



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Tutela attiva del patrimonio edilizio di base e disciplina urbanistica. Il caso di Firenze**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Tutela attiva del patrimonio edilizio di base e disciplina urbanistica. Il caso di Firenze / Francesco Alberti. - In: RESTAURO ARCHEOLOGICO. - ISSN 1724-9686. - STAMPA. - 2/2022 special issue:(2022), pp. 236-241.

*Availability:*

This version is available at: 2158/1291897 since: 2022-11-27T21:54:55Z

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

# Tutela attiva del patrimonio edilizio di base e disciplina urbanistica. Il caso di Firenze

Francesco Alberti | [francesco.alberti@unifi.it](mailto:francesco.alberti@unifi.it)

Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Architettura

## Abstract

The paper describes the methodology and the main results of a research carried out by the Department of Architecture of the University of Florence on behalf of the Municipality of Florence, concerning the analysis and classification of the basic urban fabric in the historic parts of the city, for the purpose of the drawing up of the new zoning and development plan.

The research drew directly on original cartographic sources for the construction of the basic cognitive framework in a GIS environment, and on the scientific literature for the identification of evaluation criteria for the historic buildings to which the new regulations should refer. Hence, proposals were made to change the zoning of the existing plan and to classify buildings in 'Zone A', which includes the historic settlement, on a typological basis.

## Keywords

Tutela attiva, patrimonio edilizio storico, Firenze, pianificazione urbanistica, analisi tipologica

## Dal Regolamento Urbanistico al Piano Operativo: nuove regole per l'insediamento storico a Firenze

In occasione della formazione del suo primo Piano Operativo - lo strumento conformativo della pianificazione comunale introdotto in Toscana dalla LR 65/2014 in sostituzione del precedente Regolamento Urbanistico - il Comune di Firenze ha sottoscritto con il Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze (DiDA) un accordo di ricerca avente per oggetto lo svolgimento di un'analisi morfo-tipologica dei tessuti insediativi storici della città, «finalizzata alla revisione della disciplina degli interventi ammessi sul patrimonio edilizio esistente all'interno dell'area UNESCO e dei centri e nuclei storici minori»<sup>1</sup>. In modo specifico, l'obiettivo della ricerca è stato quello di fornire alla Direzione Urbanistica del Comune un supporto scientifico e metodologico alla definizione di regole e modalità d'intervento sugli edifici ricadenti nelle Zone A<sup>2</sup> già individuate dal Regolamento Urbanistico del 2014 e soggetti alle relative Norme Tecniche di Attuazione (NTA), per superare le criticità emerse nell'attuazione dello strumento.

Nel RU 2014 è definito «storico o storicizzato» il tessuto edilizio «in cui è riconoscibile il principio insediativo delle successive fasi di accrescimento della città compresi gli edifici o insiemi di edifici risalenti al secondo dopoguerra correttamente integrati nel tessuto di matrice storica» (art. 13 NTA). Sebbene non chiaramente esplicitato,

la «matrice storica» a cui si fa riferimento include, oltre all'insediamento antecedente le grandi trasformazioni di Firenze della seconda metà del XIX secolo, gli isolati inseriti nei piani di ampliamento di G. Poggi (1864) e G. Bellincioni (1917-1924); in modo opinabile, rientrano quindi in tale categoria di tessuti parti di città che negli anni 50 e 60 del 900 sono state oggetto di interventi non solo di completamento ma anche di ristrutturazione urbanistica e sostituzione dei fabbricati preesistenti con aumento sostanziale delle volumetrie, a suo tempo stigmatizzati come speculazione edilizia<sup>3</sup>.

Nelle parti urbane individuate come Zone A ai sensi del DM 1444/1968 sono quindi ricompresi i «tessuti storici o storicizzati prevalentemente seriali» (che includono anche gli edifici specialistici, collocati all'interno del tessuto residenziale) appartenenti a tre sottozone: l'«ambito del nucleo storico», l'«ambito dei tessuti compatti di formazione otto-novecentesca» e l'«ambito dei centri storici minori/borghi storici»; ulteriori «edifici singoli o aggregati di interesse documentale» sono identificati all'interno delle Zone B («ambito dell'insediamento recente») e delle Zone E costituenti il territorio rurale.

Gli interventi ammessi dalle NTA sui tessuti storici o storicizzati differiscono lievemente nei tre ambiti della Zona A, ma non, all'interno di questi, fra edificio ed edificio, indipendentemente dalla datazione, tipologia e destinazione originale (Fig. 1); fanno eccezione gli edifici classificati come «emergenze» (vincolati e non)<sup>4</sup> soggetti a diverse forme di tutela, e quelli appartenenti all'«edificato recente», sostanzialmente equiparato dalle norme alla Zona B. Anche in questo caso, il RU non esplicita il limite temporale in base al quale gli edifici sono classificati come storici oppure recenti, ma dal confronto tra le fonti cartografiche si evince che rientrano nella prima categoria tutti i fabbricati presenti nelle restituzioni ortofotografiche del 1954.

L'esigenza di rivedere l'impostazione della disciplina delle Zone A è stata sollecitata nel periodo di vigenza del RU sia dagli ordini professionali che da Italia Nostra da punti di vista opposti: gli uni, lamentando i limiti eccessivi alla trasformazione di edifici costruiti dopo la seconda guerra mondiale privi di interesse storico e qualità riconoscibili, ma assimilati al patrimonio più antico; l'altra denunciando come tale omologazione rappresenti invece un rischio per l'integrità dell'edificato storico propriamente detto, soprattutto a seguito di una variante normativa del 2018 che, sulla scia di una sentenza della Corte di Cassazione secondo cui le categorie d'intervento della manutenzione straordinaria e del risanamento conservativo non contemplano il cambio della destinazione d'uso dell'immobile, aveva esteso la categoria della ristrutturazione edilizia a tutti gli edifici storici e storicizzati<sup>5</sup>. Il tema centrale affrontato dal gruppo di ricerca del DiDA è stato dunque l'identificazione di criteri oggettivi per pervenire ad una maggiore articolazione del tessuto seriale ricadente nelle Zone A, a cui far corrispondere livelli di tutela e trasformabilità diversi, commisurati al valore e alle caratteristiche storico-tipologiche degli edifici. Ciò al fine di assicurare, da un lato, la salvaguardia rigorosa delle testimonianze del passato, in cui si riflette l'evoluzione e stratificazione dell'insediamento urbano fiorentino, e, dall'altro, consentirne l'adeguamento, mediante opere di manutenzione, restauro e ristrutturazione edilizia compatibili, alle esigenze dell'abitare contemporaneo, assumendo l'obiettivo del mantenimento e rafforzamento della residenza stanziale nell'area UNESCO come una priorità strategica alla base delle scelte di pianificazione, di contro alla tendenza in atto verso la riconversione degli alloggi a fini esclusivamente turistici. Un fenomeno, che lo stesso Piano di Gestione del Centro Storico di Firenze predisposto dall'Ufficio Patrimonio Mondiale nel 2022 riconosce come una minaccia all'«identità stessa

della città» e all'«autenticità del sito»<sup>6</sup>.

Di seguito sono riportati in estrema sintesi i passaggi e contenuti principali del lavoro consegnato all'Amministrazione comunale a supporto della redazione del PO.

### Periodizzazione del patrimonio edilizio nelle Zone A

La fase iniziale della ricerca è stata dedicata alla formazione di un quadro conoscitivo utile alle sue finalità operative a partire dalla ricostruzione di una periodizzazione affidabile del sistema insediativo ricadente nelle Zone A individuate dal RU 2014. Preso atto che le cartografie digitali dei Sistemi Informativi Territoriali comunale e regionale si riferiscono ai 'sedimi edificati' presenti alla data delle fonti utilizzate senza tener conto di eventuali modifiche sostanziali o sostituzioni dei fabbricati avvenute in epoche successive, si è proceduto a una loro revisione sistematica, incrociando le informazioni desunte dalle carte originali, selezionate in modo che gli intervalli tra le rispettive datazioni corrispondessero il più possibile a momenti significativi della storia urbana di Firenze (Tab. 1), con verifiche sul campo o ricognizioni indirette sulle piattaforme Google Maps 3d e Google Street View.

Data	Fonte	Rilevanza storico-urbanistica
1833	A.S.Fi., Catasto Generale Toscano, 1:1250	Assetto urbanistico antecedente le trasformazioni per Firenze Capitale
1873	A.S.Fi., Catasto Generale Toscano, aggiornamento, 1:1250 IGM, carta topografica, 1: 25.000	Attuazione del Piano Poggi per Firenze Capitale (1864)
1896	IGM, carta topografica, 1:10.000	Assetto urbanistico alla fine del XIX secolo
1923	IGM, carta topografica, 1:10.000	Sviluppo urbano a cavallo della I guerra mondiale precedente l'approvazione del Piano Bellincioni (1924)
1945	IGM, Pianta della città di Firenze, 1: 8.000	Attuazione del Piano Bellincioni: trasformazioni urbane del Ventennio fascista
1955	IGM, Pianta della città di Firenze, 1: 8.000 Volo GAI, ortofoto, scala 1:10.000 (1954)	Ricostruzione post-bellica
1968	IGM-Regione Toscana, ortofoto, 1:10.000	Sviluppo urbano precedente l'approvazione del Piano Detti (1967)
1991	Regione Toscana, Carta Tecnica Regionale, 1:10.000	Periodo di vigenza del Piano Detti, precedente l'adozione del Piano Vittorini (1993)

Tabella 1. Principali riferimenti cartografici utilizzati per la periodizzazione dell'edificato storico.

### Definizione dei criteri di valore degli edifici

Al fine di pervenire a una classificazione dell'edificato coerente con gli obiettivi di regolamentazione delle Zone A alla base del nuovo PO, sono stati individuati tre criteri, che hanno orientato le successive fasi della ricerca:

- **Storicità.** È stata oggettivata la distinzione tra edificato storico ed edificato recente, assumendo come data soglia il 1945: anno che, oltre a rappresentare uno spartiacque nella storia della nazione (con un puntuale riscontro nella periodizzazione sopra descritta fornito dalla Pianta della Città di Firenze, predisposta dall'IGM come aggiornamento alla situazione post-bellica di una base del 1936), corrisponde all'avvio di una stagione della pianificazione territoriale in Italia legata all'applicazione della Legge Urbanistica 1442/1942. Posto il

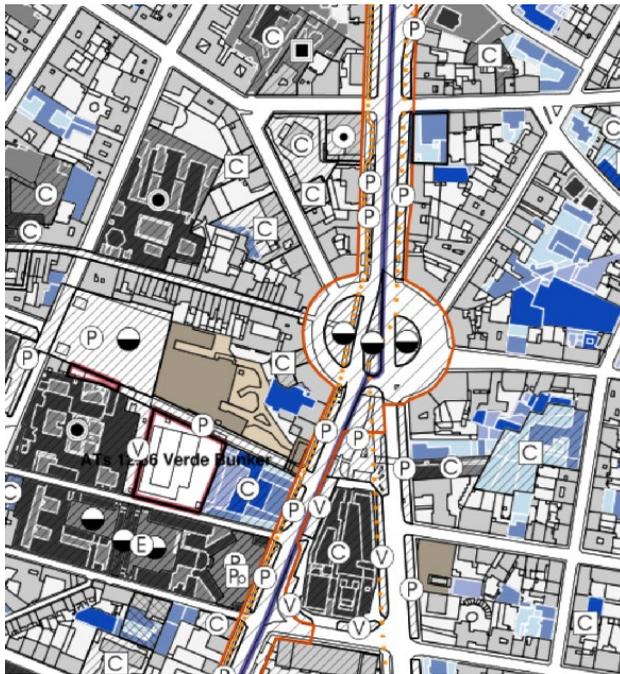


Fig. 1 Estratto dalla Carta della disciplina del suolo e degli insediamenti del RU 2014 (area di Piazza Beccaria).

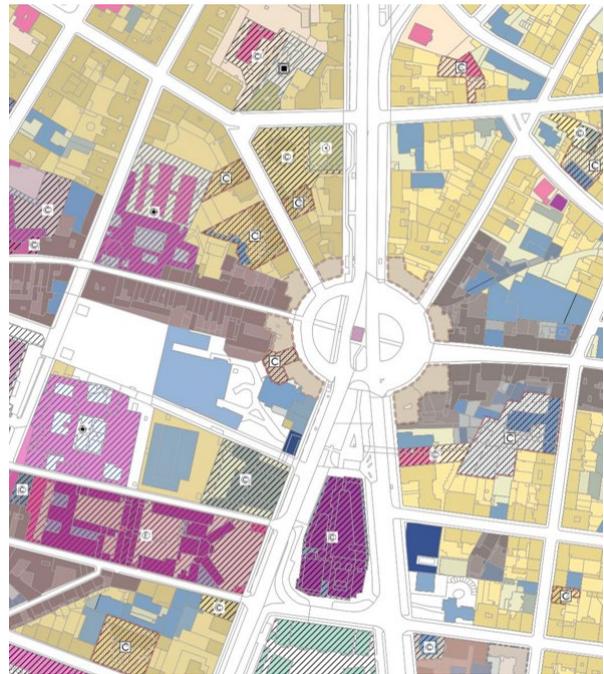


Fig. 2 Proposta di classificazione del patrimonio edilizio storico per il nuovo Piano Operativo (area di Piazza Beccaria).

principio che per l'edificato pre-1945 l'interesse della tutela è prevalente in ragione dell'età mentre per quello successivo è ammesso ogni tipo di trasformazione, ne derivano come corollari due possibilità d'intervento sul piano volte rispettivamente a: ripеримetrare le Zone A del RU 2014 escludendo le porzioni di tessuto urbano costruite dopo il 1945; consentire, a livello di NTA, trasformazioni più libere, senza aumento di superficie utile, sulle parti aggiunte o modificate degli edifici storici successive al '45.

- Caratteristiche tipologiche. Una prima distinzione utile alla regolamentazione degli interventi ammessi sul patrimonio edilizio 'prevalentemente' seriale è quella tra edifici residenziali (almeno in origine), effettivamente riconducibili a modelli ricorrenti nelle diverse fasi di sviluppo urbano, e quelli destinati ad altri usi. Per i primi è stata proposta una classificazione basata sui tipi edilizi, facendo riferimento alla letteratura scientifica sul tema ed in particolare agli studi sull'edilizia di base fiorentina di Caniggia e Maffei<sup>7</sup>. Per i secondi (classificati come «edifici specialistici storicizzati») si è optato per un approccio 'caso per caso', rinviando la verifica della compatibilità degli interventi proposti alla descrizione dettagliata delle parti storiche conservate dell'immobile, da presentare, seguendo un apposito *template*, come documentazione obbligatoria all'avvio della pratica edilizia.

- Valore architettonico. Tale criterio si sovrappone in parte con quello precedente, dal momento che storicamente nell'edilizia residenziale la tipologia rispecchia lo status sociale dei suoi abitanti, che si riflette anche nelle soluzioni architettoniche e decorative; inoltre, esso rimanda alle norme di tutela delle emergenze architettoniche già individuate nel RU 2014, che la ricerca propone di incrementare. In particolare, una *survey* bibliografica condotta sulle principali riviste specializzate, monografie di architetti, libri di storia dell'architettura

moderna in Toscana, ecc., ha portato all'identificazione di 96 fabbricati nell'«edificato recente» da ricollocare nella classe delle «emergenze architettoniche del Novecento», che assorbe anche quelli già contraddistinti nel RU come «emergenze documentali del Moderno».

### **Classi di edificato, articolazione delle Zone A e relativa disciplina**

Quanto sopra ha costituito la base metodologica della proposta di revisione della disciplina urbanistica per le Zone A avanzata al Comune di Firenze come parte integrante della ricerca. Tale proposta comprende:

- La ripermimetrazione e riarticolazione delle Zone A. Oltre ad escludere le parti di tessuto edificate dopo il 1945, è stata introdotta un'ulteriore suddivisione all'interno dei «tessuti compatti di formazione otto-novecentesca» identificati dal RU 2014, costituita prevalentemente da case popolari risalenti al periodo 1923-1945, nella quale, fatta salvo il divieto di modificare le parti storiche dell'involucro esterno e la superficie utile complessiva, si ritengono ammissibili interventi di ristrutturazione interna degli immobili più spinti che nelle altre sottozone.
- La suddivisione del patrimonio edilizio seriale storico in otto classi di edificato (Fig. 2), caratterizzate da omogeneità del tipo edilizio o dall'aggraziamento di più tipi fra loro assimilabili (Tab. 2). A queste si aggiungono gli «ambiti di progetto urbano unitario» comprendenti due fattispecie: gli isolati residenziali progettati come parti unitari (già presenti nel RU) e alcuni luoghi nodali dell'insediamento storico caratterizzati da un'immagine coordinata dei fabbricati organizzati intorno al progetto dello spazio pubblico (ad es. le piazze ottocentesche progettate da G. Poggi).
- Un'impostazione delle NTA che fa discendere le modalità d'intervento sul patrimonio esistente dalla combinazione fra classe di edificato e sottozona di appartenenza, così da calibrare gli interventi ammessi in modo coerente ai criteri di valore precedentemente fissati. Tra le norme proposte, quella di sostituire il parametro della superficie utile minima per gli alloggi risultanti da frazionamento immobiliare, fissato univocamente dal RU in 50 mq per ogni edificio, con quello della superficie media, più adattabile alle specifiche situazioni distributive degli immobili, entro un range oscillante tra i 60 e i 40 mq in funzione del tipo edilizio; oppure quella, riferita solo alla Zona A1 (Centro storico / area UNESCO), di vietare la realizzazione di un numero eccessivo di servizi igienici per unità immobiliare (non più di uno per ogni 30 mq di s.u.), come misura di contrasto alle ristrutturazioni finalizzate alle locazioni turistiche brevi.

### **Conclusioni**

La perimetrazione e regolamentazione delle Zone A ai sensi del DM 1444/1968 costituisce, insieme all'articolazione delle categorie di intervento sul patrimonio edilizio esistente e alla possibilità di redigere Piani di Recupero volti «alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso» introdotte dalla L. 457/1978, lo strumento urbanistico per perseguire gli obiettivi di tutela dei centri storici indicati nella Carta di Gubbio (1962) e dare consistenza materiale negli strumenti di pianificazione comunale, comunque denominati, alla nozione estesa di 'monumento' definita nella Carta di Venezia (1964), comprendente «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»<sup>8</sup>. A differenza di altre città

Classi di edificato	Tipi edilizi presenti	Sottozone*
E. d'impianto "dentro le mura"	Casa a schiera di antica origine, tipi residenziali aggregati, case in linea da fusione	A1
E. d'impianto modificato da ristrutturazione ottocentesca	Casa in linea da fusione, casa in linea mono-plurimodulare	A1
E. da ristrutturazione novecentesca	Casa in linea	A1
E. d'impianto "fuori le mura"	Casa a schiera di antica origine, tipi residenziali aggregati, case in linea da fusione, case o agglomerati di origine rurale.	A2, A3, A4
E. costituito da case a schiera ottocentesche	Casa a schiera otto-novecentesca	A2, A3, A4
E. costituito da case in linea	Casa in linea mono-plurimodulare	A1, A2, A3, A4
E. costituito da villini e palazzine a schiera	Villino e palazzina a schiera	A1, A2, A3, A4
E. costituito da ville/villini e palazzi/palazzetti urbani	Villa e villino urbano, palazzo e palazzetto urbano	A1, A2, A3, A4
* A1 Centro storico/area UNESCO A2 Insediamenti storici minori A3 Città consolidata/Espansioni urbane ottocento-primonovecentesche A4 Città consolidata/Espansioni urbane novecentesche		

Tabella 2. Classificazione del patrimonio edilizio storico seriale su base tipologica

italiane, Firenze non si è mai dotata di uno specifico Piano del Centro Storico, affidando interamente la gestione delle trasformazioni edilizie di quello che dal 1982 è riconosciuto come Patrimonio Mondiale UNESCO e delle altre permanenze storiche diffuse nel sistema insediativo alle norme ordinarie del piano generale: una scelta confermata anche dall'attuale Amministrazione Comunale nel momento in cui, giunto a scadenza il RU 2014, si è posta la necessità di rinnovare la strumentazione urbanistica. In questa cornice, lo studio elaborato dal gruppo di lavoro del DiDA ha inteso fornire una solida base analitica e metodologica guardando non solo al Piano Operativo in formazione, ma anche alla possibilità di ulteriori futuri sviluppi e affinamenti, a livello sia di quadro conoscitivo che di orizzonte strategico.

<sup>1</sup> La ricerca è stata svolta da: Francesco Alberti (responsabile scientifico), Michela Moretti (assegnista di ricerca), Paola Raggi (borsista di ricerca).

<sup>2</sup> Il DM 1444/1968 ha definito le Zone territoriali omogenee introdotte nella pianificazione comunale dalla L. 765/1967. Tra queste, le Zone A corrispondono alle «parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi» (art. 2).

<sup>3</sup> Cfr. ANTONIO CEDERNA, *La colmata di Firenze*, «Il mondo», 1° maggio 1961, p. 13.

<sup>4</sup> Queste includono (art. 13 NTA) le «Emergenze di valore storico-architettonico», comprensive degli immobili riconosciuti come beni culturali ai sensi del DLgs 42/2004, e le «Emergenze documentali del Moderno», riferite agli edifici schedati nell'*Archivio delle Architetture del '900 della Fondazione G. Michelucci*, adottato dal MIBAC.

<sup>5</sup> Sentenza n. 6863/2017 Terza Sezione Penale.

<sup>6</sup> UFFICIO FIRENZE PATRIMONIO MONDIALE, *Piano di gestione del centro storico di Firenze*, Comune di Firenze, 2021, p. 59.

<sup>7</sup> GIAN LUIGI MAFFEI, *La progettazione edilizia a Firenze. 1910-1930*, Venezia, Marsilio 1981; GIAN LUIGI MAFFEI, *La casa fiorentina nella storia della città*, Venezia, Marsilio 1990; GIANFRANCO CANIGGIA, GIAN LUIGI MAFFEI, *Lettura dell'edilizia di base*, Firenze, Alinea 2008.

<sup>8</sup> INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES (ICOMOS). *Carta internazionale sulla conservazione e il restauro di monumenti e insiemi architettonici*, Venezia, 1964, art. 1.