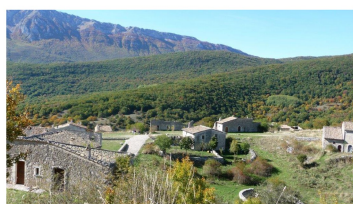




Gruppo di Lavoro
BORGHI PAESAGGIO E STRADE STORICHE
2018-2021

PIANO BORGHI



Proposta di Piano Nazionale Straordinario per il restauro, messa in sicurezza e riuso del patrimonio storico, architettonico, urbanistico dei Borghi e dei Centri Storici minori con priorità per le aree interne o marginali a maggiore rischio sismico.

2019-2020

Aggiornato a seguito del convegno 1-2 Aprile 2025

versione 11_10_2025

Su iniziativa di Italia Nostra, gruppo di lavoro **Borghi Paesaggio e Strade Storiche** interno al Consiglio Direttivo Nazionale 2018-2021, coordinatore Luigi Fressoia.

Estensori *Luigi Fressoia e Giandomenico Cifani.*

Da un'idea di *Umberto Stegher e Fiorenza Gorio*

Hanno collaborato all'aggiornamento del documento di piano 2025 :

Maria Antonietta Adorante, Roberto Caporossi, Michele Candela, Donato Carlea, Giandomenico Cifani, Cesare Crova, Roberto Cuneo, Stefano Debiasi, Silvio D'Alessandro, Luigi De Falco, Margherita Eichberg, Paolo Faccio, Marina Foschi, Luigi Fressoia, Marcello Frigieri, Fiorenza Gorio, Giovanni Infante, Luciano Marchetti, Alessandro Martelli, Rainaldo Perugini, Riccardo Picciafuoco, Maria Giulia Picchione, Alberto Prestininzi, Paola Puma, Oreste Rutigliano, Enzo Siviero, Giovanna Sorbelli, Giovanni Spalla, Umberto Stegher, Maria Adele Teti, Anna Rita Vagnarelli.

Italia Nostra ha redatto questo documento dal gennaio 2019 a Luglio 2020 riunendo esperti e professionisti di varie discipline tramite incontri, elaborazioni e seminari, con l'intento di offrire alle forze parlamentari, politiche, culturali, universitarie, associative, una base organica della materia Borghi, piccoli Centri Storici e beni individuati sparsi di carattere storico.

Il Piano, aggiornato a ottobre 2025, ha tenuto conto delle risultanze del convegno nazionale "Voci ed esperienze dai Borghi d'Italia", Roma 1-2 Aprile 2025, ed in particolare dei contributi elaborati e prodotti da *Giandomenico Cifani, Edoardo Croci, Margherita Eichberg, Matteo Felitti, Luigi Fressoia, Paolo Iannelli, Lisa Lambusier, Maria Giulia Picchione, Virginia Rossini, Michele Campisi, Claudio Varagnoli, Guido Castelli, Massimo Bottini, Giovanni Cannata, Germana Di Falco, Rosanna Mazzia, Massimo Palladini, Andrea Pavia, Rossano Pazzagli, Fiorello Primi, Eide Spedicato Iengo, Ettore Mazzola, Andrea Tantillo, Andrea Toma, Maurizio Cesprini, Santo Marra, Daniele Kihlgren, Andrea Scotton, Arianna Pirazzi, Nicola Stasi, Nicola Morea, Ombretta Renzi, Umberto Stegher, Andrea Orsini, Oreste Rutigliano, Vitantonio Iacoviello, Fabrizio Rasimelli, Anna Orrico, Giovanna Sorbelli, Giannozzo Pucci, Flavia Corsano, Stefano Aragona.*

Il documento rimane comunque suscettibile di ogni partecipazione approfondimento.

Particolarmente per le questioni sismiche si candida a valere per ogni Paese con analogo rischio sismico.

In copertina: Pagliare di Tione, Abruzzo; Valle Stura, Piemonte; Pentadattilo, Calabria.

ABSTRACT	Pag. 4
PREMESSA	Pag. 6
INTRODUZIONE	Pag. 9
RELAZIONE ILLUSTRATIVA	Pag. 11
Sicurezza, paesaggio, ripopolamento	Pag. 11
Terremoti, parchi naturali e beni storico architettonici	Pag. 11
Zone, edifici e particolari decorativi incongrui	Pag. 12
Individuazione del patrimonio e tutela	Pag. 12
Multidisciplinarietà, macroeconomie	Pag. 14
Priorità	Pag. 15
Canali di finanziamento	Pag. 15
Aspetti organizzativi e gestionali	Pag. 17
Riferimenti generali	Pag. 17
Riferimenti normativi	Pag. 17
LINEE GUIDA per legislazione, pianificazione, programmazione	Pag. 19
Gestione	Pag. 19
Operatività	Pag. 21
Prevenzione sismica	Pag. 21
Emergenza	Pag. 24
Ricostruzione post sisma	Pag. 25
Strumenti economici e finanziari	Pag. 26
Azioni macroeconomiche di sostegno degli Enti pubblici	Pag. 28
Strutture e procedure amministrative	Pag. 29
Azione dei privati cittadini	Pag. 30
Fondo nazionale di sostegno	Pag. 30
Decreti attuativi	Pag. 30
APPENDICE I - Progetto pilota per applicazione sperimentale del Piano Borghi su area campione	Pag. 31
APPENDICE II – Appunti sulle modalità applicative del sisma bonus e dell’ecobonus nei borghi, nei centri storici minori e nei manufatti edilizi complessi..	Pag. 34

PIANO NAZIONALE STRAORDINARIO PER IL RESTAURO, MESSA IN SICUREZZA E RIUSO DEL PATRIMONIO STORICO, ARCHITETTONICO, URBANISTICO DEI BORGHI E DEI CENTRI STORICI MINORI *con priorità per le aree interne o marginali a maggiore rischio sismico*

ABSTRACT

Il **Piano Borghi** è stato elaborato da **Italia Nostra**, avvalendosi di specialisti delle molte discipline e settori economici interessati ben prima del crescente interesse verso i Borghi determinato dalla pandemia.

Esso scaturisce, a partire dalla conoscenza, conservazione e restauro dei caratteri architettonici, paesaggistici e ambientali, dalla necessità di mettere finalmente in pratica una serie di obiettivi troppo spesso da tutti enunciati ma mai seriamente perseguiti nel concreto.

Tali **obiettivi** possono essere così sintetizzati: *riequilibrio territoriale* dopo quasi un secolo di forte urbanizzazione; *freno allo spopolamento delle aree interne*, garantendo i servizi di base, e auspicando il ripopolamento delle aree marginali e/o abbandonate; *conservazione delle caratteristiche storiche, architettoniche e ambientali, sicurezza antisismica e idrogeologica; prevenzione sismica.*

Si ritiene che gli **strumenti** per perseguire tali obiettivi possano essere in sintesi: *mantenimento dei servizi di base, creazione di occasioni di lavoro* nei settori del *restauro*, della *manutenzione del territorio* – anche attraverso l’eliminazione degli interventi incongrui rispetto al contesto storico ambientale e paesaggistico - del *turismo sostenibile culturale e naturalistico*, *incentivazione dei capitali privati, coordinamento e ottimizzazione delle risorse pubbliche ordinarie già esistenti e straordinarie, ove disponibili, definizione di procedure e tecniche di intervento unificate.*

Il Piano vuole affiancare importanti strumenti già varati di recente quali ***Strategia Nazionale Aree Interne, Sisma Bonus, Ecobonus*** (in sé benemeriti ma carenti nelle procedure e negli aspetti qualitativi e di controllo) e, date le sue caratteristiche interdisciplinari, ambisce a un inserimento nella programmazione legata al **Recovery Fund**, oltre alla possibilità di utilizzo di Fondi Nazionali da Banca Depositi e Prestiti, assicurativi, bancari, di fondazioni private, *ribaltando la logica secondo la quale dato un finanziamento si propone un intervento qualunque esso sia, bensì elaborando un progetto organico e su di esso far confluire più canali di finanziamento.*

Il Piano Borghi è inoltre allineato alla “**Agenda ONU 2030 per uno Sviluppo Sostenibile**”, alla “**Agenda del Controesodo**” di ANCI sui piccoli Comuni, alla Presidenza dell’Unione Europea riguardo la “**con-creazione di strategie sul patrimonio culturale**” **quali motori di ripartenza post COVID, per una strategia di rinnovamento necessaria a tagliare le emissioni nocive, ridurre la povertà, con benefici sociali economici ed ambientali**”.

Il Piano pertanto può definirsi come una **strategia a breve, medio e lungo termine** di conservazione e restauro del patrimonio storico architettonico e paesaggistico con particolare attenzione alla prevenzione sismica e con il contestuale rilancio compatibile dell’economia con particolare riferimento alle zone interne.

Conseguentemente, per quanto riguarda la **gestione**, il Piano prevede la costituzione di una **struttura centrale dedicata e permanente** dotata di personale adeguatamente formato, reperibile soprattutto con la mobilità orizzontale, con la funzione di coordinamento e indirizzo di Unità Tecniche Regionali e Tecnico Finanziarie Comunali e supportata da un **Comitato Tecnico Scientifico interministeriale** che veda rappresentati al suo interno **MiC, MIT, MEF e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica**.

Il documento è composto da:

- una **Relazione illustrativa** nella quale si evidenziano tutti gli aspetti che concorrono all'inquadramento della complessa problematica:
 - a) Sicurezza, paesaggio, ripopolamento;
 - b) Terremoti, parchi naturali e beni storico architettonici
 - c) Zone, edifici e particolari decorativi incongrui
 - d) Multidisciplinarietà, macroeconomie
 - e) Priorità
 - f) Canali di finanziamento
 - g) Aspetti organizzativi e gestionali
 - h) Riferimenti generali
 - i) Riferimenti normativi

- **Linee guida operative** per legislazione, pianificazione, programmazione molte delle quali attuabili nell'immediato:
 - a) Gestione
 - b) Operatività
 - c) Prevenzione sismica
 - d) Emergenza
 - e) Ricostruzione post sisma
 - f) Strumenti economici e finanziari
 - g) Azioni macroeconomiche di sostegno degli Enti pubblici
 - h) Strutture e procedure amministrative
 - i) Azione dei privati cittadini
 - j) Fondo nazionale di sostegno
 - k) Decreti attuativi

- **APPENDICE I** - Progetto pilota per applicazione sperimentale del Piano Borghi su area campione

- **APPENDICE II** - Appunti sulle modalità applicative del sisma bonus e dell'ecobonus nei borghi, nei centri storici minori e nei manufatti edilizi complessi.

Il Piano Borghi in sostanza, fedele ai principi della conservazione, punta non tanto su nuovi finanziamenti pubblici quanto sull'ottimizzazione dell'uso dei finanziamenti ordinari esistenti e sul coinvolgimento di enti pubblici e soggetti pubblici privati.

PREMESSA

Il tema della conservazione e del recupero dei borghi, della strategia da porre in essere per la loro rivitalizzazione, va necessariamente inquadrato all'interno della più generale problematica riguardante i centri storici e l'edilizia storica, questione che ha dato luogo al fervido dibattito culturale sviluppatosi nella seconda metà del ventesimo secolo, cioè dal momento in cui, venuto meno un disegno unitario della città, essa non si è più trasformata nel suo complesso ma nelle sue parti componenti.

Dalla seconda metà del ventesimo secolo, infatti, il dibattito teorico intorno al grande tema dei centri storici e alla conservazione dell'edilizia storica, di cui si inizia a parlare già negli anni '30, diventa piuttosto vivo¹, sia a livello nazionale che, soprattutto, a livello europeo.

I vari consessi internazionali tenutisi negli anni Sessanta, le importanti iniziative governative e intergovernative degli anni Settanta, hanno gettato le basi affinché nei vari paesi si acquisisse la consapevolezza, non solo politica, dell'importanza culturale, economica e sociale della conservazione delle città storiche, dei siti storici, e con essi del patrimonio edilizio esistente.

Tuttavia la discrepanza tra il dibattito culturale o politico, svoltosi anche a livello intergovernativo, sull'argomento e il comportamento legislativo individuale dei vari paesi è stata, ed è ancora oggi, notevole, anche se è cresciuta la sensibilità, sia dei governi che delle popolazioni, nei confronti di queste aree storiche, dove un certo tipo di operazioni drastiche frequenti in passato, soprattutto in determinati paesi, risultano oggi, fortunatamente, difficilmente perseguibili.

La considerazione che quasi ovunque i centri storici sono ancora salvaguardati all'interno delle generali leggi di tutela è già un sintomo di quanto si sia ancora lontani dalla comprensione della particolarità di questi "oggetti della tutela" che più degli altri richiedono una conservazione attiva e in divenire, da attuare con il necessario coinvolgimento di quell'insieme di "fattori economici e sociali" che spesso sembrano apparire difficilmente compatibili tra di loro.

Se la complessità di questo livello d'intervento teoricamente è stata compresa, ai livelli nazionali è risultato però complicato portare avanti una politica della "conservazione integrata" all'interno delle basi legislative esistenti e spesso inadeguate. Un insieme di altri elementi, poi, ha reso e rende difficilmente perseguibile questa politica. Basti pensare alla crisi economica, al difficile rapporto con i privati, ai problemi legati al mantenimento del tessuto originario - anche

¹ Già nella **Carta di Atene del 1931** si pongono le basi del nuovo approccio culturale nei confronti dei valori architettonici e del tessuto storico delle città. Si afferma nella Carta di Atene: *"i valori architettonici devono essere salvaguardati sia che si tratti di edifici isolati o di interi nuclei urbani.....Si tratta di preziose testimonianze del passato che fanno parte del patrimonio umano e coloro che sono i proprietarihanno il compito di difenderle..."*.

La **Carta di Gubbio** è la Dichiarazione di principi sulla salvaguardia ed il risanamento dei centri storici promossa dall'ANCSA (Associazione Nazionale Centri Storici Artistici) nel 1960. Il documento è un importante riferimento per il dibattito disciplinare sui centri storici. Si evidenzia la necessità della classificazione dei centri storici con l'individuazione delle zone da risanare e si sottolinea l'importanza di pianificarli contestualmente all'elaborazione dei PRG.

A livello internazionale, nella **"Carta del restauro di Venezia del 1964"** all'art. 1 si afferma *"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"*.

dopo il notevole incremento di reddito che ne deriva alle aree rinnovate o riqualificate -, alla carenza di imprese e di manodopera specializzata nel settore del recupero, senza sottacere l'impreparazione con cui molti tecnici affrontano gli interventi sul patrimonio edilizio storico.

In Italia negli ultimi decenni una serie di normative nazionali e regionali hanno destinato ingenti fondi agli interventi nei centri storici e per l'edilizia storica, senza esaminare però i momenti e i termini di interferenza, sovrapposizione, contrasto tra la normativa urbanistica e le esigenze della tutela, senza richiedere specialisti per la stesura dei piani, per la programmazione e la realizzazione degli interventi: cosa che suscita non poche perplessità alla luce della inadeguatezza dei mezzi, non solo finanziari ma anche tecnici, propria di molti enti e poteri locali (pensiamo ad esempio agli uffici tecnici dei comuni italiani di piccole dimensioni).

Nonostante vi siano stati più di sessant'anni di riflessioni e discussioni sulla questione dei centri storici e dell'edilizia storica, il problema della loro salvaguardia e del loro recupero sotto il profilo normativo ma anche operativo resta ancora irrisolto.

La pratica reale della conservazione integrata è ancora molto lontana dall'aver attuato i principi della *Carta di Amsterdam*.

Di fronte ai problemi che tutt'oggi gravano sui centri storici e sull'edilizia storica, anche minore, e che giornalmente ne intaccano l'integrità e la conservazione, la strategia preconizzata nel '75 si pone ancora ad un livello di avanguardia per il settore della tutela e del recupero del patrimonio architettonico e dei siti storici; un livello al quale le varie politiche, e per quanto qui interessa, quella nazionale, non riescono o non vogliono adeguarsi per la complessità dei fattori, economici innanzitutto, ma anche sociali, in essa implicati.

Intanto la portata dei problemi, o perlomeno la loro comprensione, nel tempo si è andata estendendo e la politica della conservazione integrata richiede ora, se non proprio un cambiamento di strategia, perlomeno un "aggiustamento" del "tiro" poiché la questione riguarda ormai non solo "l'organismo città", il "centro storico" in se, ma l'intero "sistema territoriale".

In quest'ottica il rapporto tra pianificazione e salvaguardia, tra pianificazione e tutela va enfatizzato al massimo; anzi la conservazione deve entrare a pieno titolo, per la portata e la dimensione dei fattori coinvolti, nella pianificazione generale, urbana e territoriale - e non solo nella pianificazione di settore o specifica ma nella pianificazione strategica più generale - attraverso la stretta correlazione con gli obiettivi economici dello sviluppo.

In altre parole occorre evitare la contrapposizione (spesso latente) finalità culturali - obiettivi economici per arrivare ad una pianificazione più democratica e funzionale, individuando strumenti e programmi d'intervento in grado di proteggere o ricostruire l'originario rapporto fra popolazione e scenario fisico, fra esigenze sociali ed economiche, in continuo mutamento, e l'ambiente già costruito, fisso.

A fronte dell'importanza culturale, sociale ed economica che il mondo istituzionale e politico riconoscono al nostro patrimonio culturale, e dunque anche ai nostri centri storici, ai nuclei storici, all'edilizia storica, associandoli continuamente al concetto di "bellezza", a tutt'oggi, nonostante siano stati ratificati con legge nazionale i principi contenuti, in ultimo, nella *Convenzione europea del Paesaggio*, non vi è una programmazione lungimirante per una seria azione di salvaguardia e conservazione dei centri storici e dell'edilizia storica, patrimonio costitutivo del nostro meraviglioso paesaggio, troppo spesso ferito da eventi disastrosi. Basta pensare ai gravissimi e pesantissimi danni causati dagli eventi sismici degli ultimi cinquant'anni o

alle diverse, pure recentissime, alluvioni, conseguenza di una gestione non corretta e non lungimirante delle risorse territoriali.

Solo un impegno serio delle istituzioni, l'azione congiunta delle varie istanze interessate, la formulazione di proposte precise da parte del mondo culturale, l'impegno dei tecnici, il coinvolgimento sempre più ampio della popolazione nei rapporti con gli enti locali - cui sono demandati la gestione e il controllo del territorio - potranno garantire la conservazione e la protezione del patrimonio architettonico ed evitare che importanti testimonianze del passato vengano perdute per la mancanza di una concreta e programmata manutenzione nel tempo o perché compromesse da interventi errati e incompatibili con la loro salvaguardia, finalità per la quale sotto il profilo tecnico e operativo va sempre ricercata una concreta conciliazione tra le ragioni del restauro e le esigenze del consolidamento strutturale.

INTRODUZIONE

Il Piano Borghi è rivolto ai centri storici minori, escludendo i centri urbani dimensionalmente rilevanti; ai borghi e ai beni sparsi o beni individuali. Per tutti si fa riferimento base alla cartografia storica IGM 1:50.000 del 1875 e alla cartografia catastale fino al 1945.

Più propriamente usiamo l'espressione Borghi intendendo i piccoli agglomerati (centri abitati e nuclei abitati ISTAT) che -sia pure in presenza di forte densità del tessuto edilizio o talora in presenza di architetture consistenti quali mura o torri- conservano carattere spiccatamente rurale, ovvero sono privi di edifici specialistici che non siano la chiesa; privi di palazzi o edifici gentilizi, di edificio pubblico e simili, fatti di modeste abitazioni per quanto pittoresche. Insediamenti rurali appunto, ove la parola Borgo sta a indicare la tensione interna a crescere, a diventare -come in effetti sono- insediamenti che nel tempo avrebbero potuto o voluto diventare città. Borghi caratterizzati quindi da un forte rapporto fisico e funzionale con il territorio agricolo e il paesaggio cui appartengono.

Intendiamo invece con l'espressione Centri Storici quegli agglomerati che, per quanto di modeste dimensioni, posseggono chiari connotati urbani: presenza di edifici riferibili a classi sociali diverse (palazzi gentilizi, case padronali, case a schiera), più chiese e altri tipi di edifici religiosi, palazzi pubblici, edifici a uso collettivo o associato quali confraternite, a volte il teatro, spazi commerciali. Possono essere rimasti piccoli, sviluppati in forma media o diventati grandi; possono aver dato luogo a città moderne grandi o piccole o metropoli, oppure non aver subito significativi sviluppi moderni. Ciò non inficia il loro carattere urbano, che ne fa (ne ha fatto nella storia) centri di attrazione per un territorio più o meno esteso a differenza dei Borghi, limitati alla funzione di ricovero (residenza) per i soli utilizzatori che lo abitano (lo hanno abitato).

Pertanto per i Borghi si può richiamare la definizione che ISTAT riporta per i Nuclei Abitati, quale "località abitata costituita da un gruppo di case contigue e vicine, con almeno quindici edifici (e quindici famiglie), con interposte strade, sentieri, piazze, aie, piccoli orti, piccoli incolti e simili, purché l'intervallo tra casa e casa non superi trenta metri e sia in ogni modo inferiore a quello intercorrente tra il nucleo stesso e la più vicina delle case manifestamente sparse".

Così delineata una distinzione teorica tra le due entità, Borghi e Centri Storici, si pone subito questione essenziale: quanti sono in Italia i Borghi?

Ottantamila, centomila, ancor più? Qui inizia il contributo originale di questo Piano Borghi di Italia Nostra, in primis individuare, censire, classificare tale immenso patrimonio storico, minore per dimensione ma non per valore e potenzialità.

Subito dopo viene il problema del "che fare". A tal fine emergerà una prima grande distinzione tra i non pochi centri ben tenuti o ben restaurati o comunque con grado di vita apprezzabile per quanto diminuito rispetto al passato, e quelli in sofferenza da marcato spopolamento, inutilizzo e conseguente degrado. Un patrimonio -quest'ultimo- largamente nascosto e ignorato, spesso in rovina ma che invece merita tutta l'attenzione poiché se conservato e offerto di nuovo alla vita costituirebbe sia un aumento quantitativo e qualitativo dell'Italia che più vale, sia grande occasione di mitigazione degli effetti distorti accumulati dalla società italiana almeno dal dopoguerra. Da qui le strategie generali delineate e auspicate da questo Piano Borghi.

Nel “che fare”, comunque, tutto lo sforzo del Piano è proteso a coniugare Conservazione dei caratteri architettonici e paesistici, Prevenzione sismica e Riutilizzo qualunque sia il bene su cui si interviene.

Necessariamente il Piano auspica un grande sforzo nazionale, protratto in più decenni, ma stavolta di vero investimento (ovvero con credibile ritorno di risorse e opportunità socioeconomiche), con indispensabile capacità di mobilitare consistenti e decisive risorse private (il risparmio delle famiglie, l'investimento d'impresa, risorse associative), di razionalizzare quelle pubbliche (riportare nei Borghi -per quanto possibile- servizi di base una volta presenti, spostarvi servizi sociosanitari e altro compatibili, assicurarvi accessibilità e connessioni), di coniugare sui Borghi risorse già esistenti di settori socioeconomici diversi (agricoltura, allevamento, economia del bosco, incentivi al lavoro, artigianato, sociale, svago, turismo, etc.); accomunati tutti dal desiderio/convenienza di ridare ai territori marginali quelle occasioni che le dinamiche economiche spontanee da sole non possono soddisfare.

Spinto anche dalla pandemia, si nota un nuovo interesse generalizzato verso i Borghi, su cui di recente intellettuali, politici e architetti famosi hanno prodotto riflessioni e qualche proposta rimaste però solo sul piano teorico e spesso poco aderenti alla realtà. Questo Piano Borghi di Italia Nostra persegue invece organicità; compone - attraverso un lavoro paziente e sistematico tra molti esperti e discipline- uno strumento subito utilizzabile. Occasione per ripensare strategicamente sia lo stato attuale della Nazione sia l'uso di immense risorse ogni anno comunque impiegate, nel rispetto di quelle caratteristiche che rendono unico il Patrimonio storico italiano.

Il Piano Borghi è quindi visione e azione strategica che Italia Nostra offre al Parlamento, alle forze politiche, alle Regioni ed Enti locali; un Piano condiviso, “oggettivo” nei suoi obiettivi, cioè al riparo dei naturali cambiamenti di governo.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Sicurezza, paesaggio, ripopolamento

Il Piano Nazionale straordinario per il Restauro del patrimonio storico, architettonico e urbanistico dei Borghi e dei centri storici minori (in breve **PNRB** o Piano Borghi) è finalizzato alla conservazione e ripopolamento dei borghi, dei centri storici minori e dei beni individuali complessi - d'ora in avanti chiamati Borghi- con contestuale messa in sicurezza rispetto al rischio sismico e idrogeologico, comunque conservandone i caratteri storico-architettonici, paesaggistici e ambientali.

Questa proposta è complementare a Snai (Strategia Nazionale Aree Interne), alle strategie di Uncem (Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane), al “Manifesto e Appello per la Prevenzione Sismica” di Sigea (Società Italiana di Geologia Ambientale), al programma “Controesodo” di Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) d'intesa con Poste Italiane, ai recenti Sisma Bonus, super Bonus Energia e simili. Vuole rappresentare concreta occasione di ripresa economica qualificata nel Restauro edilizio e nel decentramento di presenze e di servizi di base e a rete. Se durante il periodo di fermo da covid è stata registrata notevole riduzione degli inquinanti, così come è stata dimostrata la fattibilità ed efficacia del lavoro a distanza, è opportuno favorire concrete possibilità di ripensamento di ogni spesa pubblica e delle più diverse filiere economiche alla luce del Patrimonio storico.

Il Piano Borghi pertanto vuole essere efficace strumento per una avanzata visione urbanistica, energetica, ambientale e socio economica.

Terremoti, parchi naturali e beni storico architettonici

La vulnerabilità dei Borghi e dell'edilizia storica in genere a fronte dei frequenti terremoti significativi che colpiscono il Paese - mediamente uno ogni 4/5 anni- è aggravata dai fenomeni conseguenti allo spopolamento, all'abbandono ovvero alla radicale mutazione dell'agricoltura e dell'economia. Da molto tempo il territorio extraurbano è meno curato di quanto avveniva nella società rurale, sovente non è curato affatto o è sfruttato in modo sbagliato -esempio della edificazione in aree di naturale esondazione dei fiumi- con più gravi conseguenze in occasione di crisi sismiche e idrogeologiche. Moltissimi edifici e interi Borghi, pur a fronte di un'azione di recupero diffuso che si protrae dagli anni '80, sono rimasti privi di adeguata manutenzione e spesso giacciono in degrado o allo stato di rudere. Parallelamente, sul piano sismico, intervenire “prima”, come prefigura questo Piano, significa spendere meno e meglio, senza contare la salvaguardia di vite umane comunque prioritaria.

Vanno sottolineati anche altri aspetti quali il fatto che il sistema appenninico di aree protette ricade quasi totalmente in zone sismiche, ed in molti casi anche in aree ad elevata sismicità che, oltre a presentare notevoli valenze naturalistiche e paesaggistiche, sono caratterizzate da una eccezionale presenza di beni storici, architettonici e ambientali, spesso poco conosciuta, e da un sistema insediativo diffuso costituito soprattutto dai cosiddetti centri storici minori, di origine prevalentemente medioevale.

A tale proposito va ricordato che la Legge 6 dicembre 1991, n.394 (legge quadro sulle aree protette) attribuisce priorità di intervento nei parchi naturali per il restauro dei centri storici e degli edifici di particolare valore storico e culturale (*art.7 Misure di incentivazione, comma 1. "Ai comuni e alle province il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini di un parco nazionale, e a quelli il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini di un parco naturale regionale è, nell'ordine, attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali richiesti per la realizzazione, sul territorio compreso entro i confini del parco stesso, dei seguenti interventi, impianti ed opere previsti nel piano per il parco di cui, rispettivamente, agli articoli 12 e 25: a) restauro dei centri storici ed edifici di particolare valore storico e culturale;.....*);

Questa legge, quindi, consente di:

- accedere a vari canali di finanziamento sia a livello nazionale che comunitario per l'ottimizzazione dei possibili conseguenti interventi specifici che potranno consentire, una volta effettuate le rilevazioni di vulnerabilità, l'effettivo intervento di risanamento dei centri storici;
- garantire l'intersettorialità del Piano Borghi e la gestione programmata volta all'individuazione e all'ottimizzazione dei costi per ogni futuro intervento di risanamento e adeguamento edilizio per la mitigazione del rischio sismico.

Zone, edifici e particolari costruttivi incongrui

Finalità del Piano non di meno è avviare il recupero storico-architettonico e paesaggistico dei molti interventi - specie dagli anni '60 - che hanno alterato la fisionomia degli edifici storici, di interi Borghi e di interi contesti rurali urbanizzati; a tal fine introduce convenienze economiche -non in termini di nuova cubatura bensì fiscalità di vantaggio e simili- per quanti coniugheranno consolidamento antisismico e eliminazione-mitigazione-miglioramento di brutture/alterazioni recenti (sporti di tetto in cemento armato, sopraelevazioni incompatibili, coperture a terrazzo in luogo di tetti tradizionali, infissi in alluminio silver o golden, intonaci eccessivi, tinte sgargianti, bucature innaturali, urbanizzazioni selvagge, etc.), nonché introducendo convenienze per i Comuni che scelgano di entrare nelle iniziative del Piano.

Il Piano dunque vuole procedere lungo il doppio binario della messa in sicurezza/riuso con conservazione/recupero dei caratteri originari. Finora infatti le azioni post sisma (o di prevenzione), svincolate da chiari e fondati indirizzi conservativi/restaurativi, sono state spesso causa e perfino pretesto di gravi alterazioni con perdita anche sistematica di valori architettonici che invece potevano essere confermati pur nel necessario consolidamento; se non causa talora di peggioramento della vulnerabilità degli edifici.

Individuazione del patrimonio e tutela

Il numero complessivo di Borghi può oscillare tra 70.000 e 80.000 unità cui si aggiunge la disseminazione infinita di case rurali sparse, rimessaggi, torri e castelli, archeologia, ville palazzi e giardini, chiese campestri e rupestri, cappelle, monasteri, edicole votive, opere d'arte in questi frequentemente contenute. Vi si aggiungono la rete di viabilità storica ancora esistente, comunque individuabile e da sottoporre ad attenta salvaguardia e recupero (sentieristica) e i beni naturalistici.

È la specificità italiana -il suo Patrimonio, il suo tratto identitario più forte e inconfondibile- già così tanto apprezzata e goduta da milioni di visitatori appassionati e studiosi italiani e stranieri, ma che molto più ancora può offrire sia in termini culturali che sociali ed economici. Di tutto ciò va individuato quanto bisognoso di intervento, oggetto specifico del Piano.

Sicuramente nel delinearsi delle strategie del Piano, si impone la necessità di sistematica indagine e catalogazione, fino a delineare una specie di **Palinsesto dei valori territoriali**.

Naturalmente Borghi, Centri Storici e beni individui sono accomunati dalle caratteristiche edilizie più o meno complesse, ricche ed elaborate, della tradizione locale. Tutti quindi accomunati nella stessa ineludibile esigenza di conservazione fisica della struttura edilizia dei singoli manufatti nei loro elementi e caratteri costitutivi, in qualunque azione di recupero edilizio si renda necessaria; conservazione/conferma non di meno dei caratteri urbanistici.

La tutela infatti scaturisce dalla consapevolezza del valore civile, educativo, simbolico, spirituale, evocativo, delle memorie, contenuto in ogni manufatto storico giunto fino a noi; non di meno dalla consapevolezza del loro potenziale valore economico, già oggi enorme ma certamente dagli sviluppi incalcolabili, ove con la corretta conservazione il bene è destinato nel tempo ad acquisire costante incremento di valore.

Nella tutela del Paesaggio, di cui l'architettura storica è parte essenziale, si specchia veramente la prefigurazione di uno stato ideale della Nazione: non solo i più noti centri storici sparsi in tutto lo stivale e già famosi nel mondo, bensì un patrimonio architettonico-urbanistico diffuso, decentrato e rurale che col proprio paesaggio d'intorno, opportunamente conservati e offerti, possono raddoppiare il valore del patrimonio storico italiano, già riconosciuto il più prezioso, vasto e articolato.

Si tratta di offrire un'Italia parallela e praticamente infinita che, nella sua appartata capillarità e forza, rende più leggibili le città più grandi, i capoluoghi, le "capitali" orgogliose e splendide. Importantissime al riguardo saranno la rete viaria locale e la sentieristica, una sorta di cordone ombelicale che tutto lega e sostiene (cfr. § 7, pag.25).

Molto è stato fatto negli ultimi quarant'anni da parte di enti pubblici, aziende, famiglie e privati cittadini: moltissimi immobili degradati o abbandonati sono stati recuperati in ogni regione, nelle città grandi e piccole, nelle campagne, in pianura come in collina e nelle montagne. Tuttavia tale imponente azione di recupero ha visto sovente esperienze non commendevoli, distruttive di molti elementi di pregio storico-architettonico che potevano essere salvaguardati; si sono registrate demolizioni gratuite di interi edifici con ricostruzioni in stile, demolizioni ingiustificate di strutture a volta, sostituzioni non necessarie di strutture lignee, sostituzione di edifici antichi con architetture dalla modernità bizzarra, ostentata, gratuita, sovente mostruosa; spesso nel nome di presunte esigenze antisismiche, talora perfino peggiorative.

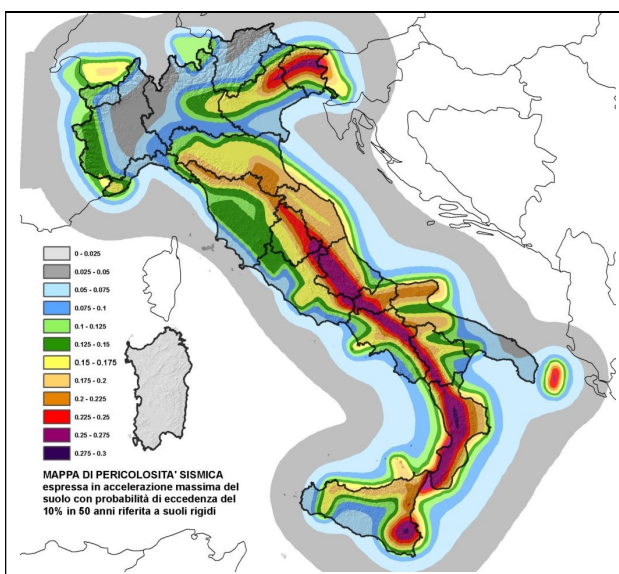
Per questo il Piano individua la **necessità fondante di una stretta connessione, per quanto possibile, tra sicurezza sismica e salvaguardia dei caratteri tradizionali dell'edilizia storica**. Non di meno il Piano raccomanda di coinvolgere nella Tutela del Paesaggio sia territoriale che urbano, gli enti e le aziende erogatrici di servizi pubblici (strade, energia, acqua, telefonia, etc.) che spesso agiscono con modalità insensibili ad esso e con manufatti/impianti di pessimo impatto.

Deriva conseguenza, parlando di sicurezza sismica, che il Piano, sia pure con atti successivi, introduca allo sforzo di mettere in sicurezza tutto il patrimonio edilizio anche moderno, ovvero ovunque persone vivono, lavorano, sostano.

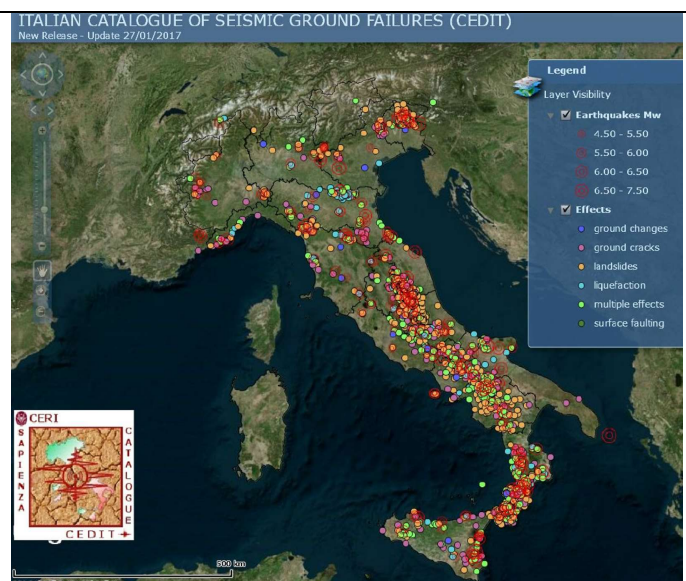
Multidisciplinarietà, macroeconomie

Nel momento in cui ci si pone l'obiettivo che il Patrimonio non vada perduto bensì resti in vita, si impone consapevolezza che l'impegno necessariamente di lungo corso, individui gerarchie di priorità che partano dalle zone a più alto rischio sismico/idrogeologico e dal patrimonio più vulnerabile comunque di valore storico, architettonico e ambientale.

Non vi può mancare la ricognizione delle molte discipline e materie coinvolte, capaci di toccare l'intera economia, dalla conoscenza dei dati fisici del territorio, alla loro rappresentazione digitale, all'insieme di attività umane che -quasi tutte, dal sostentamento alimentare alle opportunità di lavoro, a molti aspetti del sociale perfino sanitari- sono coinvolgibili nella volontà di salvare, restaurare e riusare l'immenso Patrimonio edilizio storico.



Tav. 1 - Pericolosità sismica di riferimento per il territorio nazionale MPS04 [Data set]. Stucchi M., Meletti C., Montaldo V., Akinci A., Faccioli E., Gasperini P., Malagnini L., Valensise G. (2004). Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV). <https://doi.org/10.13127/sh/mps04/ag>



Tav. 2 - Catalogo degli effetti dei terremoti sul territorio italiano dall'anno 1000 ad oggi, S. Martino, A. Prestininzi, R.W. Romeo (2014). *Earthquake-Induced Ground Failures In Italy. From A Reviewed Database. Natural Hazards And Earth System Sciences, Vol. 14, P. 799-814, Issn: 1561-8633, Doi: 10.5194/Nhess-14-799-2014. WebGis: www.ceri.uniroma1.it*

Oltre all'aspetto di consolidamento antisismico e sicurezza idrogeologica, di recupero paesaggistico e di riuso, o meglio in favore di questi, e oltre i necessari canali finanziari di cui appresso si dice, si impongono una serie di interventi macroeconomici, strategici, socioeconomici, urbanistici capaci di volgere l'isolamento attuale di molti borghi e insediamenti sparsi in opportunità per il reinsediamento.

Il Piano altresì sarà posto nella possibilità di agire anche in quegli edifici di cui si è persa traccia della proprietà e che spesso rappresentano impedimento a interventi di consolidamento necessari per la sicurezza di chiunque.

L'applicazione del Piano si può configurare come rilancio economico di tutta la filiera edilizia pubblica e privata diffusa nel territorio individuato, tramite impiego di imprese e tecnici locali sia pubblici che professionisti opportunamente indirizzati e formati, di fornitori di conoscenze

e tecnologie specifiche rivolte al mantenimento dei Beni Culturali; proprio l'approccio restaurativo anche nel consolidamento sismico, basato necessariamente sulla conoscenza del singolo edificio e singola struttura, favorisce in sé attività lavorative a più alto valore aggiunto, favorisce pratiche tradizionali non estranee ai luoghi capaci di salvaguardia del paesaggio sia interno al centro abitato sia territoriale. In ciò sarà decisiva la qualità del progetto (di cui alle successive Linee Guida) e non di meno del controllo di qualità in fase di esecuzione e di successiva manutenzione.

Gli interventi del Piano sullo specifico territorio individuato devono essere concepiti come azione organica sia per l'aspetto strategico di prevenzione del danno sia per gli aspetti tecnici, metodologici, progettuali e operativi; contestualmente devono essere capaci di trasformare situazioni odierne di crisi/abbandono in opportunità di riuso e rigenerazione sociale tale da favorire la permanenza delle popolazioni locali anche quando colpite dagli eventi naturali (capacità di resilienza).

Il **Piano** è quindi inserito in una visione ampia di recupero/riuso dei borghi abbandonati o in crisi complementari alla città, con riduzione del consumo di territorio e di inquinamento, attraverso l'applicazione dei **17 obiettivi dello sviluppo sostenibile ONU entro il 2030**; ciò è inoltre compatibile con il **Piano di Recupero dei Borghi Storici promosso da ANCI** e con la **Strategia Nazionale Aree Interne**.

Priorità

Il Piano individua priorità negli insediamenti storici singoli o agglomerati in Borghi e Centri Storici minori delle zone interne o marginali a maggior rischio sismico e idrogeologico.

Il patrimonio edilizio di interesse del Piano è, come accennato, estensibile all'intero edificato moderno e contemporaneo qualora privo di criteri costruttivi sufficientemente antisismici, con priorità -in questo caso- all'edilizia edificata prima delle Norme sismiche del 1984 (legge 2 febbraio 1974, n. 64; Decreto Ministeriale 19 Giugno 1984 "Norme tecniche relative alle costruzioni sismiche").

Canali di finanziamento

Il Piano, sia nelle aree intercomunali di sua sperimentale attuazione, sia qualora adottato come criterio generale nell'azione di Regioni e governative, dovrà essere sostenuto da diversi canali di finanziamento pubblici e privati, nuovi e/o esistenti.

Quelli pubblici (statali, regionali, europei etc.), sono prevalentemente dedicati alle opere pubbliche, ma anche a sostegno di determinati settori economici, oppure sono di incentivo ai privati quali Sisma bonus, superbonus, legge quadro sulle aree protette (art.7) e simili. Saranno condizionati all'effettivo rispetto delle finalità congiunte di sicurezza, conservazione e predetto recupero storico-estetico di paesaggi violati.

Anche i soggetti pubblici o parapubblici competenti su impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi pubblici) sono tenuti ad agire secondo gli indirizzi generali ed operativi del Piano.

Tra i canali di spesa pubblica già esistenti risiedono le maggiori occasioni -nel breve e lungo termine- per significativi ritorni di interesse verso Borghi, piccoli centri e beni storici individuati.

Molte strutture e servizi pubblici in esercizio -si pensi alle residenze sanitarie di vario tipo, a varie attività didattiche nonché sociali e ricreative, ad apparati pubblici- potrebbero essere considerate e valutate per loro eventuali migliori collocamenti in insediamenti storici (Borghi). Tra i canali di spesa esistenti in favore delle più diverse categorie economico/produttive si può stabilire priorità per gli interventi che comportano riuso dei Borghi.

Altresì devono trovare ampia possibilità di impiego canali di finanziamento privati quali il risparmio e l'investimento, naturalmente sempre entro le coordinate del corretto restauro e conservazione dei caratteri architettonici e paesaggistici propri del luogo e dell'edificio. In questo è decisivo l'uso dell'**incentivo**, che può spaziare dalle agevolazioni amministrative, alla fiscalità di vantaggio fino ad eventuale erogazione di denaro pubblico (preferibilmente in conto interessi e non a fondo perduto), per rendere conveniente quel recupero altrimenti non azionato spontaneamente da famiglie e proprietari.

Il Piano invita e incentiva fondi pensionistici, assicurativi, previdenziali, delle categorie professionali, del risparmio individuale e associativo, a rivolgere la propria azione verso i Borghi, sempre trovando le proprie convenienze entro i criteri restaurativo-conservativi di ciascun contesto storico interessato.

Il Piano, quindi, vuole rivolgersi anche ai proprietari di case privi di eredi che non avendo risorse economiche necessarie al consolidamento strutturale antisismico e al riuso, si affidano alla finanza pubblica in cambio della cessione del titolo di proprietà, in cambio di contratti di comodato d'uso: conferimento della nuda proprietà ai Comuni o agli enti Finanziatori, mantenendo l'usufrutto degli immobili. A contratto scaduto il bene viene inserito nel consueto circuito del patrimonio pubblico o destinato con formule diverse ad altro utilizzatore.

Parallelamente a tutto ciò, sempre col fine del ripopolamento/mantenimento di residenti nel Patrimonio, saranno coordinate, favorite e incentivate le più varie forme di **fiscalità di vantaggio** da parte dello Stato e delle Regioni specie sulle tariffe dei servizi a rete, nonché le forme più varie di **sostegno diretto** (bonus per nati e per reinsediati).

In linea generale il Piano dà massima importanza al coinvolgimento di capitali privati (familiari, di impresa e associativi) per diversi motivi:

- data l'enormità del Patrimonio bisognoso di intervento (forse metà degli 80.000 che sommati ai beni sparsi danno una stima -sia pure molto sommaria- di circa 1.500 miliardi di euro), mai il denaro pubblico potrà risultare significativo;
- il denaro pubblico è scarso per definizione quindi per il conseguimento di obiettivi di lungo corso quale il presente Piano Borghi, è bene sia usato prevalentemente come leva, ovvero con capacità di accendere interesse e capitali privati, ovviamente sempre entro le coordinate della tutela; anche se non tutti i proprietari avranno interesse o disponibilità, è già positivo gettare negli insediamenti storici in abbandono il seme di singoli interventi esemplari, che nel tempo potranno fungere da stimolo e punto di riferimento per i vicini;
- il denaro pubblico erogato copiosamente e regalato è il più potente attrattore di malintenzionati singoli o organizzati;
- invece circuiti economici corretti e pure più rispettosi del Restauro, sono favoriti da decentramento (evitare il più possibile grandi appalti) e coinvolgimento finanziario diretto - responsabilità personale- di individui, famiglie e piccole e medie imprese locali: contributi in conto interessi.

Aspetti organizzativi e gestionali

Il Piano prevede la costituzione di una **struttura centrale dedicata e permanente** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e strutture regionali e comunali, di cui meglio si dice all'inizio delle Linee Guida.

Un progetto pilota per applicazione sperimentale del Piano su specifico territorio; legge speciale. Di cui all'appendice II.

Riferimenti generali

Agenda ONU 2030 per uno Sviluppo Sostenibile che prevede in particolare i seguenti obiettivi macro:

- punto 11 Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resistenti e sostenibili;
- punto 12 Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili;
- punto 13 Adottare misure urgenti per contrastare eventuali cambiamenti climatici e le loro conseguenze;
- punto 15 Proteggere, ripristinare e promuovere l'equilibrio degli ecosistemi terrestri, gestire correttamente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoli e fermare rischi per la biodiversità.

Agenda del Controesodo approvata dalla XVII Conferenza ANCI sui Piccoli Comuni (San Benedetto del Tronto il 30 giugno 2017) con, in sintesi, i seguenti obiettivi:

- 1 razionalizzazione dei Piani Sanitari Nazionali e Regionali;
- 2 riordino dei principi della normativa cd "buona scuola" per tenere conto delle specificità delle scuole delle zone interne e di montagna al fine di assicurare un livello di competenze e apprendimento in linea con gli standard nazionali;
- 3 rimodulazione dei contratti e convenzioni di trasporto pubblico locale per assicurare condizioni di mobilità interna adeguate;
- 4 mantenimento dei servizi postali esistenti con eventuale potenziamento del servizio offerto ai cittadini;
- 5 piena copertura e operatività dei servizi a larga banda;
- 6 semplificazione e informatizzazione dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese per favorire l'insediamento delle attività produttive;
- 7 sistemi di incentivazione monetaria e fiscale (fiscalità di vantaggio) compatibili con il quadro comunitario, capaci di sostenere le imprese locali nei settori agricoli, artigianato e turismo sostenibile.

Riferimenti normativi

- Legge 17 agosto 1942 n. 1150 e successive.
- Costituzione italiana, articoli 9, 76 e 87.
- Legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", articoli 14, 15, 16, 17 e 17 Bis.
- Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico

- o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967”.
- Circolare 6 aprile 1972, n. 117 del Ministero dell’Istruzione “Carta del Restauro 1972”, Allegato d) “Istruzioni per la tutela dei Centri storici”.
 - Legge 5 agosto 1978, n. 457 “Norme per l'edilizia residenziale”.
 - Decreto Ministeriale del MiBACT del 20 marzo 1980, che regola il regime autorizzativo in materia di interventi sui tratturi e dà la possibilità ai Comuni di presentare un proprio Piano-quadro sui tratturi.
 - DM del MiBACT del 22 dicembre 1983, che estende la tutela anche ai suoli tratturali delle Regioni Abruzzo, Puglia e Basilicata.
 - Legge del 31 gennaio 1994, n. 97, Nuove disposizioni per le zone montane.
 - L. 64/94.
 - Legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".
 - DPR del 6 giugno 2001 n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia” e successive modifiche e integrazioni.
 - Il programma d'azione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino, denominato "Appennino Parco d'Europa" previsto dalla Finanziaria del 2001 (Legge 23 dicembre 2000, n. 388 articolo 114 c. 11-13) che istituisce il Coordinamento nazionale dei tratturi e della civiltà della transumanza.
 - D.Lgs del 22 gennaio 2004 n° 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.
 - Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 14 gennaio 2008 “Norme tecniche per le Costruzioni”.
 - Circolare MiBAC nr. 26 del 2010.
 - Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 contenente gli indirizzi relativi alle “Linee guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008” e relativi allegati A, B, C.
 - NTC 2012.
 - D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 “Codice dei Contratti Pubblici” per gli articoli di pertinenza del
 - Legge, del 6 ottobre 2017 n° 158, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni".
 - DM 17/01/2018 art.84.
 - D Lgs 2/1/18 Codice della Protezione Civile.
 - D.MIT 30/4/20.
 - Accordo Coldiretti 19/5/20.

LINEE GUIDA per legislazione, pianificazione, programmazione

1- Gestione

Per le finalità del Piano è opportuno dotarsi di adeguata organizzazione tecnico-amministrativa nel contempo centralizzata e capace di interfacciarsi con Regioni, Comuni e ogni altro soggetto della P.A. Si ritiene che a tale scopo sia indispensabile una **Struttura Centrale dedicata e permanente** appoggiata al MiC, al Mit o all’Agenzia per la Coesione Territoriale; dotata di personale adeguatamente formato, reperibile soprattutto con la mobilità orizzontale, con la funzione di coordinamento e indirizzo di tutti i soggetti della pubblica amministrazione coinvolti, a partire dalle Unità Tecniche Regionali e Tecnico Finanziarie Comunali.

1.1. Data la molteplicità degli aspetti che sottendono al Piano si ritiene essenziale il supporto costante di un **Comitato Tecnico Scientifico interministeriale** operativo che preveda al suo interno, tra gli altri, rappresentanti tecnici di MiC, Mit, Mise e, Mef, Agenzia per la Coesione Territoriale, Conferenza Stato-Regioni, Associazione Comuni Italiani e Associazione Piccoli Comuni Italiani, Italia Nostra.

1.2. Tale struttura centrale, in collaborazione con gli altri organi dello Stato centrale e periferico, stabilirà le procedure amministrative del Piano, le priorità, l’allocazione delle risorse disponibili, i soggetti beneficiari. In particolare:

- a) procede alla ricognizione dei dati e degli studi esistenti inerenti conoscenza del territorio, del sottosuolo e del soprassuolo, delle caratteristiche idrogeologiche, sismiche e naturalistiche, del patrimonio edilizio urbanistico territoriale e, successivamente, ne coordina la prosecuzione e l’integrazione ove necessario;
- b) induce i comuni singoli o associati a studi volti a identificare e catalogare i beni storici sparsi insieme al proprio contesto di pertinenza; identificare le sopravvissute relazioni tra insediamento storico e suo contesto territoriale ovvero i percorsi storici: sentieri, mulattiere, rotabili; non di meno la toponomastica storica;
- c) opera la ricognizione dei quadri legislativi nazionali e regionali vigenti per coordinarli all’attuazione e finalità del Piano;
- d) redige criteri omogenei di intervento edilizio a partire, come riferimento principale, dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 contenente “Linee guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008” e relativi allegati A,B,C;
- e) informa circa le modalità operative di restauro finalizzato alla conservazione dei caratteri costruttivi e architettonici del patrimonio edilizio storico, dei caratteri ambientali e paesaggistici;
- f) coordina la manualistica sul recupero edilizio finora prodotta sia a livello nazionale sia locale (purché risultata efficace) in collaborazione con le Università italiane ed estere, procedendo alle necessarie integrazioni con particolare riguardo alle tecniche tradizionali locali; produce e adotta abachi di riferimento sia per opere edilizie sia per arredo urbano;

- g) induce i comuni a studiare e adottare tecnologie di illuminazione pubblica con colori caldi ed ambrati, adatti alla corretta percezione del contesto storico;
- h) induce i comuni interessati ad adeguare i rispettivi regolamenti edilizi;
- i) indica criteri per contestuali azioni di mitigazione delle alterazioni e miglioramento paesaggistico di edifici e aree alterate nei loro caratteri originari;
- l) pone specifica attenzione al criterio dei costi/benefici nella sequenza degli interventi volti alla riduzione della vulnerabilità sismica;
- m) redige i criteri di progettazione e di esecuzione nel rispetto del quadro normativo vigente;
- n) appronta strumenti di controllo sulla qualità dei progetti e degli interventi, in corso d'opera e post;
- o) cura specifica formazione dei tecnici pubblici e privati, progettisti e direttori dei lavori;
- p) opera ricognizione e coordina progetti e finanziamenti già in essere ai vari livelli territoriali riguardanti la difesa del suolo, la sismicità, l'idraulica, la pedologia, i boschi, le foreste, la silvicoltura e simili, nonché di tutti i settori economici incentivati e sostenuti con finanziamenti pubblici (edilizia, agricoltura, artigianato, industria, occupazione, turismo, cultura, istruzione, sociale, etc.), armonizzandoli alle finalità del Piano;
- q) assicura coordinamento degli interventi antisismici sul patrimonio edilizio anche perfezionando il c.d. Sisma Bonus; prevede soglia minima di sicurezza da raggiungere; assicura che gli interventi interessino intere porzioni di abitato o, al minimo, interi aggregati o unità strutturali (unità minime di intervento);
- r) individua, reperisce, appronta, eroga e controlla tutte le risorse finanziarie pubbliche e private interne al Piano, da utilizzare sia in conto capitale sia -prevalentemente- in conto interessi;
- s) individua ogni tipo di incentivo verso soggetti pubblici e privati;
- t) individui i criteri di ammissibilità per l'erogazione di contribuzione economico-finanziaria a soggetti pubblici e privati;
- u) predisporre apposite procedure amministrative unificate, sostitutive e non aggiuntive alle vigenti, nonché ineludibili sistemi di controllo della spesa e della qualità/efficacia degli interventi;
- v) predisporre i necessari protocolli e convenzioni d'intesa tra i diversi soggetti coinvolti pubblici e privati;
- z) coinvolge gli Ordini e i Collegi Professionali, le Università e gli Enti di ricerca per assicurare le particolari competenze necessarie secondo le indicazioni operative del MiBACT;
- w) promuove attraverso gli Ordini, i Collegi Professionali e le Università, in collaborazione e secondo le indicazioni e vigilanza del MiBACT, appositi corsi abilitativi di formazione e aggiornamento, anche con crediti formativi.

2- Operatività

2.1. E' opportuno che il Piano si articoli in tre livelli:

- a) livello statale, attraverso la citata Struttura Centrale dedicata e permanente quale struttura centrale unica;
- b) livello regionale mediante Unità Tecniche Regionali (UTR), per gli studi e i dati territoriali e socio economici del Piano;
- c) livello comunale mediante Unità Tecnico-Finanziarie Comunali (UTC), aventi funzione di sportello per il cittadino richiedente, sia come singolo che come comunità, associazione, impresa.

2.2. Il personale necessario ai vari livelli di cui al comma precedente sia reperito -attraverso razionalizzazione- tra quello già impiegato nella pubblica amministrazione.

2.3. Il Piano, inoltre, sia in fase di prevenzione che di emergenza e ricostruzione a seguito di sisma o simili, individui le priorità di intervento in funzione della pericolosità locale, della vulnerabilità e dell'esposizione; individui apposite aree operative dell'emergenza.

3- Prevenzione sismica

Cardine di tutta la strategia non può che essere la prevenzione, a sua volta incardinata, tanto per le norme tecniche quanto per l'organizzazione amministrativa, sul concetto della conservazione dei caratteri architettonici propri dell'edilizia storica. Non di meno con l'obiettivo di evitare abusi e lavori inefficaci. Pertanto:

3.1. la prevenzione sismica:

- a) deve avere quale obiettivo primario la salvaguardia delle vite umane e del patrimonio storico e ambientale;
- b) deve tenere nel debito conto la conservazione dei caratteri architettonici e paesaggistici, quali identità primaria e patrimonio indisponibile della Nazione operando secondo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 contenente le "*Linee guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008*" e relativi allegati A,B,C.; da applicare non solo ai beni vincolati bensì a tutta l'edilizia storica.
- c) deve riguardare anche i manufatti d'intorno agli edifici e Borghi, quali muri di sostegno e terrapieno, terrazzamenti, argini ponti in pietra o mattoni, e altre opere d'arte edilizia, anche ai fini della sicurezza pubblica e privata.

3.2. Il Piano, in collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero della Cultura, provvede a redigere e pubblicare le **Linee Guida per la valutazione univoca del rischio sismico** degli edifici di proprietà pubblica e privata presenti nelle aree a maggior rischio, compresi gli edifici monumentali e/o destinati al culto. Le Linee Guida per la valutazione del rischio sismico hanno l'obiettivo di definire la pericolosità, l'esposizione del patrimonio edilizio nonché i modelli di

vulnerabilità sismica speditivi e analitici e le relative procedure operative, attuate anche mediante predisposizione di schede sintetiche per la raccolta dei dati significativi.

3.3. La **vulnerabilità** va valutata, per l'edilizia residenziale o a essa assimilata, secondo il metodo speditivo indicato sulle "*Linee guida per la classificazione del rischio sismico delle costruzioni*" approvate con decreto del Ministero di Infrastrutture e Trasporti 28 febbraio 2017, n. 58 e successive modifiche, opportunamente integrato, prevedendo due classi di indicatori di vulnerabilità sismica. Nella prima classe gli indicatori siano proporzionati al costo medio della eliminazione/riduzione della corrispondente carenza costruttiva, col fine della stima dei costi parametrici di prevenzione; nella seconda classe gli indicatori siano correlati con l'intensità sismica attesa in funzione della pericolosità sismica e dell'esposizione, col fine della stima del danno atteso a seguito di un evento sismico.

3.4. La **valutazione speditiva della vulnerabilità degli edifici di culto** deve essere eseguita secondo le indicazioni presenti sulla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 "*Valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 14 gennaio 2008*" e successive modifiche e integrazioni.

3.5. Per le altre tipologie edifici utilizzano i riferimenti di cui alle vigenti norme tecniche approvate con D.M. 17 gennaio 2018 e successive modifiche e integrazioni.

3.6. La **pericolosità sismica** di base è definita secondo l'allegato allegato A alle Norme Tecniche per le Costruzioni approvate con D.M. 14 gennaio 2008 e successive modifiche e integrazioni.

3.7. Gli effetti co-sismici quali, tra gli altri, frane sismo-indotte e liquefazione, e di amplificazione sismica locale, dovranno essere valutati secondo studi di microzonazione.

3.8. E' necessario che entro ragionevole lasso di tempo le Regioni provvedano a elaborare le **mappe di microzonazione** di primo livello secondo le indicazioni degli "*Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica*" del Dipartimento di Protezione Civile e della Conferenza delle Regioni e Province Autonome (ICMS, 2008).

3.9. E' opportuno che entro i successivi 5 anni i Comuni provvedano ad elaborare gli studi di microzonazione sismica di secondo e terzo livello relativamente alle aree urbanizzate o suscettibili di urbanizzazione.

3.10. E' opportuno stabilire che in attesa di quanto qui indicato, gli **effetti sismici locali** siano valutati secondo l'approccio semplificato definito dalle richiamate Norme tecniche delle costruzioni e successive modifiche e integrazioni e, qualora non applicabile, mediante appositi studi di risposta sismica locale.

3.11. **L'esposizione dei fabbricati** finalizzata alla valutazione del rischio sismico viene valutata in relazione alla destinazione d'uso, definita ai sensi del decreto del Ministero di infrastrutture e Trasporti del 17 gennaio 2018 e successive modifiche e integrazioni, al numero degli occupanti e al valore del bene esposto.

3.12. I Comuni, coordinati dalla Struttura centrale, provvedono a individuare con codice univoco gli aggregati urbani e la loro articolazione in edifici, secondo i criteri definiti dal “Manuale della Scheda di agibilità” approvata con D.P.C.M. 5 maggio 2011 e successive modifiche e integrazioni.

3.13. La Struttura centrale, in collaborazione con le Regioni, provvede alla definizione di un disciplinare specifico per l'attuazione delle attività qui richiamate e provveda al recupero e alla sistematizzazione di un **Sistema Informativo Integrato** dei dati ricavati da precedenti campagne di rilievo di vulnerabilità sismica e microzonazione.

3.14. Sulla base dei dati del necessario **Sistema Informativo Integrato**, la Struttura centrale in collaborazione con il Ministero della Cultura redige **graduatorie di rischio sismico** sulla base della valutazione speditiva del rischio sismico; dette graduatorie, distinte per Regione, sono finalizzate alla programmazione economica dei finanziamenti per il miglioramento sismico degli edifici di proprietà pubblica di interesse storico e a costruzioni con funzioni pubbliche o strategiche.

3.15. I fondi che saranno assegnati agli enti proprietari in base alle graduatorie di rischio - di cui al precedente punto - è bene non siano utilizzati per la sola progettazione bensì anche per il conseguente intervento di miglioramento per evitare gli abusi e le incongruenze verificatesi nel passato.

3.16. Gli edifici pubblici di interesse storico possono essere ammessi a finanziamento solo se già oggetto di valutazione speditiva del rischio sismico, anche qui per evitare le incongruenze frequenti del passato.

3.17. I dati del Sistema Informativo Integrato vanno sistematicamente aggiornati a seguito di interventi sugli edifici.

3.18. Sulla base degli studi del rischio sismico degli edifici, è necessario che siano predisposte, a cura della Struttura centrale in collaborazione Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, del Dipartimento della Protezione Civile e del Ministero della Cultura, graduatorie di rischio sismico, distinte per Regione, da utilizzare per il finanziamento degli interventi pubblici e privati.

3.19. Gli interventi per la **riduzione del rischio sismico** degli edifici privati vanno realizzati attraverso il meccanismo che prevede il finanziamento dei lavori con una detrazione fiscale funzione del livello di rischio ottenuto dopo l'intervento, come previsto dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti 28 febbraio 2017 e successive modifiche e integrazioni, con le seguenti specifiche:

a. siano integrati con le presenti disposizioni per la **mitigazione del rischio sismico**,

b. siano basati sulle graduatorie di rischio sismico degli edifici privati determinate a cura di Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, del Dipartimento di Protezione Civile e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali con precedenza per gli edifici ricadenti nelle aree ad elevato rischio sismico,

c. gli incentivi non siano limitati nel tempo bensì siano strutturali, costanti nel lungo periodo, con l'obiettivo di conseguire la messa in sicurezza dell'intero patrimonio edilizio dei Borghi,

d. gli incentivi siano determinati sulla base del numero delle unità immobiliari e della loro superficie, integrabili con le disposizioni per gli interventi di ricostruzione dopo un evento sismico, riguardino la progettazione, basata su costi standard facilmente verificabili e tengano conto della qualità di esecuzione, con opportune verifiche in corso d'opera, al fine di conseguire risultati omogenei ed efficaci;

e. gli interventi siano realizzati su edificio isolato intero, su interi aggregati edilizi ovvero su unità strutturali, individuate secondo i criteri del "Manuale della Scheda di agibilità" approvata con D.P.C.M. 5 maggio 2011 e successive modifiche e integrazioni;

f. gli interventi siano comunque informati a criteri conservativi e restaurativi degli elementi costruttivi storici, strutturali e di finitura; scaturiscano da **approccio analitico e progettuale interdisciplinare delle singole strutture edilizie**;

g. nel caso di edifici più recenti realizzati specie dagli settanta del XX secolo all'interno o a ridosso dell'edificato storico dei borghi, privi di valore architettonico e privi di caratteristiche antisismiche, sia consentita la demolizione o demolizione con ricostruzione, tali comunque da garantire miglioramento e recupero del contesto storico-paesaggistico e ambientale.

4- Emergenza

Sempre problematica è la fase di emergenza che quindi richiede particolare attenzione sulla base delle esperienze fatte. Ne derivano le seguenti raccomandazioni.

4.1. Per tutte le zone a rischio sismico sia predisposto un **piano di emergenza** che individui, nelle immediate vicinanze dei centri, aree per la realizzazione degli insediamenti residenziali e commerciali provvisori, preferibilmente già urbanizzate, che dovranno comunque essere sicure quanto a stabilità dei terreni, dovranno evitare eventuali aree archeologiche, dovranno rispettare i sistemi paesaggistico-ambientali; le realizzazioni emergenziali devono avere carattere di amovibilità.

4.2. Nel caso sia necessaria la realizzazione di strutture provvisorie, abitative, commerciali, sociali, sia consentito esclusivamente l'utilizzo di **strutture in legno**, anche prefabbricate, con tipologie e caratteristiche prestazionali predefinite.

4.3. Nel caso di comprovata necessità di realizzare insediamenti più complessi con relative nuove urbanizzazioni, sia comunque garantito il rispetto dei criteri dei punti precedenti anche nel caso di applicazione di normativa emergenziale in deroga.

5- Ricostruzione post sisma

5.1. Nei casi di terremoti distruttivi, la pronta rimozione delle macerie è necessario che comunque comporti:

- a) l'esame delle macerie con recupero e classificazione di materiali e reperti di pregio, come specificato dalla citata Direttiva Mibac;
- b) il rilievo delle strutture murarie superstiti del piano terra, sottostanti e fondamenta, per eventuale utilizzo (reinnesto) della nuova costruzione ove possibile;
- c) la individuazione o realizzazione di idonei depositi per i materiali recuperati e, nel caso di opere d'arte, opportunamente climatizzati e disinfestati.

5.2. Per gli edifici distrutti o gravemente danneggiati privi di valore storico o pregio architettonico la eventuale ricostruzione può mutare ubicazione e forma in funzione del buon inserimento nel contesto storico-paesaggistico e ambientale e nel rispetto delle norme urbanistiche vigenti.

5.3. La ricostruzione di isolati e nuclei storici totalmente distrutti o irrecuperabili in quanto gravemente danneggiati, avvenga mediante Piano di Recupero o Piano di Ricostruzione; l'intervento in ogni caso rispetti il precedente sedime, forma, altezza e morfologia delle facciate, desunte da rigorosa indagine storica iconografica e fotografica; sia consentito eliminare eventuali stratificazioni/aggiunte ritenute non compatibili; **gli interni potranno essere a pianta libera.**

5.4. Ogni progetto post-sisma sull'edificio è necessario sia preceduto da adeguata **indagine storico-critica** che individui nel Borgo, come nei singoli edifici, tutti gli elementi di pregio storico, architettonico, storico-artistico, paesaggistico, al fine di garantirne la conservazione, il consolidamento, il recupero e il riuso; questa valutazione preventiva, unitamente alle conoscenze prestazionali delle apparecchiature murarie e delle strutture tipiche di ciascun luogo e al riconoscimento dei singoli elementi strutturali, è indispensabile anche ai fini della comprensione del comportamento statico e dinamico degli edifici; conoscenze utilissime per garantire progetto di consolidamento ad un tempo efficace ed economico (di spesa strettamente necessaria).

5.5. La valutazione storico-critica individua:

- a) le strutture di edifici non consolidabili e che necessitano di essere sostituite nel rispetto della compatibilità chimico-fisica e meccanica delle parti rimanenti e nel rispetto e del minimo intervento; è bene comunque sia garantita la riconoscibilità e rinnovabilità di tali parti aggiunte;
- b) la predetta sostituzione di parti strutturali (pannelli murari, solai, tetti), dovrà avvenire impiegando materiali compatibili e con presidi antisismici che garantiscano il miglioramento del comportamento dell'intera struttura.

5.6. Gli interventi di consolidamento di edifici, aggregati edilizi, nuclei, complessi, borghi o centri storici, saranno realizzati con il miglioramento sismico, da preferire a qualsiasi altro tipo di intervento, e dovranno conservare quegli elementi costitutivi che determinano i loro valori storico-artistici e architettonici quali murature portanti tradizionali, anche in faccia vista, orizzontamenti e pavimenti, sistemi di copertura, decorazioni, elementi di finitura che presentino un carattere testimoniale di particolari tecniche e tipologie con un valore storico.

5.7. Interventi di isolamento sismico e di dissipazione sismica sono da valutare caso per caso.

5.8. Anche in fase di “ricostruzione” il riferimento per la progettazione e realizzazione degli interventi sia “Linee guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008” e relativi allegati A, B, C in armonia con la normativa sismica vigente.

5.9. Gli interventi devono interessare l'intero aggregato o, in caso di eccessiva complessità, le unità strutturali (unità minime di intervento) all'interno dell'aggregato; queste ultime sono costituite da uno o più edifici ma devono essere trattate sempre in visione complessiva anche per garantire sicurezza urbana. Nel caso di edifici singoli cioè isolati, l'Unità Minima di Intervento sia lo stesso edificio singolo.

5.10. Per gli edifici, gli aggregati e le unità strutturali prive di proprietari o con proprietari inattivi, serve sia garantito comunque **intervento strutturale unitario** applicando il potere sostitutivo da attuarsi a cura del Comune. Analoga agibilità anche per fondi agricoli inattivi.

5.11. I necessari **adeguamenti tecnologici e funzionali** (impianti, ascensori, infissi esterni, etc.) e gli interventi per diversamente abili, occorre siano inseriti sempre nel rispetto del contesto storico-architettonico e paesaggistico dell'edificio e del luogo.

5.12. Nei casi in cui Borghi o parti di essi non siano recuperabili -per minor interesse storico, artistico e urbanistico, per scarsità di popolazione residente, per quantità di edifici danneggiati irreparabilmente- si potrà prevedere la conservazione del **rudere** con trattamento anche dell'intorno tale da garantirne l'inserimento nel contesto paesaggistico -fatta sempre salva la messa in sicurezza. Ciò è da preferire alla demolizione con rimozione delle macerie.

5.13. Il trattamento del rudere, consentirà il rispetto della storia dell'insediamento, del suo tessuto, dei suoi monumenti e del suo vissuto, e potrà andare a costituire parte di parchi storici ad arricchimento culturale dei territori.

5.14. E' bene non siano previsti incrementi di volumetria; invece sono da consentire eventuali riordini di sagome nel restauro e conservazione di edilizia storica.

6- Strumenti economici e finanziari

Un così ambizioso programma che vuole favorire il mantenimento della popolazione residente, favorire il ripopolamento, confermare i servizi esistenti e aggiungerne, facilitare l'accessibilità, deve necessariamente dedicare grande attenzione ai canali finanziari atteso che la vastità del Patrimonio (Centri Storici, Borghi e ben individuati sparsi su tutta la Penisola) mai potrà essere apprezzabilmente salvaguardata solo con le risorse pubbliche peraltro calanti.

6.1. Quindi è opportuno che il Piano debba:

a) individuare tutti **canali di finanziamento esistenti compatibili** con le finalità del Piano per convogliarli in modo organico nell'azione di prevenzione sismica e conservazione storico-architettonica, ambientale e paesaggistica; tra questi in primis il Super Sisma Bonus, con i dovuti

correttivi tecnici e finanziari per renderlo più efficace, e il Super Eco Bonus; non di meno i finanziamenti in favore dei più diversi settori economici, di determinate categorie, di specifiche aree;

b) promuovere e coordinare **altri strumenti** esistenti quali, tra altri possibili:

i. credito agevolato, fondiario e simili;

ii. fiscalità di vantaggio per residenza e attività lavorative o socio-culturali;

iii. abbattimento degli oneri urbanistici per lavori edilizi;

iv. agevolazioni tariffarie sui servizi a rete;

v. cessione di credito;

vi. credito di imposta;

c) **Strumenti innovativi** quali:

i. misure finanziarie straordinarie post Covid 19 compresi Pnrr e Next Generation Eu;

ii. convenzioni speciali pubblico-privato per cittadini non capienti e soli: cessione di proprietà con usufrutto vita natural durante;

iii. possibilità per l'ente pubblico di acquisire a costo zero o simbolico immobili abbandonati;

iv. possibilità per l'ente pubblico di rivendere anche a titolo gratuito, a condizione che entro 2/3 anni debbano essere completate opere di consolidamento e restauro edilizio di tipo conservativo a spese del nuovo acquirente fino al conseguimento del certificato di agibilità;

v. "Reddito di residenza attiva", fondi destinati a coloro i quali intendono cambiare residenza dalla città al Borgo e aprirvi attività economica (commerciale, imprenditoriale, professionale, etc.) per almeno un quinquennio; procedura già autorizzata dal MISE e in essere in diverse Regioni; possibilità di aggiungere sgravi fiscali;

vi. garanzia finanziaria tramite gli stessi immobili recuperati dal Piano;

vii. fondi di investimento; fondi assicurativi, associativi, previdenziali; soggetti economici di impresa. Sempre che per lavori e usi compatibili con la conservazione dei caratteri dell'edilizia storica: usi abitativi, ricettivi, lavorativi, sportivi, culturali, sociali, sanitari, creativi, etc;

viii. Found raising internazionale per Borghi o luoghi che rivestano particolare singolarità e interesse;

ix. Ulteriori e speciali benefici fiscali, tariffari e amministrativi, per i borghi o comuni inseriti nei Parchi/Aree Protette e nei casi di adesione a Piani/Progetti su interi Borghi e interi agglomerati.

7- Azioni macroeconomiche di sostegno degli Enti pubblici

Chiunque si occupa di questo argomento ha compreso che l'abbandono o semiabbandono dei territori marginali, dei Borghi e dei Centri Storici deriva da fattori macroeconomici e geopolitici epocali difficilmente controvertibili, tra tutti il fatto che il cibo oggi proviene con maggiore convenienza da mercati industriali e globali. Proprio per questa oggettiva difficoltà, la necessità e il desiderio che il Patrimonio comunque non vada perduto (causa di ulteriori diseconomie macro), impongono la realizzazione di facilitazioni logistiche che ne incrementino l'appetibilità. Almeno in buona parte.

7.1. Al fine di favorire il mantenimento di residenti e il ripopolamento dei Borghi e per aumentare la redditività dei capitali pubblici e privati investiti, è necessario un intervento organico degli enti pubblici volto a realizzare nei vari territori:

- a) servizi di base, farmacia, banca/posta;
- b) telecomunicazioni, telelavoro;
- c) viabilità;
- d) car sharing e simili;
- e) mezzi di trasporto pubblico nei Borghi inglobati nelle aree metropolitane e tra i Borghi organizzati "in rete";
- f) sentieristica e piste ciclo-pedonali, ippiche e, ove possibile, per lo sci di fondo;
- g) conferimento di proprietà pubbliche nel Piano;
- h) difesa del suolo;
- i) orientamento nei Borghi di strutture sanitarie e assistenziali esistenti, nonché di ogni altro servizio o struttura pubblica;
- l) orientamento nei Borghi dei finanziamenti e incentivi già esistenti in favore di settori economici;
- m) riconoscimento del valore sociale del presidio territoriale insito nell'insediamento rurale e montano;
- n) sostegno alle produzioni tipiche di ogni territorio;
- o) sostegno alla natalità;
- p) difesa dalla parcellizzazione dei terreni;
- q) alleanza organica con arte e artisti;
- r) alleanza organica con le proloco;
- s) contatti con le comunità dell'emigrazione italiana.

8 - Strutture e procedure amministrative

Al pari delle facilitazioni economiche e logistiche, una procedura amministrativa non scoraggiante si impone con oggettività, sia pure nelle garanzie delle dovute efficacie di controllo di qualità.

8.1. Il ruolo centrale di coordinamento sia comunque assicurato dalla Struttura di Missione che d'intesa con gli altri organi della p.a. individua le procedure burocratiche del Piano.

8.2. Le Regioni, nel predisporre le apposite Unità Tecniche Regionali (UTR), usino esclusivamente personale già dipendente della pubblica amministrazione, opportunamente incentivato e formato, al fine di limitare spese non direttamente produttive. Inoltre:

a) forniscano ai Comuni quanto necessario in termini di conoscenze, dotazioni strumentali, personale e risorse; coordinino e supportino quanto eccede le competenze e possibilità dei singoli Comuni;

b) esercitino la vigilanza su tutto il Piano, per quanto attiene al proprio territorio e, ove necessario, il potere sostitutivo in caso di inadempienze da parte dei Comuni;

c) individuino d'intesa con i Comuni le azioni macroeconomiche, strategiche e infrastrutturali del Piano, coordinate dalla Struttura di Missione;

8.3. I Comuni parimenti alle Regioni, predispongano le apposite Unità Tecnico-Finanziarie Comunali (UTC), esclusivamente con personale già dipendente della pubblica amministrazione, opportunamente incentivato e formato, anche accorrandosi funzionalmente in più Comuni. Inoltre:

a) provvedano prontamente alla perimetrazione dei borghi e all'individuazione sul territorio dei manufatti di interesse storico da inserire nel Piano, **aggiornando di conseguenza il Prg o Strumento Urbanistico Generale**, dandone comunicazione alla Struttura di Missione;

b) ricevano e curino le istanze dei cittadini ai sensi del Piano, dalla presentazione della documentazione richiesta per il rilascio dell'autorizzazione ai lavori, per i controlli e per l'assistenza post cantiere;

c) curino che ogni azione di prevenzione sismica o post-sisma sugli edificati, sia accompagnata da ricognizione critica di urbanizzazioni e infrastrutture: strade, pavimentazioni, arredo urbano, illuminazione pubblica, verde attrezzato, tecnologie telematiche e telecomunicazioni, elettricità ed energia; in ciò i Comuni agiscano d'intesa con gli enti gerarchicamente superiori nonché con le aziende/enti erogatori di servizi pubblici a rete e opere pubbliche, comunque sempre nell'ottica della tutela dei caratteri storici, paesaggistici e ambientali;

d) curino ricognizione e adeguamento dei servizi (socio-sanitari, scolastici, sportivi, ricreativi, postali etc.), anche operando d'intesa coi Comuni vicini ed enti superiori diversi, secondo omogeneità socio-territoriale e previsioni strategiche;

e) curino e varino, sempre d'intesa con gli enti superiori e consorziandosi ove occorra, programmi di miglioramento e adeguamento della viabilità, dei mezzi di trasporto pubblico, della sentieristica e delle piste ciclo-pedonali, ippiche e, ove possibile, per lo sci di fondo;

- f) assicurino e curino che il personale dipendente, o comunque collaboratore dedicato al Piano, sia preparato tecnicamente e culturalmente per le finalità del Piano stesso, anche attraverso specifici programmi di formazione e aggiornamento d'intesa con gli enti superiori; assicurino la continuità e omogeneità di azione del Piano negli anni;
- g) recepiscano linee guida per la conservazione dei caratteri architettonici dell'edilizia storica redatti dalla Struttura di missione d'intesa con il MiC;
- h) favoriscano studi sui singoli Borghi, progetti unitari di consolidamento e di restauro basati sui costi unitari sommari per singolo isolato (aggregato) e /o per unità minime di intervento;
- i) potenziamento Soprintendenze.

9 - Azione dei privati cittadini

9.1. Il singolo cittadino, anche in associazione di proprietari, rivolge al Comune domanda di adesione al Piano e la correda coi documenti che verranno specificati; non è consentito agli uffici pubblici richiedere ai cittadini documenti già in loro possesso a vario titolo o in possesso di altri organi della Pubblica Amministrazione.

9.2. L'attività edilizia è sottoposta all'ordinario regime giuridico amministrativo anche se il Piano dovrà avere potere di unificare procedure e competenze; il titolo edilizio comunale sia unico e contenga tutti gli altri eventuali pareri; il Piano preveda forme di conferenze di servizio permanenti presso i Comuni per l'esame delle istanze, dei progetti e dei piani e recepisca l'Autorizzazione Paesistica semplificata dal D.P.R.31/2017. Rimane ferma nelle conferenze di servizio la prevalenza del parere dei rappresentanti delle singole competenze.

10 - Fondo Nazionale di Sostegno

1- E' quindi opportuno istituire un Fondo Nazionale di Sostegno per il PNRB, articolato nei livelli regionali e comunali, su cui convergere capitali di ogni provenienza, fondi pubblici di ogni tipo, fondi dell'Unione Europea, Fondazioni, Fondi Italiani pubblici e privati, azionariato, assicurativi e simili, comunque interessati al Piano e con esso compatibili.

11 - Decreti attuativi

11.1-Su impulso della Struttura di Missione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri di concerto con il Mibact e con altri Ministeri eventualmente interessati, con propri decreti attuativi può specificare procedure, metodologie di intervento e quanto altro si renda necessario per l'attuazione del Piano.

APPENDICE I

PROGETTO PILOTA DI APPLICAZIONE DEL PIANO BORGHI SU AREA CAMPIONE

Si può ipotizzare applicazione pratica del Piano Borghi su un'area campione, dieci/venti comuni di una valle o di un'area montana.

In tal caso gli atti necessari, che andrebbero sostenuti da apposita **legge speciale**, sono:

- 1-1 Individuazione obiettivi.
 - a. **Riuso edilizia storica abbandonata o sottoutilizzata**: centri storici, borghi e beni sparsi, in breve chiamati Patrimonio.
 - b. **Riequilibrio territoriale** dopo cent'anni di urbanesimo: ripopolamento aree economicamente marginali;
 - c. contribuire alla **autonomia alimentare, autonomia energetica** nazionali.
- 1-2 Fissazione criteri restaurativi del recupero edilizio e del consolidamento sismico; rimozione contestuale degli edifici e degli apparati incongrui.
- 1-3 Perimetrazione/individuazione aree e beni soggetti ai benefici del Piano.
- 1-4 Modello istituzionale e intese istituzionali:
 - a. convenzioni tra comuni e enti sovraordinati, con i privati, con le aziende di servizi pubblici, con gli organi dello stato coinvolti: governo, soprintendenze, università, ordini professionali;
 - b. rimodulare le leggi in materia fiscale, sicurezza, igiene, sanitarie, edilizie, urbanistiche, alla luce delle caratteristiche fisiche dell'architettura storica e alla luce delle finalità del Piano;
 - c. accordi, programmi, piani.
- 1-5 I Comuni si uniscono in coordinamento dotato di **Ufficio del Piano Borghi**.
- 1-6 I Comuni provvedono ai rispettivi censimenti di beni architettonici storici (centri storici, borghi, beni individuati), distinguendovi quelli già recuperati/restaurati e in uso da quelli abbandonati e fisicamente in deperimento e, tra questi, quelli disponibili per eventuali **interessati**.
- 1-7 I Comuni procedono al perfezionamento dei censimenti di cui al punto precedente e punto successivo, d'intesa con soprintendenze, enti locali, università, associazionismo.
- 1-8 Censimento dei beni archeologici, artistici e naturalistici.
- 1-9 Censimento delle attività economiche presenti e di quelle scomparse.
- 1-10 Comuni ed enti locali curano la formazione/aggiornamento culturale del proprio personale destinato alla attuazione del Piano Borghi.
- 1-11 Strategie per favorire **accessibilità** e appetibilità dei borghi, in particolare:
 - a. garantire i servizi di base;
 - b. migliorare la rete stradale, le telecomunicazioni e la rete di trasporto pubblico;
 - c. incentivare il mondo economico per realizzare e gestire nell'area campione servizi commerciali e socioculturali (palestra, incontri, spettacoli, biblioteca, piscina, ricreazione, spettacoli, cultura, etc.) ricavati nel Patrimonio.

1-12 Predisposizione di bandi rivolti a tre filoni di interessati: **a- imprese e privati cittadini** e loro libere forme associative (sportive, ricreative, culturali, sindacali, professionali, **proloco**, etc); **b- soggetti pubblici** (enti locali, sanità, università istruzione formazione, organi decentrati dei ministeri, previdenza, assicurazioni, risparmio, etc); **c- aziende di servizi pubblici** (strade, gas, luce, nettezza urbana, acqua, telecomunicazioni, trasporti, comunità montane, etc).

a- Imprese e privati cittadini potranno godere (in cambio di residenza e lavoro, restanza o ritorno) di:

a-1 credito agevolato

a-2 sgravi fiscali (su imu e attività economiche), flat tax minima

a-3 sgravi tariffari (telecomunicazioni, Nu, elettricità, gas, acqua, etc.)

a-4 quasi gratuità di permessi a costruire e oneri concessori

a-5 lavoro a distanza

a-6 riduzione tariffe trasporti

a-7 bonus neonati

a-8 altri bonus

a-9 premialità fiscale ai pensionati rientranti; agli emigrati rientranti, ai nuovi residenti

a-10 agevolazione speciale per riuso edilizia storica

a-11 cessione di credito e credito di imposta

a-12 contributi in conto interessi.

b-

b-1 I soggetti pubblici e di servizi pubblici sono invitati a ripensare proprie sedi o comunque sedi di competenza, alla luce degli immobili offerti negli elenchi di cui ai precedenti punti **9-6, 9-7**.

b-2 La raccolta finanziaria associativa (fondi pensionistici, previdenziali, assicurativi, professionali, di risparmio) è invitata e incentivata a ripensare i propri investimenti secondo le finalità del Piano. Appositi incentivi.

b-3 Gli istituti di credito elaborano proprie proposte -specie per giovani coppie- con finalità di riuso dell'edilizia storica, in ciò ricevendo sgravi fiscali.

b-4 Tutti i finanziamenti e benefici pubblici già destinati a settori produttivi (industria, artigianato, agricoltura, pesca, allevamento, trasporti, energia, ricettivo), stabiliscono priorità in favore delle rispettive attività che ricadono nei territori marginali e recuperano edilizia storica, secondo le finalità del Piano.

b-5 I Comuni sono agevolati ad acquisire proprietà abbandonate e conferirle a soggetti attivi nel restauro e riuso di cui sopra; i Comuni e gli enti pubblici conferiscono proprietà pubbliche o uso di beni pubblici secondo le finalità del Piano.

b-6 Curano la sentieristica (pedonale, bike, cavallo) e le strade comunali.

b-7 Curano nei limiti del possibile la permanenza nei territori marginali di:

1 Farmacia

2 Scuola primaria

3 Ufficio postale

4 Servizi commerciali e socioculturali.

- b-8** Eventuali stanziamenti di denaro pubblico per il Piano Borghi sono:
- a** prioritariamente destinati ai precedenti punti 1-7, 1-8, 1-9, 1-10, 1-11, 1-12;
 - b** destinati ai privati cittadini (famiglie e imprese) solo in conto interessi.
- b-9** Nei lavori edilizi afferenti il Piano Borghi saranno evitate grandi concentrazioni su imprese esecutrici e progettisti bensì favorendo interventi e prestazioni individualizzate, soprattutto locali ove presenti, sul singolo promotore/proprietario.
- c-1** Le aziende di servizi pubblici sono invitate a ripensare proprie sedi come al precedente punto **1-12 b-1**;
- c-2** sono tenute a realizzare le proprie opere infrastrutturali tenendo in massima considerazione l'impatto paesaggistico ed estetico sui singoli territori di volta in volta interessati.

NOTA BENE

Mentre l'attuazione sperimentale di cui alla presente Appendice e non di meno il Piano vero e proprio necessitano di tempi adeguati e ulteriori specifiche di maggiore dettaglio, **nell'immediato** sono possibili e auspicabili azioni legislative, con particolare riguardo alla **fiscalità di vantaggio**, per tamponare il costante spopolamento delle aree interne con particolare riguardo alle zone montane quali:

- drastica riduzione dei carichi fiscali di ogni tipo, anche sulle tariffe di acqua, luce, gas, telecomunicazioni, nettezza urbana, per i residenti e per le attività economiche;
- facilitazioni creditizie;
- abolizione oneri sulle attività edilizie di recupero/restauro/consolidamento anche con cambio di destinazione d'uso;
- mantenimento e/o riattivazione dei servizi di base e di prima necessità;
- miglioramento del trasporto pubblico di collegamento con i centri abitati maggiori.

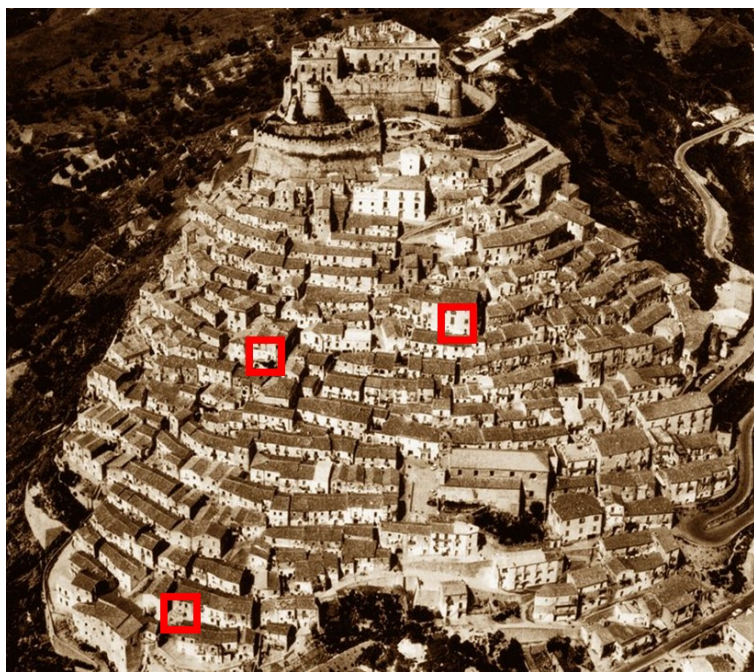
APPENDICE II

APPUNTI SULLE MODALITA' APPLICATIVE DEL SISMA BONUS E DELL'ECOBONUS NEI BORGHI, NEI CENTRI STORICI MINORI E NEI MANUFATTI EDILIZI COMPLESSI

Tra i principali obiettivi del Piano Borghi ci sono la salvaguardia del patrimonio storico architettonico e la sicurezza sismica, aspetti senza i quali gli altri obiettivi del Piano non potrebbero essere perseguiti.

Per la particolare conformazione urbanistica, morfologica, geologica e tipologica del costruito dei Borghi e dei centri storici minori (ma anche dei centri storici maggiori e degli edifici complessi), il sisma e l'eco bonus non sono applicabili efficacemente così come questi due strumenti sono stati studiati.

Il sisma bonus infatti, strumento indifferente alle diverse caratteristiche del terreno di un centro abitato, può funzionare adeguatamente per i condomini (edifici singoli) mentre nei Borghi non tiene conto delle diverse pericolosità da aggregato ad aggregato; non tiene conto che le domande possono facilmente rimanere casuali ovvero non comprendenti la necessaria unità strutturale dell'intervento. Cose per cui non si può assolutamente raggiungere l'efficacia che si richiede anche rispetto alla vulnerabilità urbana e alle possibili "vie di fuga".

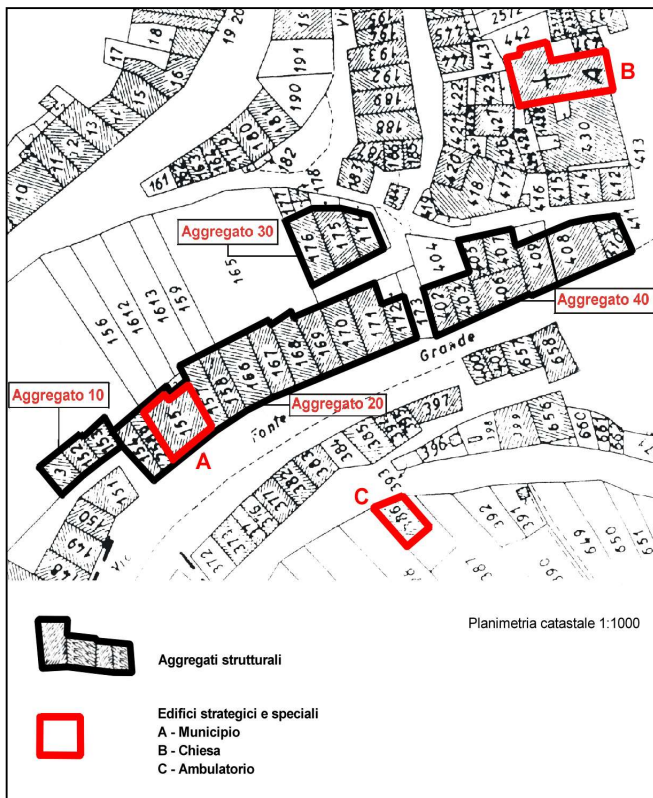


Rocca Imperiale (Cosenza)

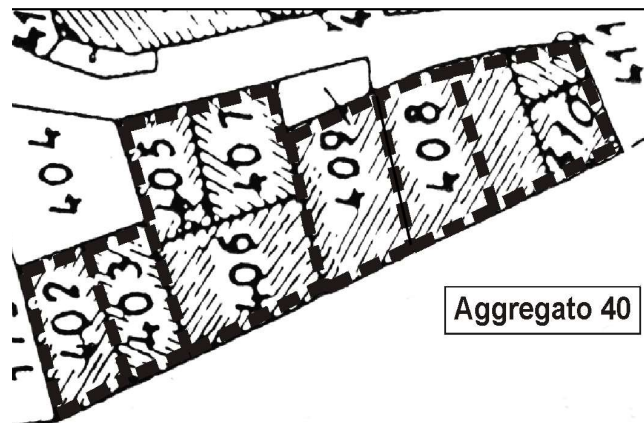
Supponiamo ad esempio che nel centro storico di Rocca Imperiale siano presentate solo tre domande relative a tre edifici all'interno di altrettanti aggregati strutturali. In questo caso il sisma bonus sarebbe assolutamente inefficace anche per gli stessi tre edifici per i quali si riuscisse a realizzare l'intervento. Infatti in caso di terremoto l'alta vulnerabilità degli edifici contermini comprometterebbe anche quelli migliorati sismicamente e, a livello complessivo, il risultato sarebbe un mero spreco di risorse.

A ciò va aggiunto il fatto che il miglioramento di due classi di vulnerabilità per ottenere il contributo massimo non garantisce sempre una adeguata sicurezza; se si parte infatti da un livello molto basso (caso assai frequente nei borghi), il raggiungimento di due livelli superiori difficilmente può ottenere un miglioramento sismico significativo.

Da un punto di vista operativo i Comuni (essenziali per l'attuazione del Piano), dovrebbero procedere preliminarmente con la redazione del cosiddetto *Catasto Aggregati/Edifici*, operazione molto semplice e alla portata dei pur sguarniti uffici tecnici comunali (figure essenziali sono il tecnico comunale e la guardia comunale), azione indispensabile per la gestione tecnica dell'emergenza e della ricostruzione post sisma.



Tav. 1 – Individuazione aggregati strutturali nell’ambito della planimetria catastale. Per aggregato strutturale si intende un insieme di uno (caso C) o più edifici tra loro collegati strutturalmente, in genere coincidente con un isolato. Vanno considerati a sé stanti anche aggregati con collegamenti “deboli” (caso Aggregati 10 e 20).



Tav. 2 - Individuazione degli edifici nell’ambito dell’aggregato strutturale. L’individuazione degli edifici all’interno dei singoli aggregati è un’operazione da effettuare con particolare attenzione in quanto non sempre le particelle catastali coincidono con gli edifici.

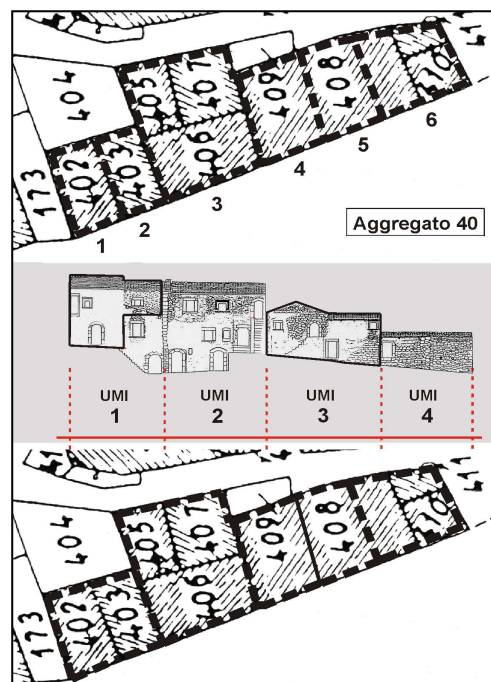
SCHEDA DI 1° LIVELLO DI RILEVAMENTO DANNO, PRONTO INTERVENTO E AGIBILITÀ PER EDIFICI ORDINARI NELL’EMERGENZA POST-SISMICA (AeDES 02/2000)

SEZIONE 1 Identificazione edificio		IDENTIFICATIVO SCHEDA	
Provincia:		Rilevatore:	Scheda Data
Comune:		IDENTIFICATIVO EDIFICIO	
Frazione:		Istat Reg. Istat Prov. Istat Comun.	N° aggregato N° edificio
Indirizzo		Altri codici Istat	
1 <input type="radio"/> via		1 <input type="radio"/> Isolato	Codice di Località
2 <input type="radio"/> corso		2 <input type="radio"/> Interno	Sezione di censimento
3 <input type="radio"/> vicolo		3 <input type="radio"/> D'estremità	Rif. in carta N° carta
4 <input type="radio"/> piazza		4 <input type="radio"/> D'angolo	Foglio Mappale
5 <input type="radio"/> località	Num. civico	Dati Catastali: Particelle	
Denominazione edificio o proprietario		Codice Uso	
		SI	

Fotocopia dell’aggregato strutturale con identificazione dell’edificio

Aggregato 40

Tav. 3 - Scheda di 1° livello di rilevamento danno, pronto intervento e agibilità per edifici ordinari nell’emergenza post sismica. L’individuazione degli aggregati e degli edifici, va riportata nella Sezione 1 della scheda prestando particolare attenzione all’individuazione numerica degli edifici nell’ambito dell’aggregato.

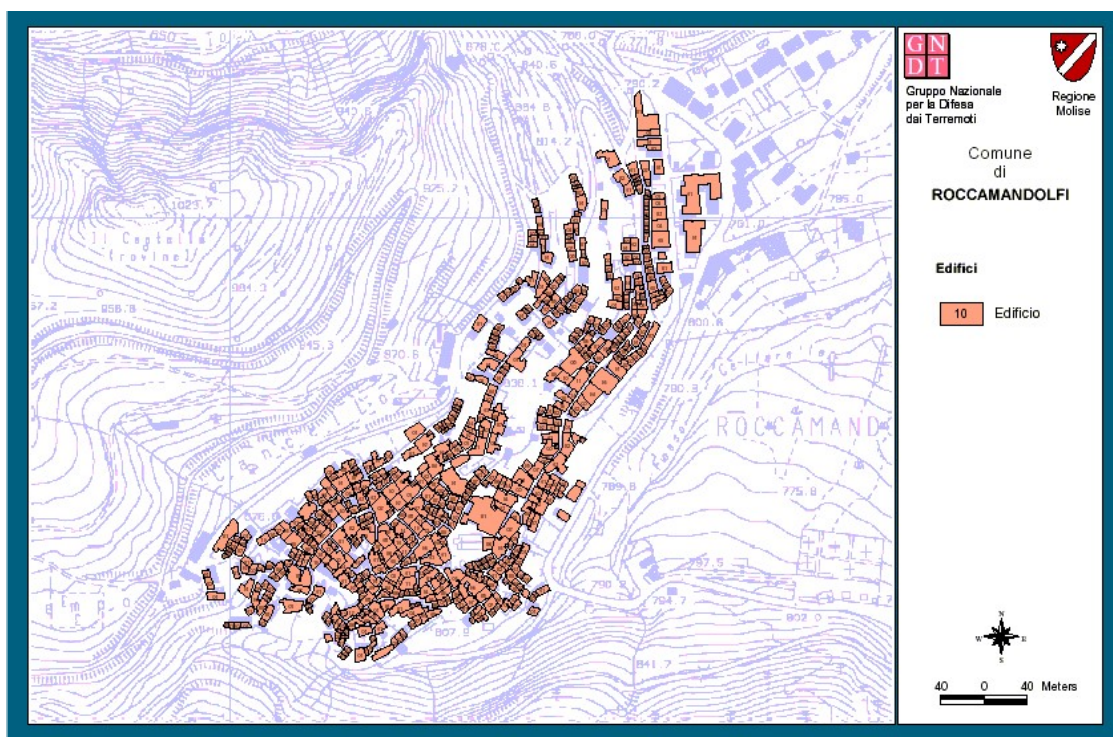
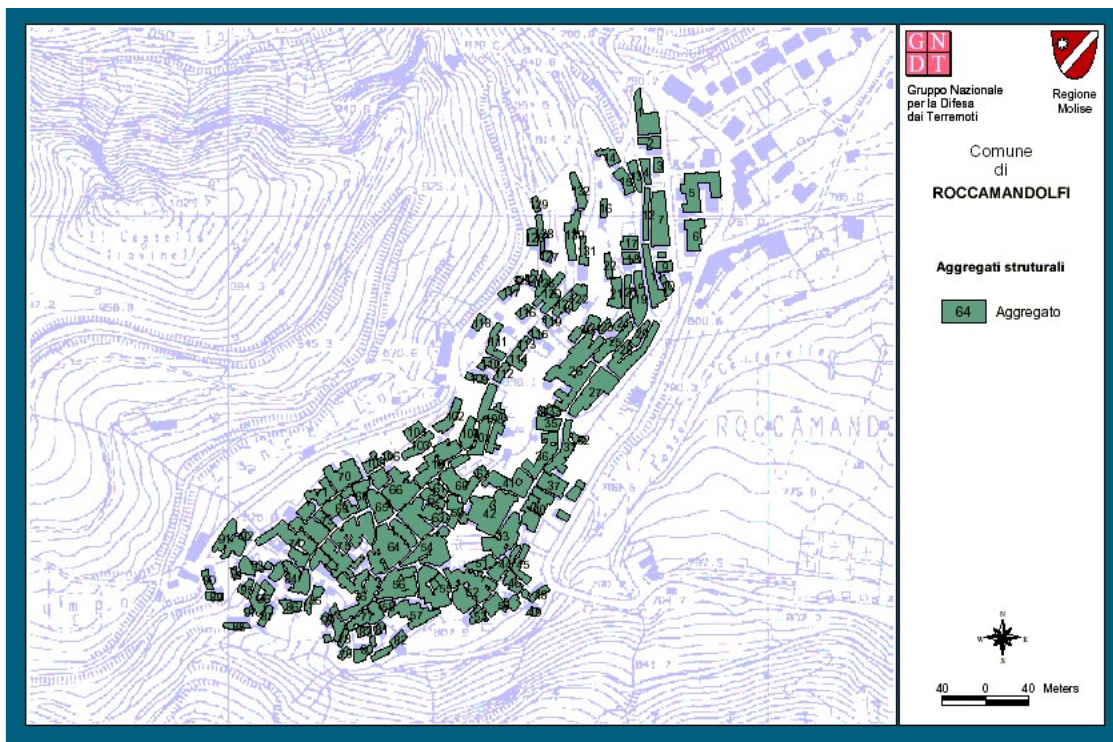


Tav. 4 - Individuazione U.M.I. (Unità Minime di Intervento) in base alle compenetrazioni. In fase di programmazione della ricostruzione è necessario individuare le UMI che possono non coincidere con gli edifici già individuati, per eventuali compenetrazioni di una stessa unità immobiliare in più edifici (casi UMI 1 e UMI 3).

ESEMPIO DI INDIVIDUAZIONE AGGREGATI/EDIFICI

Comune di Roccamandolfi (Molise)

Individuazione degli aggregati strutturali



Individuazione degli edifici

Da un punto di vista tecnico gli interventi andrebbero eseguiti come minimo per edificio (cosa che purtroppo non sempre avviene visto che ancora tanti, anche tecnici, pensano alle unità immobiliari e non all'unità strutturale) ma, da un punto di vista ottimale, andrebbero eseguiti per aggregato strutturale o per porzione di aggregato in caso di aggregati molto grandi e complessi.

Nei Borghi, inoltre, proprio per le loro caratteristiche analoghe a quelle di Rocca Imperiale o di Roccamondolfi, gli interventi andrebbero eseguiti almeno per porzioni di abitato, cioè per un insieme di aggregati.

Questo obiettivo può essere raggiunto grazie al Comune che dovrebbe farsi coordinatore (ad esempio attraverso Piani di Recupero di cui alla Legge 457/78, tanto per utilizzare uno strumento urbanistico snello e una legge già esistente e ben nota), delle iniziative private promuovendo Consorzi per ogni aggregato per la gestione degli interventi (come già avviene nei post-terremoti). Tra l'altro va ricordato che il Piano di Recupero è applicabile al singolo edificio, all'aggregato, a parti o intero centro storico o Borgo. Il vantaggio dei Piani di Recupero sta anche nel fatto che moltissimi Comuni ne sono già dotati e hanno una normativa in genere in linea con l'obiettivo della conservazione dei caratteri storico architettonici.

Fatte queste considerazioni, discende che non ha alcun senso eseguire interventi con bonus energia qualora propedeuticamente, o contemporaneamente, non venga migliorata la sicurezza sismica; in caso di terremoto, infatti, il risultato sarebbe quello di avere un edificio distrutto compresa tutta la parte di efficientamento energetico, quindi anche in questo caso con un evidente spreco di risorse.

Sempre con riferimento all'eco-bonus c'è da dire che non tutti gli interventi consentiti sono applicabili nei borghi o nei centri storici. Non è pensabile, infatti, installare pannelli solari sui tetti salvo non si impieghino le tegole solari (ammesso che abbiano un adeguato rendimento), così come non è pensabile utilizzare il "cappotto" che nelle zone più fredde non potrebbe essere inferiore a 12-14 cm. di spessore, provocando che imbotti di porte e finestre rimarrebbero incassati, oltre, in alcuni casi, la compromissione di intonaci storici di valore o la muratura a faccia vista.

In questo caso diventerebbero determinanti le direttive della Struttura Centrale, quale ad esempio l'imposizione dell'isolamento termico con pannelli isolanti di cartongesso all'interno e non all'esterno delle facciate.