

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori: **GATTO Simone, ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, PARRI, ANDERLINI, ANTONICELLI, BONAZZI, LEVI e OSSICINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 NOVEMBRE 1968

Piani regolatori di salvaguardia di beni culturali ambientali

ONOREVOLI SENATORI. — Negli anni a noi più vicini, insieme con la constatazione dei danni, talvolta irreparabili, arrecati al « patrimonio culturale » del nostro Paese (monumenti, centri storici, zone archeologiche, paesaggio), si è tuttavia sviluppata, in settori ancora limitati ma significativi dell'ambiente culturale e politico, la coscienza della doverosa urgenza di provvedere alla tutela di tale inestimabile ed insostituibile patrimonio, approntando nuovi strumenti (legislativi, amministrativi ed esecutivi) che potessero dimostrarsi, almeno in partenza, più idonei di quanto non si siano dimostrati quelli vigenti.

Il concetto di territorio si è fatto strada in materia di tutela del patrimonio culturale dopo essersi affermato come elemento fondamentale nel campo dell'urbanistica ed in quello, peraltro strettamente collegato, della pianificazione economica. Parlare infatti di tutela di un singolo monumento, di una zona paesisticamente degna di conservazione, di uno stesso centro storico-artistico, appare, anche come indicazione di interventi di tutela di un patrimonio culturale *nel suo insieme*, non solo lacunoso ma praticamente inefficace. Così è acca-

duto nei casi in cui interventi, anche onerosi, per salvare un monumento o una zona paesistica, sono stati resi vani da interventi di senso opposto (nel territorio che li comprende) con grave pregiudizio dei *valori ambientali*, che tanta parte rappresentano di ogni componente del patrimonio culturale nazionale.

Le cause dei danni gravissimi apportati al territorio in questi ultimi cinquant'anni, sia in conseguenza che in assenza di piani, sono da ricercare, per buona parte, nell'aver operato con scarsa conoscenza dei caratteri del territorio da parte di urbanisti e dello Stato, con interventi quindi indiscriminati su cose molto diversamente disponibili alla trasformazione. Si sono così sacrificate intere aree geografiche di notevolissimo pregio, antiche strutture, zone archeologiche, la cui trasformazione ha significato la distruzione della loro intrinseca natura oggettiva. La promiscuità degli interventi ha costretto a compromessi tra conservazione e trasformazione, che, alla resa dei conti, si sono dimostrati dannosi sia allo sviluppo razionale ed efficace delle attività sociali ed economiche che alla difesa dei valori culturali.

Esempio tipico dell'inefficacia degli strumenti sin oggi disponibili è quello offerto dai piani regolatori comunali generali. Ma non lo sono meno i piani comprensoriali di sviluppo economico o turistico, anche se (purtroppo solo in linea di principio) legati ad un generico *rispetto* del patrimonio culturale.

L'aver concepito piani regolatori generali comunali come strumenti entro i quali risolvere *ogni problema* d'assetto territoriale è alla base della loro inefficienza in ordine ai problemi della tutela. Essi si sono fondati su criteri normativi generici e poco approfonditi: e in tutte le occasioni che si sono presentate agli urbanisti ed allo Stato per migliorare tali criteri si è preferito rivolgere la cura di analisi allo studio di forme di pianificazione territoriale più ampia (come piani comprensoriali, piani regionali e nazionali) escogitando vari modi di contatto con i piani economici per lo sviluppo del territorio.

Gli studi, così allargati, sono rimasti su un piano di genericità; l'azione degli urbanisti e degli organi responsabili non ha affrontato le lacune della legge del 1942 che, essendo ormai uno strumento arcaico e improprio, è stata in questi anni puntellata da più parti con scarso successo, senza approfondirla nei contenuti, come sarebbe stato necessario, soprattutto nella parte riguardante i piani regolatori generali comunali.

Le lacune della legge del 1942 sui piani regolatori generali comunali e su quelli particolareggiati sono ormai a tutti evidenti: essendo il contenuto di detti piani elementare nelle sue indicazioni schematiche, si rende ambigua e inapplicabile senza errori la concezione del territorio diviso per zone e la stessa tipologia che ne consegue. Allo stesso modo il *contenuto dei piani particolareggiati*, riferendosi solo alle zone di espansione o di profonda trasformazione dello aggregato urbano, *non presenta norme adatte alla realizzazione del restauro conservativo dell'aggregato urbano antico*.

Questa scarsità e improprietà degli strumenti urbanistici diretti viene aggravata dalla genericità delle leggi sulla tutela del

patrimonio artistico (risalenti al 1939 e come tali ancor meno attuali della legge urbanistica vigente) che non forniscono altri strumenti di intervento se non la facoltà, data alle Sovrintendenze, di imporre vincoli, con efficacia non sempre pari alle necessità, e la facoltà di formare piani paesistici.

Si rende perciò necessario ed urgente un provvedimento di legge che distingua anzitutto, nelle aree geografiche del territorio italiano, sia i perimetri dei nuclei antichi delle città, sia quelli delle zone archeologiche e sia quelli delle zone corografiche costituenti paesaggi naturali o trasformati dall'uomo, aventi particolare interesse scientifico o paesistico ambientale.

È da tener presente, nel considerare la entità del problema per il nostro Paese, la sommaria e incompleta conoscenza del *territorio*, limitata sinora quasi esclusivamente, ai rilievi, non sempre aggiornati, dell'Istituto geografico militare; ai rilievi aerofotogrammetrici che, a iniziativa di enti diversi e per le occasioni più varie, vengono compiuti solo parzialmente sul territorio nazionale; ai dati in possesso degli ispettorati agrari, per il campo specifico di accertamento. Di questa situazione di carenza, con un rapporto che in un certo senso è di causa ed effetto, risente la condizione degli studi geografici, peraltro non sollecitati da esigenze che siano state riconosciute in materia di interventi pubblici.

Alle istanze qui messe in evidenza si ritiene possa rispondere il presente disegno di legge, in quanto tende:

1) a fissare i criteri ritenuti più idonei per la formazione di piani di salvaguardia dei beni culturali ambientali;

2) a determinare la formazione di piani regolatori (comunali o intercomunali) diretti *specificatamente* ai fini della tutela e valorizzazione dei beni culturali ambientali, *indipendenti da altre forme di pianificazione*, ma recanti l'obbligo del rispetto dei vincoli che si proiettano anche verso il loro interno;

3) a promuovere un esteso programma di studi, metodologicamente condotti, per la conoscenza delle varie caratteristiche del territorio italiano e per la sua organiz-

zazione e disponibilità a determinate forme di intervento, non solo nell'immediato ma anche in prospettiva, intese a determinare, insieme con la tutela e valorizzazione di un patrimonio in parte naturale ed in parte opera dell'uomo, una forma di pianificazione che risponda alle esigenze derivanti dallo sviluppo delle attività umane, per realizzare tale sviluppo nel modo più idoneo alla valorizzazione crescente del patrimonio culturale individuato nel territorio.

La complessità dell'assunto e la difficoltà del raggiungimento di tali obiettivi impongono la realizzazione di strumenti legislativi ed esecutivi nuovi, tali tuttavia da poter agire nei modi più snelli e meno legati a procedure di carattere burocratico e formale, impegnando in pari corresponsabilità enti locali, organi ministeriali e competenze specialistiche attinte dal mondo della cultura.

Il disegno di legge qui proposto all'approvazione del Parlamento prospetta quali strumenti e quali modi per conseguire il fine:

a) l'istituzione di una Commissione largamente rappresentativa di organi consultivi responsabili ministeriali e di istanze culturali al più alto livello, con il compito di indicare, *in tempo relativamente breve*, i criteri ritenuti più idonei per la formazione di piani regolatori di salvaguardia dei beni culturali ambientali;

b) la individuazione, affidata ad organi responsabili nel settore statale e culturale, dei Comuni nel cui territorio si trovano beni culturali ambientali da tutelare e valorizzare;

c) la perimetrazione prima e la particolareggiata programmazione dopo, da parte dei Comuni o di Consorzi di comuni, degli interventi diretti alla tutela e valorizzazione dei beni culturali ambientali esistenti in tutto o in parte del loro territorio; sottoposte entrambe a verifica e rese esecutive dagli organi che assumono dirette responsabilità di ordine statale e regionale.

L'approvazione del presente disegno di legge aprirebbe, tra l'altro, finalmente, la porta ad una serie di studi necessari. Uno

studio del territorio nella sua naturalità, a cui dovrebbero concorrere geografi, naturalisti, geologi e urbanisti. Uno studio del paesaggio già trasformato da insediamenti umani, in prevalenza agricoli, da condurre avvalendosi del contributo di geografi, economisti, urbanisti e naturalisti. Uno studio di nuclei urbani antichi a cui dovrebbero concorrere con gli urbanisti, gli storici dell'arte, i tecnici dell'edilizia e dell'igiene ambientale, oltre a sociologi ed antropologi. Uno studio dei comprensori archeologici, a cui concorrerebbero essenzialmente storici e archeologi assistiti dagli urbanisti.

Questi studi renderebbero inoltre evidenti come la relazione fra le cose pianificate per la loro intrinseca stabilità e quelle pianificate per la loro mobilità vada sempre dalle prime alle seconde, in senso irreversibile, costituendo perciò vincoli determinati sempre e con priorità dalla struttura delle località di cui si riconosce la necessità di stabilizzazione, per rendere più concreti e dimensionati gli interventi urbanistici di tipo trasformatore.

La formazione di *piani a tempo indeterminato* è l'unica forma di *stabilizzazione dei valori esistenti*, momento primo e insostituibile di ogni intervento di tutela e valorizzazione. Ciò pone il problema del giusto rapporto con le altre forme di pianificazione dirette all'intervento nei territori in cui si sviluppano le grandi trasformazioni; piani che, per la loro stessa natura, non possono che essere *a tempo determinato*. Si tratta, in definitiva, di dare il senso giusto all'attività pianificatrice nel suo insieme. L'allarme suscitato, per limitarci ad un solo esempio, dalla sorte che potrebbe subire la grande area archeologica costituita dalla piana di Sibari, ci sembra abbastanza significativo di una situazione di carenza; ma anche indicativo di una coscienza che viene suscitata dallo scontro di interessi determinato da esigenze, sinora non conciliate, tra sviluppo economico e progresso culturale.

E da considerare positivamente il recente annuncio della costituzione di una Commissione consultiva permanente, destinata ad indirizzare la pubblica amministrazione nel-

la soluzione dei problemi riguardanti la difesa del paesaggio nazionale. Ma non è chi non veda l'inadeguatezza di organismi di questo tipo, le cui indicazioni sarebbero destinate a rimanere vane enunciazioni se non trovassero rispondenza in adeguati strumenti legislativi ed esecutivi.

Il presente disegno di legge, senza avere la pretesa di affrontare e risolvere di punto in bianco la sterminata e complessa materia, tende tuttavia, a giudizio dei presentatori, ad introdurre un elemento di innova-

zione nelle forme di intervento pubblico dirette alla tutela e valorizzazione dei beni culturali ambientali. Tende, partendo dal momento insostituibile della conoscenza, a fornire strumenti più idonei di quanto non si siano rivelati quelli oggi disponibili, perchè rispondenti a concetti che, fattisi luce nel corso delle trasformazioni intervenute nella società nazionale, sono ormai acquisiti in campo scientifico e, con molta fatica, vanno facendosi strada anche in quello politico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È istituita una Commissione nazionale per i piani regolatori di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ambientali.

La Commissione è nominata, entro un mese dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto interministeriale del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro dei lavori pubblici ed è composta di 21 membri, scelti per un terzo tra i componenti del Consiglio superiore della pubblica istruzione, per un terzo tra i componenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici e, per il restante, tra esperti di urbanistica e di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e naturale.

Art. 2.

Entro il termine di sei mesi dalla sua nomina, la Commissione elaborerà i criteri in base ai quali i Comuni saranno chiamati alla formazione di piani regolatori per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali ambientali da conservare al pubblico godimento nell'ambito del loro territorio.

Art. 3.

Ai fini della formazione dei piani di cui all'articolo precedente, si intendono per beni culturali ambientali le zone corografiche costituenti paesaggi, sia naturali che trasformati dall'uomo, aventi particolare interesse scientifico o paesistico ambientale, e le aree con strutture insediative delimitabili, urbane e non, che presentano ben definiti caratteri storici e artistici.

Art. 4.

Sulla base dei criteri elaborati dalla Commissione, i Provveditori regionali alle opere pubbliche ed i Sovrintendenti competenti indicheranno, per ciascuna regione, i Comuni, ovvero i gruppi di Comuni, che sono tenuti alla formazione di piani regolatori di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ambientali, per tutto o parte del loro territorio.

Art. 5.

I Provveditori regionali alle opere pubbliche provvederanno a notificare ai Comuni interessati la loro inclusione nell'elenco di cui all'articolo precedente e l'obbligo di provvedere a definire i perimetri delle zone del loro territorio costituenti beni culturali ambientali, attenendosi ai criteri elaborati dalla Commissione, di cui all'articolo 2, ed avvalendosi di esperti di provata competenza.

Entro il termine di sei mesi dalla notifica, i Comuni, od i Consorzi degli stessi qualora, negli elenchi di cui all'articolo 4, figurino raggruppati, sono tenuti a presentare gli elaborati relativi alla delimitazione delle zone di cui all'articolo precedente all'esame del Provveditorato regionale alle opere pubbliche e delle Sovrintendenze competenti.

Art. 6.

Entro il termine di due mesi dalla presentazione degli elaborati da parte dei Comuni o Consorzi, il Provveditore alle opere

pubbliche, esaminati gli stessi congiuntamente ai Sovrintendenti competenti, li restituirà ai Comuni con la dichiarazione di approvazione o con le eventuali osservazioni, indicando in quest'ultimo caso il termine entro cui gli elaborati dovranno essere nuovamente presentati con le modifiche necessarie.

Art. 7.

Entro quindici mesi dall'approvazione delle perimetrazioni di cui all'articolo 5, i Comuni provvederanno ad elaborare e ad adottare i piani regolatori di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ambientali compresi nelle aree perimetrate, sempre attenendosi ai criteri definiti dalla Commissione nazionale, di cui all'articolo 2, ed avvalendosi di esperti di provata competenza.

Nei piani anzidetti dovranno essere specificate, in relazione al particolare carattere delle singole aree, le opere necessarie alla messa in valore dei beni culturali, nella loro unità, e saranno indicati i vincoli che a tal fine si ritengono necessari sia all'interno delle aree perimetrate sia all'esterno delle stesse in correlazione con il piano regolatore generale comunale nel suo complesso.

Per i beni culturali ambientali esistenti nel perimetro urbano, i piani indicheranno i criteri di controllo della loro attuazione nonché i criteri della successiva regolamentazione urbanistica che il Comune intende predisporre per assicurare continuità alla conservazione e valorizzazione degli edifici ed altri manufatti, singolarmente e nel loro complesso.

Art. 8.

I piani di cui all'articolo precedente, appena adottati dai Comuni o Consorzi, saranno dagli stessi presentati all'esame congiunto dei Consigli superiori dei lavori pubblici e della pubblica istruzione, che dovranno, entro il termine di sei mesi, ratificarli o restituirli con le osservazioni relative e l'indicazione del termine massimo per la presentazione delle necessarie modifiche.

Art. 9.

I piani regolatori di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ambientali hanno valore a tempo indeterminato. I vincoli da essi indicati determinano relazioni irreversibili con gli altri piani urbanistici, compreso il piano regolatore generale comunale. I vincoli preesistenti all'interno delle aree perimetrate, ivi compresi quelli relativi alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ed alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, si trasferiscono per intero nei piani regolatori di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ambientali in cui ricadono.

Art. 10.

I piani regolatori di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali ambientali possono essere formati indipendentemente da ogni e qualsiasi altro piano urbanistico, ivi compreso il piano regolatore generale del comune.