

ITALIA NOSTRA, sezione di Piacenza

Piacenza, sabato 28 gennaio 2012, ore 9,30

Auditorium Fondazione Piacenza e Vigevano

Convegno

Piano strutturale comunale, demanio militare e parco Pertite

Giovanni Losavio, Il rispetto delle tutele esistenti

Non credo che sia azzardato affermare che il motore certo non unico, ma forse il più efficiente e infine determinante, di questo piano strutturale in gestazione qui a Piacenza sia la nuova e imponente disponibilità di edifici ed aree, dentro e fuori l'insediamento urbano storico, che l'Amministrazione militare ha inteso contestualmente dismettere e avviare alla valorizzazione immobiliare, perché sono esaurite le specifiche destinazioni funzionali o perché si pone l'esigenza di trasferirle per ragioni di ammodernamento degli impianti ("riallocazione delle funzioni").

E dunque si tratta di determinare le diverse funzioni urbane di quel vasto patrimonio dismesso e altrimenti disponibile, attraverso l'intesa tra amministrazione della difesa e amministrazione comunale secondo lo schema prefigurato nella Legge Finanziaria 2010 proprio per "valorizzazione" e "alienazione" degli "immobili militari".

Un circolo vizioso in realtà, perché è intenzionalmente rimesso alla concertazione della scelta urbanistica il compito di massimizzare il valore immobiliare e in linea di principio l'esercizio della potestà urbanistica non è suscettibile di entrare in negoziazione con la proprietà fondiaria che pure – se siano "immobili militari", l'amministrazione della difesa - ha un mandato di legge per la propria valorizzazione.

I commi 190 e 191 dell'art.2 della legge finanziaria 2010 (n.191 del 2009) riprendono, infatti, il modello che la legge di stabilizzazione della finanza pubblica (art.58 della legge 6 agosto 2008, n. 133) aveva escogitato per la valorizzazione del patrimonio immobiliare dei regioni ed enti locali e con la medesima disinvolta inversione logica affidano la determinazione della (più remunerativa per certo) destinazione urbanistica all'"accordo di programma di valorizzazione", raggiunto tra ministero della difesa e comune nel cui ambito gli immobili sono ubicati. E la

approvazione del consiglio comunale “costituisce autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale”. Con esonero dalla verifica di conformità alla pianificazione sovraordinata di provincia e regione se la variante non comporti variazioni volumetriche superiori al 30 per cento dei volumi esistenti (così ampiamente superato il tetto di quell’esonero che la legge di stabilizzazione della finanza pubblica aveva invece contenuto nel 10 per cento per la valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali). Insomma la valorizzazione immobiliare consapevolmente consumata contro le buone ragioni dell’urbanistica.

Ma forse la disposizione più sorprendente sta nel periodo che chiude il consecutivo comma 192 della Finanziaria 2010 perché “ai comuni con i quali sono stati sottoscritti gli accordi di programma [...] è riconosciuta una quota non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del ricavato derivante dalla alienazione degli immobili valorizzati”. Una vera e propria tangente legalizzata, verrebbe da dire, nella accezione deteriore invalsa a bollare una illecita prassi non raramente constatata nella gestione della pubblica amministrazione, certo qui riconosciuta nell’interesse patrimoniale della Amministrazione comunale fatta diretta partecipe della valorizzazione fondiaria, ma si tratta a ben vedere della scoperta remunerazione, del prezzo, della conseguita destinazione urbanistica come strumento di valorizzazione immobiliare, un incentivo cinicamente speso (in tempi di finanza locale in affanno) dal legislatore nazionale contro le ragioni, lo abbiamo detto, della buona urbanistica.

La spendita di un simile (complesso e per alcuni versi perverso) dispositivo istituzionale di gestione amministrativa incontra, ci domandiamo, resistenza, e quale, nel sistema dei principi e delle regole che governano i fenomeni urbani e il patrimonio storico e artistico? Specie quando, come certamente qui nel prezioso insediamento di Piacenza, quel dispositivo si deve misurare con i riconosciuti valori del patrimonio urbano storico e con diffuse emergenze architettoniche di straordinaria qualità? Esistono tutele di insuperabile resistenza, che esigono cioè rispetto?

Italia Nostra crede che il sistema offra efficaci strumenti di resistenza affidati non soltanto alla responsabilità delle istituzioni statali della tutela del patrimonio storico e artistico – la soprintendenza – ma alla stessa amministrazione comunale che nell’autonomo esercizio della potestà urbanistica ha il compito in proprio di salvaguardia del patrimonio urbano storico ed è tenuta ad osservare le regole che la

Regione Emilia Romagna nella sua Legge Urbanistica ha dettato per il governo del “sistema insediativo storico” e dei “centri storici”.

La stessa legge finanziaria 2010 nel comma 191 del suo art.2, completando il quadro degli adempimenti previsti nel procedimento di valorizzazione degli immobili militari, riconosce infine il ruolo della istituzione statale di tutela se gli accordi di programma di valorizzazione comprendono beni assoggettati alla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dispone perciò che sia “acquisito il parere della competente soprintendenza del ministero per i beni e le attività culturali, che si esprime entro trenta giorni”. Disposizione speciale che deroga al modello generale della conferenza di servizi (secondo la legge 241 del 1990, via via aggiornata), ma espressamente richiama la disciplina del “Codice” con la pienezza delle attribuzioni di tutela in ordine al patrimonio statale di interesse culturale, come in quel testo normativo regolate e dunque impropria deve ritenersi la espressione di letterale significato limitativo “parere”, mentre per certo è meramente ordinativo il breve termine assegnato al riguardo, escluso l’effetto di silenzio assenso inammissibile in tema di esercizio delle funzioni di tutela dei beni culturali. Il ruolo delle istituzioni della tutela statale non incontra dunque alcuna limitazione a fronte degli accordi di programma di valorizzazione degli immobili militari e deve essere esercitato nel rispetto degli inderogabili principi e regole dettati dal “codice”.

Ricordiamo che gli “immobili militari” “la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni”, come beni di appartenenza pubblica, sono per ciò stesso “assoggettati alla disciplina prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio” e soltanto l’esito negativo del previsto procedimento di verifica vale ad escludere per essi l’interesse culturale altrimenti presunto per legge (art. 12 del “codice”). Aggiungiamo che se per i beni di appartenenza privata la tutela presuppone l’accertamento di un interesse culturale particolarmente importante, i beni pubblici sono fatti oggetti di tutela pur se presentino un mero non qualificato interesse storico o artistico; quando appartengono allo stato ne costituiscono il demanio culturale e la alienabilità è soggetta a stringenti condizioni verificate dall’autorizzazione del ministero (art.55 del “codice”), perché l’alienazione deve assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni, non può pregiudicarne il pubblico godimento e il provvedimento di autorizzazione indica le destinazioni compatibili con il carattere storico e artistico e tali da non recare danno alla loro conservazione. E il ministero – il direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici – potrà anzi dovrà negare l’autorizzazione alla alienazione se i beni immobili del demanio dello stato

“rivestano un interesse particolarmente importante [...] quali testimonianze dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose” (artt.10, comma3, lettera d) e 54, comma 2, lettera d), del “codice”).

Fu Italia Nostra che partecipava alla commissione ministeriale costituita per stendere il regolamento delle ipotesi di ammessa alienazione dei beni del demanio culturale a proporre il riconoscimento di questa speciale categoria di beni, come si disse, identitari, che hanno cioè la proprietà di rappresentare materialmente l’ente in una sua essenziale ed esclusiva funzione e da un simile rapporto ricavano l’interesse che andrebbe irrimediabilmente perduto con il trasferimento ai privati. E al riguardo fu fatta l’esemplificazione dei forti militari ottocenteschi costruiti dallo stato unitario per difendere Roma da un improbabile assalto delle armi francesi e le altre architettura funzionali militari, gli edifici ex conventuali acquisiti dalle così dette leggi eversive allo stato unitario che vi insediò le sue moderne principali funzioni, anche militari, gli edifici delle storiche residenze municipali, eccetera. Il regolamento (DPR. 283/2000, art.2, comma 1, lettera d) accolse il suggerimento (dichiarando inalienabili i “beni che documentano l’identità e la storia delle istituzioni pubbliche, collettive, ecclesiastiche) e il “codice” vi si adeguò con una disposizione che assimila questi beni a quelli che “rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere” nel comune requisito appunto dell’“interesse particolarmente importante” (forse non irragionevole in sé, ma tale da aprire una incontrollabile discrezione, sempre esercitata in pratica per escludere la sussistenza di quell’elevato grado di interesse) e la stessa disposizione ne esclude l’alienabilità se non ad altro ente pubblico territoriale e dunque con trasferimento da un demanio culturale all’altro.

Questo in sintesi il quadro delle tutele secondo il codice dei beni culturali e del paesaggio rispetto alle quali non può non essere valutata ogni proposta di cosiddetta valorizzazione del patrimonio immobiliare militare, diffuso e profondamente integrato, qui a Piacenza, come forse in nessuna altra città del paese, nel tessuto dell’insediamento storico, anche oltre il confine della città murata, così da costituire un sistema unitario con esso solidale, una vera e propria struttura urbana portante.

E come parte integrante del centro storico il patrimonio immobiliare militare entra nella considerazione di salvaguardia dell’urbanistica che ha come suo compito

essenziale di dettare “i vincoli da osservare nelle zone di carattere storico, ambientale, paesistico”(così la modifica del 1968 alla legge urbanistica del 1942 ha definito il contenuto del “piano generale”), secondo le specifiche regole dettate dalla vigente legge urbanistica della Regione Emilia Romagna che nell’allegato sui “contenuti della pianificazione” si prende cura del sistema insediativo storico (Capo A-II) e specificamente dei centri storici (art.A-7), ponendo motivati limiti alle trasformazioni delle strutture fisiche e delle radicate destinazioni d’uso. Leggiamo la definizione del primo comma: “Costituiscono i centri storici i tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa e della stratificazione dei processi della loro formazione. Essi sono costituiti da patrimonio edilizio, rete viaria, spazi inedificati e altri manufatti storici. Sono equiparati ai centri storici gli agglomerati e nuclei non urbani di rilevante interesse storico, nonché le aree che ne costituiscono l’integrazione storico – ambientale e paesaggistica” (vedremo il Piano Caricatore sta proprio in questo alone). E converrà continuare la lettura delle essenziali prescrizioni di conservazione dette nel comma 3 che pongono motivati limiti alle trasformazioni delle strutture fisiche e delle radicate destinazioni d’uso: “Nei centri storici: a) è vietato modificare i caratteri che connotano la trama viaria ed edilizia, nonché i manufatti anche isolati che costituiscono testimonianza storica e culturale; b)sono escluse rilevanti modificazioni alle destinazioni d’uso in atto, in particolare di quelle residenziali,artigianali e di commercio di vicinato; c) non è ammesso l’aumento delle volumetrie preesistenti e non possono essere rese edificabili le aree e gli spazi rimasti liberi perché destinati ad usi urbani o collettivi, nonché quelli di pertinenza dei complessi insediativi storici”.

Prescrizioni come si legge assai rigorose ispirate alla considerazione del centro storico come un unitario monumento urbano, che gli “Indirizzi generali per la predisposizione del documento preliminare del Piano Strutturale Comunale”, enunciati dalla Unità di Progetto PSC del Comune di Piacenza nel 2009, fanno esplicitamente propria là dove per “la città murata” pongono quale primo degli “obbiettivi specifici” “tutela e valorizzazione del centro storico inteso come unico monumento”.

Che a questo impegno programmatico si siano poi attenute le “Alcune proposte progettuali” avanzate dall’Assessorato Pianificazione Territoriale come “Ipotesi di lavoro” per Il Comparto Pontieri e per l’area dell’Arsenale – Polo di Mantenimento Pesante v’è più di una ragione per dubitarne.

Ma è vero che l'art.A-7 centri storici dell'allegato (contenuti della pianificazione) alla legge regionale, di cui abbiamo interrotto la lettura, nel comma 4 dà al piano strutturale la facoltà di "prevedere, per motivi di interesse pubblico e in ambiti puntualmente determinati, la possibilità di attuare specifici interventi in deroga ai principi stabiliti dal comma 3". Se non si voglia totalmente vanificare la portata prescrittiva di quei rigorosi principi di conservazione (chiamiamoli così), la previsione della deroga va intesa in senso restrittivo, per interventi puntuali e circoscritti (motivate specifiche eccezioni), e non può certo bastare a legittimarli quelle ragioni di generico interesse pubblico che necessariamente presiedono ad ogni scelta urbanistica. Mentre in ogni caso non possono essere riconosciuti di interesse pubblico i motivi di mera valorizzazione economica degli immobili militari fatti oggetto della deroga sol per essere convenientemente destinati alla vendita (in funzione del più elevato ricavo a sostegno delle spese della riallocazione delle funzioni e con sia pur minoritaria – tra dieci e venti per cento abbiamo sentito - partecipazione dello stesso comune al profitto). E certo non può dirsi legittima la deroga ai principi introdotta attraverso l'accordo di programma, secondo il modello della legge finanziaria 2010, che sia estesa all'intero complesso di aree ed edifici militari diffusi nel tessuto civile dell'insediamento storico e ad esso strettamente intrecciati, occupandone una parte di assoluto rilievo anche quantitativo. Una disposizione generale, non la tollerabile eccezione.

Conosciamo le ipotesi di valorizzazione che si sono concretate anche in proposte progettuali per il Comparto Pontieri, per l'Area del Polo di Mantenimento Pesante, l'Arsenale e quanto resta del Castello Farnese, il Piano Caricatore, l'Area della Pertite. E proviamo a constatare come operino in quegli ambiti le convergenti tutele del codice dei beni culturali e del paesaggio e della legge regionale urbanistica, dalla cui osservanza non esonera il programma di valorizzazione della Finanziaria 2010 (che esonera invece e in certi limiti, come abbiamo osservato, dall'adeguamento alla pianificazione sovraordinata).

E avviciniamoci intanto all'Area Pertite. Un insediamento di straordinario interesse per la storia militare e dell'industria militare in particolare, un monumento di archeologia industriale che ha tutela di legge per la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, del quale è immaginabile soltanto, se non sia mantenuto al demanio dello stato, il trasferimento al demanio comunale per la conversione al parco voluto dai cittadini di Piacenza uniti e impegnati anche in un tenace comitato. Non vogliamo neppure immaginare che soprintendenza e direzione regionale del

ministero rimuovano quella tutela di legge attraverso una compiacente verifica negativa dell'interesse culturale.

Consideriamo il Piano Caricatore che è area inedificata cui la speciale funzione ha per certo conferito interesse storico e per altro, attestato sulla linea delle mura farnesiane, del centro storico "costituisce l'integrazione storico ambientale e paesaggistica", per usare le parole stesse dell'Allegato alla legge regionale (Capo A-2, Sistema insediativo storico; art.A-7, Centri storici) che equipara al centro storico le aree di immediato alone. Dunque anche per il Piano Caricatore vigono i principi che abbiamo detto di conservazione del centro storico dettati della legge regionale e neppure per questa area può valere la deroga (in funzione di una vertiginosa volumetria edilizia) per le ragioni di cui abbiamo poco fa parlato.

Veniamo infine al complesso dell'Arsenale e al Comparto Pontieri il cui indiscusso interesse storico e artistico è dato così dalle preesistenze all'insediamento militare come dai manufatti funzionali a questa più recente destinazione. Certo è che l'interesse culturale comprende così gli edifici come le aree rimaste inedificate circostanti, cioè l'integralità dell'insediamento oggi militare, oggetto della tutela nel suo complessivo assetto storico, mentre sulle aree libere "di pertinenza dei complessi insediativi storici" opera il convergente divieto di edificazione della legge regionale (ne abbiamo qui sopra parlato); per i due comparti si pone il medesimo problema di verificare la eventuale presenza di costruzioni recenti e incongrue nella organizzazione planivolumetrica, in funzione di parziali demolizioni e recupero della spazialità preesistente. E credo che in entrambi i comparti debba essere riconosciuto (e specie nell'Area del Polo di Mantenimento Pesante) quel valore identitario - rappresentativo dell'ente pubblico di appartenenza (lo stato come funzione della difesa) che preclude anche parziali privatizzazioni del demanio culturale statale.

Vogliamo ricordare ancora che gli indirizzi per il piano strutturale comunale pongono "tutela e valorizzazione del centro storico inteso come unico monumento" quale primo specifico obiettivo perseguito nella "città murata" e perciò non rinunciamo a indicare alla responsabilità della Amministrazione comunale il rispetto dei principi acquisiti dalla cultura della conservazione e del restauro urbano che la legge regionale ha tradotto nelle specifiche norme vincolanti che abbiamo richiamato. Fare il "parco abitato" dentro gli spazi intangibili del Castello Farnese, sotto la protezione del Bastione del Sangallo, tradisce per certo quei principi, come li tradisce il progettato *prato per la città* nel vuoto creato dall'atterramento degli

edifici militari otto-novecenteschi del Comparto Pontieri, perfettamente integrati nella struttura urbana fino a segnarne il bordo sulla linea delle mura. E se davvero quegli edifici militari costituissero, come si dice superfetazioni, un ingombro intollerabile dentro gli spazi verdi che già furono pertinenza dell'insediamento conventuale di San Sisto, non vi sarebbe soluzione alternativa all'integrale ripristino del verde, esclusa ogni nuova diversa costruzione. Che invece, dentro al parco, è prevista con una lunga e massiccia cortina edilizia, al dichiarato fine, da un lato, di isolare sul bordo interno gli edifici esistenti "e di dare visibilità a San Sisto" [possibile con uno schermo edilizio?] e dall'altro "di creare un nuovo affaccio della città storica" [cui è dato dunque verso il percorso delle mura il volto dell'architettura di oggi]. Se questo è il modo di intendere "il centro storico come unico monumento".

Non vogliamo rinunciare a chiedere che l'Amministrazione comunale nell'esercizio della sua autonomia di governo della città si determini per l'effettiva "tutela e valorizzazione del centro storico come unico monumento", perché non debba subire il mortificante intervento repressivo della istituzione della tutela statale nel doveroso adempimento degli irrinunciabili compiti di salvaguardia del demanio culturale.

Perché non vogliamo neppure immaginare che si possa consumare tra le amministrazioni dello stato (ministeri della difesa e per i beni e le attività culturali) e l'amministrazione comunale di Piacenza un accordo di programma che alla esigenza di massima valorizzazione economica del patrimonio immobiliare militare sacrifichi la integrità del patrimonio culturale urbano. Un *pactum sceleris* contro il precetto costituzionale che assegna alla tutela del patrimonio storico e artistico della nazione un ruolo di primarietà non suscettibile di cedimento ad alcun altro interesse anche di rilevanza pubblica (che non sia quello assoluto del rispetto della incolumità e della vita delle persone).

G.L.