

Filippo Salvia

**Il recupero degli edifici storico-artistici nella l.r.  
Emilia-Romagna 15 luglio 2002, n. 16**

(doi: 10.7390/8960)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, maggio 2003

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

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

## Il recupero degli edifici storico-artistici nella l.r. Emilia-Romagna 15 luglio 2002, n. 16

di [Filippo Salvia](#)

---

Sommario: [1. Premessa: i beni culturali tradizionali e i beni culturali urbanistici.](#) - [2. Le finalità della legge e le relative tecniche di intervento.](#) - [3. Le opere incongrue.](#)

---

### 1. Premessa: i beni culturali tradizionali e i beni culturali urbanistici

La [legge della regione Emilia Romagna](#) (oggetto di queste brevi note) è certamente riconducibile al nuovo [art. 117 Cost.](#) (comma 3) nella parte in cui contempla tra le materie di legislazione concorrente (Stato-regioni) la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali". Disposizione questa collegabile a sua volta a quella più ampia previsione dell'art. 9 Cost., che assegna alla Repubblica (e quindi a tutti i soggetti dell'ordinamento) il compito di tutelare "il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione".

Ma bisogna subito precisare che la nuova legge regionale non ha solo ad oggetto il patrimonio storico-artistico tradizionale (quello di cui alle leggi 1 giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497, oggi confluite nel [decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490](#)), ma riguarda anche una più recente categoria di beni culturali: quelli "urbanistici". Questa nuova figura di bene culturale - già fugacemente individuata da Giannini - comincia, a mio avviso, a delinearsi con una certa chiarezza a partire dal 1967: quando la c.d. legge-ponte 6 agosto 1967, n. 765 appresta per la prima volta tutela ai *centri storici*, con una impostazione che guarda, non tanto al valore eccezionale dei singoli elementi architettonici che li compongono, ma a tutto l'*impianto urbanistico tradizionale*, che va conservato nel suo insieme, in quanto "testimonianza materiale" delle singole comunità cittadine.

Un ulteriore contributo alla configurazione dei beni culturali urbanistici è stato dato dalla successiva legge 19 novembre 1968, n. 1187, la quale - modificando l'art. 7 della legge urbanistica - sancisce la regola secondo cui il piano regolatore deve individuare "i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico" (art. 1). La giurisprudenza chiarirà che, in virtù di tale norma, l'autorità urbanistica non dovrà limitarsi a *recepire* i vincoli preesistenti, imposti dalle apposite autorità addette ai beni culturali, ma potrà introdurre prescrizioni di tal fatta anche nei confronti di beni non vincolati. La tutela che così si realizza è paradossalmente più ampia di quella esplicabile attraverso gli strumenti della legislazione sui beni culturali, poiché mentre quest'ultima è tuttora legata al criterio della "notevole importanza" del bene, la legislazione urbanistica sembra invece sganciata da tale criterio, consentendo non solo di salvaguardare il "capolavori" dell'arte, ma anche la memoria pietrificata di quella specifica comunità cui si

riferisce il piano. Allo stesso modo peraltro di quanto avviene nel mondo dei privati, ove beni di scarso pregio intrinseco possono assumere grande valore affettivo, per una persona, una famiglia, un gruppo ristretto.

La legge della regione Emilia Romagna in discussione si rifà appunto a questa nozione *ampia* di bene culturale, precisando tuttavia che quando l'intervento agevolativo regionale riguarda un bene culturale vincolato ai sensi del d.lg. 490/1999 dovranno trovarsi forme di concertazione con l'apposito ministero.

## 2. Le finalità della legge e le relative tecniche di intervento

[Le legge, all'art. 1](#), attribuisce, anzitutto, alla regione il compito di promuovere "il recupero e la valorizzazione degli edifici e dei luoghi di interesse storico-artistico, il miglioramento della qualità architettonica, e il recupero del valore paesaggistico del territorio anche attraverso l'eliminazione delle opere incongrue nel rispetto della legislazione statale vigente in materia di tutela dei beni culturali" (art. 1). Il conseguimento di tali obiettivi - come si vedrà - è affidato fundamentalmente a un ampio programma di incentivi regionali e solo marginalmente a strumenti coercitivi (si v. a quest'ultimo riguardo l'art. 9).

Le tipologie degli interventi ammessi ai benefici - pur abbracciando praticamente qualsiasi tipo di opera che possa contribuire al recupero del patrimonio culturale e ambientale - sono specificate tuttavia con estrema puntualità (v. art. 2). Possono, in particolare, beneficiare dei finanziamenti regionali: "piani di recupero ... di singoli immobili, complessi edilizi, isolati o parti del tessuto urbano di limitata estensione"; "programmi unitari di manutenzione del patrimonio edilizio e dei relativi spazi pubblici"; "opere di *manutenzione*, di restauro e risanamento conservativo di edifici di interesse storico-architettonico"; acquisti "da parte dei comuni di aree ed edifici d'interesse storico-artistico", ecc.

Tutto il meccanismo degli incentivi ha il suo centro nevralgico nel "programma regionale (*pluriennale*) per la promozione della qualità architettonica e paesaggistica". Il "programma", approvato dal consiglio regionale (art. 3), viene attuato dalla giunta attraverso due strumenti: il "programma attuativo" (art. 6) e i "bandi" per la selezione degli interventi da ammettere a finanziamento (art. 4).

[La legge](#) affida al "programma regionale" due compiti fondamentali: quello di specificare gli obiettivi e le politiche generali per la tutela e la valorizzazione dei beni in discussione (una pretesa forse eccessiva, considerate le già sufficienti indicazioni legislative al riguardo), quello di promuovere il coordinamento e l'integrazione delle attività di programmazione dei diversi settori regionali e degli enti locali che concorrono al perseguimento delle medesime finalità. A tale ultimo scopo è prevista anche la possibilità di concludere accordi con amministrazioni pubbliche, fondazioni bancarie e altri soggetti privati, allo scopo di facilitare l'intervento e accrescere le risorse.

E' da precisare che la legge non definisce i criteri generali del riparto delle risorse finanziarie tra i vari settori di intervento, né determina le percentuali dei finanziamenti pubblici per le opere di recupero. Tutto ciò è rimesso al "programma regionale", con l'intento forse di imprimere a tutta la macchina degli incentivi una impronta più duttile e adattabile alle concrete esigenze emergenti dalla esperienza sul campo.

Qualche elemento di farraginosità sembra presentare invece il procedimento di chiusura: quello destinato all'accoglimento o al diniego delle domande di contributo, che prevede il coinvolgimento di tutti e tre gli enti territoriali (regione, provincia, comune). L'art. 5 richiede al riguardo uno studio di "fattibilità", accompagnato dalla "valutazione dei più significativi effetti" dell'intervento sul territorio; nonché un giudizio di "conformità" dell'intervento non solo alla pianificazione urbanistica, ma anche alle "politiche provinciali in campo ambientale e di tutela del territorio". Ora, se si considera che oggi, attraverso i noti meccanismi delle *varianti atipiche*, è possibile assai spesso autorizzare, in barba ai piani regolatori vigenti, opere a forte impatto territoriale e ambientale (come grandi infrastrutture e impianti produttivi), si stenta a comprendere perché mai interventi edilizi diretti tutto sommato alla conservazione e al recupero dell'*esistente*, debbano essere preceduti da tanti assenti. La vicenda trova probabilmente spiegazione nella "instabilità" dell'attuale legislazione urbanistica, caratterizzata spesso dalla coesistenza di logiche

diverse: quella illuministica (propria del sistema originario "a cascata" della legge urbanistica del '42 e delle omologhe leggi regionali) che tende a ricondurre ogni decisione ad un momento pianificatorio preesistente e a continue verifiche di "conformità", e quella "del fare ad ogni costo" (portata avanti dagli apparati di settore, sulla base della legislazione speciale), che di fronte alla prospettiva di un progetto "finanziato" non esita a consentire lo smantellamento pezzo dopo pezzo di piani regolatori (anche approvati con grande fatica), dando luogo ad una sorta di "tela di Penelope".

### 3. Le opere incongrue

Un'ultima notazione riguarda le c.d. opere incongrue: opere che, sebbene autorizzate regolarmente dal comune, hanno però contribuito non poco al degrado del territorio, al pari dei più noti e deprecati fenomeni di abusivismo edilizio. Vengono definite opere incongrue: "le costruzioni e gli esiti di interventi di trasformazione del territorio che per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l'identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi" (art. 10).

[La legge](#) prevede tutta una serie di meccanismi per la eliminazione di tali "opere", che vengono assistiti coraggiosamente da finanziamenti pubblici. Il sistema, molto sinteticamente funziona in questo modo. Il comune, anzitutto, nell'ambito del "piano strutturale" individua le opere incongrue presenti nel proprio territorio, definendo poi sia gli obiettivi di qualificazione da realizzare, sia gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare. Spetta invece al "piano operativo comunale" il compito di disciplinare concretamente gli interventi di trasformazione per la eliminazione totale o parziale delle predette opere ed il ripristino e la riqualificazione paesaggistica, architettonica o ambientale del luogo. Sono previsti infine "accordi" con i soggetti proprietari degli immobili e "accordi di programma" promossi dalla regione, dalla provincia, dal comune, per superare il più possibile opposizioni e resistenze.

E' questa, in rapidissima sintesi, la strumentazione prevista dalla legge per affrontare l'annoso problema delle opere incongrue, rimasto forse per troppi anni sopito.

Si tratta, a mio avviso, di una disciplina innovativa di grande interesse, che potrebbe segnare l'inizio di una vera e propria svolta nella gestione del territorio, soprattutto qualora anche le altre regioni - come sarebbe da augurarsi - si orientassero nello stesso senso. Si tratta certo di un cammino impervio: non solo per comprensibili ragioni di ordine tecnico (legate in molti casi alla oggettiva difficoltà della rimozione e del ripristino), ma anche perché - specie in periodi di avversa congiuntura (come l'attuale) - non è affatto semplice trovare i mezzi finanziari e il consenso necessari per operazioni di tal fatta. C'è sicuramente il rischio di una fioritura, a scopi puramente emulativi, di una serie di leggi regionali "manifesto" prive o quasi di copertura finanziaria e quindi di "effettività". Ma - in una diversa situazione di (auspicabile) espansione dell'economia e di normalità dei conti pubblici - non sarebbe affatto fuori luogo immaginare che tutti gli enti, in vario modo coinvolti nel governo del territorio, potessero fare la loro parte per la bonifica dello stesso, rimediando (sia pure tardivamente) ai molti errori commessi. Si potrebbe ad es. pensare - facendo correre con un po' di ottimismo la fantasia - ad un *piano nazionale di interventi straordinari* (analogo per impegno finanziario a quello varato negli anni '50 per il Mezzogiorno, ma diversissimo nella filosofia di base), con il compito di realizzare su tutto il territorio nazionale "opere pubbliche" di diversa tipologia: non più dirette (come spesso è avvenuto in passato) alla ... *reformatio in peius*, ma alla eliminazione di opere incongrue sia private che pubbliche, nonché al recupero del patrimonio storico-artistico e paesaggistico: in una parola ad un complesso organico di interventi volti a promuovere - sull'esempio della legge regionale che si commenta - la qualità del territorio e dell'ambiente.

