

Osservazioni sulla cosiddetta ‘norma sblocca-stadi’

La formulazione dell’articolo. L’incipit dell’art. 55-bis del D.L. n. 76/2020 sembra espressione di un provvedimento amministrativo piuttosto che di una norma di legge, di cui riporta irrualmente le motivazioni. Queste ultime, generalmente, sono contenute nei lavori preparatori dei testi normativi. I provvedimenti amministrativi, viceversa, contengono sempre le motivazioni, essendo espressione di un potere discrezionale.

Così, per via legislativa si stabilisce la prevalenza di altri interessi pubblicistici su quello relativo alla tutela del patrimonio culturale, non ostante il suo rilievo costituzionale (Art. 9 Cost.). Ma il contemperamento di interessi pubblicistici, considerati nella concretezza dei singoli casi, costituisce, appunto, materia precipua dell’attività della Pubblica Amministrazione e va, quindi, risolto nello svolgimento dell’attività amministrativa, non in un testo di legge.

Quando allude agli *elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione o la riproduzione anche in forme e dimensioni diverse da quella originaria*, ancora una volta la norma legislativa contenuta nell’art. 55 bis compie valutazioni che sono proprie di uno specifico provvedimento amministrativo. Sembrerebbe formulata in riferimento a un caso concreto, dettato da interessi specifici, senza alcuna intenzione di disciplinare una determinata materia in modo astratto e generale, come compete ad una legge.

E risulta quanto meno singolare che in un testo di legge venga stabilita

una gerarchia tra valori costituzionalmente tutelati quali, da un lato la *salute pubblica* (art. 32 Cost.), accostata alla *sicurezza e incolumità pubblica* e, dall'altro, *l'interesse culturale* (art. 9 Cost.).

Il consumo di suolo e il contesto dell'opera. Nel merito di tali motivazioni, non può non rilevarsi che il consumo di suolo non necessariamente sarebbe evitato collocando il nuovo impianto al posto di quello esistente, perché tali operazioni sono generalmente accompagnate da nuove volumetrie di carattere residenziale e/o commerciale, comportando modifiche in contesti storicizzati. Quanto all'adeguamento degli impianti sportivi esistenti, non è detto che i relativi lavori non siano eseguibili rispettando i loro caratteri storico-artistici, come attestano tanti esempi in tutto il mondo, non riguardanti solo gli impianti sportivi.

Non è inutile, inoltre, richiamare la particolarità della normativa italiana di tutela al confronto con quella d'altre nazioni riguardo all'attenzione al contesto di un'opera. In molti paesi europei ove 'monumento' e contesto territoriale sono protetti con un unico provvedimento, la tutela viene esercitata all'interno degli strumenti di pianificazione e, prevalentemente, a cura degli enti locali. In Portogallo, ad esempio, dov'è riconosciuta una zona di protezione con un raggio di 50 ml. e in Francia, dove quest'ultimo può arrivare a 500 ml.. Analogamente, in Belgio, nei Paesi Bassi, in Austria, in Bulgaria, in Ungheria dove assieme all'edificio sono tutelati i lotti delle aree contigue. In varie ex-Repubbliche sovietiche come la Bielorussia, la Lettonia, la Moldavia. Nei paesi nordici, in Irlanda e nel Regno Unito.

E ancora, in Kosovo, in Grecia, a Cipro, a Malta. Forme di tutela e pianificazione si riscontrano anche in altri continenti, come negli Stati Uniti. È raro che monumento e contesto siano sottoposti a procedure di vincolo distinte come avviene in Italia. L'articolo 45 del D. Leg.vo n. 42/2004 e s.m.i. prevede che si possa vincolare a determinate prescrizioni esclusivamente l'area circostante a un edificio già riconosciuto d'interesse culturale. Le prescrizioni rientrerebbero nei vigenti strumenti urbanistici esautorando le Soprintendenze dalle attività di controllo.

Questo 'scollamento' tra la tutela dell'edificio e quella del suo contesto, che comporta quasi sempre l'assenza di attenzione per quest'ultimo, è del tutto anacronistica rispetto alle acquisizioni della cultura storica, architettonica e urbanistica, che fin dagli anni '60 del '900 considera i due termini strettamente connessi. Nel caso dello stadio Franchi, l'annunciato impegno economico andrebbe verosimilmente ad incidere anche sul contesto dell'opera, con pesanti conseguenze per entrambi.

Modifiche normative e modifiche procedurali conseguenti all'entrata in vigore dell'art. 55 bis D.L. n. 76/2020. La nuova norma, accompagnata dall'incredibilmente tempestivo DG-ABAP del 30.09.2020 n.1290 e dalla successiva circolare n.37, di pari data, comporta una modifica del procedimento relativo al rilascio del parere sugli interventi contemplati dall'art. 55 bis il cui ambito di applicazione è limitato ai soli *impianti sportivi*: non se ne comprende il motivo.

Le Soprintendenze territorialmente competenti sono relegate a una semplice funzione istruttoria, mentre il potere decisionale è avvocato dal

Direttore Generale. Ma anche quest'ultimo è relegato ad indicare i *soli specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione o la riproduzione anche in forme e dimensioni diverse da quella originaria*. Da com'è scritto, sembrerebbe che tali indicazioni debbano essere fornite prima ancora che sia presentato il progetto, perché non avrebbe senso darle dopo. Generalmente, invece, il soggetto interessato presenta il progetto alla Soprintendenza territorialmente competente, che esprime il suo parere. Dunque, viene qui 'concepita' una procedura del tutto irrituale, che relega il MiBACT a un ruolo di mero 'informatore', piuttosto che di Organo competente alla valutazione del progetto nella complessità dei suoi molteplici aspetti.

Passando dall'aspetto architettonico a quello paesaggistico, il testo di legge dichiara esplicitamente la preminenza dell'*esigenza di garantire la funzionalità dell'impianto medesimo ai fini della sicurezza, della salute e della incolumità pubbliche, nonché dell'adeguamento agli standard internazionali e della sostenibilità economico - finanziaria dell'impianto sulle valutazioni di impatto ambientale e di compatibilità paesaggistica*. Nuovamente, la preminenza delle suddette esigenze, ammesso che possa essere considerata nei termini indicati, è decretata per via legislativa piuttosto che valutata per via amministrativa su un caso specifico.

Infine, la circostanza che l'art. 55 bis preveda la possibilità di procedere anche in deroga alle eventuali dichiarazioni di interesse culturale o pubblico già adottate, sembrerebbe disciplinare una forma di autotutela della Pubblica Amministrazione del tutto anomala in quanto verrebbe attuata con un provvedimento silente legato a un automatismo procedurale.

La natura dell'interesse culturale e la distruzione dell'opera. In subordine, si rileva che *elementi strutturali, architettonici o visuali* possono assumere rilievo non solo *a fini testimoniali*, riferibili a un interesse 'relazionale', come contemplato dall'art. 55 bis, ma anche a fini espressivi e artistici, riferibili a un interesse 'intrinseco' e collegati ad una condizione di unicità e irripetibilità. In entrambi i casi (interesse testimoniale e interesse artistico), *la conservazione o la riproduzione anche in forme o dimensioni diverse da quella originaria* è inammissibile in presenza di una dichiarazione di interesse culturale sull'opera considerata. In qualche caso è stata operata la riproduzione per preservare l'incolumità del bene. Ma mai *in forme e dimensioni diverse da quella originaria*: gli elementi riprodotti potrebbero, dunque, essere anche più grandi? Sono immaginabili la scala elicoidale o la torre Maratona dello stadio Franchi relegate a oggetti isolati e misteriosi proiettati in un contesto del tutto estraneo? Oppure tanto piccoli da figurare in un plastico?

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali è, poi, esplicitamente chiamato in causa per indicare *modalità e forme di conservazione, anche distaccata dal nuovo impianto sportivo, mediante interventi di ristrutturazione o sostituzione edilizia volti alla migliore fruibilità dell'impianto medesimo*. A parte l'errore grammaticale (la *conservazione* è un'attività, non un manufatto che si può *distaccare da un impianto sportivo*), viene qui contemplata la possibilità di operare con interventi sistematici che portino a modifiche irreversibili, fino alla demolizione completa di un impianto sportivo in virtù della prevalenza conferita alla sua *fruibilità* rispetto alla tutela del suo interesse culturale. E tale prevalenza dovrebbe trovare applicazione attraverso l'azione del Ministero, che è direttamente competente sull'interesse culturale

dell'impianto e sulla sua *fruibilità* solo in riferimento alle modalità di attuazione, che devono essere tali da non compromettere il valore culturale dell'opera.

Per le osservazioni suesposte, l'art. 55 bis del D.L. n. 76/2020 fa sorgere seri dubbi di legittimità costituzionale e sembra, piuttosto, dettato dall'esigenza di dare spazio agli ingenti interessi economici che ruotano attorno allo stadio Franchi in Firenze e ad altre analoghe situazioni, piuttosto che da quella di attuare i fini di carattere generale che competono a una legge.

Architetto Ugo Carughi
(Presidente Docomomo Italia)

