupazione e incentivi alle imprese, promozione delle attività turistiche e di carattere sociale, sostenibilità ambientale e miglioramento energetico*»⁴².

Dunque, per avviare il processo in tempi brevi il PIU contempla quegli interventi che sono immediatamente eseguibili (interventi già definiti e in parte avviati e finanziati, interventi direttamente attuabili dai cittadini)⁴³.

Quindi nell'elenco tematico degli interventi, allegato al Grande Programma Centro Storico di Napoli, sono segnalati i progetti finanziati con il PIU Europa per un totale di 242.200.000 €⁴⁴.

Piazza Municipio; Teatro Mercadante; Galleria Umberto I; Sistemazione viabilità dell'area monumentale; La darsena storica e i giardini del Molosiglio; Fabbricato in vico del Leone.

⁴² Preliminare di Programma Integrato Urbano per il Centro Storico UNESCO, 2009, p.5.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ I progetti finanziati risultano i seguenti: Farmacia degli Incurabili (1.400.000); Area e complesso di porta Capuana-Arco trionfale (500.000); area e complesso di porta Capuana-Restauro della murazione e delle torri (3.500.000); restauri per edifici di culto (8.300.000); chiesa del Gesù Nuovo (1.000.000); restauri e adeguamenti funzionali di chiese e complessi conventuali (4.450.000); chiesa arciconfraternita S. Pietro in Vinculis (800.000); chiesa di S. Pellegrino (240.000); chiesa S. Giovanni Battista delle monache (500.000); Chiesa S. Maria della Sapienza (500.000); complesso di S. Lorenzo Maggiore (1.000.000); complesso dei Girolomini (1.000.000); chiesa di S. Maria in Cosmedin (950.000); palazzo Penne (1.000.000); palazzo Diomede Carafa (1.100.000); chiesa di S. Aniello a Caponapoli (1.500.000); complesso del Divino Amore e chiesa, edificio ex ONMI (1.000.000); area Museo MADRE (1.500.000); torre S. Michele e chiesa di S. Gioacchino (500.000); ex ospedale e chiesa S. Maria della Pace (5.500.000); Albergo dei poveri (20.000.000); museo Filangieri (3.200.000); complesso di Carminiello al Mercato (1.000.000); complesso di S. Eligio e chiesa (2.500.000); Castel Capuano (4.000.000); Museo di Totò (500.000); chiesa di S. Biagio dei librai (350.000); chiesa di S. Gennaro dell'olmo (200.000); patrimonio monumentale del I Policlinico SUN (7.000.000); sant'Andrea delle dame (500.000); complesso di Santa Patrizia (500.000); interventi di riqualificazione del patrimonio nelle insule tra Corso Umberto e il primo decumano-Università Federico II (2.000.000); interventi di riqualificazione del patrimonio nell'insula di palazzo Giusso-Università L'Orientale (1.000.000); palazzo di proprietà comunale in salita Pontenuovo (1.000.000); complesso dell'ex asilo Filangieri (1.000.000); I policlinico - piazza Miraglia area libera e antico tracciato verso piazza Bellini (2.700.000); teatro romano - completamento intervento in corso (2.000.000); teatro romano inglobato negli edifici privati in via Anticaglia, via S. Paolo e vico Cinquesanti (PUA approvato)completamento I Lotto

Grande Progetto ‘Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO’

Quanto previsto dal DOS e dal PIU Europa non ha avuto seguito, ma un altro Programma finanziario è stato avviato per la città di Napoli: con delibera di Giunta comunale 875/2012 è stato definito l’elenco degli interventi del grande progetto ‘Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO’.

Sono individuati ventisette progetti⁴⁵, ma solo dieci dei ventisette progetti indicati nel grande progetto centro storico UNESCO sono previsti anche dal PIU Europa, in

(4.000.000); teatro romano inglobato negli edifici privati in via Anticaglia, vico Cinquesanti II Lotto (1.000.000); archivio notarile e convento dei Teatini (500.000); Carminello ai Mannesi (500.000); abitazioni studentesche in via del Cerriglio (1.500.000); convitto S. Maria delle fede (1.900.000); galleria Pincipe di Napoli (3.200.000); via Cristallini 73 (3.500.000); complesso dello storico ospedale di S. Maria del popolo degli Incurabili (3.000.000); ospedale Ascalesi (500.000); ospedale e chiesa dell’Annunziata (1.500.000); città dei mestieri ex supercine (1.500.000); Mercatino a S. Anna di Palazzo (500.000); ex convento del Gesù delle monache (500.000); restauro e rifunzionalizzazione ad uso sociale di edifici religiosi (6.800.000); chiesa Gesù delle monache (500.000); restauro e rifunzionalizzazione ad uso alberghiero di edifici religiosi (1.200.000); Palazzo Capuano via S. Pellegrino a S. Paolo n.24 (400.000); Educandato statale piazza Miracoli (2.500.000); istituto scolastico in via settembrini nell’ex monastero di S. Maria Donnaregina (1.000.000); ex convento di S. Giuseppe delle scalze a Pontecorvo chiesa e complesso scolastico e vivaio comunale (1.400.000); palazzo Caracciolo d’Oppido (500.000); Riqualificazione dell’area circostante la chiesa di Portosalvo, fontana delle lumache obelisco commemorativo vittime 1799, via G.C.Cortese, via degli acquari, vico Melofioccolo, calata SS. Cosma e Damiano, Pendino s. Barbara, 1.go S. Giovanni maggiore, via Mezzocannone, via Sedile di porto (5.140.000); via anticaglia (2.500.000); area di S. Giuseppe dei Ruffi (500.000); tracciato stradale da Caponapoli a via Duomo, fino a via S.Giovanni a Carbonara (3.000.000); via S.Giovanni a Carbonara e via Cirillo (2.000.000); tracciato vico Campanile, gradini e largo dei ss. Apostoli (500.000); il giardino di Ladislao di Durazzo e rudere (500.000); piazza De Nicola da via Colletta a via A. Poerio (2.400.000); area del teatro S. Ferdinando (650.000); piazza Calenda e via dell’Annunziata (1.200.000); via Forcella via Vicaria Vecchia (1.000.000); via Sopramuro (1.000.000); Quartieri spagnoli (3.600.000); fabbricato comunale di piazza Cavour (2.500.000); area e complesso di porta Capuana (1.000.000); Riqualificazione dell’ambito tra vico Serpe, S. Maria Agnone, via Oronzio Costa- Biancolelle, edilizia di proprietà pubblica (1.400.000); via S. Antonio abate (4.100.000); vivaio in via Foria (500.000); Porta Nolana (1.000.000); piazza e complesso del Carmine (3.000.000); murazioni, torri e porta del Carmine (3.000.000); piazza Mercato e chiesa S. Croce e purgatorio (3.000.000); Riqualificazione e arredo urbano Sanità (4.000.000); via S. Giovanni a Carbonara e via Cirillo (1.500.000); ex caserma Garibaldi (2.000.000); area e complesso di porta Capuana (2.000.000); piazza Mercato/del Carmine (3.920.000); Sistemi di regolamentazione e dispositivi di traffico per Zone a Traffico Limitato (3.000.000); Sistema di trasferimento e distribuzione delle merci con vettori ecologici (3.500.000); Acquisizione bus ecologici (3.500.000); Sistema di raccolta dei rifiuti (10.000.000); complesso S. Nicola a Nilo e chiesa (500.000); complesso santa Maria Maggiore (VV.F) (1.000.000); via S. Paolo 24 (500.000); tempio della scorziata (2.500.000); edificio dell’ex obitorio in via Rosaroll ed ex convento S. Anna (2.500.000); vico S. Matteo, via Speranzella (2.700.000); complesso SS. Trinità delle monache (allestimento edificio H-500.000, ala monumentale e giardino mediano 6.500.000, edifici sul giardino, piscina coperta e impianto basket 5.000.000); riqualificazione degli impianti stradali di pubblica illuminazione (14.100.000); Sedi Polizia Locale (3.500.000); innovazione tecnologica per una maggiore efficienza ed efficacia dell’operato della polizia municipale (2.400.000).

⁴⁵ I progetti individuati sono i seguenti: 1. Murazione aragonese in località Porta Capuana; 2. Castel Capuano; 3. Complesso ex Ospedale di S. Maria della Pace; 4. Insula del Duomo; 5. Complesso di S. Maria della Colonna; 6. Complesso dei Gerolomini; 7. Complesso di S. Lorenzo Maggiore; 8. Complesso di S. Paolo Maggiore; 9. Complesso di S. Gregorio Armeno ed ex Asilo Filangieri; 10. Complesso dei Santi Severino e Sossio; 11. Complesso di S. Maria Maggiore - Cappella Pontano; 12. Chiesa di S. Pietro a Majella; 13. Chiesa del Monte dei Poveri; 14. Chiesa di S. Pietro Martire; 15. Chiesa di S. Croce al Mercato; 16. Cappella di S. Tommaso a Capuana, Chiesa di S. Maria del Rifugio (S. Anna),

particolare i progetti risultano i seguenti: 1. Murazione aragonese in località Porta Capuana; 2. Castel Capuano; 3. Complesso ex Ospedale di S. Maria della Pace; 6. Complesso dei Gerolomini; 7. Complesso di S. Lorenzo Maggiore; 11. Complesso di S. Maria Maggiore - Cappella Pontano; 15. Chiesa di S. Croce al Mercato; 17. Complessi Ospedalieri dell'Annunziata e dell'Ascalesi; 18. Complesso dell'Ospedale degli Incurabili; 22. Tempio della Scorziata.

Cappella di S. Gennaro a Sedil Capuano, Chiesa di S. Andrea a Sedil Capuano, Chiesa di S. Maria alla Sanità; 17. Complessi Ospedalieri dell'Annunziata e dell'Ascalesi; 18. Complesso dell'Ospedale degli Incurabili; 19. Chiesa di SS. Cosma e Damiano; 20. Complesso di S. Maria La Nova; 21. Cappella Pignatelli; 22. Tempio della Scorziata; 23. Insula del Duomo (area archeologica); 24. Complesso di S. Lorenzo Maggiore (area archeologica); 25. Teatro antico di Neapolis; 26. Riqualificazione degli spazi urbani; 27. Valorizzazione del sistema urbano.



grande programma centro storico - interventi nn.1-25
 ZTL zona a traffico limitato

- 1 Murazione Aragonese in località Porta Capuana
- 2 Castel Capuano
- 3 Complesso S. Maria della Pace
- 4 Insula del Duomo
- 5 Complesso S. Maria della Colonna
- 6 Complesso dei Gerolomini
- 7 Complesso S. Lorenzo Maggiore
- 8 Complesso S. Paolo Maggiore
- 9 Complesso S. Gregorio Armeno ed ex Asilo Filangieri
- 10 Complesso dei Santi Severino e Sossio
- 11 Complesso di S. Maria maggiore – Cappella Pontano
- 12 Chiesa S. Pietro a Majella

- 13 Chiesa del Monte dei Poveri
- 14 Chiesa di S. Pietro Martire
- 15 Chiesa di Santa Croce al Mercato
- 16 Cappella S.Tommaso a Capuana – Chiesa S. Maria del Rifugio (S. Anna) – Chiesa di San Gennaro a Sedil Capuano – Chiesa di Sant'Andrea a Sedil Capuano – Chiesa S. Maria della Sanità
- 17 Complesso dell'Annunziata - Complesso dell'Ascalesi
- 18 Complesso dell'Ospedale degli Incurabili
- 19 SS. Cosma e Damiano
- 20 Complesso di S. Maria La Nova
- 21 Cappella Pignatelli
- 22 Tempio della Scorziata
- 23 Insula del Duomo
- 24 Complesso S. Lorenzo Maggiore
- 25 Teatro antico di Neapolis
- 26 riqualificazione spazi urbani.
- Interventi riferiti a strade e piazze area antica Agorà estesi agli stenopoi e agli invasi attigui, nonché all'asse v. B. Croce – v. S. Biagio Librai – v. Forcella
- 27 Area Centro antico di Napoli interessata alla Z.T.L.

Fig. 90 – Grande progetto centro storico UNESCO – Individuazione degli interventi

Il Piano di gestione (2011)

Il centro storico di Napoli è un sito UNESCO dal 1995 sulla base dei criteri (ii) e (iv)⁴⁶. L'ambito iscritto ha un'estensione di circa 980 ha e comprende: parte dei quartieri storici di Chiaia e Posillipo (municipalità 1); una piccola parte del quartiere Vomero (municipalità 5); gran parte dei quartieri San Ferdinando (municipalità 1) e Montecalvario (municipalità 2), per alcune porzioni inclusi nella buffer zone (municipalità 2); parte del quartiere Avvocata (municipalità 2); l'intero quartiere di San Giuseppe (municipalità 2); parte dei quartieri Stella e San Carlo all'Arena (municipalità 3); gran parte dei quartieri di San Lorenzo (municipalità 4), Porto e Pendino (municipalità 2), per alcune porzioni inclusi nella buffer zone.

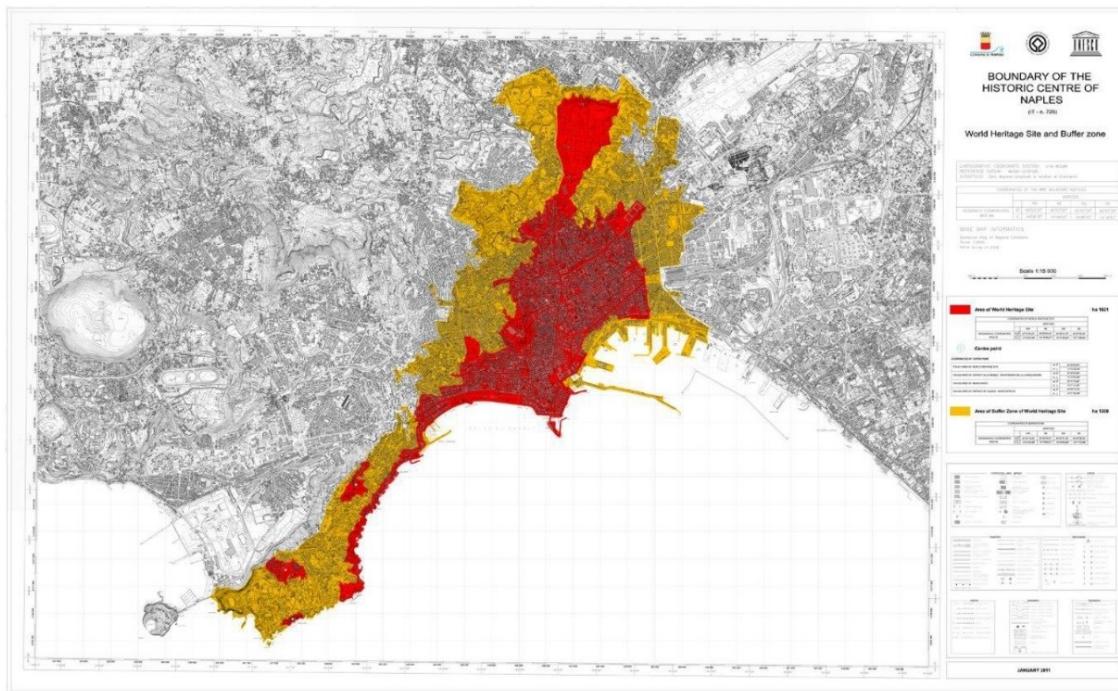


Fig. 91 – Ambito territoriale iscritto nella WHL e Buffer Zone

Il Piano di gestione è del 2011 ed è il frutto di una collaborazione tra l'UNESCO, la Municipalità di Napoli, la Direzione Centrale e Regionale del Ministero dei Beni Culturali e le Soprintendenze napoletane. Infatti il 3 febbraio 2010 l'UNESCO e la

⁴⁶ I criteri (ii) e (iv) risultano i seguenti:

(ii) Mostrare un importante interscambio di valori umani in un lasso di tempo o in un'area culturale del mondo, riguardo agli sviluppi dell'architettura o della tecnologia, delle arti monumentali, dell'urbanistica o della progettazione del paesaggio.

(iv) Essere un eccezionale esempio di edificio o complesso architettonico o tecnologico o paesaggistico che illustri uno o più stadi significativi della storia umana.

Municipalità di Napoli hanno firmato un *Funds in Trust Cooperation Agreement* per la cooperazione al *Piano di Gestione* del Centro Storico UNESCO di Napoli. Il 3/6/2010 si tenne a Ravello il primo *Seminario sulle linee di indirizzo per la redazione del Piano di Gestione del Centro Storico UNESCO di Napoli* che diede luogo ad un significativo lavoro tecnico-scientifico concretizzatosi con atti anche di livello internazionale. Dal seminario di Ravello hanno avuto inizio le fasi realizzative del Piano così come riportate negli atti progettuali finali e nei relativi allegati⁴⁷.

Il Piano si compone di tre parti. Nella prima parte (parte A) sono descritte le ragioni dell'universalità del sito con particolare riferimento all'ambito della filosofia, delle arti e dell'architettura, della letteratura, della cultura antropologica, della religione, della musica e del teatro, del sistema del sottosuolo⁴⁸.

Un capitolo è dedicato al riconoscimento dei valori universali: della cultura napoletana; alla descrizione del sito; all'apparato normativo; alle risorse culturali; al quadro socio-economico; alla mappa dei rischi. Vengono, dunque, esposte le strategie del sistema individuando gli attori coinvolti, esponendo le attività di concertazione effettuate, il risultato dell'analisi SWOT fino ad arrivare alla determinazione degli assi d'azione da cui derivano le strategie e gli obiettivi specifici che si concretizzano in azioni finalizzate al soddisfacimento degli obiettivi di protezione del patrimonio mondiale. Viene, dunque, individuata la struttura del sistema, i Programmi già attivi per la città e i progetti. Infine si esplicitata l'attuazione e il monitoraggio del sistema.

La seconda parte (parte B) contiene approfondimenti di argomenti già trattati nella prima parte. La terza (parte C) contiene tutti gli allegati al piano (documenti, verbali delle attività di concertazione, sintesi dei piani urbanistici vigenti, DOS, PIU, ecc.).

Il piano/sistema così strutturato rispetta la metodologia proposta dall'Ufficio Lista Patrimonio Mondiale UNESCO che, con il supporto della Società Ernst & Young, ha definito un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei Siti UNESCO.

Entrando più nel merito dei contenuti del documento, ed in particolare quelli relativi alla parte A, si evidenzia che nel capitolo 1-*I fondamenti del sistema di gestione*, viene analizzato il concetto di Historic urban landscape (Hul) applicato al centro storico di

⁴⁷ M. DI STEFANO, *L'ICOMOS e il Piano di gestione di Napoli*, in AA. Vv., *Restauro e riqualificazione...* cit., p. 124.

⁴⁸ I testi sono di Aldo Masullo, Nicola Spina, Italo Ferraro, Silvio Perrella, Marino Niola, Gennaro Matino, Pasquale Scialò, Giulio Baffi, Eleonora Puntillo e sono inseriti in un paragrafo introduttivo che precede il Capitolo 1; AA. Vv., *Sistema di Gestione. Centro Storico di Napoli. Patrimonio Mondiale UNESCO. Gennaio 2011*, pp. 22-36.

Napoli, sono definiti gli indirizzi metodologici e gli obiettivi generali del Piano, fino ad arrivare alla definizione della Vision del Pdg.

Subito si dichiara il carattere dinamico che si vuole attribuire allo strumento e per questo motivo si propone di sostituire la parola ‘piano’ con la parola ‘sistema’. Ciò anche per evitare equivoci derivanti dall’utilizzo della prima che potrebbe lasciare intendere che il documento «*dovesse porsi in analogia con uno dei tanti strumenti di programmazione urbanistica che governano i nostri territori*»⁴⁹. A differenza degli altri Piani analizzati risulta molto evidente nel documento la volontà, di dettare indirizzi coerenti con il recente concetto di Paesaggio storico urbano. Il Centro Storico di Napoli è proposto «*come “caso emblematico di un approccio Storico al Paesaggio Urbano, come un esempio molto rappresentativo di insediamento urbano inteso come stratificazione storica di valori culturali e materiali”*»⁵⁰. Anche la decisione di passare dal Piano di gestione al Sistema di gestione trova le sue radici proprio nella volontà di applicare il concetto di Hul. Nel paragrafo 1.6-Dal piano di gestione al sistema di gestione si legge infatti che «*l’introduzione della nozione di Historic Urban Landscape (HUL) all’interno della riflessione su criteri e metodi di conservazione e valorizzazione dei centri storici, conduce necessariamente a rivedere la stessa definizione di Piano di gestione con la quale viene designato lo strumento di base previsto per il governo dei siti Unesco. Tale osservazione è stata già introdotta nel 1° paragrafo e viene qui ripresa e ampliata. Il Piano, infatti, non riesce ad esprimere fino in fondo il carattere dinamico e integrato dell’HUL, sicché risulta opportuno adottare la più corretta dizione “Sistema di gestione” (di seguito chiamato SdG) che meglio restituisce la processualità e il contenuto integrato del documento*»⁵¹. Nello stesso paragrafo è descritta la sequenza del Piano/sistema di gestione.

⁴⁹ Ivi, p. 37.

⁵⁰ Ivi, p. 39.

⁵¹ Ivi, p. 44.

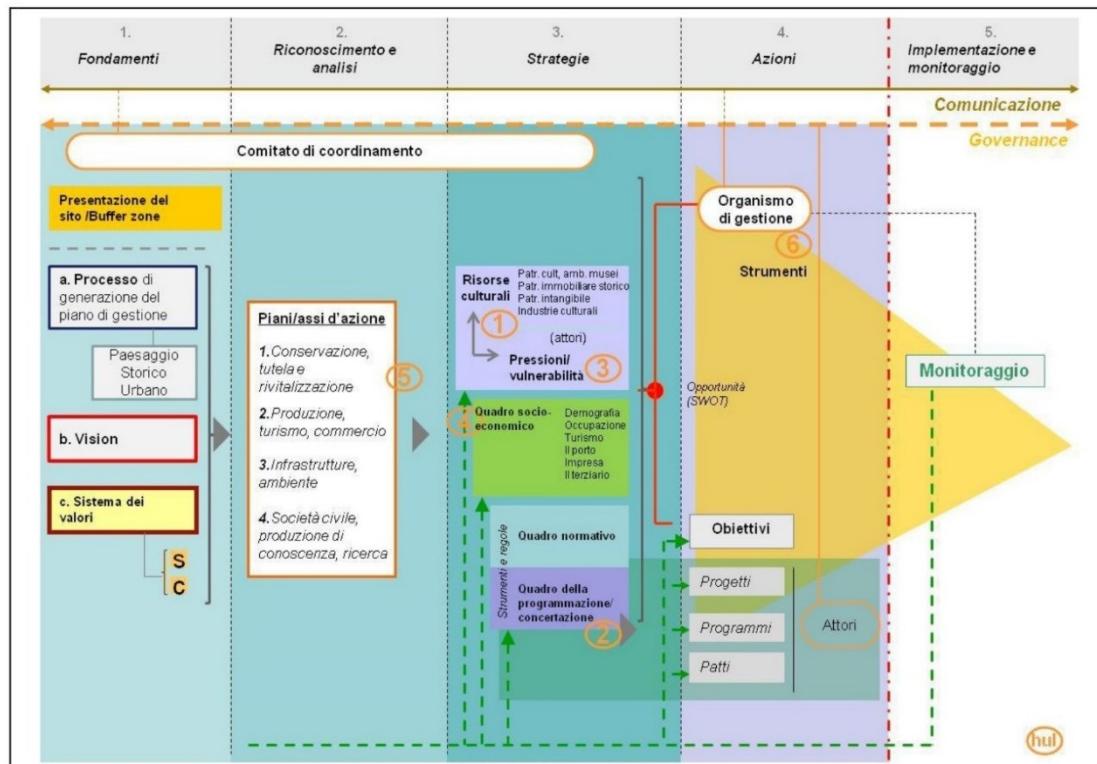


Fig. 92 – Struttura logica del piano-sistema di gestione

Il Pdg del centro storico di Napoli, come in esso stesso è stato dichiarato, trova il suo nucleo fondativo nel Grande Programma per il centro storico di Napoli. Ne consegue che la Vision del Pdg partendo da quelle dei piani sopracitati, ne assorbe e ne amplia i contenuti. Il Pdg si propone di coniugare tutela e sviluppo in modo da salvaguardare i valori storici della secolare stratificazione del sito e promuovere azioni volte al sostegno del tessuto socio-economico che assicurino la vitalità culturale e produttiva della città. Il Piano nel definire le modalità per gestire le risorse di carattere storico, culturale e ambientale, vorrebbe essere in grado di orientare le scelte della pianificazione urbanistica e della programmazione economica, svolgendo un'opera di coordinamento di tutti gli altri livelli di pianificazione e programmazione per mantenere nel tempo l'integrità dei valori che hanno consentito l'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale.

Tali obiettivi vengono perseguiti facendo riferimento al centro storico come parte di un sistema territoriale. Dunque, proprio nel rispetto del concetto di Hul le strategie del sistema valicano il perimetro UNESCO considerando un ambito d'azione più ampio. Napoli è considerato come il 'fulcro' di un sistema generale da mettere in rapporto con gli altri siti UNESCO di Ercolano, Pompei, Caserta, del Cilento e della Costiera amalfitana. Nella Vision inoltre si fa riferimento all'accezione sistemica che il Piano

dovrebbe avere. Si ritiene, infatti, che bisognerebbe interrelare in uno scenario coerente i vari aspetti, orientandoli secondo alcune direttive prevalenti identificate con i due driver della cultura e dell'accoglienza, più degli altri congruenti con la storia e le vocazioni della comunità che vive nel sito napoletano.

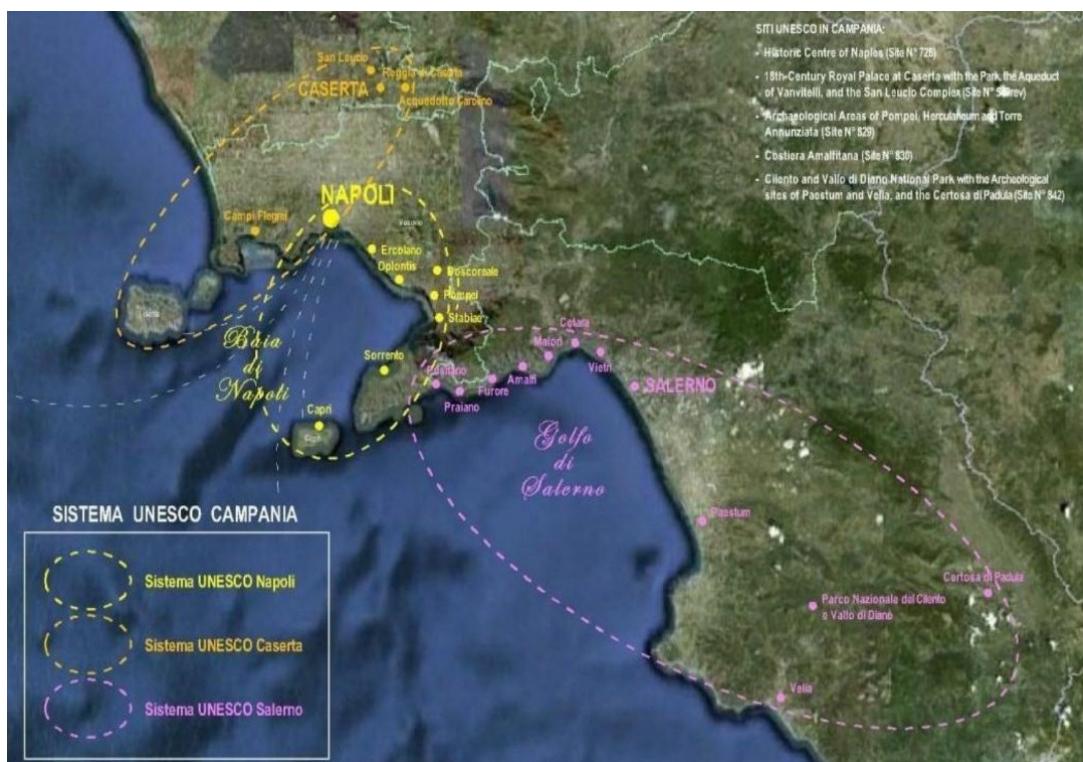


Fig. 93 – Sistema territoriale considerato

Si vuole, inoltre, evidenziare che le previsioni di piano hanno considerato come territorio coinvolto: il tratto di costa articolato tra natura e costruito da Mergellina a Capo Posillipo; le aree di Mergellina, via Caracciolo, Borgo marinaro e Castel dell'Ovo fino alla darsena borbonica; l'area del porto di Napoli, di valenza strategica per la logistica nazionale e per il turismo; aree industriali operanti o dismesse (Bagnoli e Napoli Est). Ciò in accordo con quanto espresso dalla missione WHC – 09/33. COM/7B della necessità di definire una Buffer zone di protezione del sito.

L'istituzione di una Buffer zone coincidente con l'area portuale a confine con il sito patrimonio mondiale diventa, secondo le previsioni del Piano, necessaria ai fini di una adesione ai valori richiamati dall'Hul. Infatti è, proprio nel waterfront di Napoli che risulta evidente lo stretto rapporto che esiste fra l'ambiente, il paesaggio e la dimensione urbana: elementi costitutivi e connotativi del paesaggio storico urbano. A tal proposito va

ricordato che quando l’Ufficio Patrimonio Mondiale dell’UNESCO si pronunciò per l’inserimento del centro storico di Napoli nella lista del patrimonio Mondiale dell’Umanità evidenziò che «*si tratta di una delle più antiche città di Europa, il cui tessuto urbano contemporaneo conserva gli elementi della sua storia lunga e ricca di avvenimenti. La sua collocazione nella Baia di Napoli conferisce al luogo un valore universale dominante che ha esercitato una profonda influenza in molte parti d’Europa ed altrove».*

Partendo, dunque, da tali presupposti vengono individuati quattro assi di intervento: 1.Tutela e Conservazione; 2.Produzione, Turismo, Commercio; 3.Trasporti, Infrastrutture e Ambiente; 4.Società civile, Produzione di conoscenza, Ricerca.

Nell’ Asse I è stato dichiarato che la salvaguardia del centro storico deve seguire un processo di valorizzazione che consideri le stratificazioni e i caratteri identitari del sito e non con azioni di tutela basati su vincoli rigidi che fermerebbero il carattere dinamico della città. Ne consegue che oltre il recupero del patrimonio edilizio bisogna determinare condizioni che consentano la fruizione da parte della collettività. Si auspica, pertanto, una riflessione su tre aspetti: razionalizzazione e sistematizzazione degli interventi di conservazione degli edifici pubblici monumentali; individuazione delle potenziali risorse finanziarie per incentivare i proprietari privati alla conservazione, al restauro e alla rivitalizzazione degli edifici; definizione di protocolli per l’individuazione delle modalità più corrette per l’esecuzione dei lavori di restauro.

Nell’Asse II viene sottolineata la presenza di un capitale culturale che il centro storico di Napoli possiede, rappresentato da una grande varietà di saperi e tecniche che trovano la loro espressione nelle produzioni artigianali dell’oreficeria, dei librai, dei presepi, degli strumenti musicali, della sartoria ecc., organizzati in aree omogenee o distribuiti in diversi quartieri. La presenza di distretti culturali può, dunque, assumere un ruolo di attivatore sociale ed economico rinnovando i rapporti cultura-turismo, cultura-ospitalità.

L’obiettivo dell’asse III è quello di rendere la città sempre più vicina agli standard europei di ‘città sostenibile’ ripensando organicamente il comparto delle infrastrutture e della mobilità. In quest’ottica, si rende necessario progettare un sistema dei trasporti integrato, ridisegnare l’accessibilità del Centro Storico, mettere in rete le infrastrutture già esistenti e incentivare l’utilizzo di mezzi di trasporto più sostenibili. Tra gli obiettivi specifici si segnalano l’estensione della rete metropolitana, la realizzazione di nuovi parcheggi localizzati prevalentemente lungo le stazioni della metropolitana ed in corrispondenza di

importanti nodi del trasporto pubblico urbano, istituzione della ZTL e di isole pedonali, promozione di modi di trasporto ecocompatibili, valorizzazione della risorsa mare.

La concretizzazione dei tre assi determinerà il soddisfacimento degli obiettivi dell'asse IV-Società civile, Produzione di conoscenza, Ricerca.

Il Sistema individua una nuova struttura per la gestione del piano prendendo sul tema della governance due decisioni prioritarie: affidare direttamente al Sindaco di Napoli la responsabilità politica del centro storico; istituire il Dipartimento ‘Centro storico-Patrimonio UNESCO’. Il Dipartimento avrà la funzione di raccordare tutto l'apparato tecnico-amministrativo interno con enti, istituzioni, associazioni e soggetti esterni comunque interessati al conseguimento degli obiettivi di conservazione e valorizzazione del centro storico di Napoli. Quindi, a differenza di quanto è accaduto per altre città italiane, l'istituzione dell'Ufficio UNESCO non ha preceduto la redazione del Piano di gestione.

Vengono poi individuati alcuni programmi che possono rendere operative alcune prospettive di sviluppo delineate dal sistema di gestione. Uno è il Forum universale delle Culture costituito da una serie di iniziative che si svolgono nell'arco temporale 2008-2013. Sfruttando tale occasione si potrebbe, infatti, rinnovare la coppia cultura-turismo sfruttando l'occasione dei finanziamenti europei.

Il Piano di gestione fa propria la Vision del DOS e del PIU. Per avviare il processo di valorizzazione delle risorse e delle competenze specifiche dell'area sono stati individuati due driver: cultura e accoglienza. Nel driver cultura convergono sia le componenti materiali del patrimonio culturale locale (pubblico e privato), sia le componenti intangibili, riferendosi in particolare alla vocazione del centro antico a Cittadella degli Studi, delle Arti e della Cultura; in questo senso gli interventi ad esso relativi operano per la riorganizzazione sistematica dell'offerta culturale (università, istituzioni, musei, etc.), del sistema dei servizi e della struttura economica-produttiva, ma anche per il potenziamento delle competenze dei diversi settori.

Il driver accoglienza fa riferimento all'attitudine e alla capacità del territorio, del sistema sociale e dei servizi di attrarre, di accogliere e ospitare studenti, ricercatori, lavoratori, imprese e turisti; il driver si articola nelle azioni che mirano a rimuovere cause di forte criticità connesse ai fenomeni di degrado e disagio sociale, al fine di promuovere la qualità urbana, ridurre l'allontanamento di residenti appartenenti a gruppi sociali

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

culturalmente elevati e di attività economiche tradizionalmente insediate nel centro storico e generare attività verso l'esterno.

Per il reperimento dei fondi il Piano individua tra le opportunità di finanziamento il POR FESR 2007/2013 e il POR FSE 2007/2013. Viene inoltre rimandato al Dipartimento che cura l'attuazione del SdG di promuovere forme di Partenariato-Pubblico-Privato.

ASSE 1 - TUTELA E CONSERVAZIONE		
STRATEGIE		OBIETTIVI SPECIFICI
Restauro e risanamento conservativo, adeguamento normativo e rifunzionalizzazione di edifici sottoutilizzati	1.a Patrimonio Comunale	1.a1 Programmazione di interventi sui complessi monumentali.
		1.a2 Completamento del censimento e della schedatura delle chiese.
		1.a3 Messa a regime del sistema di monitoraggio, delle condizioni manutentive dei singoli manufatti monumentali.
		1.a4 Messa in sicurezza degli edifici scolastici.
		1.a5 Censimento e unificazione delle banche dati esistenti del patrimonio edilizio monumentale, dei beni artistici, storico e ambientale del sito UNESCO.
	1.b Patrimonio Ecclesiastico	1.b1 Definizione di un accordo tra gli Enti ecclesiastici relativi ad immobili di proprietà, non necessari all'esercizio del culto, da riconvertire ad uso pubblico per il potenziamento delle strutture di assistenza.
		1.b2 Compilazione di un primo elenco di interventi.
	1.c Patrimonio Universitario	1.c1 Proposte per il restauro e l'adeguamento di alcune sedi.
	1.d Patrimonio Archeologico	1.d1 Progetti di valorizzazione delle testimonianze archeologiche.
		1.d2 Attivazione di strutture gestionali dotate di risorse anche per la manutenzione "museale-espositivo" dei siti archeologici.
	1.e Patrimonio Demaniale	1.e1 Attivazione di patti e protocolli per la definizione, nell'ambito di scelte strategiche comuni, delle procedure relative ai trasferimenti degli immobili da rifunzionalizzare e valorizzare.
	1.f Patrimonio Residenziale privato	1.f1 Programmazione di interventi per il recupero del patrimonio privato (Sirena)
		1.f2 Censimento e unificazione delle banche dati esistenti del patrimonio edilizio privato
		1.f3 Redazione dei Piani urbanistici attuativi
	1.g Centro storico	1.g1 Ripristino del decoro del centro storico

Fig. 94 – Asse 1 – Tutela e conservazione

ASSE 2 - PRODUZIONE, TURISMO, COMMERCIO	
STRATEGIE	OBIETTIVI SPECIFICI
2.a Incentivi allo sviluppo dell'imprenditoria e dell'economia locale	2.a1 Definizione di un protocollo aggiuntivo per il sostegno alle imprese
2.b Rivitalizzazione dei mestieri tradizionali e delle produzioni tipiche	2.b1 Predisposizione di misure di sostegno all' "atmosfera creativa" 2.b2 Valorizzazione del sistema turistico-culturale e delle produzioni tipiche della costa e dell'entroterra
2.c Promozione del turismo	2.c1 Valorizzazione del patrimonio artistico cittadino 2.c2 Valorizzazione di spettacoli ed eventi 2.c3 Definizione di misure per intercettare il turismo crocieristico 2.c4 Predisposizione di interventi di marketing turistico e territoriale

Fig. 95 – Asse 2 – Produzione, Turismo, Commercio

ASSE 3 – TRASPORTI, INFRASTRUTTURE E AMBIENTE	
STRATEGIE	OBIETTIVI SPECIFICI
3.a Miglioramento e potenziamento dei trasporti, della mobilità e dell'accessibilità urbana	3.a1 Estensione della rete metropolitana 3.a2 Collegamento dei due Musei 3.a3 Parcheggi 3.a4 Valorizzazione della risorsa mare
3.b Manutenzione e miglioramento dell'efficienza della rete stradale e delle reti dei servizi	3.b1 Azioni per il miglioramento delle reti dei sottoservizi
3.c Miglioramento delle prestazioni ambientali	3.c1 Istituzione della ZTL e di isole pedonali 3.c2 Promozione di modi di trasporto eco-compatibili 3.c3 Ottimizzazione della distribuzione delle merci 3.c4 Igienizzazione ambientale e raccolta differenziata dei rifiuti

Fig. 96 – Asse 3 – Trasporti, Infrastrutture e Ambiente

ASSE 4 - SOCIETÀ CIVILE, PRODUZIONE DI CONOSCENZA, RICERCA	
STRATEGIE	OBIETTIVI SPECIFICI
4.a Promozione culturale	4.a1 Incremento dell'offerta museale
	4.a2 Valorizzazione della scena teatrale e musicale
	4.a3 Ampliamento delle attività accademiche e di ricerca
4.b Potenziamento delle misure volte a garantire la sicurezza dei cittadini	4.b1 Prevenzione della criminalità e risanamento urbano
	4.b2 Aumento della sicurezza e tutela delle libertà
4.c Coesione sociale	4.c1 Supporto alla presenza degli studenti nel Centro Storico
	4.c2 Protocollo aggiuntivo welfare

Fig. 97 – Asse 4 – Società civile, Produzione di Conoscenza, Ricerca

Nell'allegato 6 al Piano di Gestione sono indicati i 72 progetti individuati suddivisi nei quattro assi. Per ogni progetto è redatta una scheda con l'indicazione di: definizione dell'intervento, attività da svolgere, soggetto referente, soggetti coinvolti, costi, risorse finanziarie, ambito territoriale di ricaduta, relazione con il sistema di valori, fasi e tempi di realizzazione, risultati attesi, indicatori di risultato e monitoraggio dell'azione.

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

Cod.	Elenco schede UNESCO	Asse
1	Arco trionfale Porta Capuana	I
2	Area complesso Porta Capuana	I
3	Area delle mura nordorientali e complesso di Porta Capuana	I
4	Asilo Nido Cairoli e Asilo Nido Pasquale Scura	I
5	Asilo Nido Succ. 18° C.D	I
6	Asilo Nido Via S. Maria Apparente	I
7	Bassi in un'area dei Quartieri Spagnoli	I
8	Casina del Boschetto	I
9	Casina Pompeiana	I
10	Castel dell'Ovo	I
11	Castel Nuovo	I
12	Educandato Statale	I
13	GIS	I
14	Palazzo Diomede Carafa	I
15	Real Albergo dei Poveri	I
16	Riqualificazione e arredo urbano di Largo Ecce Homo e vico S.Maria dell'Aiuto	I
17	Riqualificazione ed Arredo Urbano del Largo Proprio d'Arianiello	I
18	S.Domenico Maggiore Museo della musica	I
19	San Gioacchino a Pontenuovo	I
20	Sant'Aniello a Caponapoli	I
21	Scuola materna elementare Vincenzo Cuoco	I
22	Trinità delle Monache	I
23	Villa Ebe	I
24	Museo Archeologico	I
25	Teatro Neapolis	I
26	Forum delle Culture	I
27	Complesso Divino Amore	I
28	Mercatino S. Anna di Palazzo	I
29	Museo di Totò	I
30	Chiesa San Giovanni Battista delle Monache	I
31	Aiuti alle imprese	II
32	Carminiello al mercato	II
33	Marchio Città di Napoli	II
34	Mercati al coperto e aree mercatali Centro Storico	II
35	Nuovo Piano Commerciale	II
36	Occupabilità	II

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

37	Politiche di creazione di impresa e di autoimpiego	II
38	Abilità orafe	II
39	Maggio dei Monumenti	II
40	Tutela e sviluppo sostenibile del mare e della costa	II
41	Distribuzione merci	III
42	Metropolitana	III
43	Parco della Gaiola	III
44	Bike sharing	III
45	Bus ecologici	III
46	Manutenzione straordinaria dell'arredo urbano della viabilità principale	III
47	Occupazione suolo pubblico	III
48	Parco Pubblico Cala San Basilio	III
49	Percorsi pedonali costieri di Posillipo	III
50	Via Caracciolo	III
51	ZTL	III
52	Educativa territoriale	III
53	Informagiovani	IV
54	Morra Greco	IV
55	Museo Filangieri	IV
56	Universo pensieri Incampus	IV
57	Centro polifunzionale S. Francesco d'Assisi	IV
58	Città amica	IV
59	Città in gioco	IV
60	ex Ospedale della Pace	IV
61	Innovazione tecnologica per il rafforzamento dell'azione degli URP-CPDAA verso	IV
62	Laboratorio permanente Marechiaro	IV
63	Nidi di mamme	IV
64	Passaggi	IV
65	Progetto Marco e Chiara	IV
66	Prolungamento orari asili nido comunali	IV
67	Santa Maria della Fede	IV
68	Tecla	IV
69	Una rete per le donne	IV
70	Università	IV
71	Centro per la cultura – Centro congressi d'Ateneo – Università degli Studi di Napoli Parthenope	IV
72	ex convento delle Cappuccinelle,	IV

Fig. 98 – Elenco dei progetti previsti dal Pdg

Ma dei 72 progetti solo quattro sono confermati dal Grande Progetto Centro storico, il quale ricordiamo che individua 27 progetti da effettuarsi nel sito UNESCO.

Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO: arch. Giancarlo Ferulano⁵²

DOMANDA (D.)

Le vorrei innanzitutto chiedere come è nato l’Ufficio UNESCO. Questo è stato istituito prima o dopo la redazione del Piano di gestione (Pdg)?

RISPOSTA (R.)

Il Pdg è stato redatto da un Ufficio che si chiamava ‘Valorizzazione della città storica’, quindi non era formalmente citato il sito UNESCO ma, di fatto, era un Ufficio che a questo era dedicato. Io, infatti, ero Dirigente del servizio però ero anche Referente del sito UNESCO. Quindi formalmente la denominazione UNESCO non c’era, ma in realtà di quello si trattava. Tanto è vero che nel 2006 l’Ufficio ‘Città storica’ aveva predisposto il rapporto periodico su mandato della Regione e delle Soprintendenze che avevano nominato il comune ente Gestore e Responsabile del sito UNESCO. Nel 2010, poi, quando è venuta la missione dell’UNESCO di fatto è stato il Servizio che è stato il referente della missione ispettiva. Quindi l’Ufficio c’era, ma la denominazione sito UNESCO è intervenuta dopo il Piano di gestione, nella riorganizzazione della struttura comunale essendo stata unificata la direzione urbanistica, centro storico, edilizia pubblica, edilizia privata. Quindi questo Ufficio che prima si chiamava ‘Valorizzazione della città storica’ e dopo si è chiamato ‘Programma UNESCO e città storica’, in realtà ha fatto da struttura di coordinamento sia per il rapporto periodico, sia per la redazione del Piano di Gestione, sia di tutti quelli che poi hanno partecipato alla redazione del Piano.

D.

Nell’allegato 6 del Pdg sono individuati 72 progetti suddivisi per i diversi assi di azione. L’Ufficio ha redatto una valutazione di priorità dei progetti da avviare? Qualcuno è stato avviato?

R.

Questo è un discorso delicato dal punto di vista politico e complicato dal punto di vista procedurale. Nel senso che il Pdg faceva riferimento, si integrava, si sposava, si articolava intorno al Grande Programma che contemporaneamente si stava predisponendo per la città e veniva approvato. Quindi gli interventi che stavano nel Piano di gestione erano

⁵² La deregistrazione dell’intervista non è stata riveduta dall’arch. Giancarlo Ferulano

interventi quasi completamente coperti dal Grande Programma, che era un programma finanziario.

D.

Quindi il Grande Programma ha preceduto la redazione del Pdg?

R.

No, le due cose erano contestuali. Anche le figure che hanno partecipato al Grande Programma erano le stesse figure legate all'UNESCO. Quindi c'era una forte integrazione.

Ora facciamo un discorso più di metodo. Essendo io un amministratore e non un teorico, avevo delle grosse perplessità su questo Piano di gestione. Noi ci muovevamo, sia quando facevamo il rapporto periodico sia dopo, con una normativa urbanistica che era articolatissima e molto precisa e molto positiva rispetto al centro storico e alla sua tutela. La Variante al centro storico era una variante di forte impatto sull'aspetto di promozione, di conservazione e di tutela. La nostra visione era che il Pdg dovesse essere un piano di programma, un piano operativo. La città funziona (io parlo del sito UNESCO), quindi che tu stabilisca dei fatti specifici per il centro storico UNESCO, ma poi al di là del perimetro questo non succede non ha senso. Anche perché la Variante al Prg amplia il centro storico rispetto a quello individuato dal Prg del '72 che coincide con l'attuale sito UNESCO. Quindi non avrebbe avuto significato stabilire delle norme diverse tra gli edifici che ricadevano nel perimetro UNESCO e quelli immediatamente fuori che non erano sito UNESCO ma comunque ricadevano nel centro storico stabilito dal vigente Prg e quindi avevano le stesse norme urbanistiche. Era una situazione un po' delicata e l'occasione del Grande Programma era particolarmente adatta rispetto a tale questione e si sposava con il tema della conservazione e con il tema dell'intervento. Il Grande Programma non era solo un intervento edilizio, ma metteva in piedi una serie di azioni e quindi era un'ipotesi di gestione di un intero settore perché il finanziamento era finalizzato a un'operazione articolata e complessiva. Invece il Piano di gestione era un inquadramento in una visione, e qui entriamo nel discorso dell'*Historic urban landscape*, di metodo: c'era un intreccio tra l'impostazione metodologica e la scelta operativa, per cui la scelta operativa influiva sull'impostazione metodologica e l'impostazione metodologica influiva sulla scelta operativa. Il fatto che si decidesse di adottare altre misure che non fossero di carattere edilizio era proprio perché le cose erano interconnesse. Ma poi che succede? Cambia la

Regione e il Grande Programma nella sua articolazione e nella sua sostanza economica viene tagliato, ma il Pdg continua ad avere validità dal punto di vista metodologico. Ricordiamo poi che il Grande programma era a sua volta una restrizione rispetto al Documento di Orientamento Strategico; quindi era un piano di impostazione e di programmazione operativa molto articolato e molto grosso. Il Grande Programma avrebbe dovuto avere un forte impatto e una forte attivazione e però aveva una cornice generale con la quale si sarebbe potuto continuare ad operare. Adesso non è cambiato il meccanismo, nel senso che la cornice è tutta valida, ma si è ridotto il primo quadro di interventi e quindi ora la scommessa istituzionale per la tutela della città è che nella nuova programmazione 2014/2020 tutto questo patrimonio di metodo, di acquisizioni, di elaborazioni sia riacquisito. Il discorso intreccio metodo-HUL-programma è fortemente integrato: se adesso vado a pescare le materie del programma e vado a pescare il metodo e sono congruenti, io posso continuare su quella direttura.

Un tema molto critico ed importante per il centro storico era quello della raccolta dei rifiuti. Lì parliamo veramente della gestione del problema. Perché ti chiedi: come fai? Porta a porta, con i contenitori, i buchi, ecc. E, inoltre, la questione è diversa se stai parlando di Scampia o di via dei Tribunali, ecc. Lì è proprio gestione, non c'è urbanistica, non c'è niente. Gestione che deve articolarsi secondo un principio di metodo.

D.

E questo è un lavoro che avete fatto?

R.

Si però poi la raccolta differenziata per il centro storico non è partita.

D.

A proposito delle opportunità che un Ufficio UNESCO può avere, a Napoli si è avviato qualche progetto con la legge 77?

R.

Si, a Napoli abbiamo partecipato e abbiamo avuto due finanziamenti: uno era per la redazione del Pdg per il quale abbiamo avuto 50.000 euro, l'altro di 200.000 euro era per un centro di documentazione al Teatro romano. Poi abbiamo fatto una serie di richieste nel corso degli anni e non siamo stati ammessi. Quest'anno c'è stata una maggiore pubblicazione e abbiamo fatto molte domande, cinque o sei. Una presentata dal Polo per

un progetto di messa in rete di tutti i siti museali; una dall’Osservatorio del centro storico, che è un organismo del consiglio comunale, di un progetto molto interessante condiviso con altri comuni e con l’Università per la costruzione di un sistema metodologico rispetto alla città metropolitana, quindi di coordinamento tra i centri storici, i siti UNESCO dell’area metropolitana. Gli altri non li ricordo.

D.

Quando avete redatto l’ultimo rapporto periodico?

R.

L’ultimo rapporto è di questa estate. Questa volta il rapporto periodico era molto diverso, era molto più interno. Mentre il primo rapporto periodico fu più condiviso, lo facemmo approvare dalla giunta, dalla Soprintendenza, ecc. ecc. Questo rapporto si compilava online, in realtà era quasi un questionario. Io infatti dal punto di vista formale sono stato molto imbarazzato, perché essendo il referente lo dovevo fare e firmare io; però non sono il Sindaco. Quindi io lo compilavo e lo mandavo, non lo portavo in giunta, non lo condividevo. Quindi di fatto io l’ho stampato e condiviso con il Sindaco, ma non formalmente.

D.

Quali minacce avete individuato per la città di Napoli?

R.

Noi come minacce abbiamo proposto quella solita, geomorfologica: siamo nell’area rossa del Vesuvio, siamo nell’area dei Campi Flegrei, quindi abbiamo un rischio vulcanico, un rischio tettonico molto forte. Poi abbiamo indicato il rischio sociale dovuto alla forte crisi economica. Solo questi perché da un punto di vista ambientale riteniamo che non ci siano problemi, perché il percorso logico dei trasporti, per cui la metropolitana era l’unico strumento per poter alleggerire dall’inquinamento dal traffico, dalle sussultazioni, ecc. è stato avviato. Quindi il discorso economico è l’unico, infatti se andiamo a vedere tutto il tema delle facciate degli edifici, di fatto è un problema economico perché non ci sta la forza economica per intervenire.

D.

Napoli a differenza delle altre città analizzate non risente del turismo di massa, che è una minaccia veramente pericolosa per la perdita dell'identità di una città. Che mi dice in merito?

R.

No, Napoli da questo punto di vista è fantastica. Infatti la visita degli osservatori UNESCO fu veramente emozionante, in quanto si resero conto che era veramente una città, con un patrimonio molto grosso. Un patrimonio talmente grosso che diventa complicato gestirlo: sul patrimonio privato l'Amministrazione non ci può andare perché i soldi non li ha e il privato non interviene. Il patrimonio pubblico è gigantesco, i soldi per manutenerlo non ci sono, le possibilità di affidarlo ai privati sono molto complicate, molto piene di vincoli, ecc. Tra l'altro quel processo di sostituzione che ha interessato il centro storico fino a 7-8 anni fa si è anche fermato: le classi più abbietti nel centro storico non ci vanno. C'è un patrimonio edilizio di un fascino, ma anche di una delicatezza di prospettiva molto forte. Lì non possono che esserci dei ceti un po' più deboli perché un altro non ci andrebbe. Però questa è la forza della città: il fatto che tu entri in una città, non entri in una specie di museo o in un villaggio turistico.

D.

Per quanto concerne la definizione della Buffer zone, state procedendo alla definizione di una nuova Buffer zone?

R.

No è quella già individuata. Per Napoli è stato abbastanza facile definirla, perché avendo ampliato il centro storico con la Variante al Piano regolatore, per la Buffer zone noi abbiamo adottato le zone o di centro storico della Variante o di fasce verdi sempre vincolate dal Prg. È stato, poi, un successo inserire il Porto nella Buffer. In questo il contributo politico, istituzionale dell'ICOMOS è stato determinante. Il porto è uno dei punti che più potrebbe creare aggressione visiva.

D.

Relativamente ai Pua previsti dalla Variante, oltre a quella relativa ai Teatri se ne è avviato qualcun altro?

R.

No. Quelli, tra l'altro, stavano anche nel Grande Programma.

D.

Si però nel Grande Progetto ci sono interventi che ricadono in alcuni ambiti Pua.

R.

Si ma non sono Pua. I Pua non sono stati attuati perché l'Amministrazione non ha la forza economica per farli. Inoltre, il senso del Pua era quello di consentire alcune operazioni in delle parti di città. Chiaramente non è consentito fare il centro direzionale però ti consentirebbero delle operazioni che altrove non sono consentite. Io ho sempre fatto polemica con i costruttori e insistito con l'ACEN, con l'Ordine degli Architetti affinchè facessero uno sforzo per attuare i Pua. Grazie al Pua il privato, senza fare la speculazione, può fare degli interventi di riqualificazione urbanistica che hanno un loro valore economico. Ma nessuno ha fatto niente. E d'altra parte che il pubblico faccia un Pua su un'area in cui è il privato che dovrebbe intervenire è complicato. Perché io come faccio a scegliere dove fare una cosa più redditizia e cosa conservare? È solo l'insieme dei privati che si consorziano e trovano una soluzione.

D.

Invece in relazione al Piano urbanistico comunale (Puc) previsto dalla Legge della Regione Campania n. 16 del 2004 si sta procedendo alla redazione?

R.

No. Ma adesso con la città metropolitana non avrebbe senso un Puc per Napoli. Altrimenti quale è il senso della città metropolitana? Adesso va fatta una pianificazione di area vasta.

D.

È previsto un aggiornamento del Pdg?

R.

No.

D.

Vuole aggiungere altro?

R.

Io batterei sul discorso della programmazione 2014/2020. Questa dovrebbe permettere il recupero di tutta la strumentazione, del piano di gestione, ecc. E poi vorrei dire che con la questione del Grande Progetto di fatto si è cercato di fare qualcosa. L'impostazione

Teatro romano, complesso S. Paolo Maggiore, complesso di S. Lorenzo Maggiore, complesso di S. Maria della Colonna, complesso dei Gerolomini dovrebbe essere un sistema tutto in connessione, ma adesso non lo è. Tu vai da una parte poi esci, vai da un'altra, ecc. Potrebbe farsi un tentativo per farlo. Un altro tema è quello del sistema di riqualificazione urbana, in un certo qual modo si da peso al tratto di via Tribunali che collega queste cose, ecc. Questo è uno dei temi del Grande Progetto su cui si deve lottare affinchè vengano attuati e si crei una rete gestionale che effettivamente riesca a metterli in relazione da una parte e dall'altra che la programmazione futura continui su questa via. L'altro tema che va affrontato è quello della normativa dell'intervento privato: sul come individuare misure per sostenere e promuovere l'intervento dei privati sul patrimonio. Altrimenti non se ne esce.

Considerazioni

La città di Napoli non è ancora dotata di un Piano urbanistico comunale come previsto dalla L.R. Campania n.16/2004 e non è stata avviata nessuna procedura per la sua redazione. La strumentazione urbanistica comunale attualmente vigente è la Variante al Piano regolatore generale-centro storico, zona orientale, zona nord-orientale del 2004⁵³. Aveta A., Bisogni S., Cosenza G., Rossi A.L. nelle osservazioni presentate in Consiglio Comunale il 20 giugno 2001 individuano «*10 clamorosi errori*» commessi dalla Variante, di seguito riportati:

1. Manca un inquadramento territoriale metropolitano.
2. Non esiste un piano di sviluppo economico, né vi è stata concertazione con sindacati, forze produttive e culturali.
3. Si delocalizzano grandi funzioni urbane senza indicare dove e a quali costi e si demoliscono infrastrutture vitali senza proporre alternative concrete.
4. Non si rimuovono le cause primarie della patologia della mobilità.
5. Il centro storico viene dilatato in modo demagogico dai 750 ettari riconosciuti dall'UNESCO a 1.917 ettari, con una normativa labirintica, ambigua, discrezionale.
6. L'edilizia post-bellica priva di qualità viene imbalsamata e tramandata ai posteri.
7. Alla mummificazione dell'esistente si contrappone la massiccia riurbanizzazione delle aree dismesse, mentre manca un ridisegno organico della città.
8. Sono ignorati, gli effetti devastanti di alcune opere proposte, la scandalosa eccedenza dei vani vuoti, nonché le potenzialità di una politica di *incentivi alla rottamazione*.
9. Il sistema dei parchi verdi, lanciato da altri progetti, è stato adottato parzialmente e spesso solo nominalmente.
10. La Variante non ha un motore economico autopropulsivo⁵⁴.

Anche la scelta metodologica che ha portato all'individuazione degli interventi ammissibili sugli immobili ricadenti nel centro storico, ha suscitato dubbi e perplessità in studiosi e intellettuali. Loreto Colombo (2012) sostiene che la scelta di classificare gli edifici del centro storico in 53 tipologie, nata con lo scopo di facilitare l'applicazione dei criteri per l'intervento diretto, «*si rileva invece macchinosa e deterministica e, dal punto*

⁵³ Riflessioni sui criteri della pianificazione nell'area metropolitana di Napoli e Proposte di integrazione o di modifica alla Variante al Prg sono pubblicate in: A. AVETA, S. BISOGNI, G. COSENZA, A.L. ROSSI, *Osservazioni alla Variante del Piano Regolatore Generale di Napoli presentata in Consiglio Comunale il 20 giugno 2001*, in A. AVETA, *Restauro e rinnovamento...* cit., pp. 151-183.

⁵⁴ *Ivi*, pp. 166-181.

di vista dei risultati, del tutto deludente»⁵⁵. Inoltre, «le Norme di attuazione esigono che il progettista documenti e attesti, ai sensi dell’art. 481 c.p., ‘la corrispondenza dell’unità edilizia oggetto di intervento al tipo edilizio codificato cui essa di intende ricondotta. I proprietari sono poi tenuti ad attivare la procedura legittimante –DIA, permesso di costruire – corrispondente in termini di legge alla definizione d’intervento alla quale è riconducibile l’opera prevista (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, nuova costruzione)’. Fin qui nulla di male (sempre che negli uffici si affermasse una linea tesa a favorire piuttosto che ad ostacolare o fermare). Ma si consideri che ‘eventuali rettifiche della classificazione tipologica – tra quelle individuate... e nel rispetto dei criteri fissati dal piano – sono di competenza del Consiglio comunale ...’. Il Consiglio comunale è dunque chiamato a decidere ogni volta su questioni assai specifiche e particolari delle quali, vista la natura dell’organo chiamato in causa, c’è da chiedersi quale sia la rilevanza politica»⁵⁶. Aldo Aveta (2009) denuncia l’impossibilità di riequilibrare nel centro storico il rapporto tra residenze e attrezzature e servizi, in quanto solo il 5% dell’estensione del centro storico è sottoposta a disciplina attuativa, il restante 95% è soggetto alla procedura degli interventi diretti sui singoli edifici⁵⁷.

Va segnalato che dei nove Piani urbanistici attuativi previsti dalla Variante per il sito UNESCO, dopo 10 anni dalla sua approvazione solo uno è stato attuato: l’ambito n.25 (teatri). La difficoltà di attuazione dei Pua previsti è imputato dall’arch. Ferulano ad una scarsa mobilitazione da parte dei privati. Egli ritiene, infatti, che sarebbe molto complicato un intervento da parte dell’Amministrazione comunale su aree di proprietà privata.

Ed in riferimento agli interventi ammessi per le diverse tipologie individuate dalla Variante al Prg di Napoli del 2004, è stato evidenziato come questi siano contrari «a quanto fissato dai criteri del moderno restauro»⁵⁸. Per alcune unità edilizie è infatti ammesso «il ripristino o la ricostruzione filologica di parti eventualmente crollate o demolite, purché sia possibile, attraverso fonti iconografiche, cartografiche, fotografiche e catastali, documentarne la consistenza certa» (artt. 64-69-73-76-79-83-86-92-102-106-110 punto f).

⁵⁵ L. COLOMBO, *Il Centro storico di Napoli...* cit., p. 365.

⁵⁶ *Ivi*, pp. 365-366.

⁵⁷ A. AVETA, *Restauro e rinnovamento...* cit., p. 29.

⁵⁸ *Ivi*, p. 54.

Ed ancora, l'art. 124 disciplina le *Unità edilizie di recente formazione*: per le Unità che ricadono al di fuori del perimetro del centro storico individuato dal Prg del 1972 l'intervento massimo consentito è la ristrutturazione edilizia a parità di volume; per le Unità edilizie di recente formazione che invece ricadono nel perimetro del Prg del 1972 è necessario definire la ‘coerenza’⁵⁹ dell’unità. Per le unità incoerenti è consentita anche la demolizione senza ricostruzione. Ma come ha osservato Aveta A. (2009) tale disciplina «piuttosto che dare la possibilità - in mancanza di alcun valore architettonico e del sussistere di condizioni di degrado di tale edilizia - di sostituirla con architetture contemporanee di qualità, sia per destinazioni residenziali che per ricavare attrezzature di cui vi è grave carenza, si ipotizzano sostituzioni che ripropongono il preesistente, demonizzando ulteriormente l’innesto di architetture contemporanee»⁶⁰.

Ed ancora all'art 125-*Raderi e sedimi risultanti da demolizioni* è ammissibile «ove l’unità edilizia preesistente abbia costituito elemento originario dell’organizzazione morfologica del tessuto urbano, della quale si consegua il recupero, la riedificazione dell’unità edilizia mediante interventi di ripristino filologico» (art. 125, comma 2, Nta).

In merito alle relazioni esistenti tra il piano urbanistico e quello gestionale, va osservato che nella Variante del 2004 non c’è nessun riferimento al sito UNESCO e al Piano di gestione del quale il Sito UNESCO si deve dotare. Questo, però, potrebbe essere dovuto al fatto che le attività intorno a tali tematiche si sviluppano dal 2005, anno di redazione della Dichiarazione di Budapest da parte dell’UNESCO, e in Italia, in particolare, i siti UNESCO iniziano a dotarsi di un Pdg dopo l’emanazione della Legge 77- *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale*,

⁵⁹ «3. In relazione al rapporto conseguito con l’organizzazione morfologica del tessuto storico circostante, l’unità edilizia di recente formazione, ove non ricada nella fattispecie di cui al precedente comma 2, si intende coerente, e in quanto tale assoggettata alla disciplina di cui al successivo comma 5, ove sussistano tutte le seguenti condizioni:

- a) che l’unità edilizia sia conseguente a sostituzione di preesistenza e non a occupazione di lotto libero a tutto il 1943, oppure che sia risultante da processi di ristrutturazione edilizia senza demolizione e sostituzione;
- b) che l’unità edilizia avente i suddetti requisiti abbia conservato gli allineamenti preesistenti sui fronti stradali, l’altezza del precedente corpo di fabbrica o in alternativa altezza uguale a quella di una delle unità edilizie contigue, con esclusione di quelle speciali, come definite dalle presenti norme, o di altre eventuali unità edilizie di recente formazione;
- c) che l’unità edilizia abbia conservato un preesistente modello di occupazione del lotto, ovvero sia stata impiantata nel sostanziale rispetto delle originarie aree libere di pertinenza, dell’originario sistema di accesso dalla strada o dalle strade interessate, e che inoltre abbia immesso sulla cortina o sulle cortine urbane di appartenenza fronti di affaccio che non abbiano modificato il preesistente sistema di aderenze o viceversa di originarie distanze da altre unità edilizie contigue»; Variante al Piano regolatore generale di Napoli, cit., art. 123, comma 3, Norme tecniche di attuazione, pp.147-148.

⁶⁰ A. AVETA, *Restauro e rinnovamento...* cit., p. 56.

inseriti nella ‘lista del patrimonio mondiale’, posti sotto la tutela dell’UNESCO del 2006. Con tale legge, infatti, lo Stato italiano ha previsto che l’elaborazione del Piano di gestione costituisca una dotazione obbligatoria per tutti i Siti della World Heritage List. Il Piano di gestione, poi, non detta nessun indirizzo per la strumentazione urbanistica, come è invece avvenuto in altre città prese in esame.

Va segnalato che per la città di Napoli la redazione del Piano di gestione è stata affiancata dalla redazione del Grande Programma per il centro storico patrimonio UNESCO che si compone di un Documento di Orientamento Strategico (DOS) che considera l’intero centro storico UNESCO e del Programma Integrato Urbano (PIU) che considera solo l’area di *Neapolis* (centro antico). Il Grande Programma è un programma finanziario volto all’impiego dei fondi europei. In particolare il PIU individua una serie di interventi da effettuarsi nel centro antico per un totale di circa 300.000.000 di euro.

il Grande Programma era finalizzato all’impostazione delle scelte operative mentre il Piano di gestione, il quale recepisce la Vision del Programma, effettua un discorso di impostazione metodologica, con particolare riferimento al concetto di Historic Urban Landscape. Nel Pdg di Napoli infatti tale concetto è ampiamente trattato e sviluppato. Il Centro Storico di Napoli è proposto «come “caso emblematico di un approccio Storico al Paesaggio Urbano, come un esempio molto rappresentativo di insediamento urbano inteso come stratificazione storica di valori culturali e materiali”»⁶¹. Nelle azioni strategiche proposte per il raggiungimento dei 4 Assi, infatti, più volte si evidenzia la volontà di fondere la tutela con la problematica della sostenibilità ambientale, sociale ed economica, affrontando quindi il problema della conservazione in termini di restauro integrato nel contesto evolutivo del territorio.

Per quanto concerne la scelta degli interventi, in sostanza, il Pdg rimanda a piani e progetti previsti in altri Strumenti redatti per la città.

La struttura del piano, inoltre, anche se segue la metodologia proposta dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali non è di facile lettura. Nello strumento sono evidenti alcune ripetizioni: l’analisi delle risorse culturali già affrontata nella Parte A è poi ripresa negli approfondimenti (Parte B) nonché in alcuni allegati al Piano, stessa cosa avviene per il quadro socio-economico e i fondamenti del piano/sistema stesso. Questo non solo determina difficoltà nella lettura del documento e nella comprensione dei suoi contenuti,

⁶¹ AA. Vv., *Sistema di Gestione...* cit., p. 39.

ma, cosa ancora più grave, rende poco immediato la comprensione degli obiettivi del piano e delle strategie in atto o da adottare per il loro raggiungimento, in sostanza la ragione stessa dell'esistenza del documento.

Si propone, però, una variazione terminologica: la parola ‘piano’ è sostituita con la parola ‘sistema’. Si ritiene che questo sia necessario «*per rimarcare il carattere dinamico, complesso e “plurale” del documento che dovrà gestire – vale a dire, governare – il sito napoletano e, soprattutto, la qualità della vita dei suoi abitanti*»⁶².

Il Piano di gestione individua 72 progetti nell'allegato 6 riprendendo, in sostanza, quelli individuati nel Grande programma. Ma il Grande programma è stato sostituito nel 2012 con il Grande progetto centro storico e il finanziamento di 300.000.000 di euro previsto per il centro storico è stato ridotto a 100.000.000. Il Grande progetto individua 27 progetti, ma solo dieci di questi sono previsti anche dal PIU Europa, in particolare i progetti risultano i seguenti: 1. Murazione aragonese in località Porta Capuana; 2. Castel Capuano; 3. Complesso ex Ospedale di S. Maria della Pace; 6. Complesso dei Gerolomini; 7. Complesso di S. Lorenzo Maggiore; 11. Complesso di S. Maria Maggiore - Cappella Pontano; 15. Chiesa di S. Croce al Mercato; 17. Complessi Ospedalieri dell'Annunziata e dell'Ascalesi; 18. Complesso dell'Ospedale degli Incurabili; 22. Tempio della Scorziata. Dai documenti analizzati non è emerge la logica che ha determinato la scelta degli altri 17 progetti.

Non sono chiare le motivazioni che hanno determinato l'abbandono del Grande Programma e avviato l'attuazione del Grande Progetto. Non sono chiari neanche i criteri che hanno determinato la scelta dei progetti previsti da quest'ultimo.

Si vuole inoltre ricordare che l'Ufficio UNESCO ha ottenuto solo due finanziamenti grazie alla Legge 77 del 2006: uno impiegato per la redazione del Piano di gestione, l'altro per la creazione di un centro documentario nel Teatro Romano. Non si è riusciti, quindi, a sfruttare pienamente l'opportunità offerta dallo Stato per avviare attività volte alla conoscenza del Sito, all'incremento dell'offerta turistica, ecc. come avvenuto nelle altre città esaminate. L'Ufficio ha però avviato altre richieste di finanziamento.

La città di Napoli non è interessata dalle minacce che riguardano altre città d'arte come il turismo di massa e lo spopolamento, ma il sito UNESCO versa in cattive condizioni di conservazione. Il degrado interessa il tessuto storico e sociale.

⁶² Ivi, p. 38.

Si segnala, infine che il Comune di Napoli ha adottato i progetti che hanno risposto all'avviso pubblicato dal MIUR, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca e Competitività 2007-2013, per la presentazione di idee progettuali per Smart cities and Communities e per Progetti di innovazione sociale. È stato ammesso al finanziamento il progetto Bike- Sharing. Il progetto Sanità A.ppl.L. è volto alla valorizzazione delle risorse storico artistiche del Rione Sanità e intende sperimentare nuove forme di fruizione attraverso l'app Rione Sanità, che fornisce all'utente percorsi di visita interattivi. L'amministrazione comunale ha, inoltre, avviato un processo di digitalizzazione delle procedure amministrative, con l'istituzione dello sportello telematico SUAP e lo Sportello Unico per l'Edilizia⁶³.

⁶³ AA. Vv., *Vademecum per la città...cit.*, pp. 140-142.

Apparato fotografico



Fig. 99 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano

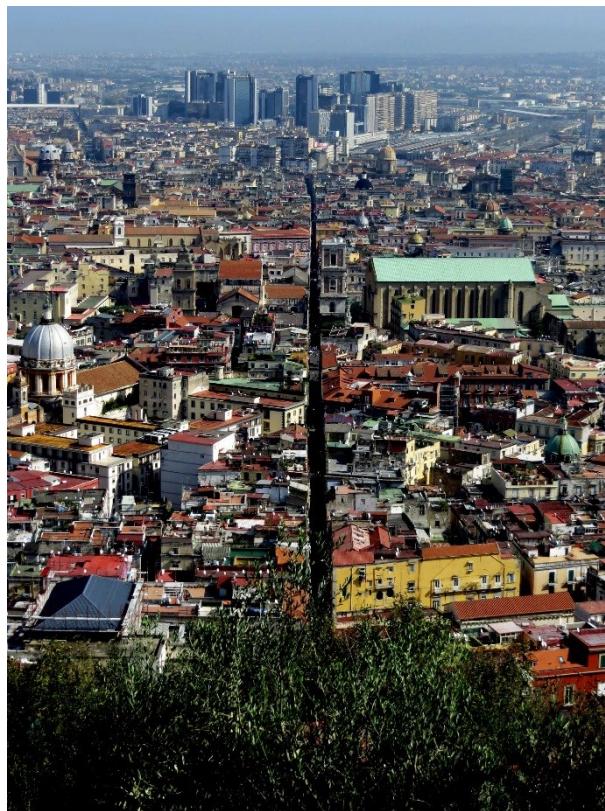


Fig. 100 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*



Fig. 101 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 102 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano

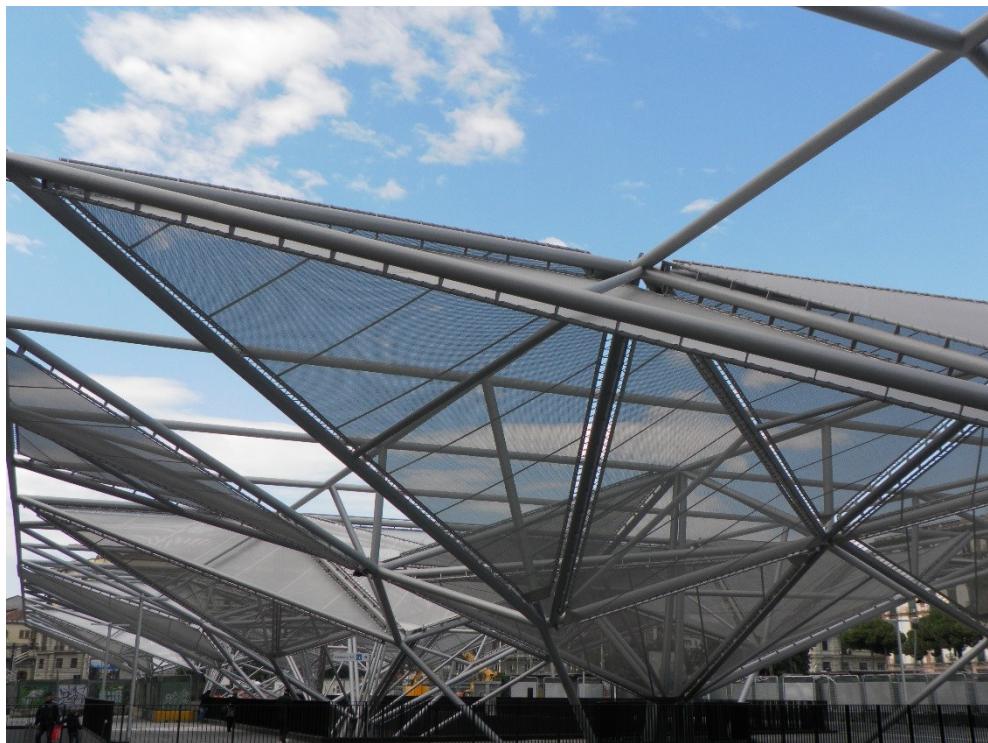


Fig. 103 – Piazza Garibaldi _ Particolare della copertura del Progetto di Dominique Perrault



Fig. 104 – Metropolitana Linea 1-Stazione Garibaldi

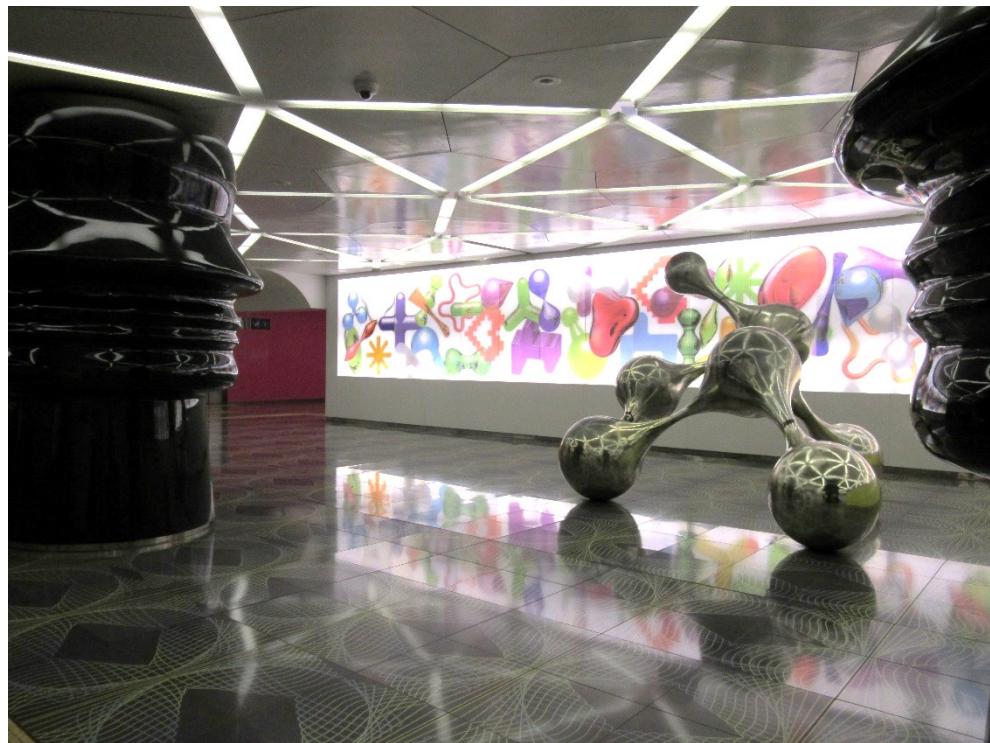


Fig. 105 – Metropolitana Linea 1-Stazione Università

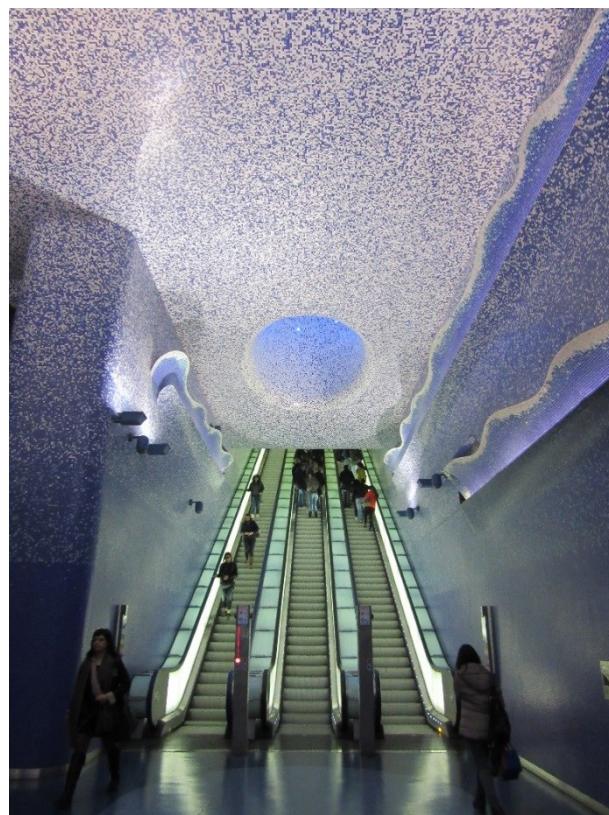


Fig. 106 – Metropolitana Linea 1-Stazione Toledo



Fig. 107 – Complesso dei Girolamini_ Il Complesso è oggetto di intervento secondo il Grande Progetto UNESCO



Fig. 108 –Centro antico



Fig. 109 – Centro antico_Lavorazione dei pastori



Fig. 110 – L'ILVA di Bagnoli

3.6 Il Sito ‘Venezia e la sua Laguna’

Prima di compiere l’analisi dei Piani vigenti per Venezia risulta interessante citare alcune considerazioni di Bernardo Secchi sulla città:

«*André Corboz, studioso del vedutismo veneziano e dei capricci del Canaletto, ha fatto notare quanto spesso a Venezia venga violata la regola della giusta distanza della visione prospettica, quanto spesso i monumenti veneziani si trovino in posizioni e abbiano dimensioni che rendono impossibile osservarli dal punto di stazionamento richiesto da una corretta visione prospettica centrale: troppo vicini, troppo incombenti o troppo lontani (Corboz, 1998b). Ma Venezia è città ove, sin dal Cinquecento, è stata sperimentata e messa a punto un’altra mossa, oggi frequentemente rivisitata.*

È la mossa di chi guarda al passato nei termini di una renovatio urbis, di una politica cioè di modifica e trasformazione dell’orizzonte di senso, del ruolo e delle funzioni svolte da intere parti di città o da tutta la città attraverso interventi puntuali e limitati, oggetti finiti, non necessariamente edifici, unici e non ripetibili se non nella loro logica di specifica irripetibilità. Una politica che prende forma senza alcun piano disegnato, senza cioè una previsione complessiva architettonicamente formulata; che si sviluppa in tempi e attraverso decisioni successive, sbloccando di volta in volta le difficoltà che incontra, dando luogo a risvolti spesso imprevedibili; nella quale prendono forma intenzioni che coinvolgono problemi di natura giuridica, economica, religiosa, di decoro urbano; che non presuppone un solo protagonista, quanto un intreccio di volontà, a volte concordi, a volte in competizione (Foscari, Tafuri, 1983)»

¹.

¹ B. SECCHI, *Prima lezione di...* cit., pp. 114-116.

Per approfondimenti sull’evoluzione storico-urbanistica della città di Venezia si rimanda ai seguenti testi: AA. Vv., *agrigento firenze venezia*, cit.; AA. Vv., «Urbanistica», n.52, Numero monografico dedicato a Venezia, 1968; G. ROMANELLI, *Venezia Ottocento. L’architettura, l’urbanistica*, Albrizzi, Venezia 1988; D. CALABI, U. CAMERINO, E. CONCINA, *La città degli ebrei. Il ghetto di Venezia: architettura e urbanistica*, Albrizzi, Venezia 1991; F. LOMBARDI, *Città storiche, turismo, congestione...* cit.; P. COSTA, *Venezia: economia e analisi urbana*, Etas, Milano 1993; S. AMOROSINO, *La salvaguardia di Venezia: leggi speciali e programmi d’intervento*, Cedam, Padova 1996; W. DORIGO, *Venezia romanica: la formazione della città medioevale fino all’età gotica*, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia 2003; F. MANCUSO, *Venezia è una città. Come è stata costruita e come vive*, Corte del Fontego, Venezia 2009; S. PASCOLO, *Abitando Venezia*, Corte del Fontego, Venezia 2012; L. FERSUOCH, *Confondere la laguna*, Corte del Fontego, Venezia 2013; A. MARZOLLO, *Lo stato di Venezia. Com’è cambiata la città a cinquant’anni dall’alluvione*, Corte del Fontego, Venezia 2014

Analisi degli strumenti di pianificazione urbana (Piano di Assetto del territorio del 2014, Variante al Prg per la Città Antica del 1999)

Il Piano di Assetto del Territorio (Pat) del Comune di Venezia è stato adottato, con Deliberazione del Consiglio Comunale 30/31.01.2012 n. 5 e approvato il 30/09/2014. La struttura del Pat si compone di un Quadro conoscitivo (Qc), di una Valutazione Ambientale Strategica, delle Norme tecniche di attuazione (Nta) e degli elaborati grafici di progetto. Le norme contenute nel Pat formulano direttive e prescrizioni finalizzate alla formazione del Piano degli interventi (art. 3 Nta), il quale attua il Pat e può essere redatto in un'unica soluzione estesa all'intero territorio comunale o per singoli Ambiti territoriali Omogenei (Ato) individuati dal Pat.

Nella Tav. 1 - *Carta dei Vincoli e della Pianificazione Territoriale* il Pat evidenzia le parti del territorio e gli edifici e complessi di edifici sottoposti a vincoli derivanti da disposizioni legislative e normative di varia natura, nonché le principali prescrizioni derivanti dalla pianificazione sovraordinata vigente. Spetta al Piano degli interventi aggiornare la ricognizione dei vincoli e precisare la disciplina dei diversi contesti assoggettati a vincolo (art. 5 Nta).

Gli obiettivi del piano sono individuati nella tutela dell'ambiente, nella tutela del patrimonio culturale, storico, architettonico; nel sistema insediativo e nel sistema della mobilità. Nella premessa alle strategie di tutela dell'ambiente subito si ricorda l'eccezionalità del sito di Venezia riconosciuta dall'UNESCO nel 1987. È effettuata una ricognizione delle vicende che hanno interessato il sito UNESCO e che hanno portato nel 2006 alla designazione del Comune di Venezia quale ‘soggetto referente’ per poi giungere alla redazione del Piano di Gestione. Dunque il Pat vuole diventare strumento di riferimento per il Piano di Gestione che «*che si può configurare quale sistema di governo del territorio mirato alla tutela, alla conservazione e valorizzazione dei beni, in totale sinergia con la strumentazione urbanistica comunale estesa a tutti i suoi elementi costitutivi sia di carattere generale (Pat), che strettamente operativo (Pi)*»². È, quindi, riconosciuta l'eccezionalità della laguna e la necessità di ricreare le condizioni per ripristinare modelli e forme di produzione ittica rispettose della biodiversità nonché di garantire la conservazione del paesaggio vallivo.

² *Piano di Assetto del territorio di Venezia*, 2014, Relazione tecnica di progetto, p. 19.

Relativamente alla tutela del paesaggio e dell'ambiente si dichiara che si vuole «conservare l'identità e la memoria di chi lo abita, riconoscere e valutare i processi, gli strumenti, i materiali della formazione di un percorso storico»³. Un altro sistema ambientale preso in considerazione è quello litoraneo, in quanto elemento ecologico, morfologico e funzionale.

Con riferimento alla città antica di Venezia e ai centri storici lagunari si individua quale criterio per la salvaguardia del patrimonio storico-architettonico e costruttivo quella dell'individuazione degli interventi con l'attribuzione di classificazioni tipologiche per le unità edilizie⁴.

Il Pat suddivide il territorio comunale in Ambiti territoriali omogenei (Ato) e con riferimento a tali parti di territorio effettua il dimensionamento, definendone la quantità massima di insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionale, turistico-ricettivi. Per quanto concerne la residenza si avverte la necessità di incrementare le residenze stabili per la città antica e di evitare consumo di suolo. Relativamente al trismo lo squilibrio esistente tra le diverse aree del territorio comunale.

Si dichiara, poi, che le scelte progettuali del Pat vogliono coniugare le esigenze di sviluppo con quelle della conservazione. A tal fine sono individuate nella Tav. 2 le invarianti. La Tav. 2 - *Carta delle Invarianti* rappresenta i limiti che il Pat pone alla trasformazione del territorio, individuando quelle parti che, o per loro valore intrinseco o perché si intende maggiormente valorizzarle, costituiscono elementi di bassa trasformabilità sia dal punto di vista paesaggistico e ambientale sia da quello storico monumentale e testimoniale. Gli ambiti individuati nella tavola 2 sono: ambiti territoriali di importanza paesaggistica; contesti figurativi; itinerari e percorsi di interesse storico testimoniale e paesaggistico; coni visuali. Anche in questo caso si rimanda al Piano degli interventi la disciplina di tali ambiti. Per ogni ambito, però, sono date delle prescrizioni. Ad esempio negli ambiti territoriali di importanza paesaggistica non è ammessa l'apertura di nuove cave o discariche; nei contesti figurativi non sono ammesse nuove edificazioni, ecc. Con riferimento ai coni visuali si dichiara che questi sono finalizzati a tutelare vedute di particolare valore paesaggistico, ma è il Pi a precisarne l'angolazione definendone graficamente l'area interessata (art. 11 Nta).

³ Ivi, p. 20.

⁴ Ivi, p. 21.

Le invarianti di natura ambientale sono: laguna viva; casse di colmata, velme e barene, valli di pesca e peschiere di terra, motte, pinete litoranee, dune consolidate, boscate e fossili, aree di interesse ambientale, aree boscate, parchi e giardini di interesse ambientale, aree verdi dei forti, corridoi ecologici, aree umide minori. Anche per tali invarianti il Pat vieta alcuni interventi. Per quanto riguarda le velme e le barene, ad esempio sono vietati gli interventi di bonifica idraulica e di colmata nonché movimenti di terra, scavi, depositi e discariche (art. 12 Nta).

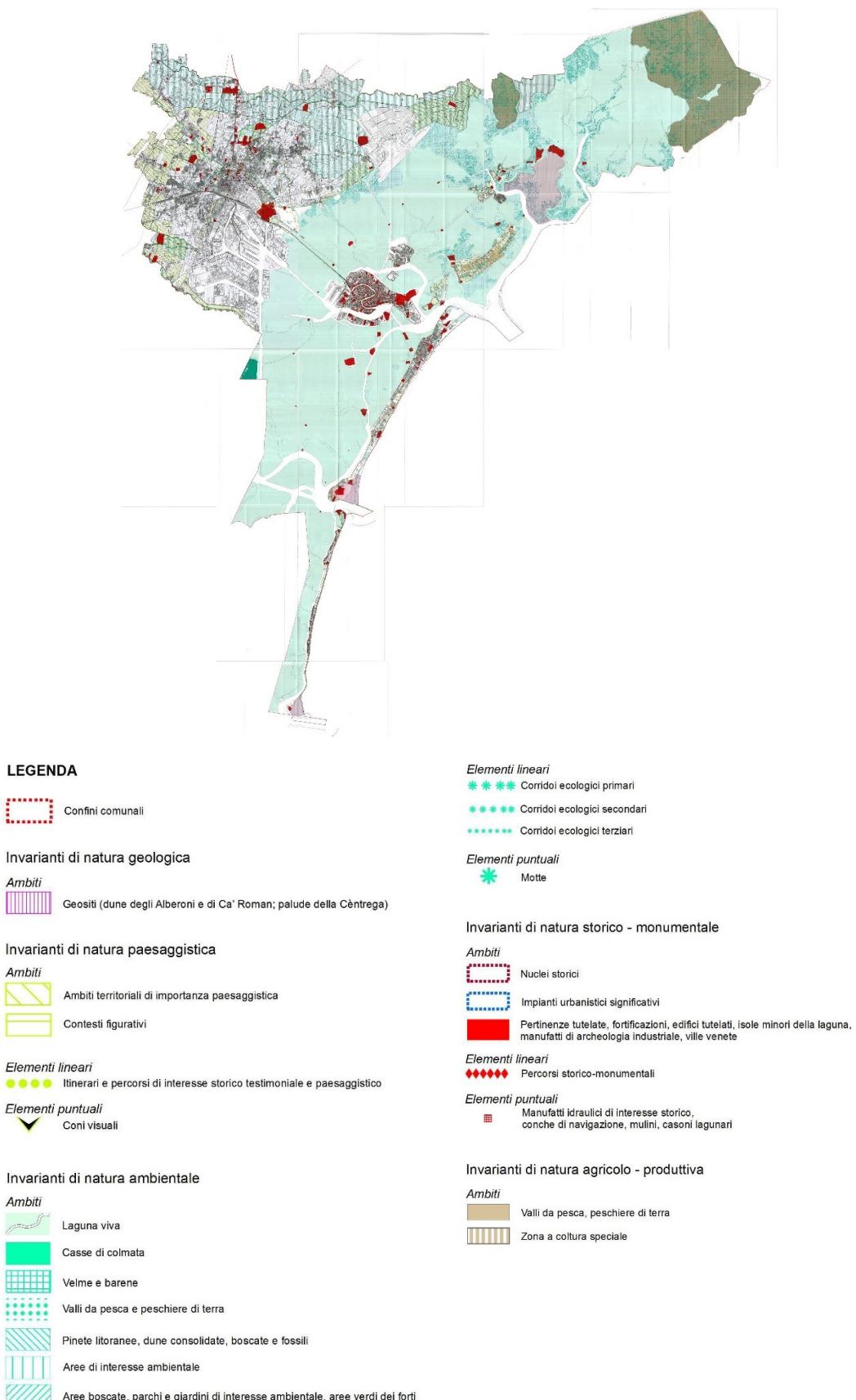


Fig. 111 – Piano di assetto del territorio-Tav.2-Carta delle invarianti

Il sistema insediativo è suddiviso in: il paesaggio storico, i centri storici, le nuove polarità urbane, le aree produttive. Relativamente al dimensionamento si ricorda che il Pat non definisce l'articolazione e la localizzazione degli interventi, ma solo il dimensionamento complessivo per ciascuno Ato. La localizzazione degli interventi spetta al Piano degli interventi. Il titolo IV delle Nta è dedicato alla tutela dei beni storico-monumentali e architettonici. L'art. 18 è relativo ai centri storici. I Centri storici, individuati nella Tavola 4, sono: il Centro Storico di Venezia e gli altri Centri Storici lagunari; il Centro Storico di Mestre e i Centri Storici minori della Terraferma. Per quanto concerne gli interventi ammissibili si rimanda alle Varianti al P.R.G. vigente della Città Antica, dell'Isola di Murano, delle Isole di Burano Mazzorbo e Torcello, dell'Isola del Lido e dell'Isola di Pellestrina. Tali varianti si considerano coerenti con il P.A.T. e dunque assumono valenza di Piano degli interventi all'atto di approvazione del PAT. Le varianti effettuano una classificazione tipologica delle unità edilizie e per ognuna di esse sono definiti gli interventi ammissibili⁵. Il successivo articolo 21, poi, individua specifiche categorie di

⁵ «Gli interventi nel Centro Storico di Venezia e negli altri Centri Storici lagunari sono regolamentati – attraverso la puntuale classificazione tipologica delle unità edilizie e delle unità di spazio scoperto, operata a seguito di un'indagine sulle caratteristiche storiche, costruttive e formali relative ai vari centri – dalle varianti della Città Antica, dell'Isola di Murano, delle Isole di Burano Mazzorbo e Torcello, dell'Isola del Lido e dell'Isola di Pellestrina. Dette Varianti individuano una serie di tipologie definendone anche le caratteristiche peculiari che il P.A.T. assume, in quanto coerenti con gli obiettivi che questo intende perseguire.

Le sopra ricordate varianti quindi, poiché coerenti con il P.A.T., possono assumere valore di P.I. contestualmente all'approvazione del P.A.T. stesso.

Il P.I. può comunque, nel rispetto delle tipologie edilizie individuate e classificate dal P.R.G. previgente, provvedere alla riorganizzazione e razionalizzazione della normativa afferente alle tipologie edilizie anche al fine di rendere la stessa omogenea su tutto l'ambito lagunare, nonché può verificare la classificazione tipologica assegnata alle unità edilizie e individuare le modalità per modificarla, a seguito di indagine di carattere puntuale e più approfondite, ferme restando le categorie tipologiche già individuate attraverso gli strumenti urbanistici sopra ricordati.

Parimenti il P.I. classifica le 'unità di spazio scoperto' assegnando a queste le tipologie individuate dagli strumenti urbanistici sopra richiamati o, nell'ambito delle stesse classificazione tipologiche, prevedendo una diversa assegnazione qualora questa sia desumibile da indagine di carattere puntuale e più approfondito.

Per l'Isola di S. Michele il P.I. provvede alla classificazione tipologica degli edifici e delle unità di spazio scoperto sulla base delle tipologie individuate per la Città Antica, provvedendo ad una specifica normativa che consenta l'utilizzazione della stessa come impianto cimiteriale.

I Centri Storici hanno prevalente destinazione residenziale ma in quanto realtà, per loro natura complessa e polifunzionale, possono comprendere una pluralità di usi, ma le destinazioni d'uso delle unità edilizie e degli spazi scoperti devono essere comunque compatibili con le caratteristiche tipologiche delle stesse.

Il P.I., al fine di tutelare le originali funzioni dei Centri Storici, così come stabilito all'art. 40 della L.R. 11/2004, con particolare riferimento ai Centri Storici di Venezia, Murano e Burano e con la finalità di salvaguardare in particolar modo la funzione della residenza indispensabile anche per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, dovrà determinare limitazione agli usi, in particolare a quello ricettivo, che possono configurarsi come concorrenti alla residenza.

Gli interventi nel Centro Storico di Mestre e negli altri Centri Storici minori della Terraferma (Dese, Favaro, Torre di Tessera, Carpenedo, Zelo, Trivignano, Asseggiano e Chirignano) sono regolamentati rispettivamente da specifiche varianti al P.R.G. previgente.

intervento per gli Edifici e complessi monumentali, di interesse storico-testimoniale e Ville Venete. Quindi oltre a riferirsi agli edifici vincolari ai sensi del D.Lgs. 42/2994 riguarda anche gli edifici di interesse storico-testimoniale compresi quelli codificati ai sensi del previgente P.R.G. Le categorie di intervento individuate sono: restauro scientifico; risanamento conservativo, ristrutturazione con vincolo parziale, ristrutturazione parziale, ristrutturazione totale. Per il risanamento conservativo e la ristrutturazione con vincolo parziale «*gli interventi devono tendere alla conservazione e ripristino dell'impianto originario e degli elementi che ne definiscono la tipologia e le caratteristiche architettoniche*»⁶.

La Tav. 4c - Ambiti Territoriali Omogenei (Ato) rappresenta la suddivisione del territorio comunale in ambiti territoriale omogenei, individuati per specifici contesti territoriali sulla base di valutazioni di carattere geografico, storico, paesaggistico e insediativo.

Il titolo V è relativo agli Ambiti territoriali omogenei. Sono individuati dodici ambiti in riferimento a criteri di omogeneità di formazione insediativa, di caratteristiche geografiche e morfologiche. Gli Ato sono: 1-Venezia Città Antica; 2-Insediamenti centrali di Mestre e Marghera; 3-Frangia urbana Ovest; 4-Frangia urbana Est; 5-Dese-Aeroporto; 6-Porto Marghera; 7-Laguna di Venezia; 8-Isola di Murano; 9-Isole di Burano, Mazzorbo e Torcello; 10-Isole di Sant'Erasmo e Vignole; 11-Isola del Lido; 12-Isola di Pellestrina.

In tali strumenti urbanistici si prevedono diversi gradi di tutela degli edifici in rapporto al grado di conservazione degli elementi architettonici, tipologici e costruttivi originari, in quanto tali ambiti storici, per la limitata casistica delle unità edilizie, non è possibile procedere con il metodo della classificazione tipologica delle unità edilizie.

I gradi di tutela previsti dal P.R.G. previgente si ritengono comunque coerenti con gli obiettivi che il P.A.T. intende perseguire e, quindi, le sopra ricordate varianti possono assumere valore di P.I. contestualmente all'approvazione del P.A.T. stesso.

Il P.I. e i P.U.A. possono modificare il grado di tutela, se motivato da opportune analisi storiche e dalle caratteristiche morfologiche e conservative, e possono altresì individuare altri edifici da tutelare per le loro caratteristiche architettoniche e/o storico-testimoniali.

Il P.I. e i P.U.A. possono modificare il grado di tutela, se motivato da opportune analisi storiche e dalle caratteristiche morfologiche e conservative, e possono altresì individuare altri edifici da tutelare per le loro caratteristiche architettoniche e/o storico-testimoniali.

Il P.I. può stabilire le modalità di intervento rispetto ai diversi gradi di tutela in riferimento alle categorie definite nel successivo articolo 21 delle presenti norme»; art. 18-Piano di Assetto del territorio di Venezia, cit., Norme tecniche di attuazione, pp. 25-26.

⁶ *Ivi*, p. 20.

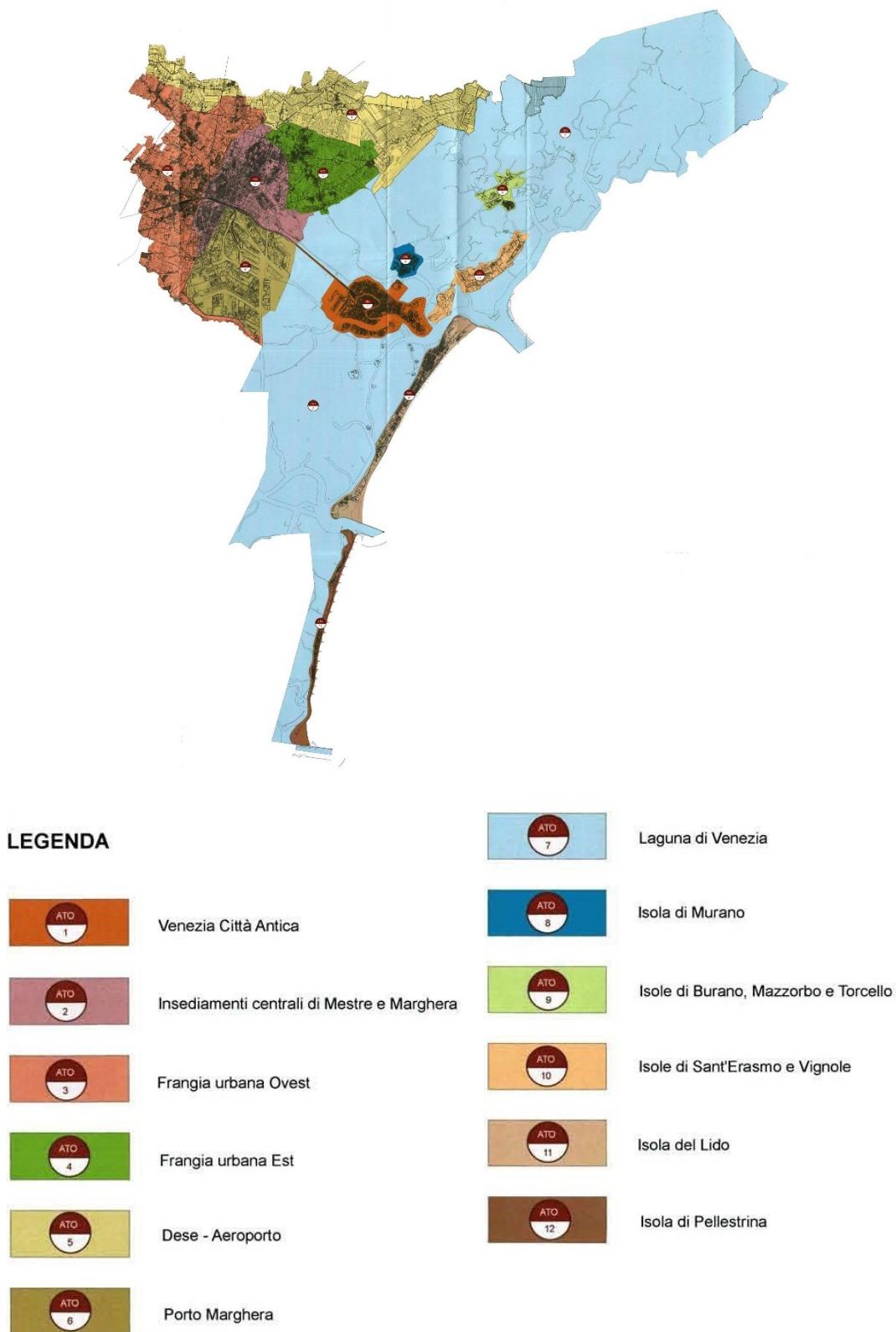


Fig. 112 – Piano di assetto del territorio-Tav. 4c-Ambiti territoriali omogenei (Ato)

L'Allegato A-*Ambiti territoriali omogenei* alle Nta individua per ciascun Ato le principali invarianti e valori, i principali elementi di criticità e di degrado, gli obiettivi specifici, le funzioni prevalenti, le direttive per il P.I., il dimensionamento che nell'insieme costituiranno gli indirizzi e le strategie da perseguire per ciascun Ato (art. 24 Nta).

Per l'ambito territoriale omogeneo1-Venezia città antica, sono individuati quali elementi di criticità e di degrado il depauperamento funzionale dovuto all'industria turistica che minaccia la sopravvivenza di una comunità. Altra criticità è rappresentata dalle parti degradate da recuperare: il patrimonio monumentale; l'edilizia minore; i principali percorsi pubblici; le zone marginali dismesse; ecc.

Le Tav 4a - Carta delle Trasformabilità e Tav4b-Carta delle Trasformabilità: Valori e Tutele, infine, rappresentano le strategie di trasformazione del territorio per il suo sviluppo socio-economico nella tutela e valorizzazione dei nuovi elementi di maggior pregio sotto il profilo ambientale, del paesaggio, dell'architettura e delle testimonianze storiche.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

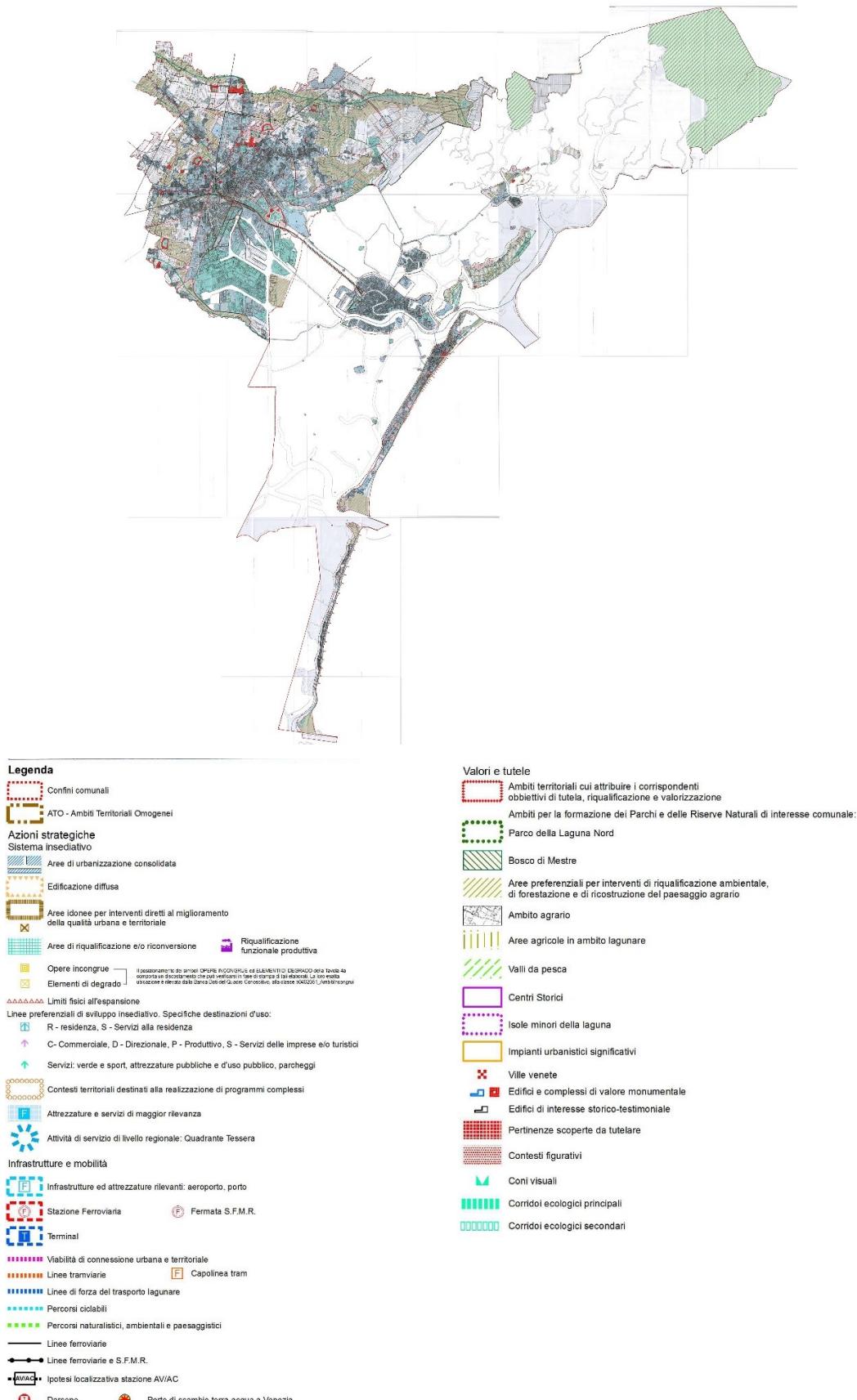


Fig. 113 – Piano di assetto del territorio-Tav. 4a-Carta della trasformabilità

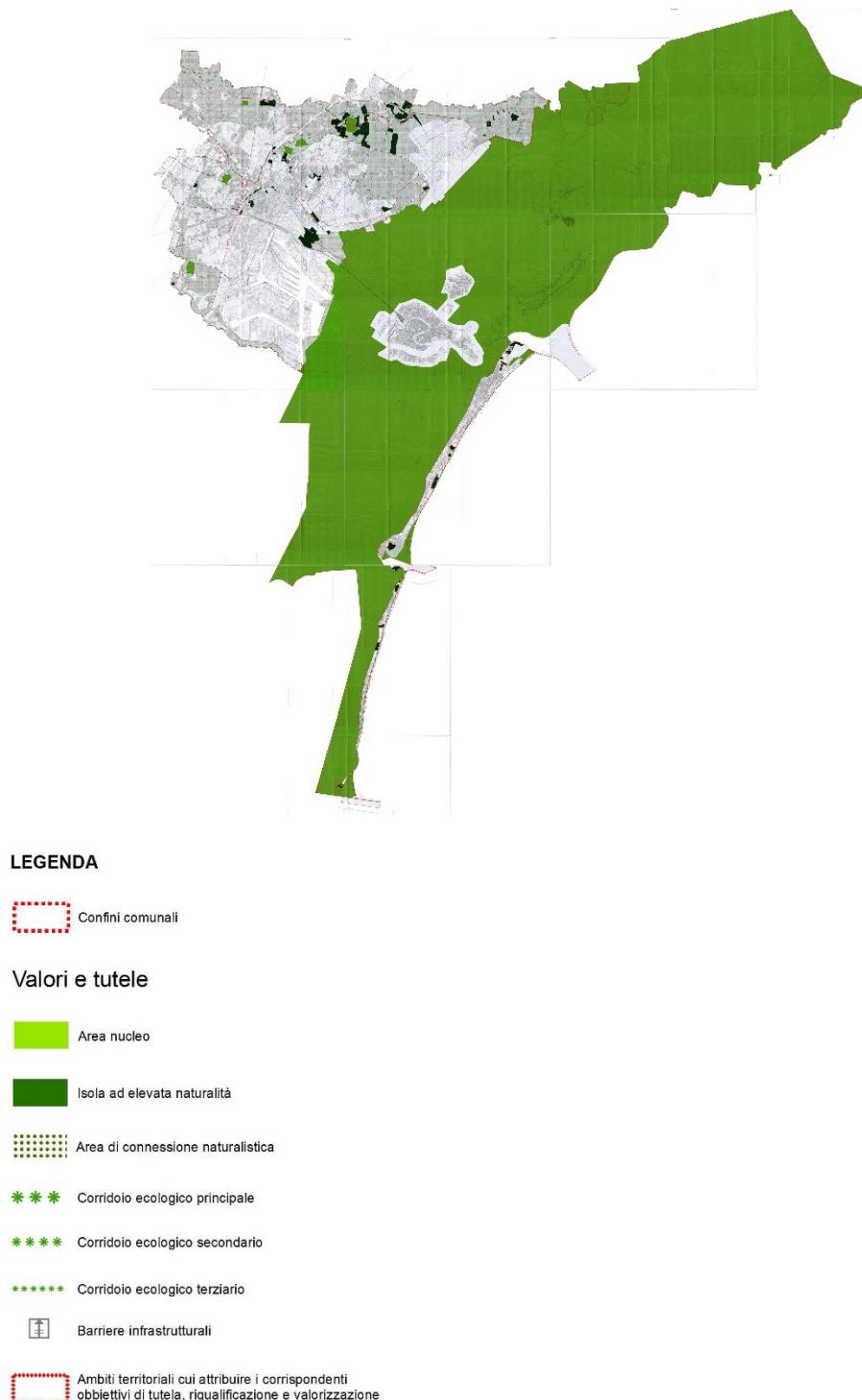


Fig. 114 – Piano di assetto del territorio-Tav. 4b-Carta della trasformabilità-Valori e tutele-Rete ecologica

Variante al Prg per la Città Antica del 1999

La variante per la Città Antica del 1999 rappresenta l'attuale strumento urbanistico per la città antica di Venezia.

Questa assume valenza di Piano degli interventi in quanto gli indirizzi in essa contenuta sono ritenuti coerenti con le strategie individuate nel Piano di assetto del territorio approvato nel 2014. La variante effettua una classificazione tipologica degli edifici individuando nove unità edilizie: Unità edilizie di base residenziali preottocentesche; Unità edilizie di base residenziali ottocentesche; Unità edilizie di base residenziali ottocentesche di ristrutturazione; Unità edilizie di base non residenziali preottocentesche; Unità edilizie di base non residenziali ottocentesche; Unità edilizie di base non residenziali novecentesche; Unità edilizie speciali preottocentesche; Unità edilizie speciali ottocentesche; Unità edilizie novecentesche di pregio architettonico. Per ogni unità edilizia le Nta disciplinano gli interventi ammessi. Tra gli interventi è consentito anche il «*ripristino o la ricostruzione filologica di parti eventualmente crollate o demolite*».

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*



CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List: obiettivi, contenuti ed esiti

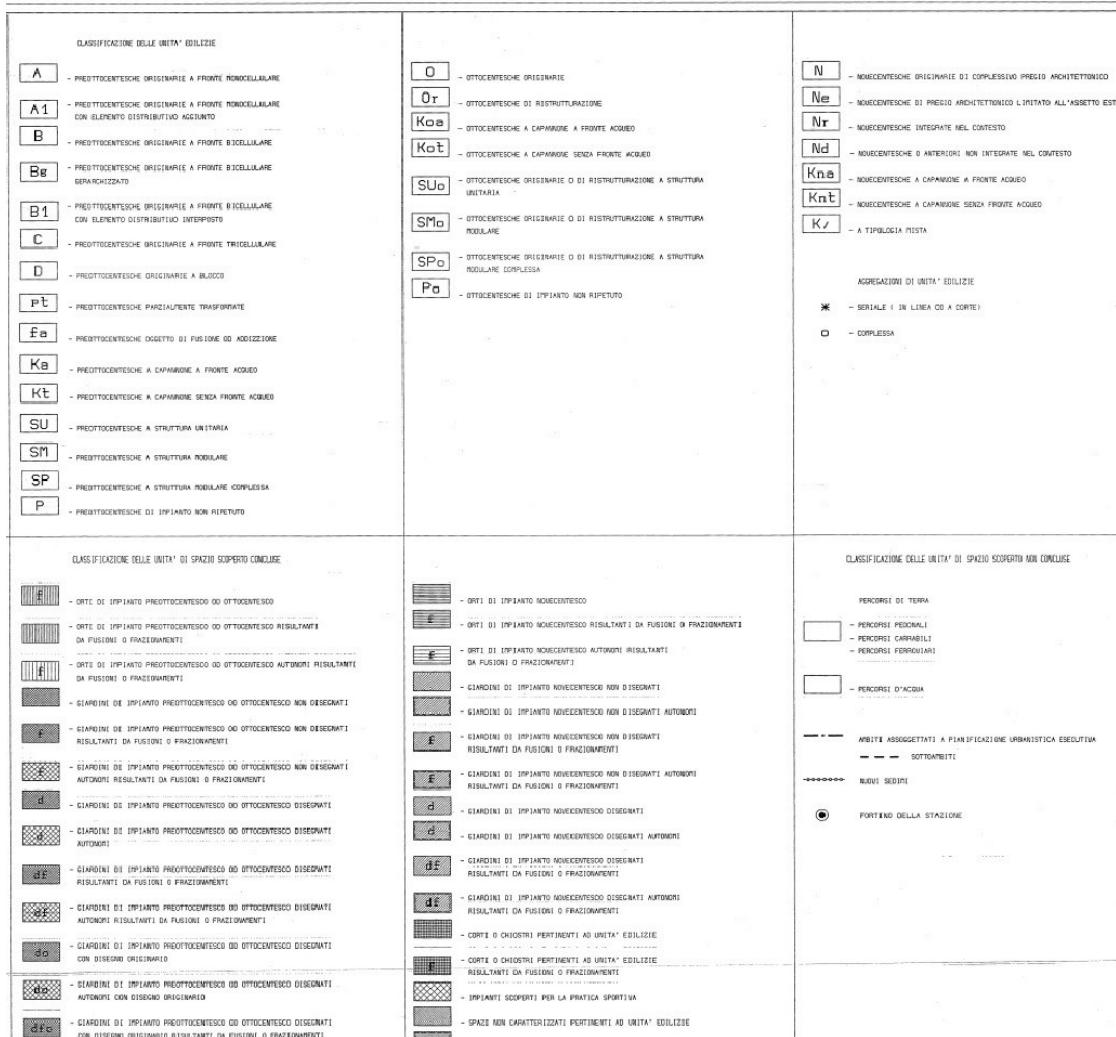


Fig. 115 – Variante al Prg per la Città Antica-Tav. B1 Interventi

Il Piano di gestione (2012)

Il sito ‘Venezia e la sua Laguna’ è iscritto nella WHL dal 1987 sulla base dei criteri culturali (i), (ii), (iii), (iv), (v) e (vi)⁷. L’ambito iscritto comprende i territori dei nove comuni che si affacciano sulla gronda lagunare: Venezia, Campagna Lupia, Cavallino Treporti, Chioggia, Codevigo, Mira, Quarto d’Altino, Jesolo, Musile di Piave.

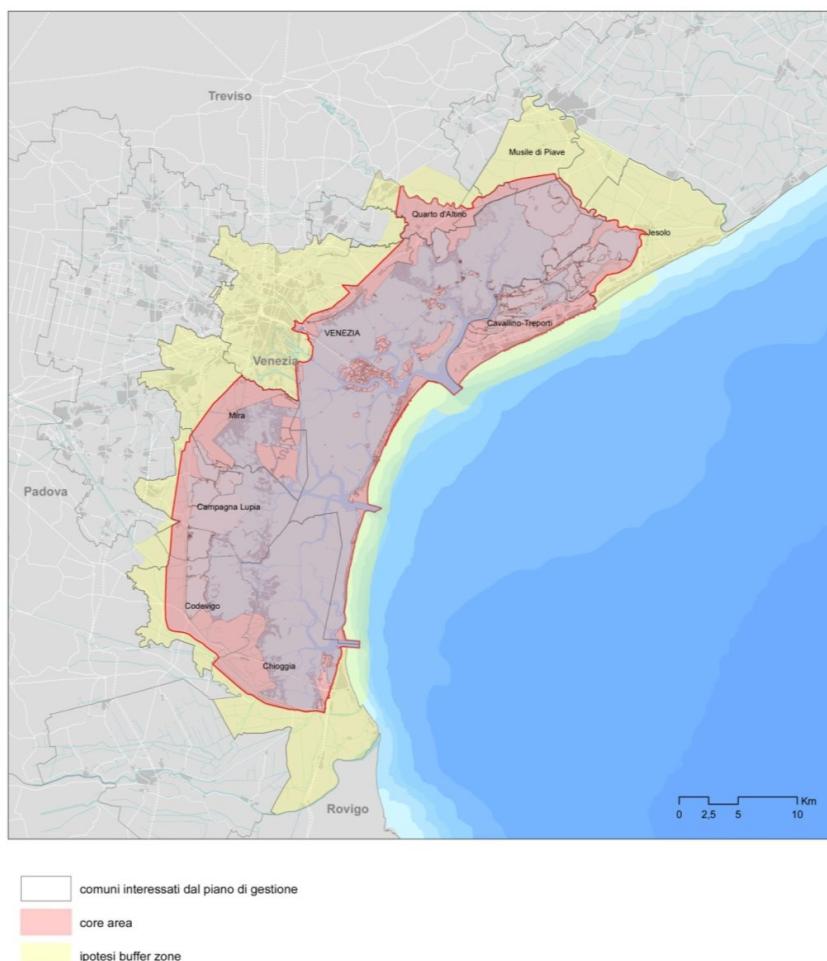


Fig. 116 – Il Sito UNESCO ‘Venezia e la sua Laguna’ – Core Area e Buffer Zone

⁷ I criteri (i), (ii) e (iv) risultano i seguenti:

- (i) Rappresentare un capolavoro del genio creativo umano.
- (ii) Mostrare un importante interscambio di valori umani in un lasso di tempo o in un’area culturale del mondo, riguardo agli sviluppi dell’architettura o della tecnologia, delle arti monumentali, dell’urbanistica o della progettazione del paesaggio.
- (iii) Rappresentare una testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa.
- (iv) Essere un eccezionale esempio di edificio o complesso architettonico o tecnologico o paesaggistico che illustri uno o più stadi significativi della storia umana.
- (v) Rappresentare un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale o di utilizzo del territorio che sia rappresentativo di una o più culture, specialmente se divenuto vulnerabile per l’impatto di cambiamenti irreversibili.
- (vi) Essere direttamente o tangibilmente associate ad eventi o tradizioni viventi, a idee e credenze, a opere artistiche o letterarie di valore universale.

Il Piano di gestione, del 31 ottobre 2012, è stato approvato da tutti i comuni della gronda lagunare tra il mese di novembre e di dicembre del 2012. Il Pdg è stato curato dal dott. Giorgio De Vettor, responsabile del servizio Progettazione Urbanistica attuativa Centro Storico e Isole del comune di Venezia, e dall'arch. Katia Basili, responsabile dei Piani e Programmi di Gestione e Tutela. Il comune di Venezia è stato individuato quale soggetto coordinatore che insieme al Comitato di Pilotaggio ha redatto il Pdg⁸.

Nella premesse si dichiara subito che la natura del Pdg non è di tipo urbanistico, ma che il compito del Piano UNESCO è di verificare le problematiche e le criticità del sito, ma di valutare anche le possibili opportunità per individuare gli obiettivi da perseguire e le strategie da attuare⁹.

Il Piano segue la metodologia proposta dal ‘Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO’ del 2005. Il Pdg di Venezia, infatti, dopo aver individuato i ‘valori che motivano l’iscrizione’ del sito nella lista, effettua l’analisi integrata dello stato dei luoghi’, giungendo così ad individuare ‘criticità – obiettivi’. Vengono, dunque, definiti i ‘piani di azione’ e per ognuno di essi indicati dei progetti. Infine, sono indicati alcuni chiarimenti sulla fase del ‘monitoraggio’.

⁸ G. DE VETTOR, K. BASILI, *Piano di Gestione 2012-2018. Venezia e la sua Laguna. Patrimonio Mondiale UNESCO*, Venezia 2012, p. 31.

⁹ *Ivi*, p. 12.

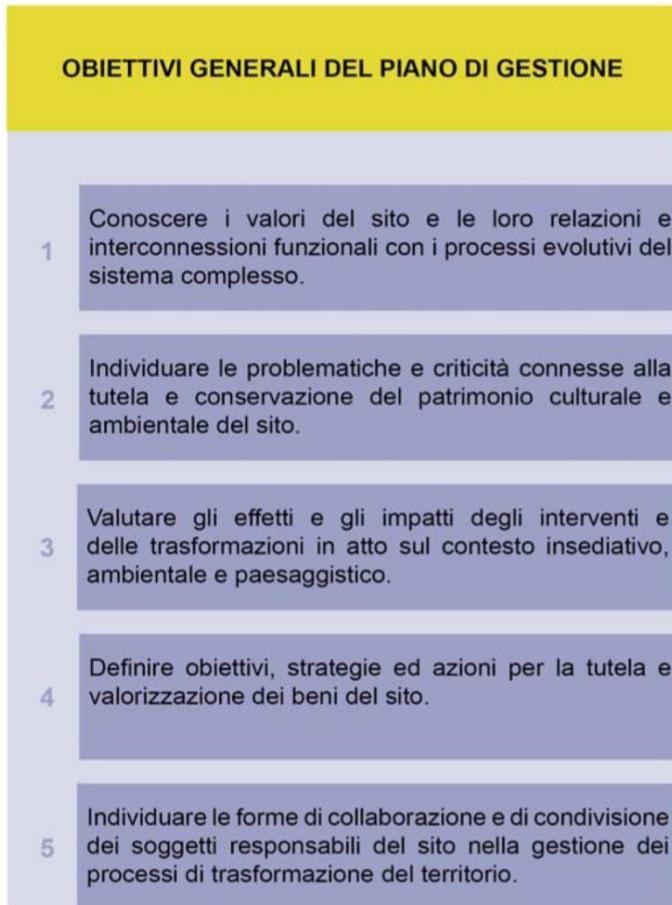


Fig. 117 – Obiettivi generali del Piano di Gestione – Piano di Gestione 2012-2018 Venezia e la sua Laguna

Nel Piano si evidenzia come la città di Venezia e gli insediamenti lagunari abbiano mantenuto la loro struttura urbana, ma hanno parzialmente perso la loro integrità funzionale a causa dell'abbandono e della notevole diminuzione di popolazione¹⁰.

L'analisi delle dinamiche socio-demografiche evidenzia che dal 1991, la città lagunare ha perso 31.534 residenti, anche se tale fenomeno si è attenuato a partire dal 2002. La Terraferma continua ad essere l'ambito comunale che contribuisce a controbilanciare il generale calo demografico del Comune¹¹.

Per quanto concerne il turismo si dichiara che, nonostante questo rappresenta una importante risorsa economica e una notevole opportunità di sviluppo, è anche una minaccia per il tessuto urbano e per la gestione ed organizzazione sociale ed economica della città storica¹².

¹⁰ Ivi, p. 29.

¹¹ Ivi, p. 43.

¹² Ivi, p. 45.

Nel paragrafo 2.5 è esposto ‘Il patrimonio ambientale, paesaggistico e storico-architettonico’. Il paragrafo 2.5.1, in particolare, è relativo al ‘sistema ambientale’: è illustrata la biodiversità del sistema lagunare e la fauna che caratterizzano i paesaggi lagunari. Dalla lettura del paragrafo trapela, però, che inevitabilmente il concetto di ‘ambiente’ deve essere in qualche modo legato a quello di ‘paesaggio’. Si dichiara infatti che: «*Il valore ambientale e naturalistico del Sito è rappresentato da habitat e specie, che unite ai valori storico culturali creano un sistema unico di paesaggi. Questi paesaggi culturali sono un insieme di geodiversità, biodiversità ambiti urbani e manufatti unici in quanto a rappresentazione dell’identità dei luoghi. La Città storica, la Laguna, le isole, i litorali, i centri abitati delle isole minori Venezia sono, gli aspetti che determinano e connotano gli elementi di paesaggio*»¹³. I sistemi di ambientali determinano le unità di paesaggio.

Nel paragrafo successivo ‘I beni culturali e paesaggistici dei comuni della gronda lagunare’, poi, si entra nel merito della descrizione dei beni storico-architettonici dei comuni che hanno parte di territorio interessata dal sito UNESCO.

È, infine, svolta una riconoscione dei beni storico-architettonici e archeologici e delle aree di notevole interesse pubblico.

Il capitolo 3 è dedicato agli Attori coinvolti nella gestione del sito, nonché all’analisi del quadro normativo e di pianificazione. Il sito Venezia e la sua laguna, a differenza degli altri siti presi in esame, vede il coinvolgimento di due province e di nove comuni.

Di particolare interesse risulta il Paragrafo 3.5-*Valutazione di coerenza tra il Piano di Gestione e i piani territoriali*’. La Laguna di Venezia è interessata da diversi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, pertanto è svolta una valutazione di coerenza tra i contenuti del Piano di gestione e quelli degli altri piani cogenti per il territorio. L’operazione vuole valutare quali sono gli obiettivi del Pdg che maggiormente riescono a trovare convergenze e quindi attualità rispetto alla pianificazione territoriale vigente¹⁴.

¹³ *Ivi*, p. 48.

¹⁴ «*Il quadro di coerenza tra obiettivi è stato realizzato attraverso la costruzione di tre matrici che fanno riferimento ai sistemi ambientali, insediativo e culturale. Ognuna delle tre matrici incrocia gli obiettivi del Piano di Gestione con quelli degli strumenti territoriali e assegna un grado di coerenza: coerente, mediamente coerente, non coerente. Ai tre gradi di coerenza è stato quindi assegnato un punteggio, rispettivamente: 1, 0,5, 0. La somma dei punteggi restituisce un quadro degli obiettivi del Piano di Gestione che risultano maggiormente coerenti con quelli dei piani territoriali.*

La valutazione di coerenza permette di individuare da un lato le principali convergenze tra contenuti del Piano di Gestione e piani territoriali e quindi di stabilire gli interventi che possono essere realizzati con maggiore efficacia, dall’altro lato consente al Piano di Gestione di individuare i campi di azione che non trovano o trovano solo parzialmente convergenze con il quadro pianificatorio e che evidentemente

Sono, quindi, individuati dodici obiettivi strategici per il Piano di gestione.

1. tutelare, recuperare e valorizzare gli insediamenti antropici (tessuti urbani, architettura rurale), l'ambiente e il paesaggio lagunare.
2. tutelare, recuperare e valorizzare il patrimonio architettonico, archeologico, storico artistico, etno-antropologico, archivistico e librario.
3. ricostruire il tessuto socio-economico dei centri storici e incrementare la residenzialità;
4. razionalizzare i flussi turistici con lo sviluppo di forme complementari al turismo tradizionale (turismo culturale della Venezia minore, lagunare, rurale, agrituristico, ecologico, sportivo, ecc);
5. preservare e sostenere le attivita' produttive occupazionali, le produzioni tradizionali e promuovere nuove attività compatibili con le caratteristiche del Sito;
6. migliorare l'accessibilità, la mobilità e il sistema dei trasporti all'interno del Sito, favorendo forme di mobilità alternative slow;
7. sviluppare l'agricoltura urbana e periurbana, orti in città e nelle isole minori, per salvaguardare ambiti agricoli produttivi, evitare l'abbandono delle campagne e promuovere lo sviluppo turistico rurale.
8. sviluppare una coscienza diffusa dei valori universali del Sito e forme attive di dialogo, partecipazione e coinvolgimento degli attori (cittadini, users, operatori economici, turisti);
9. coordinare e promuovere iniziative culturali e di marketing territoriale riferite al Sito;
10. valorizzare le risorse umane mediante il rafforzamento e l'integrazione di sistemi di formazione e di ricerca per i beni culturali e ambientali;
11. creare un sistema di coordinamento per la condivisione e diffusione delle ricerche, delle indagini e dei dati prodotti dagli enti istituzionali e per l'individuazione di nuovi temi da sviluppare;
12. promuovere l'unitarietà di indirizzo e l'omogeneità dei servizi offerti dagli enti presenti sul territorio ai cittadini per la fruizione del patrimonio culturale in rete, sostenendo la diffusione di standard internazionali per l'interoperabilità e l'accessibilità dei contenuti.

Fig. 118- Obiettivi strategici del Piano di gestione

Con riferimento a tre sistemi insediativi (ambientale, insediativo e culturale) sono schematizzati gli obiettivi contenuti nei piani territoriali sovraordinati. In particolare i Piani presi in esame risultano: il programma regionale di sviluppo, il Piano territoriale regionale di coordinamento vigente e il Piano territoriale regionale di coordinamento adottato, il Piano d'area della laguna e dell'area veneziana, il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Venezia e il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Padova. Sempre con riferimento ai tre sistemi insediativi sono, poi,

richiamano alla necessità di trovare un maggiore coordinamento e una più efficace sintesi tra strumenti e attori che agiscono sullo stesso territorio»; Ivi, p. 85.

**CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti**

sviluppate delle matrici di coerenza tra gli obiettivi dei piani territoriali e quelli del Piano di gestione.

PRS	PTRC (vigente)	PTRC (adottato)	PALAV	PTCP - VENEZIA	PTCP - PADOVA
Sistema ambientale					
<p>1. definizione di strategie e strumenti per il raggiungimento delle aree da destinare a parco e riserva naturale di interesse regionale;</p> <p>2. istituzione di un'unica Autorità di bacino responsabile della gestione di tutte le problematiche ambientali riguardanti la laguna e il bacino scalante (salvaguardia fisica, ambientale e rivitalizzazione socio economica).</p>	<p>1. individuazione e valorizzazione delle aree da destinare a parco e riserva naturale di interesse regionale;</p> <p>2. conservazione degli ecosistemi delle zone umide, attraverso la salvaguardia delle diversità genetiche, la gestione di specie animali e vegetali e delle loro biocenosi.</p>	<p>1. salvaguardia dell'integrità e funzionalità delle aree ad elevata naturalità e ad alto valore ecosistemico;</p> <p>2. salvaguardia dell'integrità delle visuali estese e panoramiche di particolare importanza morfologica;</p> <p>3. potenziamento della rete ecologica attraverso la rinaturalizzazione e la rifunzionalizzazione degli ambienti fluviali e lacustri e delle zone umide, la difesa del sistema dunale e retrodunale, la creazione di nuove aree umide di depurazione naturale;</p> <p>4. incentivazione delle attività di regolazione e monitoraggio delle pratiche turistiche e ricreative che possono comportare impatti sulle componenti del sistema ambientale.</p>	<p>1. conservazione tutela, rivitalizzazione e valorizzazione dell'ambiente lagunare, inteso come patrimonio naturalistico, archeologico e storico-ambientale;</p> <p>2. la tutela, il ripristino e la valorizzazione dei boschi planiziali e delle dune consolidate, boscate e fossili e dei sistemi ecologici ed ambientali;</p> <p>3. disciplinare la navigazione a motore e provvedere alla redazione di appositi piani di circolazione e del traffico;</p> <p>4. riqualificare e rinaturalizzare le casse di colmata;</p> <p>5. salvaguardia delle arginature storiche quali segni del territorio;</p> <p>6. realizzazione di percorsi perilagunari attrezzati e cicloppedonali per incentivare la visita dell'ambiente lagunare ai fini turistici, culturali e per il tempo libero.</p>	<p>1. di sviluppare strategie per la tutela delle acque dai fattori inquinanti;</p> <p>2. di razionalizzare le attrezzature per la nautica da diporto a livelli di qualità e di sicurezza ambientale;</p> <p>3. promuovere la conoscenza delle componenti del sistema ambientale e favorire la loro protezione, accessibilità e fruizione;</p> <p>4. adozione di opportune misure per contrastare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie;</p> <p>5. di limitare gli effetti della subsidenza naturale vietando l'estrazione del gas naturale e l'emersione delle acque dal sottosuolo.</p>	<p>1. Monitoraggio del fenomeno della Subsidenza in area lagunare e nell'area di foce dei fiumi Brenta e Bacchiglione;</p> <p>2. Contrastare il fenomeno della Risalita del Cuneo salino;</p> <p>3. Miglioramento della Qualità biologica dei fiumi nel retroterra lagunare;</p> <p>4. Prevedere la connettività tra la Rete ecologica provinciale e la rete ecologica di livello comunale;</p> <p>5. Possibilità per i Comuni, di richiedere, ai fini del rilascio del permesso a costruire, anche un monitoraggio topografico del terreno e dei cinematismi in atto, nonché una relazione idrogeologica sulla risorsa idrica;</p> <p>6. Introduzione, nella pianificazione comunitaria, delle "linee guida per gli allevamenti intensivi" contenute nel PTCP;</p> <p>7. predisposizione dei comuni di un Piano di conservazione-manutenzione finalizzato ad individuare gli interventi di rinnovamento e incremento del patrimonio arboreo-arbustivo, promozione di usi ed attività compatibili, di tipo ricreativo, turistico, didattico e culturale.</p>

Fig. 119- Obiettivi strategici dei piani territoriali relativi al sistema ambientale

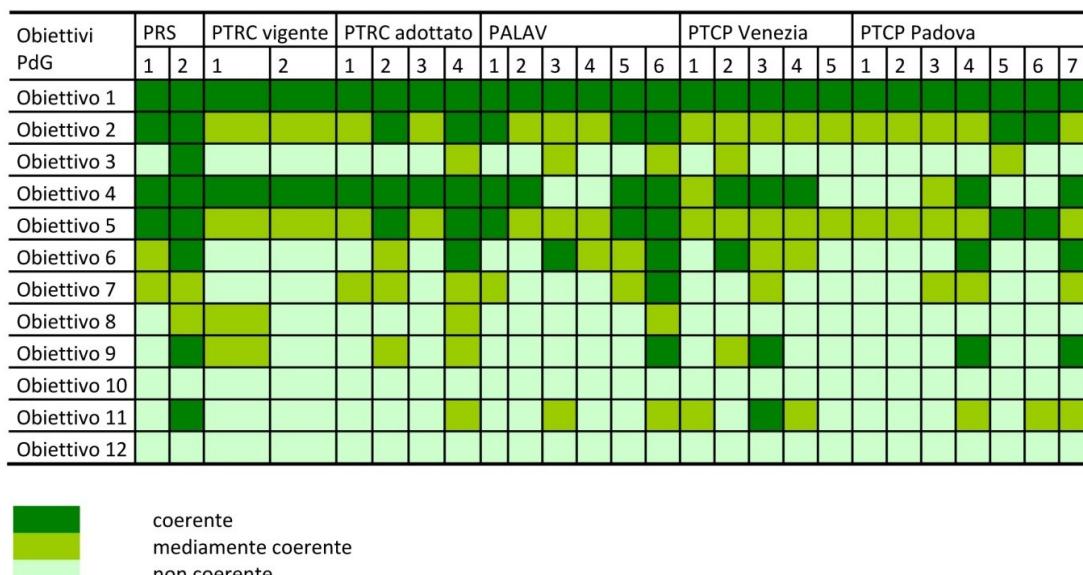


Tabella 21 - Obiettivi strategici del Piano di Gestione con maggiore livello di coerenza rispetto agli obiettivi del sistema ambientale dei piani territoriali

Obiettivi con livello medio-alto di coerenza	punteggio
Obiettivo 1	26
Obiettivo 4	18
Obiettivo 2	17,5
Obiettivo 5	17,5
Obiettivo 6	10

Fig. 120- Matrice di coerenza tra gli obiettivi del sistema ambientale dei piani territoriali
e gli obiettivi del Piano di gestione

Anche per il sistema insediativo e il sistema culturale sono redatte le matrici di coerenza. Nel cap 4. ‘Il processo metodologico per la redazione del Piano di Gestione’ si ribadisce che il Piano UNESCO non vuole sovrapporsi ai piani esistenti ma «*diventa il luogo dove vengono individuate le problematiche e gli eventuali conflitti, si assumono le decisioni per affrontarli, si sviluppano le proposte per valorizzare le risorse e i beni patrimoniali del Sito e si definiscono gli indicatori per monitorarne lo stato di conservazione.*

*In sintesi, si può affermare che il principale obiettivo del Piano di Gestione è quello di sviluppare forme di coordinamento più attive ed efficaci tra gli enti responsabili del Sito nel rispetto delle competenze e responsabilità istituzionali di ciascuno di essi*¹⁵.

Il Pdg si prefigge 12 obiettivi strategici da raggiungere attraverso 4 Piani di Azione e i relativi progetti suddivisi per tipologie di beni e aree tematiche.

¹⁵ Ivi, p. 93.

I quattro Piani di Azione sono così definiti: 1-Tutela e conservazione del patrimonio; 2-Fruizione sostenibile del Sito; 3-Comunicazione, promozione e formazione; 4-Conoscenza e Condivisione.

I Piani di Azione sono articolati in progetti di sistema e progetti puntuali: i progetti di sistema sono quelli che riguardano gli interventi che interessano la gestione di tutto il sistema Sito, con il coinvolgimento di più attori e soggetti istituzionalmente competenti; i progetti puntuali sono quelli proposti dai singoli enti ed istituzioni in relazione ai propri territori e beni da tutelare e valorizzare.

I progetti di sistema hanno una priorità maggiore rispetto ai progetti puntuali.

A ciascun progetto di sistema è stato attribuito il relativo livello di priorità, definito come segue: Livello 1- da attuare entro 1 anno; Livello 2- da attuare entro 3 anni; Livello 3- da attuare entro 6 anni¹⁶.

Ma la definizione delle tematiche che il Piano affronta è stata preceduta da una fase di consultazione con gli enti responsabili del Sito.

I temi sui quali si sono avviate la consultazione sono: degrado edilizio e urbano; spopolamento della città; flusso di turisti a Venezia; difficile mobilità all'interno del Sito; perdita della morfologia lagunare; perdita di paesaggio culturale; presenza di grandi navi in laguna; aree inquinate in laguna; moto ondoso in eccesso in aree delicate.

I temi individuati sono, poi, stati ricondotti a cinque categorie: Pianificazione e governo del territorio; Conservazione e tutela del patrimonio; Fruizione sostenibile del sito; Comunicazione, promozione e formazione; Conoscenza e condivisione¹⁷. Per ogni tema sono stati individuati degli obiettivi.

¹⁶ Ivi, p. 94.

¹⁷ Ivi, p. 96.

Tema	Obiettivo
Tavolo 1 Pianificazione e governo del territorio	Analisi della pianificazione urbanistica e territoriale che insiste nell'ambito della Laguna di Venezia e verifica della coerenza dei piani con gli obiettivi di conservazione e tutela del Piano di Gestione
Tavolo 2 Conservazione e tutela del patrimonio	Analisi delle problematiche e verifica degli strumenti e delle misure di tutela e conservazione del patrimonio della Laguna di Venezia.
Tavolo 3 Fruizione sostenibile del Sito	Analisi delle problematiche e delle attuali modalità di fruizione del Sito (residenzialità, mobilità, turismo, servizi, ecc...) nella Laguna di Venezia.
Tavolo 4 Comunicazione, promozione e formazione	Analisi delle problematiche e delle attuali modalità di comunicazione, promozione formazione (di stakeholder, utenti e comunità) del Sito
Tavolo 5 Conoscenza e condivisione	Analisi delle problematiche e delle attuali modalità di raccolta e condivisione delle le conoscenze prodotte nell'ambito della Laguna di Venezia.

Fig. 121- Sintesi dei temi e dei tavoli tematici

Dalla sintesi degli obiettivi definiti durante i tavoli tematici di consultazione è emersa la necessità di effettuare: il recupero e la manutenzione del patrimonio storico-architettonico; il recupero di ecosistemi lagunari a rischio (come le barene ed i bassi fondali) e la mitigazione degli effetti prodotti dall'innalzamento del livello del mare; il recupero della funzionalità della città come sistema culturale; il controllo degli impatti su edifici, strutture urbane e laguna; la gestione dei flussi turistici e la contestuale valorizzazione del patrimonio; il recupero del paesaggio come patrimonio fisico, mentale e relazionale degli abitanti; la gestione integrata della produzione di cultura e del mantenimento della cultura immateriale¹⁸.

Emerge, poi, che «*la città antica risulta oggi minacciata sia da detrattori materiali, che rischiano di compromettere gli obiettivi di conservazione fisica -incuria o al contrario eccessiva usura, moto ondoso, alte maree- che da altri immateriali, riconducibili alle modalità di fruizione della città, come l'incremento di pressione turistica, il depauperamento di funzioni e servizi legati alla residenzialità e l'offerta culturale elevata, che risulta al tempo stesso non organizzata*

¹⁹.

L'analisi SWOT ha riguardato i seguenti ambiti tematici: Sistema della pianificazione territoriale e urbanistica; Attività produttive; Sistema turistico; Sistema insediativo; Sistema ambientale; Patrimonio culturale²⁰.

¹⁸ Ivi, p. 99.

¹⁹ Ivi, p. 102.

²⁰ Ivi, p. 106.

Sono, quindi, individuate le macro emergenze²¹ del Sito e forniti degli indirizzi per la loro gestione.

Il Piano di gestione richiama una serie di progetti strutturali realizzati o in corso di realizzazione.

Il paragrafo 5.4 è relativo agli ‘Obiettivi strategici’. Il Piano si prefigge 12 obiettivi strategici da raggiungere attraverso 4 Piani di azione articolati in progetti di sistema e progetti puntuali. Ad ogni progetto di sistema è attribuito un livello di priorità: Livello 1- da attuare entro 1 anno; Livello 2- da attuare entro 3 anni; Livello 3- da attuare entro 6 anni²².

²¹ «Le principali emergenze che affliggono la laguna e gli insediamenti storici, considerato il grado di avanzamento dei sistemi di difesa dalle acque alte, sono individuate prevalentemente nel moto ondoso da vento e da traffico acqueo, nella distruzione dei fondali causata dalla raccolta illegale delle vongole in laguna, nell'inquinamento e nei problemi di conservazione del patrimonio edilizio e delle sue trasformazioni funzionali dovute alla progressiva perdita di popolazione residente stabilmente nel centro storico e nelle isole della laguna e alla crescente pressione determinata dal carico turistico che rischia di diventare insostenibile. La concatenazione di questi problemi minaccia la città nella sua integrità fisica ma anche nella sua identità culturale e sociale. Si deve considerare infatti che gli effetti di alcuni interventi o la loro mancata regolamentazione tende a ripercuotersi sull'intero sistema dei beni ambientali e culturali»; *Ivi*, p. 113.

²² *Ivi*, p. 125.

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

PROGETTI DI SISTEMA

N.	Livello priorità	Progetto	Descrizione	Ente di riferimento	Costi	Indicatore
1.1	1	Definizione della Buffer Zone	Definizione dei criteri per l'individuazione della Buffer Zone del Sito "Venezia e la sua Laguna" Riconoscimento del perimetro del Sito e della sua Buffer Zone nei piani urbanistici e territoriali	Enti responsabili del Sito Comuni interessati dalla Buffer Zone	€ 10.000,00 (fondi disponibili - progetto europeo SUSTCULT)	Verifica ed aggiornamento dei criteri di definizione della buffer N° piani che recepiscono il perimetro della Buffer Zone
1.2	1	S.O.S. Patrimonio in pericolo	Individuazione e mappatura dei manufatti di grande pregio storico-artistico in pericolo di crollo/degrado irreversibile all'interno del Sito. Pubblicazione su Web GIS della ricerca prodotta.	Enti responsabili del Sito	€ 25.000,00 Da reperire	Verifica ed aggiornamento periodico dei dati
1.3	1	Manutenzione e valorizzazione delle reti storiche di connessione tra Venezia ed entroterra (vie d'acqua)	Studio per la manutenzione e valorizzazione delle vie d'acqua di collegamento tra Terraferma e Laguna, delle aree adiacenti e dei manufatti annessi (ponti, chiuse, scalette, approdi, mulini, tagli, carrozzi, rive, viabilità adiacente, argini) con rilievi, schedature e redazione "Sussidi operativi" su modalità di intervento	Comuni del Sito interessati	€ 100.000,00	N° interventi di manutenzione
1.4	2	SLS – Siti Lagunari Sommersi - Piano vincolistico e gestionale	Studio dei siti archeologici sommersi individuati nella laguna di Venezia, attraverso la stesura di una catalogazione specifica e la realizzazione di un sistema informativo territoriale.	Soprintendenza per i Beni Archeologici del Veneto	€ 40.000,00 Da reperire: € 36.000,00	Estensione del sistema vincolistico. N° protocolli operativi integrati di protezione
1.5	2	Quaderni di pratica per la tutela attiva di Venezia	I Quaderni intendono formare nuclei di conoscenza dei caratteri delle costruzioni e linee di intervento relative a tali caratteri e aspetti, descritte ed esemplificate attraverso riferimenti tecnici e casi realizzati.	Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Venezia e Laguna	€ 94.500,00 Da reperire: € 66.500,00	N° riferimenti prescrittivi su temi sviluppati dai Quaderni, nel Piano paesaggistico regionale e negli strumenti urbanistici N° quaderni distribuiti gratuitamente e/o venduti N° progetti di ricerca attivati sulle tematiche dei Quaderni
1.6	2	Interventi di recupero del paesaggio delle zone umide lungo la Conterminazione lagunare	Interventi di recupero del paesaggio delle zone umide lungo la conterminazione lagunare con funzione di Buffer Zone, depurazione delle acque, di recupero e valorizzazione delle idrovore storiche "Macchinon" e di lettura degli interventi di modifica del paesaggio (bonifiche, conterminazione con cippi, argini, ecc)	Comune di Mira ed eventuali altri Comuni della gronda lagunare interessati Consorzi di Bonifica M.A.V.	€ 2.500.000,00 Da reperire: € 500.000,00	N° interventi

Fig. 122- Piano di Azione 1-Tutela e conservazione del patrimonio_Progetti di sistema

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*

PROGETTI PUNTUALI

Tutela e valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico					
N.	Progetto	Descrizione	Ente di riferimento	Costi	Indicatore
1.7	Valutazione dei processi di usura e di criticità della città di Venezia e della sua laguna dovuti al turismo di massa	Definizione dei fattori di maggior usura a cui sono sottoposti i beni storico-artistici di Venezia e della Laguna attraverso un'indagine con adozione di tecniche di analisi urbana e territoriale di carattere multi-disciplinare interfacciate con strumenti di indagine di tipo "Swot"	Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Venezia e Laguna	€ 50.000,00 (fondi disponibili – L.77/2006 MiBAC e.f. 2009)	Individuazione di fattori e parametri pertinenti di usura e criticità N° di casi a cui è stata applicata la metodologia
1.8	Progetto di recupero e valorizzazione del waterfront lagunare - Porta d'accesso Fusina	Progetto di riqualificazione ambientale e paesaggistica del waterfront tra Fusina e il porto canale di Passo Campalto. Redazione di uno studio preliminare e definizione della partnership, redazione del progetto definitivo tramite Concorso Internazionale e di un Business Plan per la sostenibilità del progetto.	Comune di Venezia	€ 55.000,00 Da reperire: € 50.000,00	N° accordi realizzati
1.9	Tutela e valorizzazione dell'architettura rurale Taglio del Sile	Analisi del sistema paesaggistico territoriale attraverso un progetto di Piano, per proporre linee guida al fine di recuperare e valorizzare i manufatti rurali, della bonifica storica e di archeologia industriale, migliorando la fruizione turistica, l'accessibilità al territorio e la realizzazione di attività innovative legate ai temi dell'agricoltura.	Comune di Jesolo Comuni di Quarto d'Altino, Venezia e Musile di Piave	€ 50.000,00 (fondi disponibili – Regione Veneto per la redazione della progettazione) Sono stati richiesti finanziamenti per gli interventi sui manufatti di interesse paesaggistico e sulle azioni applicative a promuovere il sistema degli edifici rurali esistenti.	N° interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente N° visitatori
1.10	Sicurezza e monitoraggio dei luoghi di culto	Implementazione dei sistemi antintrusione nelle chiese della Diocesi di Venezia per la tutela dei luoghi e delle opere contenute nonché per il monitoraggio elettronico degli accessi.	Diocesi di Venezia	€ 50.000,00 (fondi disponibili: Conferenza Episcopale per un primo nucleo di test operativo nelle chiese principali)	N° impianti installati
1.11	Umanesimo tra cultura, architettura e bonifica: Giovanni Maria Falconetto alla corte di Alvise Cornaro a Codevigo	Recupero e restauro dell'altare di S. Antonio opera di G.M. Falconetto all'interno della chiesa parrocchiale.	Comune di Codevigo	€ 35.000,00 Da reperire	Tempi di attuazione

Fig. 123- Piano di Azione 1-Tutela e conservazione del patrimonio_Progetti puntuali

Dall’approvazione del Piano di gestione sono stati avviati dall’Ufficio UNESCO sette progetti. Relativamente al Piano di azione- Tutela e conservazione del patrimonio è in corso di redazione la ‘Definizione della Buffer Zone’, indicato tra i progetti di sistema e la ‘Valutazione dei processi di usura e di criticità della città di Venezia e della sua laguna dovuti al turismo di massa’ indicato tra i progetti puntuali. Tra i progetti di sistema del Piano di azione-Fruizione sostenibile, invece, è in corso di attuazione il progetto ‘Proposte diversificate di visite per una fruizione del Sito nella sua complessità’. Allo stesso asse appartiene il progetto ‘Recupero e valorizzazione dei paesaggi e della cultura lagunare’, elencato tra i progetti puntuali. Tre sono i progetti di sistema afferenti al Piano di azione-Conoscenza e condivisione: ‘VALERIA-Rete informativa degli archivi’, ‘Piattaforma web per la condivisione, comunicazione e promozione di dati relativi al Sito, al Piano di Gestione e ai suoi contenuti’, ‘Realizzazione di un Sistema informativo per l’interoperabilità dei dati sulla pianificazione urbanistica e territoriale del Sito UNESCO Venezia e la sua Laguna (VESIPIAN)’.

Intervista al responsabile dell’Ufficio UNESCO: arch. Katia Basili²³

DOMANDA (D.)

Il paragrafo 3.5 del Piano di Gestione (Pdg), relativo alla valutazione di coerenza tra il Piano di gestione e i piani territoriali, è molto interessante. Lei crede che il Piano UNESCO possa fornire indirizzi di pianificazione territoriale?

RISPOSTA (R.)

Questo è un tema molto importante che infatti stiamo affrontando. Va innanzitutto ricordato che il Pdg non ha valenza giuridica, quindi è un piano che fa fatica a imporsi nello scenario della pianificazione vigente. Su Venezia, in particolare, che c’è il PALAV, quindi ci sono tutti i piani sovraordinati che sono stati sviluppati moltissimi anni fa, successivamente all’alluvione, alla legge speciale, ecc. Il problema, quindi, è proprio quello di rivendicare una valenza giuridica di questo piano che poi possa essere recepita dalla pianificazione sovraordinata e quindi dal Ptcr dal Ptcp e da tutti gli altri piani. Quindi attualmente il nostro Piano di gestione ha più che altro una funzione di mettere a sistema quello che già c’è e verificare quali sono i gap. Spesso attraverso l’analisi della pianificazione territoriale si riescono a capire tante cose: a Venezia ci sono più di 21-22 piani e ci sono anche delle incoerenze tra questi. Quindi il Pdg va a lavorare dove ci sono dei gap sostanziali e lì va a proporre delle azioni. Noi adesso, infatti, stiamo lavorando proprio per il riconoscimento giuridico di questo Piano a livello territoriale. Lo Stato italiano non ponendo come legge i Piani di gestione, nasce il problema per questi di essere riconosciuto dagli altri piani. Se il Pdg continua a non essere un piano territoriale, continua ad essere considerato come uno strumento più strategico che operativo.

D.

Si però a Firenze, ad esempio, grazie ad un progetto avviato con i fondi della legge 77, hanno individuato una serie di punti di belvedere che sono poi stati recepiti dal Regolamento urbanistico già adottato. Quindi un’operazione avviata grazie all’Ufficio UNESCO è, poi, in qualche modo stata recepita dalla strumentazione urbanistica. Questa mi sembra già una vittoria. Lei che ne pensa?

²³ La deregistrazione dell’intervista non è stata riveduta dall’arch. Katia Basili

R.

Si, sicuramente. Questo è quello che stiamo facendo anche noi con la Regione Veneto che sta redigendo il Piano Paesaggistico: stiamo lavorando alla Buffer zone per far recepire quello che poi deve essere normato in tale parte di territorio dal Piano territoriale di coordinamento regionale. Su Venezia la sperimentazione è iniziata proprio con l'ambito Venezia e delta del Po. Analogamente, infatti, è quanto si sta facendo su Firenze. Ovviamente su Venezia il tema è ancora più complesso perché c'è la parte ambientale della laguna e quindi lì scattano anche altre competenze, non sono solo quelle strettamente urbanistiche.

D.

Dunque la nuova Buffer zone non è stata ancora approvata dall'UNESCO, ci state lavorando?

R.

No, non è stata ancora approvata. Entro il primo febbraio dobbiamo fare la proposta della Main Bander Modification; stiamo lavorando moltissimo proprio su questo. Non sarà confermato il perimetro che era stato proposto in via preliminare, che si basava in maniera abbastanza semplicistica sulla divisione dei comuni che appartengono al sito. Adesso invece è stato fatto uno studio più approfondito tenendo conto appunto di diversi macrotemi: la valenza ambientale-morfologica; una storico-artistica; un'altra strutturale insediativa. La definizione di tale Buffer implica il coinvolgimento di ulteriori 15 comuni quindi si porta dietro una complessità territoriale, istituzionale e amministrativo non indifferente. Sono 21 enti coinvolti solo del sito UNESCO.

D.

Questo è un altro aspetto interessante: l'Ufficio Referente come si coordina con gli altri comuni interessati?

R.

In questo sta proprio l'aspetto innovativo del nostro lavoro: l'approccio metodologico che abbiamo seguito per la redazione del Piano di gestione. Forse non emerge con abbastanza forza nelle pagine di un testo, ma abbiamo fatto un lavoro che è durato proprio anni di partecipazione, di processi partecipati, cioè di coinvolgimento proprio degli attori istituzionali che sono coinvolti con competenze proprie all'interno della gestione. La

nostra è una candidatura che nasce nel 1987, quindi abbiamo dovuto fare un grande lavoro anche rispetto alle parti politiche coinvolte. Quando è stata emanata la Legge 77 e quindi abbiamo dovuto fare il Piano di gestione, è stato necessario prima capire che eravamo un sito UNESCO e che c'erano nove comuni coinvolti; ma questi nove comuni non sapevano neanche di essere all'interno di un sito.

Quindi c'è stato un lavoro enorme proprio per costruire questa consapevolezza, e far capire qual'è il significato di una designazione UNESCO per un territorio, che non è soltanto un tema che chiama al vincolo o ad altro, ma ci sono delle opportunità reali, soprattutto per un sito come Venezia che vede la presenza di ambiti lagunari territoriali molto interessanti ecc. ma vede una concentrazione di interesse solo su Venezia. Noi stiamo lavorando per fare in modo che il territorio sia visitato in modo più capillare su tutto l'ambito del sito. E questo è stato difficile da far comprendere ai sindaci e quindi abbiamo fatto tutto un lavoro proprio di sensibilizzazione rispetto all'opportunità, ma anche rispetto alla responsabilità, perché chiaramente essere sito UNESCO implica sempre questa doppia valenza di responsabilità a livello di impegni affinché il sito sia mantenuto e lo stato di conservazione sia sempre monitorato, e allo stesso tempo poi di valorizzare le risorse attraverso una fruizione sostenibile di tutto il territorio. Quindi noi stiamo lavorando un po' su queste due grosse tematiche, perché siamo comunque sotto osservazione, in quanto il sito ha grosse problematiche da affrontare.

D.

Nel Pdg si affronta, poi, il problema dello spopolamento e del turismo di massa. State lavorando anche su questo aspetto?

R.

Si con enorme fatica però lo stiamo facendo. Stiamo attivando delle iniziative proprio di rete, di progetti di comunicazione sul sito, su itinerari alternativi, su percorsi. Adesso stiamo attivando anche una rete eco-museale di tutto il sistema. Abbiamo fatto uno studio specifico proprio sull'agricoltura lagunare e quindi quelle che sono tutte le attività appunto legate alla fruizione alternativa del territorio intercettando anche potenziali lavori economici da sviluppare. Perché qui c'è una presenza ricchissima di nuova imprenditorialità, molto importante, però non c'è a livello istituzionale la stessa attenzione per rendere anche disponibili dei terreni, o degli edifici piuttosto che degli spazi proprio per incentivare questo tipo di attività. Quindi abbiamo fatto un'analisi di

come valorizzare meglio questi percorsi naturalistici, ecc. attraverso anche la messa a sistema di una serie di iniziative già in corso; come ad esempio il b&b che ha dei prodotti speciali che sono stati coltivati in un certo modo, che sono poco conosciuti, oppure il giro in bici organizzato da una specifica associazione che ti porta a scoprire delle risorse che sono poco conosciute ecc.

D.

Però sono ancora dei progetti di studio?

R.

Si, noi abbiamo fatto uno studio per una ricognizione, anche per mettere assieme tutte queste realtà. Spesso c'è tanto ma non c'è mai la messa a sistema e adesso, con il progetto che stiamo promuovendo con expo 2015, vogliamo proprio realizzare dei pacchetti, stiamo lavorando per portare alla conoscenza di un pubblico sempre più vasto queste proposte alternative.

D.

Come avverrà? In rete?

R.

Si, adesso stiamo lavorando sull'aggiornamento del sito web e quindi saranno pubblicati e promossi anche attraverso canali di social network ma anche attraverso il sito web.

D.

Relativamente allo stato di avanzamento dei progetti previsti dal Pdg, ho visto dal sito internet che ne avete realizzati alcuni. Ce ne sono altri in corso?

R.

A quelli abbiamo dato più rilievo perché sono finanziati dalla Legge 77. Ci sono, però, altri progetti in corso. Adesso stiamo aggiornando il Pdg, perché il pdg è un documento in continua evoluzione, e adesso il nostro è già vecchio.

D.

Ho, infatti, letto che è previsto un aggiornamento annuale del Piano. È già stato redatto un aggiornamento o questo è il primo?

R.

Lo stiamo facendo adesso, perchè nel frattempo abbiamo avuto diversi problemi da affrontare sullo stato di conservazione del sito. Noi siamo sotto monitoraggio reattivo dell'UNESCO il quale ci ha chiesto dei rapporti sullo stato di conservazione del sito su alcune specifici temi: il MOSE; la gestione del turismo di massa; il passaggio delle grandi navi della crocieristica; il tema dei grandi pannelli pubblicitari sugli edifici storici. Quindi noi attiviamo, come soggetto coordinatore, una serie di richieste di informazione su questi temi a quelli che sono competenti direttamente in materia. Ovviamente, essendoci degli interessi anche un po' conflittuali tra questi 21 enti responsabili del sito, poi bisogna fare una relazione. Abbiamo, quindi, dovuto rispondere all'UNESCO proprio su questi temi inviando specifici approfondimenti.

D.

Il materiale è sul sito internet?

R.

Si è tutto sul sito. Quindi l'attività di aggiornamento del piano è stata un po' penalizzata anche perché nell'Ufficio siamo in pochi e abbiamo un sito enorme da gestire. E, poi, spesso c'è il rischio che non ci sia all'interno delle stesse amministrazioni la consapevolezza di quello che si sta facendo. Questo è un problema molto sentito, per lo meno qui a Venezia: spesso la portata di tutto questo lavoro del tema gestione sito UNESCO viene messo in secondo piano soprattutto perché Venezia non ha bisogno di turisti. Questa designazione spesso viene un po' fraintesa, non c'è una comprensione chiara, sembra più una cosa da relazioni internazionali che di gestione del sito.

D.

Ho notato che tutti i progetti da voi realizzati riguardano l'asse della conoscenza, della condivisione, ecc. Poco invece viene fatto per quanto riguarda la conservazione del patrimonio storico architettonico. Mi può dire qualcosa in merito?

R.

Questa è la stessa cosa che ci ha chiesto l'UNESCO di chiarire. Forse su questo il Piano è un po' forvante e, evidentemente, non restituisce pienamente nella sua lettura. Noi abbiamo appunto suddiviso il piano in macroemergenze e in piani di azione, ma le macroemergenze non vengono gestite da noi perché ci sono già gli enti competenti in materia, i quali oltre ad affrontare queste macroemergenze con i propri piani, ecc. stanno

anche realizzando i progetti per la tutela e la conservazione. Tali progetti noi nel Pdg non li abbiamo scritti, altrimenti avremmo dovuto fare il manuale di tutte le opere che si fanno su Venezia. Penso, ad esempio, alle opere di banchimaneto, il magistrato delle acque, il consolidamento di tutti gli edifici, ecc. Nel Pdg, quindi, abbiamo richiamato i progetti strutturali, ma è evidente che è impossibile trovare e reperire tutta una informazione esaustiva che possa documentare tutto quello che si sta facendo. Perché poi ci sono diverse competenze in base ai temi.

D.

Quindi vi è difficile fare, in qualche modo, una ricognizione di tutti gli interventi che si avviano per il sito?

R.

Si. Noi abbiamo semplicemente citato gli enti, ed alcuni dei progetti principali che tali enti portano avanti. Però noi ci concentriamo soprattutto su quei progetti che riusciamo a seguire direttamente, e quindi la comunicazione, la promozione, la valorizzazione. Questi sono i progetti che riusciamo meglio a seguire direttamente, anche perché riguardano tutto il sito. Nel Pdg abbiamo suddiviso i progetti in progetti puntuali e progetti di sistema: quelli puntuali sono quelli che i singoli enti e le amministrazioni portano avanti; quelli di sistema sono quelli che noi auspichiamo che si realizzino con il coinvolgono di tutto il sito.

Dall'incontro con l'arch. Basili è, poi emersa la difficoltà, da parte dell'Ufficio, di rispondere a tutti gli adempimenti richiesti dall'UNESCO. Ad esempio, solo la traduzione in inglese di tutti i documenti richiesti richiede un lavoro molto impegnativo. La Via, la Vas, ecc. si compongono di tantissime pagine e l'UNESCO spesso fa dell'ironia se sono inviati documenti in italiano, ma il solo lavoro di traduzione è pesantissimo.

Si è, poi, ritornato sulla difficoltà da parte dell'Ufficio UNESCO di intervenire sul costruito storico. Tale difficoltà è dovuta al fatto che il piano non è giuridicamente riconosciuto, in quanto questo non è previsto dalla Legge 77; diventa, dunque, difficile intervenire sullo stato di conservazione degli edifici. L'arch. Basili ha ricordato che l'Ufficio UNESCO sta lavorando con l'Università di Milano svolgendo della analisi su un'insula campione: individuazione delle funzioni svolte; rilievo delle insegne dei vari esercizi commerciali; indagini sullo stato di conservazione degli edifici. Ma se tale lavoro

non è poi recepito dagli strumenti urbanistici, resta un progetto senza alcun valore cogente.

Relativamente all'istituzione dell'Ufficio UNESCO e alla redazione del Piano di gestione, è stato rilevato che in un primo momento questa era stata affidata ad un professore esterno, poi se ne è occupata l'amministrazione comunale. Il Pdg è frutto anche del lavoro svolto dall'arch. Basili durante la redazione della tesi di dottorato dal titolo *Costruire il sistema di gestione del sito patrimonio mondiale UNESCO 'Venezia e la sua laguna' come una learning organization* seguita dal prof. Umberto Margiotta. La tesi si è occupata proprio del processo metodologico di redazione del piano. La redazione del Piano è stata preceduta da una grande fase di partecipazione, sono stati coinvolti diversi enti su diversi tavoli tematici.

Ed in relazione alla molteplicità degli enti coinvolti nella gestione del sito UNESCO è emersa la difficoltà del loro coordinamento: ogni mese si riunisce il Comitato di Pilotaggio e la sola convocazione di tutte le persone coinvolte richiede un certo impegno. Per quanto concerne le relazioni esistenti tra il Piano di gestione e il Piano di assetto del territorio è stato evidenziato che il Piano urbanistico comunale non da indicazioni specifiche relative ai contenuti del Piano previsto dall'UNESCO. Il sito è solo citato dal piano urbanistico.

Si evidenzia, poi, che il sito UNESCO 'Venezia e la sua laguna' ha goduto di altre fonti di finanziamento oltre a quelle previste dalla legge 77: l'accesso a fondi della Comunità europea ha permesso, ad esempio, di pagare collaboratori impegnati nelle attività dell'Ufficio.

Ed ancora il co-finanziamento dell'Unione Europea ha permesso di avviare un progetto di valenza internazionale: SUSTCULT. La città di Venezia ha fatto da capofila del progetto che ha visto coinvolti sette siti dislocati in Italia, Grecia, Albania, Romania, Macedonia e Slovenia. L'obiettivo del progetto SUSTCULT è quello di migliorare la gestione dei siti culturali attraverso lo sviluppo di una metodologia comune in grado di valorizzare la complessità del patrimonio culturale nell'area SEE (South East Europe).

Infine, per quanto riguarda il concetto di Historic Urban Landscape, è emerso che seppur non esplicitamente richiamato nella redazione del Piano di gestione, si è tentato in qualche modo di tenerne conto nonostante la difficoltà di applicazione. Non è facile, infatti, individuare strategie operative che diano concreta attuazione a concetti puramente teorici.

Considerazioni

Il Piano di gestione del sito ‘Venezia e la sua Laguna’ è stato approvato prima del Piano di assetto del territorio (Pat). Nel Pat non sono individuate particolari strategie di intervento per il Sito della Lista. Nella premessa alle strategie di tutela dell’ambiente si ricorda l’eccezionalità del sito di Venezia riconosciuta dall’UNESCO nel 1987. È effettuata una riconoscenza delle vicende che hanno interessato il sito UNESCO e che hanno portato nel 2006 alla designazione del Comune di Venezia quale ‘soggetto referente’ per poi giungere alla redazione del Piano di Gestione. Dunque il Pat vuole diventare strumento di riferimento per il Piano di Gestione che «*si può configurare quale sistema di governo del territorio mirato alla tutela, alla conservazione e valorizzazione dei beni, in totale sinergia con la strumentazione urbanistica comunale estesa a tutti i suoi elementi costitutivi sia di carattere generale (Pat), che strettamente operativo (Pi)*»²⁴. Nelle Nta del Pat, però nessun riferimento è fatto né in merito alla specifica regolamentazione di tale parte di territorio né sui contenuti che il Piano di gestione deve possedere. Il Sito veneto, però, comprende un territorio che si trova ad essere amministrato da due Province (Padova e Venezia) e nove comuni (Venezia, Campagna Lupia, Cavallino Treporti, Chioggia, Codevigo, Mira, Quarto d’Altino, Jesolo, Musile di Piave), risulta dunque più complicato per un Piano comunale fornire indirizzi metodologici e/o operativi per uno strumento (il Piano di gestione) che deve valicare i confini amministrativi.

Di particolare interesse risulta, però, la *Valutazione di coerenza tra il Piano di Gestione e i piani territoriali*’ sviluppata dal Piano.

In fase di redazione del Piano di gestione del sito ‘Venezia e la sua laguna’ è stata svolta una valutazione di coerenza tra i contenuti del Piano di gestione e quelli degli altri piani cogenti per il territorio. La Laguna è interessata da diversi strumenti di pianificazione, pertanto l’operazione vuole valutare quali sono gli obiettivi del Pdg che maggiormente riescono a trovare convergenze rispetto alla pianificazione territoriale vigente e quindi possibilità di attuazione.

Tale lavoro, però è stato compiuto solo per i piani territoriali e non per quelli urbanistici comunali le cui scelte sono quelle più conformative del territorio. Inoltre non è svolta nessuna considerazione sulle possibili modalità con le quali il Pdg potrebbe indirizzare la

²⁴ *Piano di Assetto del territorio di Venezia*, cit., Relazione tecnica di progetto, p. 19.

strumentazione urbanistica per far convergere gli obiettivi di questa con quelli del Piano UNESCO.

Dall'incontro con l'arch. Basili è emerso che l'Ufficio UNESCO sta lavorando proprio per questo: far acquisire al Piano un riconoscimento giuridico a livello territoriale. È emerso che non essendo riconosciuto i Piani di gestione quale strumento territoriale dallo Stato italiano, nasce il problema per questi di essere riconosciuti dagli altri piani.

La valenza non giuridica del Pdg è sempre stata chiara durante la sua redazione, si dichiara in diverse occasioni, infatti, che il Pdg non può ne vuole essere uno strumento territoriale ma di coordinamento.

Il Piano di gestione, infatti, deve diventare «*il luogo dove vengono individuate le problematiche e gli eventuali conflitti, si assumono le decisioni per affrontarli, si sviluppano le proposte per valorizzare le risorse e i beni patrimoniali del Sito e si definiscono gli indicatori per monitorarne lo stato di conservazione.*

In sintesi, si può affermare che il principale obiettivo del Piano di Gestione è quello di sviluppare forme di coordinamento più attive ed efficaci tra gli enti responsabili del Sito nel rispetto delle competenze e responsabilità istituzionali di ciascuno di essi»²⁵.

Non sono, però, indicate le modalità con cui si intende perseguire tale obiettivo.

L'Ufficio UNESCO con la Regione Veneto, che sta predisponendo il Piano Paesaggistico, sta lavorando per il recepimento da parte del Ptrc di quanto debba essere normato nella Buffer zone.

Dall'approvazione del Piano di gestione (2012) sono stati avviati dall'Ufficio UNESCO sette progetti. Relativamente al Piano di azione- Tutela e conservazione del patrimonio è in corso di redazione la ‘Definizione della Buffer Zone’, indicato tra i progetti di sistema e la ‘Valutazione dei processi di usura e di criticità della città di Venezia e della sua laguna dovuti al turismo di massa’ indicato tra i progetti puntuali. Tra i progetti di sistema del Piano di azione-Fruizione sostenibile, invece, è in corso di attuazione il progetto ‘Proposte diversificate di visite per una fruizione del Sito nella sua complessità’. Allo stesso asse appartiene il progetto ‘Recupero e valorizzazione dei paesaggi e della cultura lagunare’, elencato tra i progetti puntuali. Tre sono i progetti di sistema afferenti al Piano di azione-Conoscenza e condivisione: ‘VALERIA-Rete informativa degli archivi’, ‘Piattaforma web per la condivisione, comunicazione e promozione di dati relativi al Sito,

²⁵ G. DE VETTOR, K. BASILI, *Piano di Gestione 2012-2018...* cit., p. 93.

al Piano di Gestione e ai suoi contenuti’, ‘Realizzazione di un Sistema informativo per l’interoperabilità dei dati sulla pianificazione urbanistica e territoriale del Sito UNESCO Venezia e la sua Laguna (VESIPIAN)’.

In relazione agli strumenti urbanisti comunali vigenti si ricorda che ai sensi della L.R. Veneto 16/2004 l’Amministrazione comunale deve dotarsi di un Piano di assetto del territorio (Pat) e di un Piano degli interventi. Il Pat è stato approvato nel 2014 e gli obiettivi e le strategie in esso individuate si ritengono coerenti con la previgente strumentazione urbanistica rappresentata da numerose varianti al Prg del 1962. Queste dunque assumono valenza di Piano degli Interventi.

La Variante al Prg della Città Antica effettua una classificazione tipologica degli edifici individuando nove unità edilizie: Unità edilizie di base residenziali preottocentesche; Unità edilizie di base residenziali ottocentesche; Unità edilizie di base residenziali ottocentesche di ristrutturazione; Unità edilizie di base non residenziali preottocentesche; Unità edilizie di base non residenziali ottocentesche; Unità edilizie di base non residenziali novecentesche; Unità edilizie speciali preottocentesche; Unità edilizie speciali ottocentesche; Unità edilizie novecentesche di pregio architettonico. Per ogni unità edilizia le Nta disciplinano gli interventi ammessi. Si riscontra un atteggiamento tendente al ripristino. Tra gli interventi è consentito, infatti, anche il «*ripristino o la ricostruzione filologica di parti eventualmente crollate o demolite*».

Anche la città di Venezia ha avviato progetti Smart accogliendo diverse linee di finanziamento attivate sia in ambito europeo che nazionale. Sono proposti diversi servizi per il turismo. Il Comune ha realizzato una propria infrastruttura di rete a banda larga, che consente di offrire accessibilità a servizi e informazioni; ha previsto strumenti di informazione in caso di emergenze (Allertamento Maree, fornisce informazioni sul livello delle maree, Allertamento rischio idraulico e Allertamento rischio industriale)²⁶.

Per concludere si vogliono riportare alcune considerazioni svolte da Bandarin e Van Oers sul Sito veneto. Venezia è considerata dagli autori l’esempio estremo di una città storica che è stata conservata in tutta la sua autenticità fisica, ma registra la perdita quasi

²⁶ AA. Vv., *Vademecum per la città...cit.*, pp. 194-197.

completa dei suoi valori sociali e culturali, a causa dell'esodo e la sostituzione della maggior parte della popolazione. Si assiste al dominio di una sola attività economica: il turismo.

Visto dal punto di vista dei principi della conservazione urbana, Venezia è un fallimento. Tuttavia, è difficile dire che il suo significato universale è stato perso, come è dimostrato dal carattere unico della sua forma urbana, la persistente importanza delle sue realizzazioni artistiche e dal suo successo come centro mondiale per il turismo e per le arti²⁷.

²⁷ F. BANDARIN, R. VON OERS, *The Historic Urban Landscape...* cit., p. 71.

Apparato fotografico



Fig. 124 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 125 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 126 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 127 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 128 – Rapporto tra insediamento umano, territorio, ambiente e natura: il Paesaggio storico urbano



Fig. 129 – Piazza San Marco-Turismo di massa



Fig. 130 – Turismo di massa



Fig. 131- Nave da crociera nella laguna

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*



Fig. 132- Cartelloni pubblicitari su edifici storici



Fig. 133- Cartelloni pubblicitari su edifici storici



Fig. 134- Isola di Burano-Edifici abbandonati



Fig. 135- Edifici dismessi a Porto Marghera

*CAPITOLO 3. Urbanistica e Piani di gestione per i Siti italiani della World Heritage List:
obiettivi, contenuti ed esiti*



Fig. 136- Edifici residenziali a Mestre



Fig. 137- Centro storico di Mestre

CAPITOLO 4

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’analisi della strumentazione urbanistica comunale delle città di Firenze, Siena, Napoli e Venezia, nonché dei Piani di gestione dei rispettivi Siti UNESCO, ha permesso di sviluppare alcune considerazioni sulla coerenza dei contenuti dei Piani con i principi acquisiti nel campo della Conservazione. A tal fine, nel presente capitolo, sono confrontate le strategie di sviluppo urbano, le politiche di intervento per il tessuto storico e per il paesaggio adottate nelle diverse città.

Prima di entrare nel merito delle questioni affrontate dai piani urbanistici è stato, però, necessario compiere delle osservazioni sui contenuti delle Leggi sul governo del territorio di cui le Regioni Toscana, Veneto e Campania si sono dotate dopo la riforma al Titolo V della Costituzione del 2001.

Alcune riflessioni sono svolte sulle modalità di redazione dei Piani di gestione e sulle dinamiche che hanno, poi, determinato la formazione degli Uffici UNESCO e la nomina del referente del Sito. È esposto il diverso stato di attuazione dei progetti segnalati dai vari Piani di gestione nonché lo stato di avanzamento dei Piani urbanistici attuativi previsti dai Piani comunali.

Sono, dunque, rilevate le relazioni esistenti tra i piani gestionali e quelli urbanistici; è evidenziato il diverso atteggiamento delle Amministrazioni nell'affrontare in fase di redazione dei piani urbanistici le questioni strettamente connesse al Sito UNESCO; è poi esposto come i risultati di studi e ricerche, avviate grazie al coordinamento degli Uffici UNESCO, siano stati recepiti dai Piani urbanistici comunali diventando, quindi, norme di riferimento per gli interventi da effettuarsi sul territorio.

Infine, sono state sviluppate alcune considerazioni sull’effettiva potenzialità dei Piani di gestione per una concreta applicazione della conservazione integrata del patrimonio architettonico.

4.1 Criteri e principi della Conservazione nei Piani urbanistici e nei Piani di gestione

Le Leggi regionali di riferimento per il governo del territorio delle città di Firenze, Siena, Napoli e Venezia sono diverse; e diversi sono anche gli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio comunale di cui le città si devono dotare.

Le riforme urbanistiche delle Regioni Toscana e Veneto, avviate dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione del 2001, hanno previsto uno sdoppiamento del piano comunale: la strumentazione comunale si deve articolare in un piano che contenga disposizioni strutturali e in uno che contenga disposizioni operative.

La suddivisione del Piano comunale in due piani, uno territoriale (Piano strutturale in Toscana e Piano di Assetto del territorio in Veneto) e uno operativo (Regolamento urbanistico in Toscana e Piano degli interventi in Veneto), permette al primo di definire ‘l’idea di città’ e al secondo di regolamentare con norme specifiche le previsioni individuate dal primo.

La Regione Campania, con L.R. n. 16 del 2004, prevede quale strumento urbanistico generale del Comune il Piano urbanistico comunale (Puc), il quale deve contenere sia disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, sia disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati.

Firenze e Siena sono dotate di un Piano strutturale (Ps), ai sensi dell’art. 53 della L.R. Toscana n. 1 del 2005, e di un Regolamento urbanistico (Ru), ai sensi dell’art. 55 della stessa legge. A Venezia è stato approvato nel 2014 il Piano di assetto del territorio (Pat), ai sensi dell’art. 13 della L.R. Veneto n. 11 del 2004. Per la città di Napoli non è stato ancora redatto un Puc, ma è attualmente vigente la Variante al Piano regolatore generale-centro storico, zona orientale, zona nord-orientale del 2004.

Ma le Regioni hanno potere concorrente in materia di ‘governo del territorio’; è, quindi, compito dello Stato dettare i ‘principi fondamentali’ (art. 117 Costituzione) ai quali le Leggi regionali devono attenersi.

Nel Nostro Ordinamento sono ancora vigenti la L. 1150 del 1942 e il D.M. 1444 del 1968 relativo agli standard urbanistici; di conseguenza, tutti i piani urbanistici comunali redatti in Italia devono rispettare tali disposizioni legislative.

I dimensionamenti dei Piani analizzati, infatti, fanno riferimento a tali standard urbanistici. È stato però rilevato che nelle Leggi della Toscana e del Veneto si tenta di superare la divisione del territorio per zone omogenee proposta dal Decreto Ministeriale del 1968. La Regione Toscana definisce le Unità territoriali organiche elementari (Utoe) che devono essere individuate dal Piano strutturale al fine di assicurare «*un'equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale*» (art. 53, comma 1, lettera b, L.R. Toscana n. 1/2005). La Regione Veneto, invece, definisce gli Ambiti territoriali omogenei (Ato) per i quali il Piano di assetto del territorio deve definire «*i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi e i parametri per i cambi di destinazione d'uso*» (art. 13, comma 1, lettera k, L.R. Veneto n. 11/2004). In sostanza le note zone territoriali omogenee A-B-C-D-E-F previste dall'art. 2 del D.M. n.1444 del 1968 sono così state sostituite.

La L.R. Campania sul governo del territorio, invece, continua ad utilizzare la terminologia del Decreto dello Stato. L'art. 23, infatti, sancisce che il Piano urbanistico comunale «*stabilisce la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazioni*».

Per quanto concerne la pianificazione paesaggistica, la L.R. Toscana precisa che lo statuto del Piano di indirizzo territoriale regionale ha valenza di Piano paesaggistico e ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo (artt. 33 e 48), ciò in attuazione dell'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004).

Gli statuti del Piano territoriale di coordinamento delle Province e del Piano strutturale dei Comuni, invece, devono integrare lo statuto del Piano di indirizzo territoriale delle Regioni (art. 34).

La Legge veneta dedica il Titolo V bis al Paesaggio. Contribuiscono alla tutela, alla valorizzazione e alla gestione del paesaggio, ciascuno nell'ambito della propria competenza le Regioni, gli enti locali e le altre amministrazioni pubbliche. Un Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici deve essere approvato dalla Regione (L. R. Veneto 11/2004, art. 45 ter, comma 1).

La Regione Campania, invece, pur affidando al Piano territoriale regionale (Ptr) il compito di definire «*il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, [...] fornendo criteri e indirizzi anche di tutela paesaggistico-ambientale per la pianificazione provinciale*» (L.R. Campania n. 16/2004, art. 13, comma 3), demanda al Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) «*valore e portata di piano paesaggistico ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, articolo 143, [...]*» (L.R. Campania n. 16/2004, art. 18, comma 3). Ma l'art 135 del Codice dei Beni Culturale e del Paesaggio demanda alle Regioni il compito di redazione di piani territoriali con valenza di Piani paesaggistici¹.

Entrando nel merito dei contenuti dei Piani urbanistici comunali si evidenzia, innanzitutto, che la città di Siena è l'unica ad essere dotata di un programma sovracomunale: lo Schema metropolitano di area senese (Smas), non previsto dalla legislazione regionale, ha consentito di coinvolgere le cinque amministrazioni dei comuni confinanti (Asciano, Castelnuovo Berardenga, Monteriggioni, Monteroni d'Arbia e Sorvicille) in un esercizio di copianificazione. Tale schema metropolitano non si è poi tradotto in un programma strategico ma è stato comunque un utile riferimento per i Comuni partecipanti per la redazione dei propri strumenti urbanistici.

In tutti i piani è forte la volontà di adottare politiche di rigenerazione urbana volte alla salvaguardia delle risorse ambientali: si vuole ridurre il consumo di suolo riqualificando le aree dismesse. I luoghi del *drosscape* sono i campi di sperimentazione di tali progetti. Pare, quindi, essere stato compiuto uno sforzo per «*conciliare la salvaguardia del territorio storico e la costruzione di nuovi paesaggi capaci di dare risposte, tecnicamente pertinenti ma anche di qualità formale, di rinnovata abitabilità e di rigenerazione produttiva*»².

¹ Art. 135-Pianificazione paesaggistica

«*1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143», D. Lgs. 42/2004-Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.*

² C. GASPARRINI, *Nuovi sguardi sulla città...* cit., p. 83

Il Piano strutturale di Firenze, ad esempio, elimina ogni forma di sfruttamento del suolo: la trasformazione della città è affidata al solo recupero di aree già urbanizzate attraverso interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica. Inoltre, pur demandando al Regolamento urbanistico la precisa definizione delle funzioni da assegnare nelle diverse Unità territoriali organiche omogenee, nella Utoe 12, che include il sito UNESCO, si auspica il recupero di edifici dismessi affidando ad essi una prevalente destinazione residenziale al fine di incrementare il numero di residenti stabili nel centro storico.

Il Regolamento urbanistico, poi, sempre per la Unità territoriale organica omogenea 12, individua le seguenti funzioni: residenziale, turistico ricettivo, commerciale e direzionale. La declinazione delle funzioni con l'attribuzione delle destinazioni d'uso agli edifici di valore storico conferma la prevalenza della destinazione residenziale (46%). Si evince, dunque, che oltre ad affidare la trasformazione della città al recupero degli edifici dismessi, si vuole privilegiare per il centro storico la funzione residenziale al fine di garantire la permanenza o il nuovo insediamento di residenti nel nucleo storico.

Nell'alveo della disciplina del restauro è da vari decenni che si evidenzia la necessità di tutelare la funzione abitativa «*per garantire una reale e continua vitalità al centro storico che, in assenza di abitanti, diverrebbe, specialmente di sera e di notte un quartiere morto*»³.

Anche il Piano strutturale di Siena si fonda su una politica di recupero degli edifici dismessi, ma prevede comunque la realizzazione di nuovi edifici, la quale, però, dovrà essere corredata da interventi di compensazione urbanistica. Il Ru definisce gli aspetti quantitativi e qualitativi delle compensazioni stesse, assicurando una equivalenza tra superfici da urbanizzare e superfici da rinaturalizzare. Per quanto concerne la realizzazione di nuove residenze il Ps ipotizza di recuperare edifici dismessi per una quota pari al 40% del fabbisogno, il restante 60% dovrà provenire da nuova edificazione.

Ma le previsioni del Ps hanno una validità di 20/25 anni, da attuare mediante diversi Regolamenti urbanistici di validità quinquennale. Il primo Regolamento urbanistico di Siena ha, quindi, programmato la realizzazione di 425.962 mc, pari al 35.5% circa dei

³ R. DI STEFANO, *Recupero e restauro dei centri...* cit., p. 490.

volumi programmati dal Piano strutturale. Questi rappresentano il 59,3% di alloggi provenienti da nuova edificazione.

Non si adotta, dunque, una politica di consumo di suolo ‘0’ come invece è avvenuto per la città di Firenze.

Anche per Siena tra le principali criticità emerse per il centro storico in fase di redazione del Quadro conoscitivo propedeutico per la redazione del Piano strutturale c’è lo spopolamento dei residenti del centro storico determinato da flussi migratori verso la periferia della città. Il Regolamento urbanistico, per prevenire tale fenomeno, mediante apposita normativa, individua le destinazioni d’uso ammissibili nei diversi sistemi insediativi. Nel tessuto insediativo ‘Centro storico’ che coincide con il perimetro UNESCO sono ammesse le seguenti funzioni: residenza, artigianato di servizio, esercizi di vicinato, uffici privati, studi professionali e sedi di associazioni, punti di informazione turistica, banche, assicurazioni, agenzie di cambio valuta, centri di elaborazione dati, garage e rimesse a livello delle strade.

Anche il Piano senese riserva, quindi, una certa attenzione al problema delle funzioni nel tessuto storico tentando di garantire un adeguato mix funzionale necessario alla vitalità del Sito.

La Variante al Prg di Napoli del 2004 esclude ulteriori espansioni della città e adotta una politica di riqualificazione urbana volta al restauro del centro storico, alla valorizzare delle aree verdi, al recupero delle aree dismesse e alla riforma del sistema della mobilità. Per quanto concerne le residenze le analisi preliminari alla redazione del Piano hanno registrato una perdita di popolazione: le famiglie più giovani del ceto medio si spostano verso l’hinterland in cerca di abitazioni. Per invertire tale tendenza bisognerebbe realizzare più di 200 mila nuove stanze, ma il piano ritiene compatibile con le condizioni urbanistiche cittadine la realizzazione di soli 13 mila vani. Si ritiene, dunque, che il problema della residenza si dovrebbe risolvere nell’area metropolitana; un buon sistema di trasporto su ferro dovrebbe, poi, permettere la mobilità di tale popolazione che comunque continua a lavorare nel centro della città e ad utilizzare i servizi che essa offre.

Il dimensionamento del Piano di assetto del territorio di Venezia, approvato nel mese di settembre del 2014 ha quale obiettivo prioritario il «*contenimento degli interventi di nuova urbanizzazione del territorio, privilegiando quelle di recupero e riqualificazione*

di aree già urbanizzate»⁴. Sono, però, previste aree di nuova urbanizzazione il cui limite è definito dal Pat stesso. L’obiettivo è incentivare interventi di sostituzione e recupero in particolare nelle aree centrali e nel Centro storico. In terraferma si sono ridotte, rispetto al previgente Prg, alcune previsioni di nuova urbanizzazione non ritenute più attuabili.

Con riferimento all’approccio utilizzato per la regolamentazione del tessuto storico delle città si riscontra un atteggiamento diverso tra le due città toscane e quella veneta e campana. I Regolamenti urbanistici di Firenze e di Siena riconducono le diverse tipologie di intervento a quelle individuate dalla normativa nazionale: manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia; nuova costruzione; ristrutturazione urbanistica. A Napoli e a Venezia, invece, si fa ricorso alle tipologie edilizie e per ognuna di esse sono specificati gli interventi ammessi.

Il Regolamento urbanistico di Firenze suddivide il patrimonio edilizio esistente in: emergenze di valore storico-architettonico; emergenze di interesse documentale del moderno; tessuto storico o storizzato prevalentemente seriale; edifici singoli o aggregati di interesse documentale; edificato recente/edificato recente elementi incongrui. Per le sei tipologie individuate è fornita la definizione e la tipologia di intervento ammissibile. Per le prime cinque tipologie, pur appartenendo solo alla prima gli immobili riconosciuti come ‘beni culturali’ ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004, è ammessa solo la manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria e il restauro; quindi, anche per gli edifici di valore documentale o per il tessuto storico prevalentemente seriale il massimo intervento consentito è il restauro e il risanamento conservativo. Sono però puntualmente individuati gli edifici considerati incongrui per i quali è ammessa anche la sostituzione edilizia, garantendo, in tal modo, l’inserimento di architetture contemporanee in tessuti stratificati.

Il Regolamento urbanistico di Siena, invece, attribuisce le tipologie di intervento ai diversi tessuti insediativi. Per il tessuto insediativo ‘Centro storico’ gli interventi ammessi sono la manutenzione straordinaria e il restauro e il risanamento conservativo. Solo per il

⁴ Piano di Assetto del territorio di Venezia, cit., Relazione tecnica di progetto, p. 23.

tessuto insediativo CS3-*Insediamenti e manufatti emergenti*, le Nta indicano, edificio per edificio, gli interventi ammessi che possono giungere alla Ristrutturazione edilizia.

I piani di Venezia e Napoli, invece, effettuano una classificazione tipologica delle unità edilizie. Venezia è dotata di numerosi Varianti al Piano regolatore generale del 1962 le quali sono ritenute coerenti con gli obiettivi del Piano di assetto del territorio del 2014 e hanno quindi assunto all'atto dell'approvazione di questo valenza di Piano degli interventi.

La Variante della Città Antica di Venezia del 1999, ad esempio, individua nove tipologie edilizie e per ognuna di essa esplicita gli interventi possibili.

La classificazione tipologica del tessuto storico è espressamente richiesta dalla L.R. Veneto n. 11/2004⁵, ne consegue che questa deve obbligatoriamente essere compiuta dai Piani redatti in tutti i Comuni veneti.

Anche la Variante al Piano regolatore generale di Napoli effettua una classificazione tipologica delle unità edilizie del centro storico. Il Piano individua 53 tipologie edilizie: le Nta per ogni tipologia specificano l'intervento ammesso; se ad una stessa unità edilizia appartengono più categorie, sono fornite indicazioni generali per l'unità edilizia, e indicazioni specifiche per le diverse categorie. Come è stato esposto nel paragrafo dedicato alla città di Napoli, la scelta di classificare gli edifici del centro storico in 53 tipologie, nata con lo scopo di facilitare l'applicazione dei criteri per l'intervento diretto, «si rileva invece macchinosa e deterministica e, dal punto di vista dei risultati, del tutto deludente»⁶.

I Piani toscani risultano, quindi, concettualmente molto diversi: è definito l'intervento ammissibile in relazione al valore riconosciuto all'edificio e non alla tipologia di

⁵ All'articolo 40-*Centri storici e beni culturali*, infatti, è richiesto che:
«Il piano di assetto del territorio (Pat) determina:

a) previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti, le categorie in cui gli stessi devono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo valori di tutela in funzione degli specifici contesti da tutelare e salvaguardare;
b) per ogni categoria di cui alla lettera a), gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili;
c) i margini di flessibilità ammessi dal piano degli interventi (Pi)» (L.R. Veneto n. 11/2004, art. 40, comma 3).

Ed ancora al comma 5 dello stesso articolo:

«Il piano degli interventi (Pi) attribuisce a ciascun manufatto la caratteristica tipologica di riferimento tra quelle determinate dal Pat, nonché la corrispondente categoria di intervento edilizio ai sensi del comma 3, lettera a) e b)» (L.R. Veneto n. 11/2004, art. 40, comma 5).

⁶ L. COLOMBO, *Il Centro storico di Napoli...* cit., p. 365.

appartenenza di questo. In tutti i Piani comunali, però, già sono disciplinati gli interventi per il tessuto storico e non si rimanda, quindi, ad una strumentazione urbanistica attuativa. Le Norme tecniche di attuazione, inoltre, forniscono indicazioni specifiche per quanto concerne gli interventi di restauro. È stato rilevato un atteggiamento fortemente tendente ad interventi di tipo filologico.

Nel Regolamento urbanistico di Siena, ad esempio, con riferimento al progetto di restauro, si dichiara che esso «è redatto con l’obiettivo di guidare gli interventi edilizi nel rispetto degli aspetti formali, spaziali e storici dell’edificio, e conduce alla formulazione di una proposta metodologica che dimostri, oltre alla necessità di interventi puramente conservativi, anche la eventuale fattibilità di interventi quali demolizioni di superfetazioni considerate incongrue, stamponature considerate coerenti con gli elementi compositivi che si vogliono salvaguardare o ripristinare, spostamenti di elementi strutturali orizzontali e verticali nelle loro posizioni originarie e realizzati con tecniche e materiali originali, ricostruzioni di parti di cui sia certa la forma e il materiale originale, e considerati coerenti con gli obiettivi del restauro. Il progetto di restauro può comportare anche trasformazioni diverse da quelle ora elencate, proponendo motivatamente l’utilizzo di materiali non originali e trasformazioni legate a forme di riuso innovative. Il progetto di restauro è corredata da una dettagliata indagine storico-filologica, da un rilievo geometrico e fotografico»⁷.

In sostanza, se opportunamente documentata, si può riportare l’edificio nella sua configurazione originaria, rischiando così di cancellare significative stratificazioni.

Anche per quanto concerne gli interventi ammessi per le diverse tipologie individuate dalla Variante al Prg di Napoli del 2004, è stato evidenziato come questi siano contrari «a quanto fissato dai criteri del moderno restauro»⁸. Per alcune unità edilizie è infatti ammesso «il ripristino o la ricostruzione filologica di parti eventualmente crollate o demolite, purché sia possibile, attraverso fonti iconografiche, cartografiche, fotografiche e catastali, documentarne la consistenza certa» (Norme tecniche di attuazione, artt. 64-69-73-76-79-83-86-92-102-106-110, punto f).

Anche la disciplina urbanistica della Variante alla città Antica di Venezia del 1999 consente per le Unità edilizie di base residenziali preottocentesche, le Unità edilizie di base ottocentesche, le Unità edilizie di base non residenziali preottocentesche, le Unità

⁷ Regolamento Urbanistico di Siena, cit., Relazione Generale, p. 55.

⁸ A. AVETA, *Restauro e rinnovamento...* cit., p. 54.

edilizie di base non residenziali ottocentesche, le Unità edilizie speciali preottocentesche, le Unità edilizie novecentesche di pregio architettonico «*il ripristino o la ricostruzione filologica di parti eventualmente crollate o demolite*» (Norme tecniche di attuazione, art. 5, punto a6; art. 6, punto a-6; art. 7, punto a5; art. 8, punto a4; art. 10, punto a6; art. 12, punto a6).

Ed ancora, per le stesse Unità edilizie è consentita «*la eliminazione delle superfetazioni, intendendosi per esse ogni manufatto incongruo rispetto alle caratteristiche sia dell'impianto originario dell'unità edilizia che della sua crescita organica nel tempo, e che non rivesta alcun interesse per la lettura filologica e per la definizione delle caratteristiche tipologiche dell'unità edilizia stessa*» (Norme tecniche di attuazione, art. 5, punto c; art. 6, punto c; art. 7, punto c; art. 8, punto g; art. 10, punto c; art. 13.4, punto c).

Gli interventi, dunque, dovrebbero riportare l'edificio alla configurazione tipologica di appartenenza.

La disciplina urbanistica fiorentina, invece, sembra più vicina non solo ai principi della conservazione, ma anche alle acquisizioni raggiunte dalle leggi dello Stato. Infatti, al comma 2 dell'art. 20 delle Nta del Regolamento urbanistico sono fornite specifiche indicazioni in merito all'intervento di restauro: si specifica che, pur rientrando l'intervento di restauro nell'ambito della tipologia del 'restauro e risanamento conservativo', esso si caratterizza soprattutto per «*modalità progettuali ed operative tali da garantire le finalità individuate dalla vigente normativa in materia di tutela dei beni culturali, cioè di integrità materiale e di recupero dell'immobile, di protezione e trasmissione dei suoi valori culturali*»⁹. È evidente il rimando all'art. 29 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004) che definisce il restauro quale «*intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali*».

Ed ancora al comma 6 dell'art. 22 delle Nta del Regolamento urbanistico di Firenze, sono fornite delle norme comuni per la redazione del progetto di restauro e risanamento conservativo per gli edifici classificati come emergenze, la quale «*deve essere preceduta e accompagnata, al fine dell'accertamento di tutti i valori urbanistici, morfologici,*

⁹ Regolamento Urbanistico di Firenze, cit., Norme Tecniche di Attuazione, p. 26.

architettonici, ambientali, tipologici, costruttivi, decorativi e artistici, da attente analisi e letture storico-critiche»¹⁰.

Nel piano fiorentino è, quindi, molto più forte l'attenzione ai 'valori' sedimentati negli edifici storici e nei tessiti urbani che essi compongono.

Passando ai Piani di gestione redatti per i Siti 'Centro storico di Firenze', 'Centro storico di Siena', 'Centro storico di Napoli e 'Venezia e la sua laguna', si evidenzia che tutti seguono l'iter metodologico e rispettano i contenuti previsti nelle *Linee Guida* del 2004 e nel *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO*; entrambi i documenti sono stati redatti dal Ministero per i Beni e le Attività culturali, rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Il Pdg di Firenze, però, risulta più chiaro e di facile consultazione rispetto agli altri. Per la redazione del Piano di gestione, infatti, il modello seguito è quello anglosassone; in particolare il riferimento operativo è il Piano di gestione della città di Edimburgo. Il Piano di gestione di Firenze, inclusi gli allegati ed i relativi aggiornamenti, è composto da 168 pagine, a differenza di quello napoletano che ne conta ben 1028! È evidente che si riconosce al Piano di Firenze il merito di una efficace sintesi delle analisi svolte e di una chiara esposizione delle proposte operative; ciò contribuisce, anche per i 'non addetti ai lavori', a fornire una chiara idea dello stato della città, ma non solo: il Pdg diviene anche uno strumento divulgativo e di conoscenza del sito UNESCO.

Inoltre, solo il sito fiorentino ha già redatto due aggiornamenti al Piano – uno nel 2007 e l'altro nel 2008 – , in cui si espone lo stato di avanzamento dei progetti individuati nel Piano del 2006 e si individuano i nuovi progetti da realizzare. In sostanza, nei due aggiornamenti, si effettua il lavoro di monitoraggio richiesto dal modello proposto dal Ministero.

Per gli altri Piani di gestione analizzati non sono ancora stati redatti aggiornamenti.

Per la città di Siena e di Firenze si sta procedendo alla redazione di nuovi Piani di Gestione; invece l'Ufficio UNESCO 'Venezia e la sua laguna' sta provvedendo

¹⁰ Inoltre, lo stesso articolo prescrive, per tutti gli edifici soggetti a restauro e risanamento, «il mantenimento: della distribuzione principale (corpi scale e androni); della quota di imposta degli orizzontamenti strutturali esistenti; degli apparati decorativi; dei materiali di finitura (ove possibile); della composizione del prospetto sulla via pubblica; della sagoma ad esclusione delle superfetazioni» (Norme tecniche di attuazione, art. 22, comma 6).

all’aggiornamento del Piano del 2012, mentre per il sito UNESCO ‘Centro storico di Napoli’ non è prevista alcun tipo di attività di revisione o nuova redazione del PdG.

Per quanto riguarda i contenuti dei Piani di gestione si ricorda che questi non sono piani territoriali o urbanistici e, dunque, non possono essere conformativi dei suoli né dettare specifiche norme per la conservazione di edifici storici o per la valorizzazione di tracciati viari, ecc. È sempre compito dei piani urbanistici provvedere in tal senso. Ai sensi della L. 77 del 2006, infatti, i Piani di gestione «*definiscono le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie, [...] , oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette*

Le attività svolte dagli Uffici UNESCO, dopo l’approvazione dei Piani di gestione, infatti, hanno interessato principalmente lo sviluppo dell’asse della conoscenza e del turismo. In tutti i Piani di gestione sono stati segnalati progetti molto diversi tra loro che riguardano sia il costruito storico che il patrimonio dei beni culturali immateriali: negozi storici, manifestazioni culturali, ecc.

Ed è proprio a tale patrimonio che i Pdg dedicano un’attenzione particolare. È, dunque, acclarato che solo la salvaguardia dei beni culturali immateriali può determinare l’effettiva conservazione dell’identità urbana. Sono gli aspetti immateriali della cultura a contribuire alla vitalità del Sito¹¹.

Sono anche previste azioni volte alla conoscenza, alla divulgazione e all’incremento dell’offerta turistica.

I progetti coordinati dagli Uffici UNESCO sono quelli avviati grazie ai finanziamenti previsti dalla legge n. 77 del 2006¹². Sono tutti progetti di analisi e di studio, quindi propedeutici a possibili progetti operativi.

¹¹ A. AVETA, *Restauro e rinnovamento...* cit., p. 83.

¹² La Legge n. 77 del 2006 prevede misure di sostegno volte «*a) allo studio delle specifiche problematiche culturali, artistiche, storiche, ambientali, scientifiche; e tecniche relative ai siti italiani UNESCO, ivi compresa l’elaborazione dei piani di gestione; b) alla predisposizione di servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, nonché servizi di pulizia, raccolta rifiuti, controllo e sicurezza; c) alla realizzazione, in zone contigue ai siti, di aree di sosta e sistemi di mobilità, purché funzionali ai siti medesimi; d) alla diffusione e alla valorizzazione della conoscenza dei siti italiani UNESCO nell’ambito delle istituzioni scolastiche, anche attraverso il sostegno ai viaggi di istruzione e alle attività culturali delle scuole*

A Firenze sono stati realizzati il progetto ‘Negozi storici: itinerari storico artistici’, il ‘Progetto Fiorenza’, il progetto ‘Carta digitale di Rischio Archeologico per il centro di Firenze’ (GIS archeologico), il progetto ‘Percorsi d’arte’, il progetto Digital Archive and Virtual Documentation (DAVID), il progetto ‘Cura e decoro della città-realizzazione corner informativi: Firenze per BENE’, oltre al già citato progetto ‘Il centro storico di Firenze in trasformazione. Rilievo critico per la riqualificazione del paesaggio urbano’. In relazione al Sito UNESCO senese, dopo tre anni dall’approvazione del piano, per quanto riguarda il *Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio*, degli otto progetti segnalati tre sono stati eseguiti, uno eseguito in parte, due in corso di attuazione e due non attuati. I progetti eseguiti risultano: Restauro ex Convento Sant’Agostino, Restauro Loggia Collegio Tolomei e facciate, Riqualificazione Fonti di Follonica; Ripulitura facciate e monumenti (degrado provocato da nidificazione ed escrementi dei colombi); Raccolta dei rifiuti (differenziata).

Per il *Piano di azione per la sicurezza dell’ambiente urbano* sono stati realizzati i progetti relativi all’attuazione del Regolamento di Tutela degli Animali e al Rafforzamento del centro per la cura e la custodia di gatti randagi bisognosi di cure con ambulatorio veterinario. L’illuminazione completa del centro storico è, invece, eseguito all’80%.

Ancora, relativamente al *Piano di azione per la ricerca e la conoscenza*, dei cinque progetti proposti solo uno è stato eseguito, ovvero quello relativo alla creazione dell’ufficio UNESCO.

Poi, degli otto progetti proposti nel *Piano di azione per la valorizzazione culturale* (turismo) ne sono stati attuati quattro: Creazione Osservatorio turistico Progetto Spin Eco; Forum permanente del turismo; Via Francigena (Via Francigena in festa, Taccuino del Viaggiatore); Rafforzamento turismo sociale, turismo didattico, congressuale, trekking urbano.

Infine per il piano di azione per la mobilità è stata effettuata la revisione e il completamento della ZTL finalizzato ad un minor utilizzo delle auto sulle vie del centro. Per il Sito UNESCO ‘Venezia e la sua Laguna’, dopo soli due anni dall’approvazione del Piano di gestione, sono stati avviati dall’Ufficio UNESCO sette progetti: ‘Definizione della Buffer Zone’; ‘Valutazione dei processi di usura e di criticità della città di Venezia e della sua laguna dovuti al turismo di massa’; ‘Proposte diversificate di visite per una fruizione del Sito nella sua complessità’; ‘Recupero e valorizzazione dei paesaggi e della cultura lagunare’; ‘VALERIA-Rete informativa degli archivi’; ‘Piattaforma web per la

condivisione, comunicazione e promozione di dati relativi al Sito, al Piano di Gestione e ai suoi contenuti'; 'Realizzazione di un Sistema informativo per l'interoperabilità dei dati sulla pianificazione urbanistica e territoriale del Sito UNESCO Venezia e la sua Laguna (VESIPIAN)'.

Ed ancora il co-finanziamento dell'Unione Europea ha permesso di avviare un progetto di valenza internazionale: SUSTCULT. La città di Venezia ha fatto da capofila del progetto che ha visto coinvolti sette siti dislocati in Italia, Grecia, Albania, Romania, Macedonia e Slovenia. L'obiettivo del progetto SUSTCULT è quello di migliorare la gestione dei siti culturali attraverso lo sviluppo di una metodologia comune in grado di valorizzare la complessità del patrimonio culturale nell'area SEE (South East Europe).

Il Sito 'Centro storico di Napoli' dal 2010 ha beneficiato di soli due finanziamenti provenienti dalla Legge n. 77 del 2006: uno utilizzato per la redazione del Piano di gestione, l'altro per la realizzazione di un centro di documentazione presso il Teatro Romano.

Ricordiamo, però, che il Pdg di Napoli è stato sviluppato insieme al Grande programma centro storico UNESCO, il quale aveva una valenza programmatica e operativa; si trattava di un programma finanziario. In particolare il Preliminare di Programma di intervento urbano, che restringeva gli interventi per la sola area di Neapolis, prevedeva l'utilizzo di finanziamenti europei per un totale di circa 300 milioni di euro.

Tale finanziamento è stato drasticamente ridimensionato e, in sostanza, il Grande programma centro storico UNESCO è stato sostituito dal Grande Progetto 'Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO'. Questo individua ventisette progetti per i quali si sta provvedendo all'attuazione; ma solo dieci dei progetti indicati nel Grande Progetto sono previsti anche dal PIU Europa e solo quattro fanno parte dei 72 previsti dal Piano di gestione. Alcuni dei progetti individuati ricadono negli Ambiti Pua perimetrati dalla Variante al Prg del 2004, ma risultano comunque interventi puntuali e chiaramente non hanno valenza di Piano urbanistico attuativo. A tal proposito si ricorda che dei nove Pua individuati dalla Variante al Prg del 2004 nel perimetro UNESCO, si è avviato solo quello relativo all'ambito n. 25 (teatri).

La difficoltà di attuazione dei piani e progetti previsti negli strumenti urbanistici è stata rilevata anche nelle altre città. A Siena, ad esempio, dopo più di 3 anni dall'approvazione del Regolamento urbanistico (Ricordiamo che questo ha valenza quinquennale) delle 12

Aree di trasformazione integrata nessuna è stata realizzata; si è avviata solo quella relativa al Polo scientifico e tecnologico, dove è stato approvato il Piano complesso di intervento, ma le operazioni sono momentaneamente bloccate. Va inoltre osservato che tutti i Piani normano la maggior parte del territorio comunale con interventi edilizi diretti affidando, quindi, all'iniziativa dei privati la scelta dei tempi di possibili interventi di riqualificazione del tessuto storico.

In relazione al concetto di Historic urban landscape (Hul) affrontato nei piani gestionali e urbanistici, si evidenzia che questo è ampiamente trattato nel Piano di gestione di Napoli. Il Centro Storico di Napoli è, infatti, proposto «*come “caso emblematico di un approccio Storico al Paesaggio Urbano, come un esempio molto rappresentativo di insediamento urbano inteso come stratificazione storica di valori culturali e materiali”*»¹³.

Ricordiamo che il Pdg di Napoli è stato sviluppato in concomitanza con il Grande programma centro storico UNESCO e, dunque, come dichiarato anche dall'arch. Ferulano il primo assume un valore di impostazione metodologica, e quindi affronta il problema dell'Hul, il secondo ha una valenza programmatica e operativa.

Anche negli altri Piani di gestione analizzati c'è una grande attenzione alle questioni paesaggistiche, ambientali, di rapporto tra insediamenti urbani e natura, ecc. ma non è esplicitamente affrontato il concetto di Historic urban landscape.

Si vuole, però, ricordare che nel Piano strutturale di Firenze, in relazione all'invariante nucleo storico, nelle norme tecniche di attuazione, al punto 11.5.5 sono date delle prescrizioni per il controllo delle trasformazioni e fornite indicazioni per la stesura del Piano di Gestione al quale viene attribuito, tra gli altri, il compito di preservare il Paesaggio storico urbano così come definito dall'UNESCO nel Memorandum di Vienna¹⁴.

¹³ AA. VV *Sistema di Gestione...* cit., p. 39.

¹⁴ «*Gli interventi edilizi sugli immobili dovranno essere sempre volti alla tutela e conservazione del patrimonio storico contenuti entro i limiti della ristrutturazione edilizia. Compete al Regolamento Urbanistico la classificazione puntuale del patrimonio edilizio esistente e la relativa declinazione dei tipi di intervento, compreso il riconoscimento di eventuali edifici incongrui che potranno essere oggetto di sostituzione edilizia e/o ristrutturazione urbanistica nel rispetto del principio insediativo storico, garantendo un alto livello di qualità formale, con uso di linguaggi contemporanei adeguati al contesto e confermando l'attuale rapporto fra volumi e spazi aperti.*

Attraverso il Piano di Gestione dovranno essere avviati interventi tesi a: gestire il patrimonio culturale; eliminare o qualificare e garantire l'omogeneità degli elementi che interferiscono con l'immagine complessiva (pubblicità, cartelli stradali, arredo urbano, dehors, ecc.); garantire l'omogeneità e il

E sempre con riferimento alle tematiche relative al paesaggio, si rileva che nel Piano strutturale di Siena grande rilievo è dato al tema del paesaggio. Nello statuto degli ecosistemi e del paesaggio sono sviluppate tre letture differenti del paesaggio: ecologia del paesaggio; forme dei paesaggi rurali; caratteristiche agricole del territorio comunale. Ne consegue che tre sono le finalità da perseguire: incrementare il grado di naturalità del territorio, tutelare e migliorare la qualità del paesaggio, sostenere una attività agricola efficiente e compatibile.

In particolare, relativamente alla finalità *Tutelare e migliorare la qualità del paesaggio rurale*, il Ps fa tre scelte importanti, ovvero: coinvolgere i programmi di miglioramento agricolo ed ambientale (PMAA) nelle strategie di governo del paesaggio; considerare gli esiti paesaggistici delle trasformazioni che interessano gli edifici del territorio aperto (soprattutto se di valore storico), ovvero delle modifiche che riguardano l'area di transizione tra l'edificio ed il paesaggio (il resede) che di volta in volta può essere costituito da giardini storici, pertinenze funzionali; subordinare alcune trasformazioni (ad esempio le variazioni di destinazione d'uso) non tanto e non solo a garanzie di carattere edilizio ma anche al miglioramento delle relazioni tra edificio e contesto.

Si è quindi tentato di creare un collegamento inscindibile tra la disciplina del paesaggio e la disciplina delle trasformazioni sia degli assetti agricoli che dei beni storico-architettonici del territorio aperto.

miglioramento della qualità degli interventi relativi a sezioni stradali e spazio pubblico; prevedere efficaci misure di protezione del Paesaggio Urbano Storico così come definito dall'UNESCO nel Memorandum di Vienna e più specificatamente dall'Assemblea Generale con la 'Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes' (Decisione 29 COM 5D del 10 e 11 ottobre 2005) attraverso la creazione di una 'buffer zone'»; Piano Strutturale di Firenze, cit., Norme Tecniche di Attuazione, pp. 34-35.

4.2 Piani di gestione e Piani urbanistici: intrecci e contaminazioni

I Piani redatti per le città di Firenze, Siena, Venezia e Napoli e per i rispettivi Siti UNESCO, hanno diverse relazioni temporali. A Firenze è stato redatto prima il Piano di gestione (2006) e poi il Piano strutturale (2010) e il Regolamento urbanistico (2014); a Siena è stato approvato prima il Piano strutturale (2007) e poi il Piano di gestione e il Regolamento urbanistico, redatti e approvati nello stesso anno (2011); a Venezia è stato approvato il Piano di assetto del territorio nel 2014, mentre il Piano di gestione è stato approvato nel 2012; a Napoli il Piano di gestione (2011) segue lo strumento urbanistico comunale attualmente vigente: la variante al Piano regolatore generale del 2004. Il Piano di Gestione di Napoli nasce, però, insieme al Grande programma per il centro storico UNESCO del 2009, che è un programma strettamente economico, volto all'acquisizione dei fondi strutturali europei.

Tale circostanza ha determinato un approccio diverso dei Piani urbanistici comunali relativamente ai siti UNESCO. Per quanto concerne Napoli, ad esempio, il sito UNESCO non è mai citato nella Variante al piano regolatore generale del 2004, e non c'è alcun riferimento al Piano di gestione di cui il Sito UNESCO si deve dotare. Ma ciò potrebbe dipendere dal fatto che è solo dal 2002, anno di redazione della Dichiarazione di Budapest, che si avvia una forte attività, a livello internazionale, intorno ai Piani di gestione. In Italia, in particolare, è solo nel 2006, anno di approvazione della Legge n. 77- *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO*, che la redazione del Piano di gestione diventa obbligatoria per tutti i Siti della Lista.

La Variante del Prg di Napoli, inoltre, amplia il perimetro del centro storico individuato dal previgente Prg del 1972, il quale coincideva con l'attuale perimetro UNESCO. Oggi, dunque, l'area sotto la tutela UNESCO non è dotata di regolamentazione specifica, ma ricade in una perimetrazione molto più ampia.

Il Piano di gestione del sito ‘Centro storico di Napoli’ è stato però affiancato dalla redazione del Grande programma centro storico UNESCO finalizzato all’impiego dei fondi europei.

Il Pdg di Napoli acquisisce completamente la Vision del DOS e del PIU del Grande progemma, dedicando, però, un approfondimento al concetto di Historic urban landscape.

Nell'allegato 2- *L'apparato normativo per la pianificazione, la programmazione e il controllo del territorio* al Piano di gestione sono redatte quattro schede relative a: 1.Piano Territoriale Regionale PTR (2006); 2.Piano Strategico PS (2009); 3.Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale PTCP (2008); 4.Variante Generale al Piano Regolatore Generale PRG (2004). Per ogni piano sono evidenziati gli obiettivi e le azioni previste, nonché la coerenza di queste con il Piano di gestione. Con riferimento alla Variante del 2004 si dichiara che questa ha molteplici relazioni con il Pdg e si ritiene che questa sia idonea a tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, a riqualificare periferie e nuclei storici, ecc.

Ma, come più volte ricordato, il Piano comunale per Napoli fa ricorso per il 95% dell'estensione del centro storico alla procedura degli interventi diretti sui singoli edifici. Ne consegue che l'auspicata riqualificazione del tessuto urbano dipende dalle decisioni prese dai singoli proprietari degli immobili ricadenti nel perimetro individuato dal Piano. In sostanza il Pdg di Napoli si fonda su strumenti urbanistici e strategici già avviati per la città senza proporre modifiche di metodo e di impostazione di questi. Nessun indirizzo specifico è fornito in relazione alla redazione dei futuri piani urbanistici che si redigeranno per la città.

Nella premessa alle strategie di tutela dell'ambiente del Piano di assetto del territorio di Venezia si ricorda l'eccezionalità del sito di Venezia riconosciuta dall'UNESCO nel 1987. È effettuata una cognizione delle vicende amministrative che hanno interessato il sito UNESCO e che hanno portato alla redazione del Piano di gestione.

Nelle Norme tecniche di attuazione del Pat, però non c'è nessun riferimento né ad una specifica regolamentazione di tale parte di territorio né ai contenuti che il Piano di gestione deve possedere. Il sito veneto, però, è l'unico dei quattro presi in esame che interessa un territorio amministrato da due Province (Padova e Venezia) e da nove comuni (Venezia, Campagna Lupia, Cavallino Treporti, Chioggia, Codevigo, Mira, Quarto d'Altino, Jesolo, Musile di Piave). Risulta, dunque, certamente più complicato per un Piano comunale fornire indirizzi metodologici e/o operativi per uno strumento (il Piano di gestione) che deve valicare i confini amministrativi. In fase di redazione del Piano di gestione del sito 'Venezia e la sua laguna' è stata svolta una valutazione di coerenza tra i contenuti del Piano di gestione e quelli degli altri piani cogenti per il territorio. La Laguna è interessata da diversi strumenti di pianificazione, pertanto l'operazione vuole valutare

quali sono gli obiettivi del Pdg che maggiormente riescono a trovare convergenze rispetto alla pianificazione territoriale vigente e quindi possibilità di attuazione.

Tale analisi risulta particolarmente significativa, questa, infatti potrebbe essere propedeutica ad un ruolo di coordinamento dei piani sovraordinati da parte del Piano di gestione. Il Piano UNESCO, però, indaga solo gli indirizzi della pianificazione territoriale, tralasciando i piani urbanistici comunali, che come è noto sono i principali fautori del destino delle città e dei beni culturali che esse contengono.

Il riconoscimento giuridico del Piano di gestione da parte dei Piani territoriali è il tema principale al quale sta lavorando l’Ufficio UNESCO ‘Venezia e la sua Laguna’, in quanto la difficoltà nell’attuazione del Piano di gestione è dovuta proprio alla non valenza giuridica di questo.

Il Sito ‘Venezia e la sua laguna’, inoltre, ha avviato il progetto di ‘Definizione della Buffer zone’ con la Regione Veneto la quale sta predisponendo il Piano Paesaggistico. L’Ufficio UNESCO, quindi, sta assumendo un ruolo fondamentale nella definizione delle norme del Piano territoriale di coordinamento regionale relative alla Buffer zone.

Nelle città toscane è stato riscontrato una interazione tra i Piani urbanistici e quelli gestionali molto più forte.

A Siena il Regolamento urbanistico e il Piano di gestione sono stati redatti contemporaneamente (entrambi sono stati approvati nel 2011). Ma già in fase di redazione del Piano strutturale del 2007 particolare attenzione è riservata al sito UNESCO. Il Ps identifica il sito UNESCO con una Unità territoriale organica elementare (Utoe 1), prevedendone specifiche strategie ed obiettivi. Le strategie di sviluppo territoriale previste dal Piano strutturale per la Utoe 1-Sito UNESCO sono poi state declinate nei 5 piani d’azione previsti dal Pdg.

È, dunque, riconosciuta l’eccezionalità di una parte di territorio chiamati a regolamentare e sono fornite per questa specifiche indicazioni.

Tra le strategie che il Ps individua per il Sito UNESCO ricordiamo quella di conservare l’integrità dell’impianto urbanistico e architettonico del centro antico attraverso l’attività di manutenzione e restauro del patrimonio storico; di mantenere la presenza fisica ed il ruolo sociale delle Contrade; di contrastare il fenomeno di affermazione della monofunzionalità commerciale o direzionale, favorendo la diversificazione delle funzioni e delle attività economiche di qualità nel tessuto storico, tutelando gli esercizi

commerciali e dell'artigianato di servizio di valore storico e favorendo l'insediamento di edilizia residenziale; di migliorare la mobilità.

A Firenze, invece, la redazione del Piano di gestione ha preceduto quella dei piani urbanistici. Il Piano Strutturale di Firenze individua come invariante del sistema insediativo il nucleo storico che coincide con il sito UNESCO: a tale invariante deve essere riconosciuta una «‘centralità simbolica’ da tutelare in ogni elemento che lo compone». Sempre in relazione all'invariante nucleo storico, nelle norme tecniche di attuazione, al punto 11.5.5 il Piano strutturale di Firenze da delle prescrizioni per il controllo delle trasformazioni e fornisce indicazioni per la stesura del Piano di gestione al quale viene attribuito, tra gli altri, il compito di preservare il Paesaggio storico urbano così come definito dall'UNESCO nel Memorandum di Vienna. La città di Firenze è l'unica tra quelle prese in esame in cui studi e ricerche avviate grazie al coordinamento dell'Ufficio UNESCO sono poi confluiti in piani urbanistici acquisendo, così, un valore legislativo. Nel primo aggiornamento del 2007 del Piano di Gestione del centro storico di Firenze, nel piano di azione per la ricerca e la conoscenza è stato inserito il progetto ‘Il centro storico di Firenze in trasformazione. Rilievo critico per la riqualificazione del paesaggio urbano’. Nel catalogo elaborato sono esposti i Punti di Belvedere del versante che va dal Piazzale Michelangiolo fino al Giardino di Boboli. I punti di belvedere individuati, oltre ad essere stati utilizzati per la definizione della buffer zone, sono poi stati recepiti dal Regolamento urbanistico determinando anche una variante al Piano strutturale (non ancora approvata) con l'indicazione nella tav. 3-Tutele di tali punti. Dunque il nuovo skyline che si configurerebbe a seguito di interventi nel centro storico o nella buffer zone «*deve essere oggetto di verifica del corretto inserimento paesaggistico avendo come riferimento i punti di belvedere individuati nel Piano Strutturale (tavola 3 Tutele)*».

Oltre a fornire indirizzi per i Piani urbanistici, con i Piani UNESCO è possibile intercettare altre fonti di finanziamento, oltre a quelle previste dalla Legge n. 77 del 2006, utili per avviare progetti di restauro architettonico e/o urbano.

Per il Sito ‘Centro storico di Siena’, ad esempio, l’Ufficio UNESCO, utilizzando i fondi della Legge 77 e in accordo con la Soprintendenza, ha avviato una serie di studi ed

indagini sulle mura della città. I risultati di tali analisi hanno permesso alla Soprintendenza di inviare una scheda con richiesta di finanziamento di Fondi Europei per 8 milioni di euro per un programma di recupero e restauro della cinta muraria.

4.3 Conservazione integrata e Siti UNESCO: possibili applicazioni

Alla luce della analisi svolte ci si chiede se la politica di *conservazione integrata* sia effettivamente applicata – o applicabile – nei progetti sviluppati ed attuati per le città storiche.

L'approccio metodologico, nonché l'individuazione degli obiettivi e delle strategie individuate nei Piani di gestione dei siti UNESCO, sono tutti coerenti e condivisibili con le attuali politiche di restauro urbano. I Piani evidenziano i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce presenti nella città storica. È chiaramente illustrato come la perdita dell'identità di un luogo è una grave minaccia per l'esistenza stessa di una città la quale si compone, innanzitutto, dei suoi abitanti. Si avverte, dunque, la necessità di rafforzare la funzione residenziale e quelle di vicinato ad essa collegate, in particolare nelle ‘città d’arte’, come Firenze e Venezia, fortemente minacciate dal turismo di massa. È, quindi, acquisito che la «*ricerca di funzioni appropriate*» (Dichiarazione di Amsterdam, punto 7, 1975) può allontanare tali minacce.

Alla funzione residenziale si collega, inoltre, il tema dei trasporti e, dunque, la necessità di implementare i mezzi di comunicazione.

I Pdg individuano nel patrimonio dei beni culturali immateriali delle importanti opportunità di sviluppo economico e sociale. Tale patrimonio è rappresentato dalle tradizioni locali, è il caso delle contrade di Siena; dall’artigianato, è il caso delle botteghe e dei laboratori orafi fiorentini o della lavorazione dei pastori a Napoli, ecc.

Tutti i Piani di gestione, poi, si confrontano con i piani territoriali e urbanistici vigenti per la città, per valutarne la coerenza con i propri obiettivi.

È, dunque, evidente che nella redazione dei Piani è stato considerato che «*la conservazione del patrimonio architettonico dipende ampiamente dalla sua integrazione nell’ambiente di vita dei cittadini e dalla sua considerazione nei piani territoriali e urbanistici*» (Carta europea del patrimonio architettonico, 1975).

Nei piani UNESCO è ampiamente illustrato come la conservazione e la valorizzazione di un Sito è perseguitibile solo se si considerano diversi aspetti ad esso collegato: economico, gestionale, sociale, culturale, spirituale.

In tutti i Piani di gestione il tema del paesaggio «*il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*» (Convenzione Europea del Paesaggio, 2000, art. 1) assume un ruolo importante.

Nel Pdg del Sito ‘Venezia e la sua Laguna’, nell’illustrare il sistema ambientale, si dichiara che «*il valore ambientale e naturalistico del Sito è rappresentato da habitat e specie, che unite ai valori storico culturali creano un sistema unico di paesaggi. Questi paesaggi culturali sono un insieme di geodiversità, biodiversità, ambiti urbani e manufatti unici in quanto a rappresentazione dell’identità dei luoghi. La Città storica, la Laguna, le isole, i litorali, i centri abitati delle isole minori di Venezia, sono gli aspetti che determinano e connotano gli elementi di paesaggio»*¹⁵.

Nel Pdg del Sito ‘Centro storico di Napoli’ è espressamente dichiarato che questo è redatto in applicazione del concetto di Historic Urban Landscape. Si ritiene, infatti, che la definizione di HUL «*conferma un processo di progressivo allargamento dell’ambito oggetto di considerazione, non solo in senso ‘quantitativo’ (la dimensione territoriale nella quale va inserita l’azione di conservazione), ma anche in senso ‘qualitativo’, per la molteplicità di elementi (appartenenti al patrimonio tanto materiale che immateriale) da prendere in esame»*¹⁶.

Ma il Piano di gestione, pur essendo obbligatorio per i siti UNESCO, nell’ordinamento italiano non ha valenza giuridica: esso non è né un piano territoriale, né un piano urbanistico. Quindi, come è emerso dalle molteplici esperienze indagate, le scelte operative e la definizione degli interventi da effettuarsi sul territorio sono affidate alla pianificazione urbanistica; ne consegue che solo quando i criteri e i principi sviluppati nell’alveo della Conservazione siano effettivamente recepiti dalla disciplina urbanistica è possibile una concreta applicazione del restauro urbano.

Ma, allora, quali sono le possibili applicazioni di un Piano di gestione? Nelle esperienze fin qui avviate, il Piano di gestione è intervenuto solo su alcuni aspetti concorrenti all’applicazione dell’auspicata *conservazione integrata*. Quasi tutti i progetti realizzati con il coordinamento degli Uffici UNESCO sono volti alla conoscenza e alla divulgazione del Sito e non alla riqualificazione del costruito storico. Le esperienze più significative avviate dagli Uffici UNESCO sono riuscite, nel migliore dei casi, a dare dei suggerimenti metodologici poi recepiti dagli strumenti urbanistici. È il caso di Firenze. I contenuti dei Pdg, quindi, hanno solo una parziale ricaduta sul territorio. Per implementare l’efficacia di tali Piani è necessario un loro riconoscimento giuridico.

¹⁵ G. DE VETTOR, K. BASILI, *Piano di Gestione 2012-2018...* cit., p. 48.

¹⁶ AA. VV., *Sistema di Gestione...* cit., p. 39.

L'idea maturata dalla scrivente è, però, che questi non devono aggiungersi a strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica già disciplinati dallo Stato e dalle Regioni italiane, ma assumere un ruolo e un significato diverso. Il Piano di gestione, per una più concreta attuazione, deve assumere una duplice valenza: di indirizzo e di coordinamento dei Piani territoriali e urbanistici. In sostanza, il Pdg deve indirizzare la pianificazione verso scelte coerenti con le teorie consolidate nella disciplina del restauro e, di conseguenza, assumere un ruolo di ‘piano di coordinamento’ tra tutti gli strumenti che investono oggetti e contesti diversi tra loro.

Bibliografia

RUSKIN, *Le pietre di Venezia*, 1851, edizione consultata Oscar Mondadori, Milano 2014.

GIOVANNONI G., *Vecchie città ed edilizia nuova*, in «Nuova Antologia», n. 249, 1913, pp. 449-472.

LE CORBUSIER, *Urbanistica*, 1925, edizione consultata il Saggiatore, Milano 2011.

LE CORBUSIER, *Maniera di pensare l'urbanistica*, 1946, edizione consultata Economica Laterza, Bari 2011.

G. MAROTTA, *L'oro di Napoli*, 1947, edizione consultata Grandi Classici Bur, 2013.

AA. VV., *Numero monografico dedicato ai problemi urbanistici di Firenze*, «Urbanistica», n. 12, 1953.

PICCINATO L., *Siena: città e piano*, in «Urbanistica», n. 23, 1958, pp. 7-16.

BOTTONI P., LUCHINI A., PICCINATO L., *Il Piano Regolatore Generale di Siena*, in «Urbanistica», n. 23, 1958, pp. 17-31.

PANE R., *Città antiche edilizia nuova*, ESI, Napoli 1959.

SERENI E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari 1961.

BENEVOLO L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, 1963, edizione consultata Universale Laterza, Bari 2012.

CHOAY F., *La città. Utopie e realtà*, 1965, edizione consultata Piccola Biblioteca Einaudi, Torino 2000.

AA. VV., *agrigento firenze venezia*, «Urbanistica», n. 48, 1966.

AA. VV., *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, 3 Voll., Colombo, Roma 1967.

PANE R., *Attualità dell'ambiente antico*, La nuova Italia, Firenze 1967.

AA. VV., «Urbanistica», n. 52, Numero monografico dedicato a Venezia, 1968.

AA. VV., *Il centro antico di Napoli*, 3 Voll., ESI, Napoli 1971.

DI STEFANO R., FIENGO G., *La moderna tutela dei monumenti nel mondo*, ESI, Napoli 1972.

ASSUNTO R., *Il paesaggio e l'estetica*, Giannini, Napoli 1973.

CERVELLATI P. L., *Interventi nei centri storici. Bologna: politica e metodologia del restauro*, Bologna 1973.

MIELKE F., *La rivitalizzazione dei centri antichi nella Repubblica Federale Tedesca*, in «Restauro», n. 6, 1973.

ROY WORSKETT, *Esperienze di restauro urbanistico in Gran Bretagna*, in «Restauro», n. 9, 1973.

DI STEFANO R., FIENGO G., CASIELLO S., *I settori di salvaguardia in Francia: restauro urbanistico e piani di intervento*, in «Restauro», n. 11, 1974.

DI STEFANO R., AVETA A., LA REGINA F., *Regioni: beni culturali e territorio. 1°*, «Restauro», n. 16, 1974.

DI STEFANO R., AVETA A., LA REGINA F., *Regioni: beni culturali e territorio. 2°*, «Restauro», n. 17, 1975.

DI STEFANO R., *La speculazione sul patrimonio ambientale*, ESI, Napoli 1975.

GIUSTI BACULO A., *Centri storici e progettazione*, La buona stampa, Napoli 1975.

VASSALLO E., *Centri antichi 1861-1974, note sull'evoluzione del dibattito*, «Restauro», n. 19, 1975.

DE' ROSSI B., *Centri storici, patrimonio artistico e bellezze naturali, fattori determinanti di una politica di riequilibrio territoriale nel mezzogiorno*, in «Restauro», n. 26, 1976.

DELFINO F., *Osservazioni sul problema dei centri storici*, in «Restauro», n. 24, 1976.

OLSSON T., *Problemi di restauro nel centro antico di Stoccolma*, in «Restauro», n. 24, 1976.

AVETA A., *Aspetti metodologici del restauro urbanistico. I casi di Bologna e di Napoli*, «Restauro», n. 3, 1977.

CERVELLATI P. L., *La nuova cultura delle città: la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*, Milano 1977.

AA. VV., *I centri storici. Politica urbanistica e programma d'intervento pubblico: Bergamo, Bologna, Brescia, Como, Gubbio, Pesaro, Vicenza*, a cura di CIARDINI F., FALINI P., Mazzotta, Milano 1978.

DI STEFANO R., FIENGO G., *Norme ed orientamenti per la tutela dei beni culturali in Italia. 1°*, «Restauro», n. 40, 1978.

DI STEFANO R., FIENGO G., *Norme ed orientamenti per la tutela dei beni culturali in Italia. 2°*, «Restauro», n. 41, 1979.

DI STEFANO R., *Il recupero dei valori. Centri storici e monumenti. Limiti della conservazione e del restauro*, ESI, Napoli 1979.

PREDIERI A., *Paesaggio*, in «Enciclopedia del Diritto», XXXI, Milano 1981, pp. 502-81.

GURRIERI F., *Dal restauro dei monumenti al restauro del territorio*, Sansoni Editori, Firenze 1983.

BUCCARO A., *Istituzioni e trasformazioni urbane nella Napoli dell'Ottocento*, ESI, Napoli 1985.

CAMPOS VENUTI G., COSTA P., PIAZZA L., REALI O., *Firenze. Per una urbanistica della qualità*, Marsilio Editori, Venezia 1985.

AA. VV., *Il regno del possibile. Analisi e prospettive per il futuro di Napoli*, a cura di STUDI CENTRO STORICO NAPOLI, edizioni del Sole 24 ORE, Milano 1986.

DI STEFANO R., *Napoli: proposte per la città storica*, in «Restauro», nn. 87-88, 1986, pp.189-200.

GAMBI L., *La costruzione dei piani paesistici*, in «Urbanistica», n. 85, 1986, pp. 102-105.

PICCARDI S., *Il paesaggio culturale*, Patron, Bologna 1986.

AA. VV., *Il regno del possibile.*, Atti del convegno. Napoli, 12 dicembre 1986, a cura di STUDI CENTRO STORICO NAPOLI, edizioni del Sole 24 ORE, Milano 1987.

BRANDI C., *Aria di Siena*, 1987, edizione consultata *Aria di Siena. I luoghi, gli artisti, i progetti*, a cura di BARZANTI R., Protagon Editori, Siena 2006.

PANE R., *Attualità e dialettica del restauro. Educazione all'arte, teoria della conservazione e del restauro dei monumenti*, Antologia a cura di M. Civita, Mario Solfanelli, Chieti 1987.

CAMPOS VENUTI G., *La terza generazione dell'urbanistica*, 1987, edizione consultata Franco Angeli, Milano 1989.

AA. VV., *Rigenerazione dei centri storici. Il caso Napoli*, a cura di STUDI CENTRO STORICO NAPOLI, 2 Voll., Edizioni del Sole 24 Ore, Milano 1988.

AVETA A., *Leggi regionali per la tutela dei centri storici e dell'ambiente naturale: osservazioni e Confronti*, in «Restauro», n.95-96-97, 1988.

DI STEFANO R., *La Carta delle città storiche e il piano di salvaguardia per Napoli*, in «Restauro», nn. 98-99-100, 1988, pp. 3-158.

DI STEFANO R., *Considerazioni su restauro urbanistico*, in «Restauro», nn. 98-99-100, 1988, pp. 161-179.

ROMANELLI G., *Venezia Ottocento. L'architettura, l'urbanistica*, Albrizzi, Venezia 1988.

AA. VV., «Urbanistica», n. 99, Numero dedicato al nuovo piano regolatore di Siena, 1990.

COPPA M., *Piccola storia dell'urbanistica*, Utet, Torino 1990

MIARELLI MARIANI G., *Alcuni presupposti essenziali al recupero dei centri storici*, in «Restauro», n. 10, 1990.

TURRI E., *Semioologia del paesaggio italiano*, Milano 1990.

AA. VV., *Il borgo dei Vergini. Storia e struttura di ambito urbano*, a cura di BUCCARO A., CUEN, Napoli 1991.

CALABI D., CAMERINO U., CONCINA E., *La città degli ebrei. Il ghetto di Venezia: architettura e urbanistica*, Albrizzi, Venezia 1991.

CERVELLATI P. L., *La città bella. Il recupero dell'ambiente urbano*, il Mulino, Bologna 1991.

DI STEFANO R., *Considerazioni sull'esigenza di rigenerazione dei centri storici e dei beni culturali* in «Restauro», n. 115-116, 1991.

LOMBARDI F., *Città storiche, turismo, congestione urbana, i casi di Venezia e di Firenze*, Firenze 1992.

BENEVOLO L., *La città nella storia d'Europa*, 1993, edizione consultata Economica Laterza, Bari 2011.

COSTA P., *Venezia: economia e analisi urbana*, Etas, Milano 1993.

DEZZI BARDESCHI M., *Per la revisione della Carta del restauro 1972*, in «TeMa», n. 2, 1993.

MARINO B.G., *William Morris. La tutela dei monumenti come problema sociale*, ESI, Napoli 1993.

MIARELLI MARIANI G., *Centri storici. Note sul tema*, Bensignori, Roma 1993.

ROMANO M., *L'estetica della città europea. Forme e immagini*, Einaudi, Torino 1993.

AA. VV., *Firenze e la sua immagine. Cinque secoli di vedutismo*, a cura di CHIARINI M., MARABOTTINI A., Marsilio, Venezia 1994.

AA. VV., *La formazione del nuovo Piano di Firenze*, a cura di CLEMENTE C., INNOCENTI R., Franco Angeli, Milano 1994.

ALBRECHT B., BENEVOLO L., *I confini del paesaggio umano*, Laterza, Bari 1994.

AA. VV., *Conservazione integrata e giardini storici*, «Restauro», nn.127-128, 1994.

GASPARRINI C., *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Grafica Pioltello, Pioltello (Mi) 1994.

D'ANGELO G., *L'ordinamento urbanistico della Regione Campania. Dottrina, legislazione, giurisprudenza*, CEDAM, Padova 1995.

VASSALLO E., *Centri storici*, in «TeMa», n. 3, 1995.

AA. VV., *Il paesaggio culturale nelle strategie europee. Colloquio internazionale*, a cura di NAPPI M. R., Napoli 1996.

AMOROSINO S., *La salvaguardia di Venezia: leggi speciali e programmi d'intervento*, Cedam, Padova 1996.

PRESSOUCHE L., *The World Heritage Convention, twenty years later*, UNESCO Publishing, Parigi 1996.

SIGNORELLI A., *Antropologia urbana*, Guerini, Milano 1996.

AA. VV., *Architettura e scultura*, a cura di ALISIO G., Electa, Napoli 1997.

CARAFA R., *Per la conservazione dei centri storici*, in «Restauro», n. 140, 1997.

AA. VV., *Centri storici e territorio*, a cura di DEPLANO G., FrancoAngeli, Milano 1997.

AA. VV., *Firenze. Architettura Città Paesaggio*, a cura di DEZZI BARDESCHI M., Mancosu, Firenze 2007.

DE FRANCISCIS G., *Rigenerazione Urbana. Il recupero delle aree dismesse in Europa*, Eidos, Gragnano (Na) 1997.

GAMBINO R., *Conservare innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino 1997.

NATARELLI E., *La costruzione del paesaggio. Teorie storia progetti*, Gangemi, Roma 1997.

ANDREOTTI G., *Alle origini del paesaggio culturale. Aspetti di filologia e genealogia del paesaggio*, Unicopli, 1998.

BENEVOLO L., *L'architettura nell'Italia contemporanea. Ovvero il tramonto del paesaggio*, 1998, Prima edizione riveduta e aggiornata, Laterza, Bari 2006.

DI STEFANO R., *Roberto Pane: la difesa dei valori ambientali*, «Restauro», n. 143, 1998.

MAZZOTTA D., *Firenze. L'immagine urbana dal XIV al XIX secolo*, Capone, Lecce 1998.

RUSSO M., *Aree dismesse. Forma e risorsa della 'città esistente'*, ESI, Napoli 1998.

SOCCHI C., *Il paesaggio imperfetto. Uno sguardo semiontico sul punto di vista estetico*, Tirrenia stampatori, Torino 1998.

TURRI EUGENIO, *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Marsilio Editori, Venezia 1998.

AA. VV., *L'architettura a Napoli tra le due guerre*, a cura di DE SETA C., Electa, Napoli 1999.

AA. VV., *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, a cura di SCAZZOSI L., Gangemi Editori, Roma 1999.

ALISIO G.C., BUCCARO A., *Napoli millenovecento. Dai catastali del XIX secolo ad oggi: la città, il suburbio, le presenze architettoniche*, Electa, Napoli 1999.

BATISSE M., *UNESCO and the years ahead*, pp. 392-398, Foresight, 1999.

BENEVOLO L., *I segni dell'uomo sulla terra. Una guida alla storia del territorio*, Mendrisio Academy Press, 1999.

CARTA M., *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano 1999.

CHITTY G., BAKER D., *Managing Historic Sites and Buildings, Reconciling Presentation and Preservation*, Routledge, London 1999

DEMATTÉIS G., INDOVINA F., MAGNAGHI A., PIRODDI E., SCANDURRA E., SECCHI B., BENEVOLO L., *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano 1999.

AA. Vv., *Il progetto urbanistica e la disciplina perequativa*, a cura di FORTE F., ESI, Napoli 2000.

FAZIO M., *Passato e futuro delle città*, Torino 2000.

SECCHI B., *Prima lezione di urbanistica*, 2000, edizione consultata Universale Laterza, Bari 2010.

SOCCHI C., *Città, ambiente, paesaggio. Lineamenti di progettazione urbanistica*, Utet, Torino 2000.

AVETA A., *Tutela, restauro, gestione dei beni architettonici e ambientali. La legislazione in Italia*, CUEN, Napoli 2001.

GIAMBRUNO M., *Verso la dimensione urbana della conservazione*, Alinea, Firenze 2002.

AA. Vv., *Paesaggio, Pianificazione, Sostenibilità*, a cura di FABBRI P., Alinea, Firenze 2003.

DORIGO W., *Venezia romanica: la formazione della città medioevale fino all'età gotica*, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia 2003.

DURBIANO G., ROBIGLIO M., *Paesaggio e architettura nell'Italia contemporanea*, Donzelli, Roma 2003.

GIANNATTASIO C., *Il restauro urbanistico in Francia: 1962-2002. Piani e interventi nei secteurs sauvegardés*, in «Quaderni del Dipartimento di Restauro e Costruzione dell'Architettura e dell'Ambiente», n. 2, 2003

RANELLUCCI S., *Il restauro urbano: teoria e prassi*, Utet, Torino 2003.

BALZANI R., Ricci, Rava, Rosadi e la cultura del paesaggio tra Francia e Italia, in AA. Vv., *Corrado Ricci storico dell'arte tra esperienza e progetto*, a cura di EMILIANI A., DOMINI D., Longo Editore, Ravenna 2004, pp.235-253.

BUCCARO A., MATACENA G., *Architettura e urbanistica dell'età borbonica. Le opere dello stato, i luoghi dell'industria*, Electa, Napoli 2004.

TURRI E., *Il paesaggio e il silenzio*, Marsilio Editori, Venezia 2004.

AA. Vv., *Il governo del territorio nella Regione Campania. Commento sistematico alla Legge Regionale 22 dicembre 2004, n. 16*, a cura di DANGELO G., Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2005.

AVETA A., *Conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale. Indirizzi e norme per il restauro architettonico*, Arte Tipografica, Napoli 2005.

BATISSE M., BOLLA G., *The invention of the "World Heritage"*, UNESCO, Parigi 2005.

CLEMENT G., *Manifesto del Terzo paesaggio*, Quodlibet, Ascoli Piceno 2005.

CONVERTI F., *La Conoscenza dei Territori dei Centri Storici Minori in Campania: la Programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013*, Giannini, Napoli 2005.

RAFFESTIN C., *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio. Elementi per una teoria del paesaggio*, Firenze 2005.

AA. Vv., *Il Piano strutturale di Siena*, a cura di FILPA A., TALIA M., in «Urbanistica», n. 129, 2006, pp. 31-65.

D'ALFONSO G., *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA. Vv., *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di LUCARELLI F., ESI, Napoli 2006, pp. 3-69.

DI MAURO L., VITOLO G., *Breve storia di Napoli*, Pacini editore, Ospedaletto (Pi) 2006.

FIALE A., *Compendio di diritto urbanistico*, Edizioni Simone, Napoli 2006.

MAZZEO G., *L.R. 16/2004 La nuova legge urbanistica regionale della Campania*, de Rosa editore, Napoli 2006.

AA. Vv., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di CARTEI G. F., il Mulino, Bologna 2007.

AA. Vv., *La formazione e le professionalità per la conservazione, valorizzazione e gestione dei siti Unesco in Italia*, Atti della giornata di studio. Torino 16 febbraio 2007, a cura di KIROVA TATIANA K., AGAT, Torino 2007.

AA. Vv., *I siti italiani nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO. Dai Piani di Gestione ai Sistemi Turistici Locali*, Atti della Quarta Conferenza Nazionale, a cura di GUIDO M. R., PALOMBI M. R., Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Diffusioni grafiche, Villanova Monferrato (Al) 2007.

CARPENTIERI P., *Principio di differenziazione e paesaggio*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», n. 3, 2007, pp.71-96.

Bibiografia

- FABBRI P., *Principi ecologici per la progettazione del paesaggio*, Franco Angeli, Milano 2007.
- GALASSO G., *La tutela del paesaggio in Italia: 1984-2005*, Editoriale Scientifica, Napoli 2007.
- TOSCO C., *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna 2007.
- CHOAY F., *Del destino della città*, edizione a cura di Magnaghi A., Città di Castello (Pg) 2008.
- JOKILEHTO J., *The World Heritage List. What is OUV? Defining the Outstanding Universal Value of Cultural World Heritage Properties. Technical Report*, Hendrik Bäbler verlag, Berlino, 2008.
- AA. VV., *La ricerca interdisciplinare tra antropologia urbana e urbanistica*, a cura di RISPOLI C. C., SIGNORELLI A., Guerini, Milano 2008.
- ROMANO M., *La città come opera d'arte*, Einaudi, Torino 2008.
- AA. VV., *Antiche ferite e nuovi significati: permanenza e stratificazioni nelle città storiche: Workshop internazionale di restauro architettonico e urbano: atti del seminario: Cagliari 14-15 settembre 2007*, a cura di GIANNATTASIO C., Roma 2009.
- AA. VV., *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliarista*, a cura di BONORA P., CERVELLATI P. L., Diabasis, 2009
- AA. VV., *Beni culturali, ambiente, paesaggio*, a cura di FANTOZZI MICALI O., LOLLI E. Alinea, 2009
- AA. VV., *I centri storici della provincia di Napoli. Struttura, forma, identità urbana*, a cura di DE SETA C., BUCCARO A., ESI, Napoli 2009.
- AA. VV., *I paesaggi italiani. Fra nostalgia e trasformazione*, a cura di QUAINI M., Società Geografica Italiana, Roma 2009
- AA. VV., *Paesaggio, piano progetto*, a cura di ABIS E., Gangemi Editori, Roma 2009.
- AGOSTINI E., *Il paesaggio antico. Res rustica e classicità*, Aion, 2009
- AVETA A., *Restauro e rinnovamento del centro storico di Napoli*, ESI, Napoli 2009.
- FORTE F., FORTE F., *Architettura-Città-Beni culturali. Paesaggio e insediamento storico. Dieci lezioni*, ARACNE, Roma 2009.
- FREY B. S., PAMINI P., *Making world heritage truly global: the culture certificate scheme*, pp. 1-9, Oxonomics, 2009
- JAKOB M., *Il paesaggio*, il Mulino, Bologna 2009.
- MANCUSO F., *Venezia è una città. Come è stata costruita e come vive*, Corte del Fontego, Venezia 2009.
- PRIORE R., *No people, No Landscape. La convenzione europea del paesaggio: luci ed ombre nel processo di attuazione in Italia*, Franco Angeli, Milano 2009.

- TOSCO C., *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca*, Laterza, Bari 2009.
- CAMPOS VENUTI G., *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di OLIVA F., Laterza, Bari 2010.
- CLEERE H., *Management plans for archaeological sites: a World Heritage template*, 2010
- DALL'OLIO N., *Le cause culturali del consumo di suolo*, in «Economia del diritto», n.1, 2010, pp.15-24.
- ECOSFERA, *Approfondimenti sui Programmi integrati urbani*, PIU Europa, Aprile 2010.
- FERRETTI A., *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Commento organico al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42. Aggiornato al D.P.R. n. 139/2010 (Procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità)*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2010.
- FREY B. S., PAMINI P., STEINER L., *What determines the world heritage list? An econometric analysis*, Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, 2010.
- FREY B. S., PAMINI P., *World Heritage: Where are we? An empirical analysis*, Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, «Working Paper», n. 462, 2010.
- MONACO A., *Urbanistica Ambiente e Territorio. Manuale tecnico-giuridico*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2010.
- Piano Progetto Paesaggio. Gestire le trasformazioni paesaggistiche. Temi e strumenti per la qualità*, a cura di VALLERINI L., Atti del Convegno Tra Crete Paschi e Mare (Siena, 29 gennaio 2010), Pisa 2010.
- AA. Vv., *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, a cura di TOPPETTI F., Alinea, Firenze 2011.
- BADIA F., *Contents and aims of management plans for World Heritage sites: a managerial analysis with a special focus on the Italian scenari*, in «Munich Personal RePec Archive», 2011.
- BENEVOLO L., *La fine della città*, intervista a cura di Erbani F., Tascabili Laterza, Bari 2011.
- BOERI S., *L'anticittà*, Tascabili Laterza, Bari 2011.
- CLEERE H., *The impact of world heritage listing*, in «ICOMOS 17th General Assembly», Paris 2011.
- FREY B. S., STEINER L., *World Heritage List: does it make sense?*, in «International Journal of Cultural Policy», pp. 555-573, 2011.
- GAMBINO R., *Il paesaggio tra coesione e competitività*, Forum Osservatorio del Paesaggio, Provincia autonoma di Trento, 2011.
- GURRIERI F., *Guasto e restauro del paesaggio*, Polistampa, Firenze 2011.

MAGGI S., *Il Piano Regolatore di Siena del 1956. Alle origini della città fuori le mura*, Protagon Editori, Siena 2011.

TOSCO C., *Petrarca: paesaggi, città, architetture*, Quodlibet, 2011.

AA. VV., *Patrimonio culturale e paesaggio. Un approccio di filiera per la progettualità territoriale*, a cura di MAUTONE M., RONZA M., Gangemi, Roma 2012.

AA. VV., *Restauro e riqualificazione del centro storico di Napoli patrimonio dell'UNESCO. Tra conservazione e progetto*, a cura di AVETA A., MARINO B.G., ESI, Napoli 2012.

BADIA F., *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in «Tafta Journal», n. 52, 2012.

BANDARIN F., VON OERS R., *The Historic Urban Landscape. Managing heritage in an urban century*, Wiley-Blackwell, West Sussex (UK) 2012.

BENEVOLO L., *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Tascabili Laterza, Bari 2012.

CHOAY F., *Patrimonio e globalizzazione*, Alinea, Città di Castello 2012.

D'ANGELO G., *Diritto dell'edilizia e dell'urbanistica. XIII edizione*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli 2012.

GABRIELLI B., *Paesaggio Storico Urbano (P.S.U.)*, Intervento al Convegno internazionale *Il paesaggio urbano storico: le strategie e le azioni della nuova raccomandazione UNESCO*, Roma 19-20 aprile 2012.

MOCCIA F.D., *Smart city: etimologia del termine. Un'analisi firmata INU*, www.edilio.it, 25/10/2012.

PASCOLO S., *Abitando Venezia*, Corte del Fontego, Venezia 2012.

RIVA R., *Ecomusei e turismo*, in «Ri-Vista ricerche per la progettazione del paesaggio», 2012, pp. 41-48.

SETTIS S., *Paesaggio. Costituzione. Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino 2012.

AA. VV., *Siena: il regolamento urbanistico 2011-2015*, a cura di FILPA A., TALIA M., VALACCHI F., VALENTINI R., in «Urbanistica», nn. 150-151, 2012-2013, pp. 70-121.

AA. VV., *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, a cura di SBETTI F., ROSSI F., ITALIA M., TRILLO C., «Urbanistica Dossier Online», 004, Atti del XXVIII Congresso dell'INU (Salerno 24- 26 ottobre 2013), INU edizioni, 2013.

AA. VV., *La partecipazione in Toscana*, a cura di Commissione nazionale partecipazione con il contributo di Assessorato alla partecipazione della Regione Toscana e INU Toscana, «Urbanistica DOSSIER», n. 129, 2013.

AA. Vv., *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU. Società Italiana degli Urbanisti. Urbanistica per una diversa crescita (Napoli 9-10 maggio 2013)*, «Planum. The Journal of Urbanism», n. 27, 2013.

AA. Vv., *Roberto Di Stefano. Filosofia della Conservazione e Prassi del Restauro*, a cura di AVETA A., DI STEFANO M., Arte Tipografica Editrice, Napoli 2013

COPPOLA A., *La redazione del Piano urbanistico comunale nella Regione Campania. Perequazione, compensazione, incentivazione*, Edizioni Le Penseur, Brienza 2013.

FERSUOCH L., *Confondere la laguna*, Corte del Fontego, Venezia 2013.

GABRIELLI B., *Rigenerare nel paesaggio storico urbano*, intervento al seminario internazionale presso l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della provincia di Bari, 2013.

NEPI C., *Una città laboratorio. Gli anni senesi di Giancarlo De Carlo*, Protagon Editori, Siena 2013.

SECCHI B., *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari 2013.

AA. Vv., *Firenze patrimonio del mondo*, a cura di V. ANTI, A. CHITI, G. COTTA, C. FRANCINI, Comune di Firenze, 2014.

AA. Vv., *Il territorio degli scarti e dei rifiuti*, «Re-cycle Italy», vol. 8, a cura di PAVIA R., SECCHI R., GASPARRINI C., 2014.

MARZOLLO A., *Lo stato di Venezia. Com'è cambiata la città a cinquant'anni dall'alluvione*, Corte del Fontego, Venezia 2014.

AA. Vv., *Vademecum per la città intelligente*, Anci Osservatorio Nazionale Smart City, Edizioni Forum PA, s.d.

Tesi di dottorato consultate

COLETTA T., *La conservazione dei centri storici minori abbandonati. Il caso della Campania*, tutor: prof. Stella Casiello Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Storia dell'Architettura e Restauro, Dottorato in Conservazione dei Beni Architettonici - XVIII ciclo.

TRAMONTANA A., *Il Patrimonio dell'Umanità dell'UNESCO. Un'analisi di semiotica della cultura*, tutors: poff. Violi P., Pozzato M.P., Demaria C., Università degli studi di Bologna, Dottorato di ricerca in Semiotica, XIX ciclo.

BASILI K., *Costruire il sistema di gestione del sito Patrimonio Mondiale UNESCO 'Venezia e la sua Laguna' come una Learning Organization*, tutor: prof. Margiotta U., Università Ca' Foscari Venezia, Dottorato di ricerca in Scienze della Cognizione e della Formazione - XXIII ciclo.

Bibiografia

BUZIO A., *La gestione e l'impatto dei siti UNESCO: monitoraggio e valutazione dei siti italiani nel dibattito internazionale*, tutor: prof. G. Mondini, co-tutor: prof. W. Santagata, Politecnico di Torino, Dottorato in Beni Culturali Comunicazione, Valorizzazione e Territorio Economia e Valorizzazione - XXIV ciclo.