



2022 FASC. SPECIALE N. 1



Università
di Genova

DIGI DIPARTIMENTO
DI GIURISPRUDENZA

Webinar interdisciplinare "La legislazione per i centri storici"

Prima giornata 27 ottobre 2021, ore 14.00

Il centro storico come oggetto di studio scientifico: la pluralità degli interessi coinvolti.

Prof. Alessandro Crosetti - Università di Torino

Il problema urbanistico-architettonico: tra salvaguardia e sperimentazione.

Prof. Roberto Bobbio - Università di Genova

Il problema della "sicurezza": responsabilità, tutela e gestione degli immobili nei centri storici.

Prof.ssa Chiara Calderini - Università di Genova

Un modello per il centro storico. La trattistica di Leon Battista Alberti e l'esempio della Firenze di Cosimo I e di Vasari.

Prof.ssa Eliana Carrara - Università di Genova

Lo sfruttamento turistico.

Prof.ssa Piera Maria Vipiana - Università di Genova

Seconda giornata 3 novembre 2021, ore 14.00

Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico.

Dott. Armando Giuffrida - Università di Genova

Centri storici e strumentazione urbanistica esecutiva.

Dott. Alessandro Paire - Politecnico di Torino

Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità.

Dott. Matteo Timo - Università di Genova

Monitoraggio della vivibilità e del rischio percepito nel centro storico di Genova.

Prof. Domenico Sguerso - Università di Genova

La questione della sicurezza urbana.

Dott.ssa Isabella Cerisola - Segretario Comunale

Terza giornata 10 novembre 2021, 14.00

Le strutture amministrative preposte alla tutela.

Arch. Carla Arcolao - Soprintendenza di Genova

Il centro storico di Genova, paradigma di complessità.

Prof.ssa Rita Vecchiattini - Università di Genova

I centri storici e lo sharing economy anche in prospettiva nella legislazione regionale.

Prof. Fabrizio Fracchia - Università Bocconi e **Dott.**

Pasquale Pantalone - Università Statale di Milano

Case study. La fragilità del centro storico: Aquila e Albenga.

Fondazione CIMA

MARZO 2022

LA LEGISLAZIONE PER I CENTRI STORICI

*Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre,
3 e 10 novembre 2021, Genova*

a cura di Piera Vipiana, Armando Giuffrida e Matteo Timo

ISSN 1971-9892

**Testata registrata presso il Tribunale di Genova
Direzione e redazione: Via Balbi, 22 16126 Genova
Info e contatti: info@giurcost.org**

INDICE

	<i>pag.</i> <i>p. IV</i>
<u><i>Presentazione (M.T.)</i></u>	
<u>ROBERTO BOBBIO, Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento</u>	1
<u>ELIANA CARRARA, Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari</u>	12
<u>PIERA MARIA VIPIANA, Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici</u>	23
<u>ARMANDO GIUFFRIDA, Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici</u>	35
<u>ALESSANDRO PAIRE, Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio "complesso"</u>	65
<u>MATTEO TIMO, Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità</u>	84
<u>RITA VECCHIATTINI, Il centro storico di Genova, paradigma di complessità</u>	103
<u>FABRIZIO FRACCHIA – PASQUALE PANTALONE, Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della <i>sharing economy</i></u>	115
<u>FRANCESCA MUNEROL – MARCO ALTAMURA, La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile</u>	127
<u>SILVIA BATTISTELLA, La specifica tutela prevista in relazione all'attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione (d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv. con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)</u>	144
<u>GIOVANNI BOTTO, Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele</u>	152
<u><i>Abstract</i></u>	162
<u><i>I collaboratori di questo fascicolo</i></u>	164

Presentazione

Nel panorama giuridico italiano il “centro storico” rappresenta un campo di regolazione connotato da disparate peculiarità, le quali dipendono in larga misura dal contesto fattuale proprio del nostro Paese.

In Italia, gli agglomerati urbani di antica edificazione – in genere portatori di caratteri urbanistico-architettonici preesistenti all’unificazione nazionale e, a maggior ragione, all’uniformazione urbanistica operata dallo Stato a partire dal 1942 – si riscontrano pressoché in ogni comune, sono espressione di radici medievali, manifestano un tratto genetico della nostra società, sovente intesa in senso ampio come “comune sentire” a livello europeo, ma non dispongono di una regolazione puntuale, potendo essi, di volta in volta, essere ricompresi in diverse branche del diritto amministrativo.

Il dato riportato – del quale gli studiosi della materia, come si avrà modo di appurare in più relazioni dei presenti Atti, sono da tempo consci – comporta una frammentazione della normativa di riferimento, il cui risultato è, in ultima analisi, la diversificazione delle tutele: taluni agglomerati, allo stato attuale della legislazione italiana, presentano livelli di protezione maggiori rispetto ad altri.

Invero, nell’ottica di approcciarsi ad uno studio multidisciplinare di questa materia, si rileva come le problematiche non solo siano disparate, ma altresì risalenti nel tempo e sfocianti in strette interconnessioni fra molteplici saperi umani.

Nel senso da ultimo richiamato, nel corso dei lavori del webinar si è avuto modo di appurare come l’interesse alla conservazione, alla riqualificazione e all’“ammodernamento” del centro storico sia risalente nel tempo e già nei secoli passati abbia costituito materia di studio “accademico” (Carrara) e come tale interesse abbia costituito, in tempi più vicini a noi, l’occasione per concepire trasformazioni su larga scala – e talvolta dirompenti – di interi contesti cittadini (Bobbio).

Di conseguenza, l’accennato stratificarsi d’interventi edilizi ed urbanistici, spontanei o eterodiretti, ha restituito un quadro variopinto, nel quale convivono interessi conflittuali, connotato da plurimi contesti strutturali fra loro intersecati e con proprie peculiarità fra agglomerato e agglomerato (Vecchiattini): elementi ai quali si aggiungono le note fragilità del territorio italiano, le quali impongono scelte strategiche sempre più performanti, quali quelle in materia di prevenzione e di gestione degli eventi calamitosi (Altamura e Munerol) e in materia di raccolta dei rifiuti (Botto).

A livello propriamente giuridico lo studio del centro storico si presenta a sua volta interdisciplinare, giacché affiorano varie regolazioni a diverso titolo interessate alla materia. Se, come si è fatto cenno, non è possibile individuare una normativa unitaria, tuttavia non è scorretto affermare che un primo approccio al centro storico derivi dal diritto urbanistico (Giuffrida; Paire) – e, di pari passo, dall’edilizia (Battistella) –, materia che per prima si è interessata, con normativa diffusa sull’intero territorio nazionale, alle dinamiche dei centri urbani.

In anni più recenti, ad ogni buon conto, l’elevato valore storico-artistico del centro storico ha imposto uno studio del fenomeno anche in chiave di nuove potenzialità del medesimo, tanto nel senso di avvalorarne la capacità economica, quanto di assicurarne una compiuta salvaguardia. In tal senso, si pongono, da un lato, le complesse tematiche del temperamento fra interesse allo sfruttamento turistico e altri interessi pubblici e privati (Vipiana) e, più in generale, del “posizionamento” sul mercato del centro storico (Fracchia e Pantalone) e, dall’altro lato, della protezione dell’interesse culturale, inteso in senso evolutivo anche in prospettiva degli apporti del diritto internazionale (M.T.).

CONSULTA ONLINE

Roberto Bobbio**Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento**

SOMMARIO: 1. Urbanistica e città antica: una questione disciplinare. – 2. Un progetto per la città antica. – 3. Modernizzare la città antica. – 4. La critica al modello di sviluppo riscopre la città antica. – 5. Dall'invenzione dei centri storici al progetto della città consolidata. – 6. Genova caso esemplare.

1. Urbanistica e città antica: una questione disciplinare

La questione del rapporto tra la città esistente ed i nuovi quartieri attraversa l'intera storia dell'urbanistica, intendendo come tale il coacervo di teorie e pratiche che i progettisti della città, architetti e ingegneri, hanno formulato e sviluppato dalla metà del XIX secolo ad oggi. Anzi si può dire che la stessa urbanistica moderna nasca come ricerca di adeguamento della città di Antico Regime alle nuove esigenze poste dalla rivoluzione industriale, ossia come soluzione ad un problema prestazionale; per passare presto ad occuparsi della produzione di un ambiente di vita affatto nuovo, spesso trascurando di considerare gli effetti devastanti sul patrimonio che la realizzazione di questo nuovo ambiente poteva comportare; infine per giungere alla ricerca di un equilibrio tra nuovo e antico come uno degli aspetti che maggiormente qualificano il progetto e la corretta gestione della città.

Pertanto non richiede particolari spiegazioni il fatto che i primordi della disciplina urbanistica vadano ricercati in esperienze condotte nei Paesi dell'Europa centro settentrionale; e d'altro canto è comprensibile che il rapporto tra città antica e città contemporanea, la stessa concettualizzazione della città antica come "centro storico", la definizione di metodi di analisi, l'innovazione progettuale e la formulazione di norme specifiche per l'intervento sui centri storici abbiano conosciuto particolare sviluppo in Italia, Paese nel quale l'entità e la pervasività del patrimonio architettonico e paesaggistico rendono ineludibile la questione della città antica.

In questo testo propongo una breve riflessione generale sul rapporto tra antico e moderno; richiamo alcune tappe fondamentali del modo in cui l'urbanistica ottocentesca ha affrontato il problema della città antica; ricordo i contributi di alcuni urbanisti italiani allo sviluppo di un'urbanistica capace di cogliere e valorizzare gli elementi patrimoniali; espongo il caso di Genova come esempio di metodologie e politiche di gestione del patrimonio urbano che hanno conseguito risultati verificabili.

2. Un progetto per la città antica

L'urbanistica è una disciplina del progetto: anche il contributo che essa fornisce alla stesura degli apparati normativi discende da un'intenzione squisitamente progettuale.

È quindi il caso di parlare di un vero e proprio "progetto" della città antica, alla quale va affiancato un programma di gestione, in quanto il problema della tutela della città antica deve essere impostato su un'interpretazione del rapporto tra nuovo e antico e non esclusivamente in termini di mera conservazione (impossibile nella pratica) del patrimonio così com'è al momento in cui iniziamo ad occuparcene.

Nell'informare il progetto della città antica sono determinanti:

- la capacità di riconoscere il valore dei patrimoni costruiti (si tratti di edifici come di passaggi storici), fondata sulla conoscenza e alimentata da interesse culturale e scientifico; a

proposito un riferimento esemplare, di cui è riconosciuto l'apporto alla formazione della disciplina urbanistica moderna, è fornito dall'opera di Marcel Poëte¹;

- un atteggiamento etico ed emozionale ispirato ad un senso di *pietas*, ossia di rispetto del lascito del passato visto come testimonianza di altre vite, materia nella quale è incorporato il sapere, il saper fare e il vissuto delle generazioni passate;
- connessa al precedente, una cura della tradizione, intesa nel significato epistemologico di volontà di trasmettere; un'accezione che non rimanda alla consuetudine o all'iterazione di gesti dei quali si è perduto il senso, ma alla responsabilità del tramandare da una generazione ad un'altra, nella linea di pensiero di Hans Jonas²;
- la capacità di ridare vita alle forme materiali del patrimonio attraverso la loro risignificazione, ossia la capacità di interpretarne valenze inesprese e assegnare loro nuovi usi; un'operazione complessa che richiede creatività e visione e che quindi si configura come atto progettuale.

Più o meno intensamente ed efficacemente integrate, queste componenti confluiscono in operazioni e pratiche con le quali si esercita la tutela del bene e se ne assicura la trasmissibilità, pur attraverso processi interpretativi e azioni manutentive che inevitabilmente ne ridefiniscono aspetto e consistenza.

3. *Modernizzare la città antica*

Nel XIX secolo la costruzione degli impianti industriale nelle periferie urbane, l'afflusso di manodopera e la conseguente crescita della popolazione inurbata, la necessità di realizzare nuove reti per il trasporto di grandi quantità di merci e persone imposero modifiche strutturali degli insediamenti umani. Per garantire igiene e qualità della vita alle masse inurbate in contesti ambientali insani nei quali i tradizionali rapporti di comunità entravano in crisi, fu necessario sviluppare capillarmente sistemi di servizi pubblici. La vita degli individui e il paesaggio urbano ne uscirono radicalmente trasformati.

Parigi e Vienna, l'una laboratorio culturale e morale di un'Europa orientata al progresso, l'altra capitale di un Impero continentale, produssero modelli che furono di riferimento per molte altre città alle prese con il problema di ospitare funzioni e soddisfare esigenze nuove e che in qualche misura sono tuttora rappresentative di un immaginario collettivo teso tra l'opzione del risignificare il patrimonio in un contesto affatto nuovo (con il rischio di alterarlo irrimediabilmente) e il porsi a lato di esso (con il rischio di emarginarlo rispetto a processi evolutivi vitali)³.

A Parigi, che già nei secoli precedenti era stata una delle più grandi e popolate città d'Europa, i *Grands Travaux* ottocenteschi del barone Haussmann (Georges Eugène, 1809–1891), nominato all'uopo Prefetto della Senna da Napoleone III, consistettero nell'incidere il tessuto tracciando nuove strade (95 km nel centro, 70 km in periferia). Il dispiegamento di nuove tecnologie e l'impiego di capitali furono cospicui ma alla radice dell'esecuzione di un progetto che comportava un numero esorbitante di demolizioni di edifici stava il problema del rapporto pubblico/privato, risolto dapprima (1852) con un decreto legge che semplificava le procedure d'esproprio; quindi (1858) con una sentenza del Consiglio di Stato che, affermando il principio della restituzione ai

¹ M. POËTE, *Une vie de cité. Paris, de sa naissance à nos jours*, Paris, 1924–1931; M. POËTE, *Introduction à l'urbanisme: l'évolution des villes, la leçon de l'Antiquité*, Paris, 1929 (trad. it. *La città antica. Introduzione all'urbanistica*, Torino, 1958).

² H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt a. M., 1979 (trad. it. *Il principio responsabilità*, Torino, 1990).

³ Tra i testi che trattano di urbanistica ottocentesca italiana ed europea affrontandone le principali problematiche e riportandone i casi maggiormente significativi: P. SICA, *Storia dell'Urbanistica. II.1. L'Ottocento*, Roma-Bari, 1985; D. CALABI, *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Milano, 2004.

proprietari dei suoli non utilizzati per opere pubbliche, riduceva i margini di manovra dell'attore pubblico e ampliava le prospettive speculative dei privati, senza tuttavia impedire che buona parte del progetto trovasse compimento, rivoluzionando completamente la struttura e gli spazi urbani di Parigi⁴.

A partire da un nucleo antico di dimensioni modeste, Vienna si era dotata di nuovi quartieri posti all'esterno della cinta muraria. L'abbattimento di quest'ultima, le cui finalità difensive erano ormai anacronistiche, rendeva disponibile una larga fascia di terreno demaniale e dischiudeva un'occasione eccezionale per un grande progetto d'iniziativa e a gestione pubblica. Quella che appariva ancora come una piccola città poteva finalmente acquisire l'aspetto e dotarsi delle attrezzature e degli spazi richiesti dal ruolo di capitale imperiale. Sebbene non siano mancati interventi di demolizione del tessuto medievale e successiva ricostruzione, ciò che risalta nell'operazione di rinnovo urbano viennese è la costruzione, tra il 1860 e il 1890, del *Ring*, un viale ad anello largo quasi 60 m che si interpone tra città antica e città nuova e si presenta come una successione di edifici pubblici monumentali, disseminati in ampi spazi e inframezzati dal verde⁵.

Pur se di dimensioni assai più contenute e molto più arretrate in termini di sviluppo economico e produttività industriale, le città italiane avvertivano costrizioni simili a quelle delle città centro e nordeuropee, sicché non tardarono a seguirne gli esempi. In Italia lo stimolo ricorrente ad intervenire fu la necessità di collegare il centro, che generalmente coincideva con la porzione urbana più antica, con la stazione ferroviaria, la quale non solo costituiva la maggior discontinuità con il passato ma rappresentava concretamente e simbolicamente il legame con le altre città del Paese in formazione.

Via Indipendenza a Bologna⁶ e via Roma a Palermo⁷ sono due esemplari di una condizione comune da Nord a Sud e di modalità d'intervento che generalmente rispettarono gli edifici monumentali accostandovisi (la cattedrale a Bologna, San Domenico a Palermo) o aggirandoli (sempre a Bologna, Porta Galliera) ma comportarono ampie demolizioni e produssero sia un'alterazione della struttura funzionale sia la riconfigurazione degli spazi urbani.

Rispetto ad una situazione ricorrente, i casi di Firenze e Napoli aggiungo ulteriori elementi di considerazione.

Nel Piano per Firenze Capitale (1865), Giuseppe Poggi (1811-1901) traccia un sistema di viali alberati di circonvallazione sul luogo delle vecchie mura e tangente alla stazione⁸: una soluzione della cesura tra città antica e quartieri moderni per certi versi simile a quella viennese ma più modesta, che sarà quindi replicabile in qualche misura in numerose città del Regno, di vario rango e dimensione (da Milano ad Alessandria a Voghera, per intendersi). È rilevante che Poggi colga le potenzialità di Firenze aggiungendo un elemento significativo al suo progetto: Oltrarno i viali risalgono la collina, rivelando il dolce paesaggio toscano e proponendo a Piazzale Michelangiolo una vista della Firenze antica, con le sue cupole e i suoi campanili, che di lì a poco la fotografia degli Alinari contribuirà a diffondere in Europa e nel mondo, icona della città e simbolo del Bel Paese. Si tratta di un riconoscimento estetico e formale della centralità della città antica nella definizione dell'immagine della città moderna.

⁴ P. SICA, *Storia dell'Urbanistica*, cit., 173 ss..

⁵ P. SICA, *Storia dell'Urbanistica*, cit., 307 ss..

⁶ Riguardo a Bologna, mi riferisco al Piano del 1885-89, di Coriolano Monti; E. GOTTARELLI, *Urbanistica e architettura a Bologna agli esordi dell'unità d'Italia*, Bologna, 1978; G. RICCI, *Le città nella storia d'Italia*. Bologna, Roma-Bari, 1985, 129 ss..

⁷ Riguardo a Palermo, mi riferisco al Piano di risanamento del 1885, di Felice Giarrusso; C. DE SETA, L. DI MAURO, *Le città nella storia d'Italia*. Palermo, Roma-Bari, 1988.

⁸ G. FANELLI, *Le città nella storia d'Italia*, Firenze, Roma-Bari, 1985; L. Maccabruni, P. Marchi (curr.), *Una capitale e il suo architetto: eventi politici e sociali, urbanistici e architettonici*. Firenze e l'opera di Giuseppe Poggi. Mostra per il 150° anniversario della proclamazione di Firenze a Capitale del Regno d'Italia, Firenze. 2015.

A Napoli⁹ i collegamenti della stazione con le principali centralità (Castelnuovo, Municipio, Duomo) s'innestano su un lungo e ampio viale rettilineo, disegnando un nuovo sistema di assi urbani fiancheggiati da maestosi edifici per uffici e abitazioni di lusso che si sovrappone al tessuto antico. Il progetto, che richiese consistenti demolizioni e determinò l'allontanamento degli abitanti dei quartieri popolari adiacenti al porto, suscitò da subito polemiche ed ebbe attuazione assai tribolata, con complicazioni di natura finanziaria. Qui interessa mettere in evidenza un aspetto apparentemente minore ma rilevante nell'ottica della disciplina urbanistica per l'avanzamento di una metodologia d'analisi scientifica e di una prassi operativa. Sotto la guida dell'ingegnere capo, Adolfo Giambarba, gli uffici comunali svilupparono il progetto sulla base di un rilievo dettagliato dell'area d'intervento, che interessò anche gli interni degli edifici, e condussero un'analisi delle condizioni socioeconomiche del quartiere, nonché dei valori di mercato e dei fitti degli edifici¹⁰.

4. *La critica al modello di sviluppo riscopre la città antica*

Di fronte agli effetti degli interventi di risanamento effettuati¹¹ e alla qualità architettonica e urbana che si andava riscontrando nei nuovi quartieri, crebbe la preoccupazione di alcuni per il destino delle testimonianze materiali della storia ed emerse nostalgia per una città antica che appariva superiore alla moderna come espressione di civiltà, oltre che di bellezza¹². In campo urbanistico ebbero particolare influenza le idee di due personaggi alquanto diversi tra loro ma in qualche misura complementari, Camillo Sitte¹³ e Charles Buls.

Per Sitte, un architetto austriaco che osserva i risultati del progetto del Ring viennese, la città moderna è insoddisfacente sotto il profilo estetico e funzionale. Esaminando un gran numero di antiche piazze europee (molte italiane) ne ricavò la convinzione che nel passato si sono creati spazi pubblici di qualità assai maggiore e che tale qualità non è un risultato casuale ma deriva dall'applicazione di criteri impliciti e ricorrenti, che possono essere disvelati a partire dall'analisi critica delle soluzioni adottate¹⁴. È quindi possibile fondare una teoria estetica dell'urbanistica sui modelli del passato. Sitte arrivò a proporre modifiche al Ring finalizzate a definire spazi urbani più gradevoli.

⁹ Sul piano di risanamento e, più in generale, le vicende urbanistiche di Napoli tra '800 e '900: G. ALISIO, *Napoli e il Risanamento. Recupero di una struttura urbana*, Napoli, 1980; C. DE SETA, *Le città nella storia d'Italia. Napoli*, Roma-Bari, 1984.

¹⁰ I valori erano necessari a calcolare l'importo degli espropri, ridefiniti nella apposita l. 15 gennaio 1885, n. 2892, «pel risanamento della città di Napoli».

¹¹ Il termine "risanamento" compare molto frequentemente nei testi tecnici e normativi ottocenteschi; esso riflette l'influenza dell'Igiene Edilizia, una disciplina di nuova formazione che intendeva prevenire le ricorrenti epidemie eliminando le condizioni di insalubrità degli ambienti urbani, e restituisce una visione dell'intervento urbanistico come operazione chirurgica che asporta le parti infette dal corpo della città.

¹² L'800 non solo riscopre i valori estetici e la sapienza costruttiva dell'architettura gotica, ma vi vede riflessa una superiorità etica da ritrovare; ne sono esempio il pensiero e le opere di Augustus W. N. Pugin e ne rappresenta un manifesto il celebre saggio di John Ruskin, *The Seven Lamps of Architecture*, London, 1849. Il '900 esplora in chiave laica la città medievale, come tappa fondamentale di un percorso verso la democrazia iniziato nella polis della Grecia classica (L. MUMFORD, *The Culture of Cities*, New York, 1938; *The City in History*, New York, 1961) e come forma urbana modellata i fini di quell'armonia civile che l'affresco dell'*Allegoria del Buon Governo*, eseguito da Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Civico di Siena a partire dal 1337, rappresenta in modo tanto suggestivo.

¹³ Sull'influenza di Sitte: G. Zucconi (cur.), (1992), *Camillo Sitte e i suoi interpreti*, Milano, 1992; D. WIECZOREK, *Camillo Sitte e gli inizi dell'urbanistica moderna*, Milano, 1994.

¹⁴ C. SITTE, *Der Städte-bau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*, Wien, 1889 (trad. it. *L'arte di costruire le città*, Milano, 1981).

Per Charles Buls la città antica esprime una cultura storica che deve essere preservata e può ispirare una nuova Arte Pubblica¹⁵. Nel ruolo di borgomastro di Bruxelles, egli combatté contro la prosecuzione di un programma di risanamento che stava demolendo pezzo per pezzo il centro antico. In un pamphlet del 1893¹⁶, Buls presentò un progetto per migliorare la viabilità verso il nuovo Palazzo di Giustizia evitando pesanti demolizioni. Il suo progetto non ebbe seguito e vinsero le forze che spingevano per una totale sostituzione del tessuto urbano; tuttavia Buls riuscì non solo ad evitare che le demolizioni interessassero anche la *Grand-Place*, cuore della Bruxelles rinascimentale, ma a portare a compimento un programma di restauro delle facciate dei palazzi che la delimitano, ricorrendo anche all'impiego di fondi pubblici, e a ricostruire un piccolo edificio (*la Maison de l'Etoile*) la cui demolizione aveva alterato la percezione dello spazio chiuso della piazza: un vero e proprio "Piano di Recupero" *ante litteram*.

L'intensa attività di conferenziere che Buls tenne in giro per l'Europa dopo l'esperienza di amministratore pubblico fu decisiva per la diffusione delle sue idee nel continente. A Roma partecipò ad iniziative dell'Associazione artistica tra i Cultori dell'Architettura, che si batteva per la tutela del patrimonio storico, e intervenne nel dibattito sul modo di realizzare il collegamento tra il Palazzo di Giustizia e piazza Venezia, appoggiando tesi conservazioniste e contro lo sventramento dell'area di piazza Navona¹⁷.

Echi delle posizioni culturali e dei suggerimenti tecnici e metodologici di Sitte e Buls sono riscontrabili negli scritti e nell'operato di Gustavo Giovannoni (1873-1947). Ingegnere di vasta cultura e studioso della città antica, Giovannoni fu promotore e direttore di una Scuola di Architettura (dalla quale derivarono le Facoltà e quindi gli attuali Dipartimenti di architettura e urbanistica) che si poneva in discontinuità con le tradizionali Accademie e Scuole d'Arte e perseguiva il progetto formativo di un nuovo Architetto, in grado di bilanciare conoscenze scientifiche e cultura storica, capacità tecniche e sensibilità artistica. Come intellettuale e come docente, Giovannoni contribuì a ridefinire la questione della città antica sviluppandone gli aspetti operativi e avviando la configurazione di un approccio innovativo "italiano", in quanto esito di un dibattito di livello nazionale¹⁸ che guardava a contesti urbani di particolare complessità, contraddistinti da un patrimonio storico non solo eccezionale per quantità e qualità ma assai pervasivo, nella vita quotidiana degli Italiani presenza ineludibile con la quale qualsiasi processo di trasformazione urbana deve fare i conti.

Per Giovannoni la città, intesa nella sua accezione fisica, è depositaria di un sapere e di un saper fare che esprime qualità al massimo grado. La nuova arte del costruire la città deve applicare i propri moderni principi senza mettere a repentaglio l'ambiente urbano esistente, anzi misurandosi e imparando da esso. Quindi il rilievo e lo studio della città antica sono alla base della formazione del nuovo architetto-urbanista. A partire dagli articoli pubblicati nel 1913¹⁹, Giovannoni propose, per ottenere nella città antica le condizioni di salubrità e di accessibilità ormai ritenute indispensabili, la tecnica del "diradamento edilizio": le strade e le piazze pensate per consentire il traffico moderno si sarebbero dovute realizzare laddove la "fibra" del tessuto fosse più debole e

¹⁵ Sulla figura e l'opera di Buls: M. SMETS, *Charles Buls. I principi dell'arte urbana*, C. Bianchetti (cur.), Roma, 1999.

¹⁶ C. BULS, *L'Esthétique des villes*, Bruxelles, 1893.

¹⁷ Risultato di quel dibattito è il percorso sinuoso di Corso Vittorio Emanuele II, che evita piazza Navona e ha risparmiato la demolizione di diversi edifici monumentali. Sulle trasformazioni urbanistiche di Roma a fine '800: P. SICA, *Storia dell'Urbanistica*, cit., 465 ss..

¹⁸ Fino ad allora, al di fuori di una cerchia ristretta di studiosi, l'interesse per l'architettura storica e per gli ambienti urbani antichi e, di conseguenza, l'impegno alla loro tutela erano da ascrivere soprattutto a eruditi nostalgici e difensori delle memorie locali; Giovannoni è tra i protagonisti di un approccio allo studio e alla protezione dei beni che guarda anche agli aspetti tecnici e operativi in una prospettiva nazionale.

¹⁹ Riuniti sotto il titolo *Vecchie città ed edilizia nuova* e ripubblicati per la prima volta da Utet nel 1931. Ristampa: G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, Milano, 1995.

meno definita, tramite demolizioni selettive che non solo risparmiassero gli edifici monumentali ma conservassero il “carattere d'Arte e d'ambiente” degli antichi tessuti urbani²⁰.

Mentre queste idee andavano a nutrire le menti degli architetti in formazione, l'urbanistica praticata conosceva altri sviluppi. Sotto i colpi del mussoliniano “piccone demolitore”, mescolando il vecchio (e ormai in gran parte pretestuoso) obbiettivo del risanamento con l'intenzione di portare alla luce e collocare in un contesto di trionfante modernità le memorie del passato (selezionandone quelle funzionali ad un discorso di esaltazione del potere e decretando la scomparsa delle altre), in tutte le principali città d'Italia si andavano realizzando progetti di nuove centralità urbane²¹, laddove i valori dei suoli erano più elevati, con il risultato di premiare la rendita fondiaria, favorire la speculazione edilizia, promuovere l'allontanamento dal centro di classi indigenti e soggetti “potenzialmente pericolosi” nell'ottica del regime fascista²². I piani di risanamento degli anni '30 produrranno frutti amari ben oltre l'immediato dopoguerra²³, tuttavia i tempi per un cambiamento di prospettiva erano ormai maturi.

5. Dall'invenzione dei centri storici al progetto della città consolidata

Nel secondo dopoguerra gli Architetti di nuova formazione si trovarono molto spesso ad essere incaricati della stesura dei nuovi Piani regolatori generali (previsti dalla Legge urbanistica: l. 17 agosto 1942, n. 1150). Nell'esercizio della professione poterono così sviluppare il ragionamento sulla città antica, arrivando a tematizzarla come “centro storico”: categoria di rilevanza concettuale e operativa che si presta ad una traduzione normativa, come avverrà con il Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 il quale, in attuazione della l. 6 agosto 1967, n. 765²⁴, definisce, tra le zone nelle quali deve essere suddiviso il territorio comunale, le zone A, costituite da «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi» (articolo 2, Zone territoriali omogenee).

Luigi Piccinato (1899-1983) fu tra i primi architetti usciti dalla scuola di Giovannoni. Professore di urbanistica e professionista affermato a livello internazionale, rivendicò la competenza in materia urbanistica del nuovo architetto con successo personale e per l'intera categoria²⁵. Nella sua numerosa produzione, il Prg di Siena (1956, con Piero Bottoni and Aldo Luchini) emerge come una tappa fondamentale del processo attraverso il quale l'urbanistica si stava facendo carico della tutela del patrimonio, ampliando la prospettiva dalla città al paesaggio.

²⁰ Ne è per certi versi un'anticipazione il già citato Corso Vittorio a Roma, di cui Giovannoni propone il prolungamento da Piazza Argentina a Piazza Venezia per evitare la strettoia di via del Plebiscito senza intaccare i palazzi che la fiancheggiano.

²¹ Ne sono esempi l'area di piazza San Babila a Milano, via Roma a Torino, piazza Dante a Genova, rione Carità a Napoli, piazza della Vittoria a Brescia, dove il tessuto edilizio antico viene integralmente sostituito (eccetto alcuni edifici monumentali che si ritrovano spersi e incomprensibili nel nuovo contesto) con nuove architetture, incongrue rispetto al contorno storico anche se talvolta di buona qualità.

²² Sulle operazioni di trasformazione urbana nelle città italiane degli anni '30 v.: G. Ernesti (cur.), *La costruzione dell'utopia. Architetti e urbanisti nell'Italia fascista*, Roma, 1988.

²³ Come nel caso dei quartieri di Piccapietra e Via Madre di Dio a Genova, v. capitolo 6.

²⁴ È la cosiddetta “legge-ponte”, in quanto doveva rappresentare il passaggio dalla l. urbanistica del 1942 ad un nuovo strumento legislativo che, anche tenendo conto della fondamentale novità rappresentata dall'entrata in funzione delle Regioni, definisse un nuovo quadro normativo nazionale, più volte prefigurato dalla categoria degli urbanisti. Un progetto di legge prese effettivamente corpo alla fine degli anni 1990, senza giungere ad alcuna conclusione, dopodiché la materia urbanistica è pressoché scomparsa dall'agenda della normativa nazionale e ha proliferato a livello regionale.

²⁵ Cfr. G. Ernesti (cur.), *La costruzione*, cit.

Il Prg di Siena è esemplare nel modo di considerare la città murata: le demolizioni vi sono proibite, nuovi servizi e attività direzionali sono concentrati nella porzione maggiormente alterata da interventi ottocenteschi (sul margine nord, vicino alla stazione e in direzione di Firenze), le espansioni urbane sono collocate all'esterno, vengono mantenuti gli orti e i giardini dentro e attorno alle mura medievali. In linea con le scelte del Piano, negli anni successivi il Comune bandì il traffico automobilistico privato all'interno delle mura, affermando un principio di capitale importanza per ridare vivibilità ai centri storici e iniziando quel processo di pedonalizzazione che lentamente andrà progredendo in tutto il Paese fino ad oggi.

Nel corso degli anni 1960 molti Piani regolatori adottarono approcci innovativi che riguardavano specificamente la città antica: sia utilizzando metodologie sperimentali nell'elaborazione degli apparati analitici e sviluppando contenuti progettuali finalizzati alla riattivazione degli spazi pubblici, come nel caso del Piano per Urbino²⁶ e di quello per il centro storico di Rimini²⁷ di Giancarlo De Carlo; sia indirizzando la crescita futura nelle direzioni più opportune, salvaguardando la città antica dall'accerchiamento e mantenendone le relazioni con lo spazio rurale ed il paesaggio storico, come nel Piano per Firenze di Edoardo Detti²⁸.

La figura di Giovanni Astengo (1915-1990) emerge tra gli urbanisti italiani del '900 per la coerenza e i risultati del suo impegno a favore di una pianificazione capace di affrontare la complessità dei processi di trasformazione della città e di produrre nuova qualità urbana.

A lungo Presidente dell'Istituto nazionale di Urbanistica, direttore della rivista *Urbanistica*, professore all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, autore di piani e ispiratore di leggi urbanistiche esemplari (in particolare quella della Regione Piemonte), Giovanni Astengo fu un instancabile difensore dei diritti della città antica e assertore delle sue specificità. I suoi studi e i suoi progetti sono stati fondamentali nello sviluppo di quell'approccio italiano al problema della comprensione e della gestione della città antica del quale si è qui indicato un precursore in Giovannoni.

Il Prg di Assisi (1957)²⁹ è basato su un corposo apparato di analisi che riguardano, oltre al patrimonio, i caratteri demografici e socioeconomici. Alla base vi è il principio che l'obiettivo della tutela della città antica non possa prescindere dalla salvaguardia della comunità che la abita e la rende vitale. Nel 1958 il Prg venne adottato senza i piani particolareggiati che avrebbero dovuto renderlo operativo. Nel frattempo, la legge speciale per Assisi (l. 9 ottobre 1957, n. 976) consentiva al Comune di operare al di fuori del piano stesso e senza rispettarne i vincoli. Tuttavia, è in buona parte grazie al Piano di Astengo se, negli anni della crescita urbana selvaggia, il tessuto urbano di Assisi è stato risparmiato e si sono mantenuti sino ad oggi il carattere della città antica e le relazioni visuali con il paesaggio rurale e la montagna.

Mentre redigeva il Prg di Gubbio (adottato nel 1964, è un altro piano esemplare per il modo in cui vi si affronta il centro storico), Astengo organizzò in quella città, nel 1960, il convegno *Salvaguardia e risanamento dei centri storico-artistici*, che ebbe come esito la promulgazione della *Carta di Gubbio*³⁰. In essa si dichiara la rilevanza nazionale della questione dei centri storici, che vanno studiati e censiti, e la necessità di inserire nel Prg e sottoporre a norme specifiche la città antica, facendola oggetto di un piano di *risanamento conservativo*, in attesa del quale deve vigere un vincolo assoluto di salvaguardia.

A seguito del Convegno di Gubbio, nel giugno 1961 si costituì l'ANCSA, Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici, della quale entrarono a far parte, oltre a singole persone, i

²⁶ G. DE CARLO, *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Padova, 1966.

²⁷ Una sintesi del piano per Rimini in "Gli elementi caratterizzanti del Piano Particolareggiato del nuovo centro di Rimini", inserto collocato dopo pag. 76 di: G. DE CARLO, C. DOGLIO, R. MARIANI, A. SAMONÀ, *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Milano, 1976.

²⁸ C. Lisini, F. Mugnai (curr.), *Edoardo Detti architetto e urbanista, 1913-1984*, Parma, 2013.

²⁹ Sul PRG di Assisi: *URBANISTICA* 24-25, 1951.

³⁰ Sul convegno di Gubbio: *URBANISTICA* 32, 1960.

Comuni di diverse città storiche italiane. Scopo dell'associazione (tuttora attiva e vitale) è promuovere studi, ricerche, provvedimenti legislativi, interventi per la salvaguardia e la corretta gestione dei centri storici³¹. Al seminario ANCSA di Gubbio del 1970, Bruno Gabrielli³² avanzò il principio del centro storico come patrimonio in termini di uso: bene economico oltre che culturale³³. Da qui discende l'obbiettivo del riuso del centro storico come riattivazione di un sistema di risorse: un passaggio essenziale per uscire dall'ottica ristretta della mera conservazione e inserire la città antica in processi di nuovo sviluppo. Al 6° Congresso ANCSA, tenuto a Bergamo nel 1971, i centri storici vennero definiti "risorsa" da difendere; il loro riuso, gestito dagli enti pubblici, può rappresentare un'alternativa alle nuove edificazioni in aree di espansione³⁴.

È così preparato il terreno alla l. 5 agosto 1978, n. 457, la quale, al titolo IV, regola gli interventi sul patrimonio edilizio esistente; istituisce il Piano di recupero e indica le categorie del recupero (manutenzione ordinaria, straordinaria, risanamento conservativo, restauro); prescrive che i Prg indichino le zone da sottoporre a recupero.

Nei seminari e nei convegni ANCSA degli anni 1980 emerge il tema del progetto di riqualificazione della città esistente, che comprende tutto quanto il costruito. Così l'urbanistica italiana prima riformula il tema del rapporto fra città nuova e città vecchia; quindi, affronta la questione della qualità urbana in una prospettiva generale, accompagnando la transizione dalla cultura dell'espansione a quella del consolidamento e del recupero.

6. Genova caso esemplare

Gli interventi che hanno riguardato il centro storico di Genova tra la fine dell'800 e l'inizio del nuovo millennio descrivono un caso studio interessante, sia per le vicende dalle quali una linea di rispetto per la città antica emerge tra molti contrasti e arretramenti, sia per i risultati ottenuti anche in termini di nuovo sviluppo della città nel suo complesso.

La Genova moderna è una conurbazione che si stende lungo la costa per una trentina di km e risale alcune valli con sottili filamenti. Situata all'incirca a due terzi dello sviluppo costiero, la città di Antico Regime costituisce con le sue espansioni ottocentesche un fitto tessuto urbano che occupa ogni spazio tra il mare e l'incombente montagna e attraverso il quale devono passare tutti i flussi di traffico tra le diverse parti della conurbazione. Oggi il traffico pesante e quello di attraversamento sono incanalati sulle autostrade ma la pressione sul centro resta notevole. La circonvallazione a monte e quella a mare terminate ad inizio '900 e la strada sopraelevata inaugurata nel 1965 aggirano il centro città in modo più o meno felice, avendolo eroso ai margini; oltre a ciò, dalla prima metà dell'800 fino quasi alla fine del '900 il tessuto antico è stato oggetto di numerosi interventi che hanno comportato demolizioni estese e il sacrificio di alcuni dei più notevoli edifici cittadini³⁵. Ciononostante, una parte considerevole della città antica si è

³¹ In [ANCSA](#).

³² Allievo e collaboratore di Astengo, Gabrielli (che cito anche al capitolo 6 in merito al caso Genova) ne porterà avanti l'azione e il pensiero in materia di centri storici.

³³ La Commissione Franceschini, istituita dal Ministero della Pubblica Istruzione nel 1964, aveva proposto una legge quadro sulla "tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico". Bisognerà arrivare al 2004 per un nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ma già in allora veniva definito il "bene culturale" come "testimonianza materiale avente valore di civiltà" ed emergeva il principio secondo il quale il bene culturale è anche bene economico. Nel 1975 venne costituito il Ministero per i Beni Culturali.

³⁴ Una possibilità che stava cogliendo il Comune di Bologna, avendo predisposto nel 1969 un PEEP (Piano di Edilizia Economica e Popolare) che sarà approvato nel 1973 e che, per la prima volta, destinava i finanziamenti dell'edilizia sociale a interventi di recupero nel centro storico. Negli stessi anni qualcosa di analogo si faceva a Genova con la ricostruzione di una porzione di isolato in via del Colle, lungo le mura medievali della città.

³⁵ All'inizio del '900, mentre nuovi quartieri crescono verso est, attorno alla piana del torrente Bisagno, il centro città ha già subito interventi notevoli, quali: l'alterazione dell'arco portuale a seguito dei riempimenti realizzati per

conservata; nel secondo dopoguerra si sono avviati studi e progetti che ne prevedevano la conservazione integrale; tra la fine del '900 e i primi anni 2000 essa è diventata oggetto di azioni esemplari di riqualificazione urbana.

Come in altre città d'Italia, anche a Genova gli anni tra le due guerre furono particolarmente devastanti: si produssero piani di risanamento che prevedevano la demolizione dei borghi orientali esterni alle mura del XII secolo (ma compresi nella cerchia rinascimentale), dei quali si sarebbero conservati solo gli edifici monumentali, nonché lo sventramento della parte più antica della città, di origine etrusco-romana³⁶. Solo una parte di quanto progettato venne realizzato³⁷; ma terminata la guerra le devastazioni provocate dai bombardamenti offrirono lo spunto per riprendere i vecchi piani e adattarli alle nuove domande del mercato.

Come già detto, nel secondo dopoguerra la coscienza del valore dei tessuti urbani antichi era ormai diffusa anche fuori da gruppi ristretti di studiosi ed era divenuta parte della formazione dei nuovi architetti-urbanisti; ma a Genova (e non solo) gli interessi di attori forti e le attese speculative (basate su diritti presuntivamente acquisiti con i piani d'anteguerra) che gli amministratori non seppero o non vollero deludere ebbero la meglio ancora per decenni, nella diffusa acquiescenza dei più e in mancanza di politiche urbane all'altezza dei tempi. Si verificò così la situazione paradossale di programmi di demolizione e ricostruzione che procedettero facendosi sempre più sciagurati nonostante il principio del recupero si andasse affermando sia a livello istituzionale, sia tra gli addetti ai lavori.

Nel 1958 il Comune di Genova produsse gli "Studi preliminari per il piano di conservazione, valorizzazione e risanamento del centro storico di Genova", nei quali si dichiara il valore della città antica e si afferma il principio di una sua conservazione integrale.

Nel 1959 venne approvato il Piano Regolatore Generale (il primo che rispondeva ai dettami della l. 1150/1942 e interessasse l'intero territorio comunale): esso ingloba una serie di piani particolareggiati che avevano ripreso con alcune varianti i piani di sventramento d'anteguerra. Pertanto, nel corso degli anni '60 riprese la sostituzione dei borghi extra moenia orientali con la demolizione del quartiere popolare di Piccapietra e la realizzazione di edifici per uffici, attività commerciali, residenze signorili³⁸.

Nel 1963 un piano per la città antica assumeva la conservazione come modalità prioritaria d'intervento, regolava gli interventi sugli edifici, bandiva il traffico veicolare dal centro storico.

Poco dopo però le demolizioni si rivolsero al quartiere di via Madre di Dio, dove culminarono idealmente con l'abbattimento nel 1971 della casa natale di Niccolò Paganini³⁹. Lo scandalo suscitato da questo fatto non interruppe la realizzazione di un nuovo "Centro direzionale" (secondo la dizione che allora andava per la maggiore), che tuttavia si rivelò un fallimento dal punto di vista sia economico, sia urbanistico, avendo creato nuovi spazi pubblici repulsivi dai quali tuttora i cittadini rifuggono.

ottenere banchine più ampie; demolizioni del retrostante fronte mare con scomparsa di una porzione del mercato medievale della Ripa; apertura di nuove strade (via Carlo Felice, via San Lorenzo, via Giulia/XX Settembre) con conseguenti demolizioni parziali o totali di numerosi edifici; demolizione di monumenti insigni, tra i quali la chiesa principale dei Domenicani e quella dei Francescani, con conseguente dispersione dei patrimoni d'arte in essi contenuti.

Sulle trasformazioni di Genova all'inizio dell'età industriale: E. POLEGGI, P. CEVINI, *Le città nella storia d'Italia. Genova*, Roma-Bari, 2003, 219 ss.; B. GIONTONI, F. BALLETTI, *Genova. Territorio e società tra antico regime ed età moderna*, Genova, 2003. Una sintesi delle trasformazioni del porto in: E. Poleggi, L. Stefani (curr.), *Il Porto Vecchio di Genova*, Catalogo della mostra, Genova, 1985.

³⁶ B. GIONTONI, F. BALLETTI, *Una città tra due guerre. Cultura e trasformazioni urbanistiche*, Genova, 1990.

³⁷ Piazza Dante e l'area circostante.

³⁸ Si noti che le scelte urbanistiche sono le stesse fatte a Napoli quasi cent'anni prima (capitolo 2); a cambiare sono soltanto i linguaggi architettonici adottati negli edifici che comunque anche in questo caso appaiono essai eterogenei e ispirati a un capriccioso eclettismo.

³⁹ La quale, tra l'altro, possedeva una monumentale edicola seicentesca contenente una scultura della Madonna con angeli.

Quasi a bilanciare la distruzione di via Madre di Dio, nel 1976 si approvò un piano per il recupero dell'adiacente quartiere di Sarzano-Sant'Agostino, confermandovi la presenza di un museo, di un polo universitario e di edilizia residenziale pubblica. Il piano si venne attuando, sia pur con inciampi e lentezze⁴⁰. Fondamentale fu la scelta della Facoltà di Architettura di insediarsi nel nuovo polo universitario, recandovi una massa giornaliera di giovani frequentatori che contribuirono anche a lanciare il quartiere come cuore della *movida* notturna genovese; non meno importante la progressiva attuazione dell'insediamento residenziale alla quale hanno partecipato operatori sia pubblici sia privati, garantendo una certa *mixité* sociale.

Finalmente il PRG del 1980 compì le sue scelte (che saranno confermate e affinate nel PRG del 2000) in coerenza con il principio di conservazione della città antica e definì il quadro delle tutele: perimetrò una vasta zona A che inglobava quanto resta dei tessuti urbani di Antico Regime nella città centrale e individuava come zone A i numerosi centri storici minori e nuclei storici della conurbazione; inoltre riconobbe il valore storico delle porzioni residue di paesaggio rurale. Ma affinché si passasse da sporadiche iniziative di recupero all'avvio di un processo tale da rivitalizzare ampie porzioni della città antica occorreva lo stimolo di un intervento eccezionale⁴¹.

L'occasione arrivò nel 1992, con le manifestazioni per il cinquecentesimo anniversario della scoperta dell'America: seppure a fatica, la città⁴² riuscì a produrre un progetto di riuso che lo Stato finanziò e che prevedeva di realizzare un'esposizione internazionale su aree dismesse del porto antico dove allocare musei, sale convegni, attività di svago, ristorazione e ricettive⁴³.

I vasti spazi portuali aperti al pubblico diedero ai quartieri centrali uno sfogo sul mare mai avuto; inoltre, grazie alla realizzazione di un Acquario che anche dopo la chiusura dell'Expo continuò ad attirare numerosi visitatori, Genova poté iniziare a proporsi come meta turistica in grado di offrire al pubblico il grande patrimonio di uno dei centri storici più notevoli d'Europa per dimensione, originalità degli ambienti, complessità delle stratificazioni, varietà e ricchezza di beni culturali⁴⁴.

L'abbinamento di nuova qualità residenziale ed economia turistica, pur richiedendone il difficile equilibrio, ha rappresentato un forte motore di nuovo sviluppo urbano e ha fatto sì che il principio del recupero sia stato accettato da tutti i cittadini e da tutte le parti sociali e politiche; e che, quindi, abbia sostanzialmente tenuto, anche se con rallentamenti e incertezze sul da farsi nel prosieguo.

Certamente se la spinta del 1992 non si è esaurita, anzi ha successivamente trovato nuovo slancio, è perché nei primi anni del nuovo millennio è stato sviluppato un programma di recupero che sfruttava le occasioni offerte da nuovi finanziamenti statali straordinari⁴⁵. La coerenza e la

⁴⁰ È stato inaugurato nel 2013 un polo scolastico e terminato nel 2021 un edificio residenziale che sono andati ad occupare gli ultimi dei lotti liberi nel quartiere, in quanto risultanti da demolizioni conseguenti ai bombardamenti aerei della Seconda guerra mondiale.

⁴¹ L. BISIO, R. BOBBIO, *Gestione dei Grandi Eventi e strategie di riqualificazione urbana a Genova*, in P. N. Imbesi (cur.), *Governare i Grandi Eventi. L'effetto Pulsar e la pianificazione urbanistica*, Roma, 2004.

⁴² Qui uso il termine in senso collettivo per riferirmi al fatto che l'Expo genovese del 1992 fu il risultato di un'azione corale, in quanto non solo era basata sull'intesa tra Comune, Regione e Autorità portuale (che fin dal 1985 avevano istituito una Commissione tripartita con l'incarico di studiare le possibilità di riuso del Porto Antico e di una sua integrazione con il centro storico) ma ebbe da molti cittadini contributi di idee, volontà, iniziative imprenditoriali.

⁴³ Il progetto adatta alla situazione genovese il modello dei *Waterfront* realizzati qualche anno prima o allora in corso di realizzazione in diverse città-porto straniere, soprattutto negli USA (Boston, New York, Baltimora, San Francisco, etc.) ma anche in Europa (Londra, Oslo, Amburgo, etc.).

⁴⁴ Tuttavia, neppure la vicenda Expo è priva di ombre. Anche se alcune demolizioni previste dal progetto iniziale furono cassate, nulla poterono gli interventi di alcuni studiosi (in primis Edoardo Benvenuto, preside della Facoltà di Architettura, e Tiziano Mannoni, originalissima figura di archeologo e studioso delle culture materiali, cfr. nota 47) per evitare la distruzione del porto medievale, reperto di eccezionale valore, che fu sventrato per il passaggio del tunnel di attraversamento veicolare della zona.

⁴⁵ Ne furono occasione l'accoglienza da parte della città di un incontro dei G8 nel 2001 e la sua nomina a Città europea della cultura per l'anno 2004.

sagacia di tale programma si devono in gran parte a Bruno Gabrielli, architetto e docente di urbanistica all'ateneo genovese, già allievo e collaboratore di Giovanni Astengo, nonché suo successore alla presidenza dell'ANCSA⁴⁶. Gabrielli perseguì l'idea di un'urbanistica "puntuale", un'azione di recupero che partiva da manutenzioni straordinarie degli spazi pubblici, consistenti nell'ammmodernamento delle reti di urbanizzazione e nel rifacimento delle pavimentazioni stradali cui seguirono la pedonalizzazione dei principali assi stradali del centro storico, in connessione con provvedimenti volti a favorire l'intervento di recupero dei privati (ad esempio, finanziamenti e agevolazioni per il restauro o il ripristino delle facciate affrescate o comunque dipinte a vivaci colori, una caratteristica distintiva della città di Genova)⁴⁷.

In questo quadro di iniziative si collocò la candidatura di Genova a componente del Patrimonio mondiale Unesco, basata sul riconoscimento del valore universale del sistema delle Strade Nuove e dei Palazzi dei Rolli⁴⁸. L'iscrizione nella lista dei siti Unesco, conseguita nel 2006, ha consolidato l'immagine di Genova come città d'arte e ne ha corroborato il successo di meta turistica internazionale, coronando mezzo secolo di studi, politiche, piani e progetti volti alla salvaguardia del centro storico.

Va infatti ricordato che il processo di recupero del centro storico genovese ha conseguito risultati non solo grazie all'affermarsi di una linea culturale e politica che ha saputo vedere nella città antica un potenziale elemento di sviluppo, oltre che un valore culturale da tutelare, ma perché è stato fondato e si è nutrito di un lungo e costante lavoro di ricerca e sperimentazione, formazione e divulgazione che ha le sue radici in città, siccome è possibile individuare le tracce di una "Scuola genovese" costituita da studiosi che furono negli stessi anni docenti presso la locale Facoltà di Architettura ed ebbero occasioni di collaborare e condividere posizioni culturali⁴⁹.

Con questo richiamo, che ritengo doveroso, alla necessità di fondare le politiche di recupero sulla conoscenza, oltre che svilupparle secondo strategie compatibili con il contesto, termino il mio resoconto del caso esemplare genovese, anche perché negli ultimi anni, complici crisi economiche e opacità di vedute politiche, questa esemplarità sembra essere venuta meno. Oggi l'azione di recupero attraversa una fase nuovamente problematica della quale sono evidenti alcuni aspetti⁵⁰ ma sulla quale il giudizio richiederà tempi più lunghi.

⁴⁶ G. Lombardini, V. Scelsi (curr.), *Bruno Gabrielli*. Città e Piani, Milano, 2018.

⁴⁷ Occorre ricordare che i progetti di Gabrielli si poterono portare avanti grazie all'azione amministrativa e alle politiche perseguite dal Sindaco pro tempore, Giuseppe Pericu, che l'aveva chiamato a ricoprire il ruolo di assessore al centro storico; B. Gabrielli, R. Bobbio (curr.), *Genova, un piano strategico di natura operativa e i suoi esiti*, in *Urbanistica* 126, 2005.

⁴⁸ Tra la metà del XVI e il XVIII secolo si realizzarono a Genova strade fiancheggiate da sequenze di palazzi monumentali, secondo modelli urbanistici tipici del Rinascimento italiano; mentre il sistema dei Rolli prevedeva che le personalità in visita ufficiale alla Repubblica di Genova venissero ospitate in palazzi nobiliari iscritti in una lista organizzata per categorie di pregio.

⁴⁹ Oltre a Bruno Gabrielli occorre ricordare almeno Ennio Poleggi, le cui ricerche sui processi di costruzione della città attraverso l'esame dei documenti portarono alla "riscoperta" delle Strade Nuove e dei Palazzi dei Rolli; Tiziano Mannoni, che sviluppò con l'archeologia del costruito una nuova disciplina per la quale definì apposti metodi di analisi (cfr. nota 43); Gianni V. Galliani, che attraverso lo studio delle strutture degli edifici antichi, considerati nella loro individualità, promosse la conservazione della materialità e integrità fisica del singolo edificio, in quanto organismo custode di una particolare concezione strutturale; Paolo Torsello, che sviluppò metodologie di rilievo innovative, divenute indispensabili per un'analisi scientifica dell'architettura storica.

⁵⁰ Aggiornamenti sullo stato del centro storico di Genova e sulle politiche seguite di recente: R. Bobbio, S. F. Musso (curr.), *Centro storico. Problemi e prospettive*. Genova, Bergamo, 2020.

Eliana Carrara

Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari

SOMMARIO: 1. Firenze nel Quattrocento: dall'istituzione del catasto nel 1427 alla politica di espansione edilizia di Lorenzo il Magnifico. – 2. Leon Battista Alberti e il *De re aedificatoria*: «la città è come una grande casa, e la casa a sua volta una piccola città». – 3. Dalle rappresentazioni della 'città ideale' alla pianificazione urbanistica: i casi di Pienza e di Ferrara. – 4. Roma nel Cinquecento: dalla committenza di papa Leone X a Michelangelo architetto e urbanista durante il pontificato di Paolo III Farnese. – 5. Il volgarizzamento del *De re aedificatoria* di Leon Battista Alberti nella Firenze di Cosimo I: i progetti del duca e gli interventi di Vasari.

1. *Firenze nel Quattrocento: dall'istituzione del catasto nel 1427 alla politica di espansione edilizia di Lorenzo il Magnifico.*

Nel suo *Zibaldone*, iniziato nel 1457 e redatto nel corso del ventennio successivo, Giovanni di Paolo Rucellai (1403-1481) ebbe ad osservare: «Due cose principali sono quelle che gli uomini hanno in questo mondo: la prima lo 'ngienerare; la seconda l'edifichare. Ma san Bernardo dice che si debbe hedifichare più per neciessità che per volontà, perché hedificando la volontà non manca, ma cresce»¹.

Le considerazioni espresse dal nobile fiorentino, suocero di Nannina de' Medici, la sorella di Lorenzo il Magnifico (1449-1492) nonché committente dello stesso Alberti², ben documentano la febbrile attività edilizia coeva, su cui ha soffermato la propria attenzione Richard Goldthwaite. Lo storico dell'economia americano nel suo fortunato volume, apparso nel 1980 e prontamente tradotto in italiano, utilizzava infatti il passo di Rucellai per illustrare quella considerevole domanda di nuove costruzioni che stette alla base del rinnovamento urbano fiorentino avvenuto nella seconda metà del Quattrocento³, e determinato, a suo dire, dall'istituzione di un innovativo

¹ Si cita da GIOVANNI DI PAGOLO RUCELLAI, *Zibaldone*, a cura di G. Battista, Firenze, 2013, 193 (c. 83vA); sulla figura e l'opera del nobile fiorentino, oltre all'*Introduzione* della studiosa in RUCELLAI, *Zibaldone*, cit., e alla 'voce' Rucellai, Giovanni, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 89, 2017, rimane fondamentale la raccolta di studi Giovanni Rucellai ed il suo *Zibaldone*, 2 voll., London, Warburg Institute, 1981.

² Alberti fu autore con ogni evidenza del disegno della facciata del Palazzo Rucellai, poi realizzata da Bernardo Rossellino (architetto allievo e collaboratore di Alberti, su cui avremo modo di tornare: cfr. *infra*, paragrafo 3) in una serie di interventi a partire dalla metà degli anni Cinquanta del Quattrocento: cfr. B. PREYER, *The Rucellai Palace*, in *Giovanni Rucellai ed il suo Zibaldone*, cit., II, 153-225, e si veda anche la [scheda](#) di C. PAOLINI, *Palazzo Rucellai*; sempre all'Alberti spetta il progetto della Loggia di Palazzo Rucellai, compiuta fra il 1463 e il 1466: cfr. C. PAOLINI, *Loggia Rucellai*, in [Rep. architetture civili di Firenze](#), Sul tempietto Rucellai si rimanda ad A. BELLUZZI, *La cappella Rucellai e il tempietto del Santo Sepolcro*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, Atti dei convegni internazionali del Comitato nazionale VI centenario della nascita di Leon Battista Alberti (Firenze, Rimini, Mantova, 12-16 ottobre 2004), Firenze, 2009, 103-134, e a R. PACCIANI, *Signorili amplitudini ... a Firenze. La cappella Rucellai alla Badia di S. Pancrazio e la Rotonda della Ss. Annunziata: architettura, patronati, rituali*, in *Leon Battista Alberti. Architetture*, cit., pp. 135-179. Sulla facciata di S. Maria Novella, compiuta entro il 1470, cfr. R. PACCIANI, *La facciata di Santa Maria Novella*, in *Leon Battista Alberti e l'architettura*, M. Bulgarelli, A. Calzona, M. Ceriana, F.P. Fiore (curr.), Cinisello Balsamo (Mi), 2006, 380-391 e M. BULGARELLI, *Leon Battista Albert 1404-1472. Architettura e storia*, Milano, 2008, 51-65.

³ Cfr. R.A. GOLDTHWAITE, *La costruzione della Firenze rinascimentale. Una storia economica e sociale*, Bologna, 1984, 125-126 (il volume era apparso presso The John Hopkins University Press con il titolo seguente: *The Building of Renaissance Florence. An Economic and Social History*). Lo studioso è autore anche dell'ampio saggio *The Economy of Renaissance Florence*, Baltimore, 2009 (trad. it. *L'economia della Firenze rinascimentale*, Bologna, 2013).

sistema di tassazione. La creazione del catasto, avvenuta nel 1427⁴, segnò l'inizio di un più meticoloso sistema di riscossione delle tasse e pure di un accurato organo di controllo della ricchezza privata che, non potendo più eludere le maglie del fisco cittadino, trovò come unica via di salvaguardia proprio l'edificazione di sontuose dimore, dal momento che le abitazioni personali in cui si risiedeva erano esenti dall'imposizione fiscale⁵. Ne è esempio lampante l'intensa attività edilizia, e di prestigio, che caratterizzò la condotta politica dello stesso Cosimo de' Medici (1389-1464)⁶, come ebbe a ricordare il nipote Lorenzo il Magnifico nei suoi *Ricordi* indirizzati ai propri figli: «Grande somma di danari truovo che abbiamo spesi dall'anno 1434 in qua. Come appare per un quadernuccio di quarto di foglio, da detto anno 1434 a tutto 1471 si vede somma incredibile, perché ascende a fiorini 663.775 e ½, tra limosine, muraglie e gravezze, senza l'altre spese, di che non voglio dolermi, perché quantunque molti giudicassono averne una parte in borsa, io giudico esser grande lume allo Stato nostro e paiommi ben collocati, e sonone molto bene contento»⁷.

Ed ancora più ambiziosa fu la politica immobiliare dello stesso Lorenzo, che prevede un ampio intervento di nuova urbanizzazione, con le forme di una vera e propria lottizzazione, nella zona posta ad est della chiesa della Ss. Annunziata e, all'altezza del nono decennio del Quattrocento, caratterizzata da ampie distese poderali⁸, come ricordava pure l'oppositore medico Giovanni Cambi (1458-1525) in un passo delle sue *Istorie* relativo all'anno 1491: «Dal mese d'aghosto di detto anno [1491] Lorenzo di Piero di Choximo de Medici chomprò dall'Arte del Chambio certi terreni hovero dallo Spedale de' Nocienti, e chominciò e fecie una via che si muove dallo Spedale de' Nocienti di sulla piazza di S. Maria de Servi e va insino a Ciestello, et chominciò affarvi murare chase e le prime 4 si feciono a mezzo detta strada insù 4 chanti, che uno verso Horbatello e l'altro verso la Porta a Pinti e missevisi l'arme de l'Arte del Chambio, di che detto Lorenzo voleva ch'elle fussino, e finironsi a suo tempo, e apiggionolle, e beato a quello che stava per le chase a pigione, vi poté tornare per fare piacere a Lorenzo detto, e dipoi voleva quella entrata di quelle pigione darla all'Arte, cioè le chase, e pigliarne altante possessioni di beni immobili che aveva detta arte, che ve n'era parecchi erono state lasciate da' sua antinati della chaxa de' Medici per fare certi leghati di limoxine et altro»⁹.

Il progetto avviato venne interrotto dalla scomparsa del Magnifico ma è da rilevare come lo storico, non certo partigiano di Casa Medici, avvertisse che: «Di che su bello disegno, e facevansi tre bene chontenti; prima lui [Lorenzo], secondo il popolo, che stava a pigione, terzo, l'arte

⁴ GOLDTHWAITE, *La costruzione*, cit., 124-125.

⁵ Come ben spiegato dalla [documentazione](#) raccolta da D. HERLIHY - CH. KLAPISCH-ZUBER, *Nota dei codici dell'archivio dei dati del Catasto di Firenze del 1427-29*.

⁶ Si vedano in particolare A.D. FRASER JENKINS, *Cosimo de' Medici's Patronage of Architecture and the Theory of Magnificence*, in *Journal of Warburg and Courtauld Institutes*, XXXIII, 1970, 162-170 e D.V. KENT, *Cosimo de' Medici and the Florentine Renaissance: the Patron's Oeuvre*, New Haven, 2000 (trad. it. *Il committente e le arti. Cosimo de' Medici e il Rinascimento fiorentino*, Milano, 2005).

⁷ Si cita da LORENZO DE' MEDICI, *Opere*, T. Zanato (cur.), Torino, 1992, XXXIX; il passo è menzionato anche da E.H. GOMBRICH, *Il mecenatismo dei primi Medici*, in IDEM, *Norma e forma. Studi sull'arte del Rinascimento*, Torino, 1973, 51-83: 56 (trad. it. di *Norm and Form. Studies in the Art of Renaissance*, London, 1966, 35-57) e da I. WALTER, *Medici, Lorenzo de'*, in [Treccani online](#), 73, 2009.

⁸ In merito si rimanda a C. ELAM, *Lorenzo's Architectural and Urban Policies*, in *Lorenzo il Magnifico e il suo mondo*, atti del Convegno Internazionale di Studi (Firenze, 9-13 giugno 1992), G.C. GARFAGNINI (cur.), Firenze, 1994, 357-384 e a E. FERRETTI, *La Sapienza di Niccolò da Uzzano: l'istituzione e le sue tracce architettoniche nella Firenze rinascimentale*, in [Annali di Storia di Firenze](#), IV, 2009, 89-149: 95.

⁹ Si cita da C. ELAM, *Lorenzo de' Medici and the Urban Development of Renaissance Florence*, in *Art History*, I/1, 1978, 43-66: 59 nota 10. Il passo è menzionato e commentato pure da M. TAFURI, *Strategie di sviluppo urbano nell'Italia del Rinascimento*, in *D'une ville à l'autre. Structures matérielles et organisation de l'espace dans les villes européennes (XIII^e-XVI^e siècle)*, Actes du colloque de Rome (1^{er}-4 décembre 1986), sous la direction de J.-C. Maire Vigueur, Rome, École Française de Rome, 1989, 323-364: 326.

ch'arebbe auto e danari per fare e lasci, e non sutogli tolte da' ciptadini come sono, ed era adornamento della ciptà»¹⁰.

L'avveduta strategia politica laurenziana seppe, dunque, servirsi anche della pianificazione urbana per accrescere Firenze e per insediare appartenenti del ceto popolare in un'area allora ancora poco abitata, unendo al proprio interesse personale quello di una fascia più ampia della popolazione, nella logica di un generale miglioramento delle condizioni di vita cittadina¹¹.

2. *Leon Battista Alberti e il "De re aedificatoria": «la città è come una grande casa, e la casa a sua volta una piccola città»*¹².

Al momento della morte, avvenuta il 25 aprile del 1472 a Roma, Leon Battista Alberti lasciava la sua opera più ambiziosa, il *De re aedificatoria*, ancora manoscritta¹³. Il testo, redatto in latino, venne pubblicato solo nel 1485 nella Firenze laurenziana grazie al diretto interessamento del Poliziano, che stilò la lettera elogiativa dell'autore con cui si apre il volume *in folio*, indirizzata al Magnifico¹⁴.

Il trattato, sulla falsariga del modello vitruviano, si snoda in dieci libri: i primi tre sono dedicati alla scelta del terreno, dei materiali e delle fondazioni; il quarto e il quinto ai vari tipi di edifici in rapporto alla loro destinazione pratica; il sesto è incentrato sugli ornamenti delle architetture; il settimo, l'ottavo e il nono, invece, si occupano dei templi, degli edifici pubblici e privati; il decimo, infine, del restauro architettonico e dell'idraulica¹⁵.

¹⁰ C. ELAM, *Lorenzo de' Medici*, cit., 59 nota 10; TAFURI, *Strategie*, cit., 326.

¹¹ Si rinvia a M. TAFURI, *Ricerca del Rinascimento: principi, città, architetti*, Torino, 1992, 90, che sottolinea come il 27 maggio 1489 fosse stata emanata una legge che «prevedeva [...] un'esenzione per quarant'anni dalle tasse per le case costruite o iniziate entro il quinquennio», in modo da «incrementare gli immobili di affitto, per far fronte alla nuova spinta demografica».

¹² Si cita da L.B. ALBERTI, *L'architettura [De re aedificatoria]*. Testo latino e traduzione a cura di G. Orlandi. Introduzione e note di P. Portoghesi, 2 voll., Milano, 1966, I, 64 (a 65 corre il testo latino). La stretta relazione fra città e abitazione, presente nel capitolo IX del libro I, è ripetuta da Alberti anche nel libro V, capitolo II e XIV: ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, pp. 338 e 398 (a 339 e 399 l'originale in latino); i passi sono citati e commentati anche da F. CHOAY, *Il De re aedificatoria e l'istituzionalizzazione della società, ovvero: lezioni da una traduzione*, in EADEM, *Del destino della città*, A. MAGNAGHI (cur.), Firenze, 2008, 52-74: 59.

¹³ Cfr. A. MODIGLIANI, *Per la datazione del De re aedificatoria. Il codice e gli archetipi dell'Alberti*, in *Albertiana*, XVI, 2013, 91-110: 99, che così sintetizza la questione: «[...] occorre considerare il *De re aedificatoria* un *work in progress* che si estende per circa un ventennio, dal pontificato di Niccolò V (1447-55) fino agli inizi di quello di Sisto IV (1471-1484)». E si vedano anche S. FIASCHI, *Una copia di tipografia finora sconosciuta: il Laurenziano Plut. 89 sup. 113 e l' "editio princeps" del "De re aedificatoria"*, in *Rinascimento*, s. II, 41, 2001, 267-284 e C. BIANCA, *La diffusione della stampa e la nascita della filologia*, in *Acta Conventus Neo-Latini Monasteriensis*, Proceedings of the Fifteenth International Congress of Neo-Latin Studies (Münster 2012), edited by A. Steiner-Weber and K.A.E. Enekel, Leiden-Boston, Brill, 2015, 3-17: 10.

¹⁴ Sulla lettera si sofferma MODIGLIANI, *Per la datazione*, cit., 98; sull'*humus* culturale in cui venne pubblicato il testo albertiano da parte dello stampatore Niccolò di Lorenzo Alemanno cfr. inoltre L. BOSCHETTO, *Incrociare le fonti: archivi e letteratura. Rileggendo la lettera di Leon Battista Alberti a Giovanni di Cosimo de' Medici, 10 aprile [1456?]*, in *Medioevo e Rinascimento*, 17/ n.s. 14, 2003, 243-264: 246-247; E. FERRETTI, *Prophecies and Ruins: Architectural Sources for Leonardo's "Adoration of the Magi"*, in *I Tatti Studies in the Italian Renaissance*, 23/2, 2020, 273-302: 276 e nota 6.

¹⁵ Il testo della *princeps* è consultabile in [Architectura](#); per una presentazione, a cura di P. Roccasecca, dell'opera e dell'edizione [ibid.](#); cfr. inoltre L. MIOTTO, *Leon Battista Alberti e la città*, in *La città ideale, l'utopia del Rinascimento a Urbino*, catalogo della mostra (Urbino, Galleria Nazionale delle Marche, 6 aprile-8 luglio 2012), A. MOCHI, M.R. VALAZZI (cur.), Milano, 2012, 248-253 (a 254-255 la scheda sul Codice Urbinate Latino 264 della Biblioteca Apostolica Vaticana, una copia del *De re aedificatoria* realizzata per volere del Duca Federico da Montefeltro). Sul titolo, che si differenzia volutamente dal trattato latino, redatto dall'architetto e teorico vissuto nel I secolo a. C. (su cui si rimanda al profilo tracciato da P. CLINI, *Marco Vitruvio Pollione*, in [Centro studi vitruviani](#)) si veda l'attenta analisi di CHOAY, *Il De re aedificatoria e l'istituzionalizzazione*, cit., 58-59.

Nei lunghi anni trascorsi a Roma, fin dal primo soggiorno a partire dal 1432 e poi più stabilmente dal 1444, l'Alberti ebbe modo di conoscere profondamente l'Urbe e di osservare, se non di assecondare, le strategie urbane messe in atto durante il papato di Niccolò V (1447-1455), cui spetta il merito di aver tentato una vera e propria *renovatio Romae*¹⁶.

Il IV libro del *De re aedificatoria* rispecchia tali problematiche e si pone ripetutamente la questione del rapporto fra le dimensioni degli edifici, in particolare quelli pubblici, e gli spazi cittadini da essi occupati, come testimonia il III capitolo: «Inoltre gli antichi affermano che la città è come una nave, che deve avere tali dimensioni da non ondeggiare, se vuota, né essere insufficiente, se piena. Altri la preferivano stipata, reputandola più sicura [...]. Qui, tuttavia, mi atterrei all'antica massima: il tutto, come il niente, è troppo; e se mi toccasse scegliere tra i due opposti errori, preferirei seguire la via che mi desse eventualmente il mezzo per accogliere comodamente in città un maggior numero di abitanti, piuttosto che quella che mi facesse dare un asilo non decoroso ai cittadini già presenti. Occorre poi tener presente che una città non è destinata solo ad uso d'abitazione; dev'essere bensì tale che in essa siano riservati spazi piacevolissimi e ambienti sia per le funzioni civiche sia per le ore di svago in piazza, in carrozza, nei giardini, a passeggio, in piscina etc.»¹⁷.

Alberti riflette ugualmente (libro IV, capitolo V) sul ruolo e sull'importanza della rete viaria, specie quando si snodi in città, perché in stretta relazione con la qualità della vita dei suoi abitanti, soprattutto nei momenti di maggiore pericolo quale l'irruzione di truppe nemiche: «Quando si giunge in una città, se questa è famosa e potente esigerà strade diritte e molto ampie, confacenti al suo decoro e alla sua dignità. [...] Scrive Tacito che, quando Nerone allargò le vie a Roma, la città divenne più calda e perciò stesso meno salubre. In altre città l'aria è più cruda dove le vie sono più strette; ciò non avviene a Roma, dove anche d'inverno le vie sono illuminate permanentemente dal sole. Inoltre, la strada a curve sarà sempre ombreggiata, anche d'estate; e d'altra parte non vi sarà casa ove non giunga la luce del giorno. Mai vi mancheranno brezze, le quali, da qualunque parte vengano, troveranno sempre un passaggio diretto e agevole. Né vi sarà pericolo di venti nocivi, che verrebbero subito respinti dai muri frapposti. Infine, se vi penetrasse il nemico, si troverebbe in gravi difficoltà, potendo essere colpito di fronte, di fianco e da tergo. [...] Sarà bene che vi siano anche vie più strette, non però troppo prolungate, bensì tali da esaurirsi alla prima trasversale che incontrano, ed aventi lo scopo non tanto di passaggi pubblici aperti al traffico, ma piuttosto di dar modo di raggiungere una casa situata di fronte. Ciò contribuirà a migliorare l'illuminazione delle case, e impedirà al nemico di scorrere a suo piacimento la città»¹⁸.

Ad apertura del libro successivo, il V, l'architetto e trattatista fiorentino passa a considerare nel I capitolo le tipologie delle private abitazioni, partendo ancora una volta dalla loro relazione con il tessuto urbano, in una visione complessiva di stretto rapporto del singolo edificio con l'insieme di cui esso fa parte: «La divisione di una città si attua nel modo più conveniente costruendovi un muro. Questo, a mio parere, non va condotto in direzione trasversale rispetto alla pianta, come un diametro, bensì in forma di cerchio all'interno di un cerchio più grande. Difatti i cittadini abbienti, desiderosi di larghi spazi, acconsentiranno di buon grado ad abitare al di fuori della prima cinta,

¹⁶ Cfr. C.W. WESTFALL, *L'invenzione della città. La strategia urbana di Niccolò V e Alberti nella Roma del '400*, Roma, NIS, 1984 (trad. it di IDEM, *In This Most Perfect Paradise*, The Pennsylvania State University, 1974), e in particolare l'Introduzione di M. TAFURI, 13-39; TAFURI, *Ricerca del Rinascimento*, cit., 34-88; G. SIMONCINI, *Niccolò V, 1447-1455*, in IDEM, *Roma. Le trasformazioni urbane nel Quattrocento. I. Topografia e urbanistica da Bonifacio IX ad Alessandro VI*, Firenze, 2004, 99-141, e A. MODIGLIANI, *Roma al tempo di Leon Battista Alberti (1432-1472)*. Disegni politici e urbani, Roma, Roma nel Rinascimento, 2019, 161-184.

¹⁷ Si cita dall'ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 288 e 290 (a 289 e 291 corre il testo latino). Il passo è citato e commentato anche da R. PAVIA, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, Milano, 1994, 19 nt. 22.

¹⁸ L.B. ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 304, 306 e 308 (testo latino a 305, 307 e 309); cfr. PAVIA, *L'idea di città*, cit., 21, che a proposito del brano scrive: «Circa gli indirizzi progettuali per l'edificazione della città, l'atteggiamento di Alberti è esplicitamente pragmatico».

lasciando volentieri il centro col macello, le officine e le botteghe ai venditori di commestibili presso il foro; e la città sarà più sicura e tranquilla se i maggiori sono divisi dalla turba sfaccendata [...] dei pollivendoli, macellai, cuochi e altrettali. [...] Il tipo di casa trae la sua origine – secondo la opinione comune – dalla necessità. Alcune parti, tuttavia, avrebbero in sé solo ragioni di comodità, ma le consuetudini di vita han fatto sì che bisognasse in ogni caso considerarle indispensabili. Tali sono i portici, i viali per il passeggio e per le carrozze, etc. Sicché non staremo a fare distinzioni soverchie, trattando separatamente gli elementi ‘necessari’ da quelli solo ‘convenienti’, dal momento che la tecnica architettonica non lo richiede. Ci limiteremo a chiarire che nelle case, così come nelle città, vi sono parti frequentate da tutti, altre riservate a pochi, altre infine alle singole persone»¹⁹.

Nel capitolo seguente, il II, Alberti mette ben in evidenza le caratteristiche distinte e diverse che devono essere possedute dalle abitazioni destinate a figure che svolgano un ruolo pubblico di prestigio e di comando rispetto a quelle del comune cittadino: «Gli elementi testé chiariti sono comuni alle abitazioni dei principi e dei privati cittadini. La differenza fondamentale tra i due tipi di case consiste in ciò, che ognuno è caratterizzato da una propria intrinseca natura: i palazzi principeschi, che devono servire a un gran numero di persone, si distingueranno per il numero delle stanze e l'ampiezza degli ambienti; mentre nelle case abitate da pochi individui o da singoli dovrà scontare più la bontà della fattura che la grandezza. Altre differenze: nelle abitazioni principesche, destinate a molta gente, anche le parti riservate a singole persone devono spirare un'aria di regalità, poiché sempre nelle case dei re vi è gran folla; nelle case private anche le parti frequentate da molti sarà bene che si costruiscano in modo da mostrare che, con esse, il capofamiglia non ha fatto altro che provvedere alle proprie necessità»²⁰.

La notazione finale dell'Alberti, con la decisa sottolineatura dell'importanza di non eccedere nelle dimensioni e nell'ornato delle abitazioni patrizie, che ricade sulla responsabilità dei singoli committenti, non potrebbe meglio illustrare l'evidente contrasto fra le scelte in materia di costruire compiute dalle due più importanti famiglie fiorentine nel corso del XV secolo. Laddove Cosimo il Vecchio scelse per il suo nuovo palazzo familiare il progetto proposto da Michelozzo²¹, giudicando «troppo sontuoso e magnifico» e capace di «recargli fra i suoi cittadini piuttosto invidia che grandezza e ornamento per la città, o comodo in sé» quello presentatogli da Brunelleschi²², Luca Pitti diede avvio a un cantiere monumentale che travolse con i suoi costi²³, rivelatisi insostenibili, le proprie sorti e quelle dei suoi discendenti, costretti all'altezza del 1550 a vendere l'edificio, tuttora *in fieri*, alla Duchessa Eleonora di Toledo, che lo acquisì con i proventi della sua ricchissima dote²⁴.

¹⁹ L.B. ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 334, 336 e 338 (testo latino a 335, 337 e 339); il passo è citato M. FANTONI, *Il potere dello spazio. Principi e città nell'Italia dei secoli XV-XVII*, Roma, 2002, 88.

²⁰ L.B. ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 340 e 342 (testo latino a 341 e 343); sull'importanza del brano si è soffermato CH. THOENES, «Il carico imposto dall'economia». *Appunti su committenza ed economia dai trattati di architettura del Rinascimento (1990)*, in IDEM, *Sostegno e adornamento. Saggi sull'architettura del Rinascimento: disegni, ordini, magnificenza*, Milano, 1998, 177-185: 178-179.

²¹ Sull'edificio, i cui lavori vennero avviati a partire dal 1444, si rimanda, oltre alla scheda redatta da C. PAOLINI, *Palazzo Medici Riccardi*, in a E. FERRETTI, *The Medici Palace, Cosimo the Elder, and Michelozzo: A Historiographical Survey*, in *A Renaissance Architecture of Power. Princely Palaces in the Italian Quattrocento*, S. Beltramo, F. Cantatore, M. Folini (cur.), Leiden-Boston, 2016, 263-289.

²² Il passo corre nella redazione giuntina delle *Vite* di Giorgio Vasari, stampata a Firenze nel 1568: cfr. *Le Vite de' più eccellenti pittori scultori e architettori nelle redazioni del 1550 e 1568*, testo a cura di R. Bettarini. Commento secolare e indici a cura di P. Barocchi, 6 voll., Firenze, 1966-1987, III, 230; per un inquadramento del brano vasariano mi si permetta il rimando a E. CARRARA, *Vasari e l'architettura. Una riflessione storiografica tra teoria e pratica di cantiere*, Firenze, i.c.s., 101.

²³ Sull'imponente costruzione, avviata verso il 1457 da Luca Fancelli su progetto di Filippo Brunelleschi, si veda la scheda redatta da C. PAOLINI, *Palazzo Pitti*, in [Rep. architetture civili di Firenze](#).

²⁴ Sull'acquisizione del palazzo da parte di Eleonora e sui primi lavori avviati per suo volere si rinvia a E. FERRETTI, *Palazzo Pitti 1550-1560. Precisioni e nuove acquisizioni sui lavori di Eleonora di Toledo*, in *Opus Incertum*, I,

3. Dalle rappresentazioni della 'città ideale' alla pianificazione urbanistica: i casi di Pienza e di Ferrara.

L'eco indiscutibile della trattatistica albertiana dovette lambire anche la produzione pittorica coeva, che sembra farsi tramite di nuove proposte di carattere urbanistico, come ben testimoniano tre tavole, realizzate entro il nono decennio del Quattrocento²⁵.

La più nota, conservata nella Galleria Nazionale delle Marche di Urbino e databile fra il 1480 e il 1490, presenta una vasta piazza, circondata da due ali di palazzi ed abitazioni più modeste, al cui centro, e in primo piano, è posto un imponente tempio a pianta circolare, erede della tradizione classica²⁶.

Reca, invece, una datazione riferibile al 1480-1484, il dipinto posseduto dal Walters Art Museum di Baltimora: esso presenta un'ampia quinta architettonica sullo sfondo, che converge in un arco trionfale all'antica mentre in primo piano una fontana troneggia nel largo spiazzo delimitata da quattro colonne con figure femminile abbigliate anch'essa all'antica e raffiguranti virtù²⁷.

Leggermente più tarda (ca. 1490) è la terza tavola, custodita nella Gemäldegalerie degli Staatliche Museen di Berlino e ricondotta in anni recenti al pittore senese Pietro di Francesco degli Orioli, dopo essere già stata attribuita a Francesco di Giorgio: in primissimo piano si snoda in orizzontale un porticato con colonne e archi all'antica, che si apre ortogonalmente su una via, lastricata in marmo e costeggiata da palazzi, che con una decisa infilata prospettica conduce verso una distesa marina su cui veleggiano alcuni velieri²⁸.

Nella nuova organizzazione e razionalizzazione tutta quattrocentesca degli spazi, ivi compresi quelli urbani²⁹, occupa un ruolo di spicco il vasto intervento programmatico voluto da Enea Silvio Piccolomini che, divenuto papa con il nome di Pio II nel 1458, affidò la ristrutturazione architettonica-urbanistica del suo borgo nativo, Corsignano, nel Senese, all'allievo di Leon Battista

2006, 45-55; cfr. inoltre B. EDELSTEIN, *Eleonora di Toledo e la gestione dei beni familiari: una strategia economica?* in *Donne di potere nel Rinascimento*, L. Arcangeli e S. Peyronel (cur.), Roma, 2008, 743-764.

²⁵ Sulla loro probabile destinazione d'uso originaria come spalliere o parte del rivestimento ligneo di una stanza si rimanda a R. KRAUTHEIMER, *Le tavole di Urbino, Berlino e Baltimora riesaminate*, in *Rinascimento da Brunelleschi a Michelangelo. La rappresentazione dell'architettura*, catalogo della mostra (Venezia, Palazzo Grassi, 31 marzo-6 novembre 1994), H. Millon, V. Magnago Lampugnani (cur.), Milano, Bompiani, 1994, 233-258: 233, e ad A. MARCHI, *Le 'città ideali'*, in *La città ideale, l'utopia del Rinascimento a Urbino*, cit., 104-109 (a 110-127 le schede dedicate alle tre tavole, e in particolare a 110-117 quella di Urbino, a 118-123 quella di Baltimora e nelle successive 124-127 il dipinto di Berlino). Per il rapporto con il lessico architettonico dell'epoca si vedano anche CH. L. FROMMEL, *Le tavole di Berlino, di Urbino e di Baltimora*, in IDEM, *Architettura e committenza da Alberti a Bramante*, Firenze, 2006, 337-366, e M. BULGARELLI, *L'architettura nelle tavole prospettiche*, in *La città ideale, l'utopia del Rinascimento a Urbino*, cit., 64-81.

²⁶ Sul dipinto, dalla forma oblunga (cm 67,7 x 239,4), come i successivi, e già attribuito all'architetto Luciano Laurana, il realizzatore di Palazzo Ducale, si veda la scheda presente nella [pagina online del Museo](#).

²⁷ Sull'opera (77,4 x 220 cm), attribuita all'urbinate Fra' Carnevale (Bartolomeo di Giovanni Corradini), collaboratore a Firenze di Filippo Lippi, si veda, oltre a J. SPICER, *The Ideal City, attr. to Fra Carnevale, in the Walters Art Museum*, in *Masterpieces of Italian Painting in The Walters Art Museum*, edited by M.S. HANSEN, J. SPICER, BALTIMORE, Walters Art Museum, 2005, 62-67 (cat. 15), anche la [scheda](#) presente sul sito del museo.

²⁸ Sul dipinto, realizzato su legno di pioppo (131 x 233 cm), si rimanda alla [scheda](#) sulla pagina del museo.

²⁹ Ancora utile per inquadrare il panorama culturale E. GARIN, *La città ideale*, in IDEM, *Scienza e vita civile nel Rinascimento italiano*, Roma-Bari, 1993, 33-56; cfr. inoltre C. DE SETA, *Ideologia e immagine della città nel Rinascimento*, in IDEM, *La città europea: origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, 2010, 23-68, in particolare 61-68, e M. BEVILACQUA, *Città di nuova fondazione nell'Italia del Quattrocento. Prassi medievali e idealità umanistiche*, in *I grandi cantieri del rinnovamento urbano. Esperienze italiane ed europee a confronto (secoli XIV-XVI)*, P. Boucheron, M. Folin, Rome (curr.), École française de Rome, 2011, 45-55.

Alberti, Bernardo Rossellino³⁰. Attorno alla piazza trapezoidale, cuore del rinnovato centro cittadino, l'architetto fiorentino, a partire dal 1459, eresse una armonica e raffinata sequenza di edifici: la Cattedrale (che fa rivivere in un limpido linguaggio rinascimentale le forme gotiche delle chiese tardogotiche del Nord Europa, e che è insolitamente orientata nord-sud per rispettare le simmetrie del progetto complessivo), Palazzo Piccolomini, Palazzo dell'Episcopato (in origine Palazzo Borgia, perché donato dal papa al cardinale Rodrigo Borgia, il futuro Alessandro VI), Palazzo Ammannati e Palazzo Pubblico (l'odierno Palazzo Comunale). Accanto a queste residenze vennero realizzate o ristrutturate anche alcune dimore per il corteo cardinalizio al seguito del papa, così come furono costruite altre abitazioni per la popolazione. La ridefinizione delle aree cittadine prevede pure un nuovo asse viario centrale che andò a collegare i due ingressi principali (Porta al Giglio e Porta al Prato) nella cinta muraria medievale, che venne anch'essa restaurata³¹. Infine, va rimarcato che Palazzo Piccolomini presenta sul lato sud una loggia e un giardino terrazzato, che spaziano sull'ampio panorama della Val d'Orcia, in una relazione stretta e funzionale fra zona urbana e territorio naturale³².

Anche nella Ferrara dove aveva attivamente lavorato Leon Battista Alberti al servizio di Leonello d'Este (1407-1450) e poi del fratello Borso (1413-1471)³³, per volere del loro successore (e fratellastro), il duca Ercole I (1431-1505), venne attuato un ambizioso piano di espansione urbanistica, commissionato all'architetto locale Biagio Rossetti (1446/1447-1516)³⁴.

Sotto la sua supervisione, fra il 1492 e fino al 1510 circa, il perimetro cittadino venne, infatti, estremamente ingrandito verso l'area settentrionale, con la costruzione di nuove mura che andarono ad inglobare le zone fino ad allora *extra muros*, fra cui lo stesso palazzo suburbano di Belfiore. Al centro di questo progetto (che si rivelerà estremamente dispendioso e che fu determinato anche dalla necessità di cautelarsi contro le incursioni da Nord della Repubblica di Venezia), trovò posto il Palazzo dei Diamanti³⁵, costruito (a partire dal 1493) per il fratello del duca, Sigismondo d'Este, e sorto all'incrocio ("Quadrivio degli Angeli") delle vie principali della cosiddetta "Addizione erculea": organizzata secondo un tracciato capace di collegare con strade ampie e alberate gli edifici più rappresentativi del potere ducale (la già citata residenza di Belfiore

³⁰ Sulla fine cultura umanistica del pontefice e sulle sue indicazioni per la realizzazione del nuovo volto del centro urbano, in particolare per quel che concerne la realizzazione della cattedrale sul modello delle *Hallenkirchen* tedesche, si rimanda a C. VILLA, *Cronache di architettura: 1458-1464. Alberti e Bernardo Rossellino nei* Commentarii rerum memorabilium quae temporibus suis contigerunt di Enea Silvio Piccolomini, in *Letteratura & Arte*, I, 2003, 127-133, e a Pio II Piccolomini. *Il Papa del Rinascimento a Siena*, Atti del Convegno Internazionale di Studi (Siena, 5-7 maggio 2005), F. Nevola (cur.), Siena, 2009. Sull'architetto e scultore fiorentino (1405-1469) si veda M. BULGARELLI, *Gamberelli, Bernardo, detto Bernardo Rossellino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 52, 1999. Per un attento profilo di Enea Silvio Piccolomini (1405-1464) si rinvia invece a M. PELLEGRINI, *Pio II, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 83, 2015.

³¹ Cfr. A. TÖNNESMANN, *Pienza. Städtebau und Humanismus*, Berlin, 2013; si veda inoltre G. FATTORINI, *Pio II, Pienza e la descrizione di una città intelligente: un'ecfrasi senza retorica*, in *Quaderns d'Italia*, 26, 2021, 37-58.

³² Va rammentato che il centro storico di Pienza ha ottenuto il riconoscimento di sito Unesco dal 1996; se ne veda il [piano di gestione del 2005](#).

³³ Cfr. F. CECCARELLI, *La fabbrica del campanile della cattedrale. Maestri e committenti a Ferrara nell'età di Borso d'Este*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, Atti dei convegni internazionali del Comitato nazionale VI centenario della nascita di Leon Battista Alberti (Firenze, Rimini, Mantova, 12-16 ottobre 2004), A. Calzona, J. Connors, F.P. Fiore, C. Vasoli (cur.), 2 voll., Firenze, 2009, I, 305-347; M. FOLIN, *La committenza estense, l'Alberti e il palazzo di corte di Ferrara*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, cit. I, 257-304, e M.T. SAMBIN DE NORCEN, «Attolli super ceteros mortales». *L'arco del Cavallo a Ferrara*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, cit. I, 349-391.

³⁴ Per un profilo dell'architetto ferrarese si rimanda a F. MATTEI, *Rossetti, Biagio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 88, 2017.

³⁵ Sul palazzo, caratterizzato da un rivestimento a bugnato marmoreo donde trae il nome, e oggi sede espositiva del Comune di Ferrara, si veda in [Palazzo dei diamanti](#).

con il nuovo palazzo di città), essa riprendeva di fatto l'impostazione dei centri urbani della Roma antica, sorti sul reticolo cittadino determinato dall'intersecarsi di cardo e decumano³⁶.

4. Roma nel primo Cinquecento: dalla committenza di papa Leone X a Michelangelo architetto e urbanista durante il pontificato di Paolo III Farnese.

Nella Roma di inizio Cinquecento, fallita la splendida utopia di Via Giulia, voluta da Papa Giulio II ed affidata al suo architetto di fiducia, il Bramante (che lasciò interrotto anche il Palazzo dei Tribunali all'inizio del 1511)³⁷, un nuovo ambizioso progetto urbanistico venne tentato dal nuovo pontefice, il colto e raffinato Leone X³⁸.

Giovanni de' Medici, figlio cadetto di Lorenzo il Magnifico, salito al soglio di Pietro nel marzo del 1513, chiese a Giuliano da Sangallo di ideare un ampio intervento di pianificazione urbana che avrebbe dovuto portare alla nascita di una vera e propria *urbs medicea*³⁹.

L'architetto fiorentino Giuliano da Sangallo, richiamato a Roma dopo gli anni deludenti del pontificato di Giulio II⁴⁰, già nel luglio dello stesso anno poteva presentare al suo committente la dettagliata planimetria di un imponente palazzo, come testimonia il disegno 7949 del Gabinetto Disegni e Stampe delle Gallerie degli Uffizi, ove si nota come all'edificio sia stato garantito un accesso diretto a Piazza Navona per il tramite di un portico di ordine gigante⁴¹.

A distanza di un breve lasso di tempo (1514-1515), il nipote, Antonio da Sangallo il Giovane (allora impegnato anche nella realizzazione di Palazzo Farnese sull'omonima piazza)⁴², offriva al pontefice un nuovo progetto del corpo di fabbrica, caratterizzato da due cortili, che, rinunciando al porticato, era ben inserito nell'*insula* urbana, grazie a precise indicazioni su come ridefinire l'intera zona tra piazza Navona e l'odierna via della Dogana Vecchia (si tratta del disegno 1259 A r e v, sempre conservato nel Gabinetto Disegni e Stampe delle Gallerie degli Uffizi)⁴³.

³⁶ Tuttora rilevante per la storia urbanistica di Ferrara rimane B. ZEVI, *Biagio Rossetti, architetto ferrarese: il primo urbanista moderno europeo*, Torino, 1960; cfr. inoltre TH. TUOHY, *Herculean Ferrara. Ercole d'Este, 1471-1505, and the Invention of a Ducal Capital*, Cambridge, 1996; M. FOLIN, *Un ampliamento urbano della prima età moderna: l'Addizione erculea di Ferrara*, in *Sistole / Diastole. Episodi di trasformazione urbana nell'Italia delle città*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere e Arti, 2006, 51-174, e S. KOSTOF, *The City Shaped: The Grid*, in *Gridded Worlds: An Urban Anthology*, edited by R. ROSE-REDWOOD, L. BIGON, Cham, 2018, 55-73: 68.

³⁷ Intento originario di Papa Giulio II della Rovere era quello di collegare con una strada (Via Giulia, appunto) Ponte Sisto, fatto erigere dallo zio Sisto IV, con il *Pons Triumphalis* (o *Neronianus*), una struttura edilizia di età romana, crollata forse fin dal IV secolo d., che egli avrebbe voluto far ricostruire, in modo da creare un nuovo attraversamento viario sul Tevere. La finalità del mai concluso Palazzo dei Tribunali era, invece, quella di riunire in un unico corpo di fabbrica, da erigere presso la chiesa di S. Biagio alla Pagnotta, tutti gli uffici notarili e i tribunali della Città. Sul progetto roveresco si veda, oltre agli studi di L. SALERNO, L. SPEZZAFERRO, M. TAFURI, *Via Giulia. Una utopia urbanistica del '500*, Roma, Staderini, 1973, e di CH. L. FROMMEL, *Il Palazzo dei Tribunali in Via Giulia*, in *Studi Bramanteschi*, Atti del Congresso Internazionale (Milano, Urbino, Roma, 1970), Roma, De Luca, 1974, 523-534, la documentata messa a punto di M. CICCONE, *E il papa cambiò strada. Giulio II e Roma: un nuovo documento sulla fondazione di via Giulia*, in *Römisches Jahrbuch der Bibliotheca Hertziana*, 41, 2013/14, 227-259.

³⁸ Per un profilo biografico del pontefice cfr. M. PELLEGRINI, *Leone X, papa*, in [Dizionario Biografico degli Italiani](#), 64, 2005.

³⁹ M. TAFURI, "Roma instaurata": strategie urbane e politiche pontificie nella Roma del primo Cinquecento, in *Raffaello architetto*, catalogo della mostra (Roma, Palazzo dei Conservatori, 29 febbraio - 15 maggio 1984), CH. L. FROMMEL, S. RAY, M. TAFURI (cur.), Milano, 1984, 59-106: 88-90, IDEM, *Ricerca del Rinascimento*, cit., 97.

⁴⁰ Per un profilo informato dell'artista (1445-1516), si rinvia a P.N. PAGLIARA, *Giamberti, Giuliano, detto Giuliano da Sangallo*, in [Dizionario Biografico degli Italiani](#), 54, 2000 e a S. FROMMEL, *Giuliano da Sangallo*, Firenze, 2014; cfr. inoltre *Giuliano da Sangallo*, A. BELLUZZI, C. ELAM, F.P. FIORE (cur.), Milano, 2017.

⁴¹ Cfr. TAFURI, *Strategie di sviluppo urbano*, cit., 333.

⁴² Per un riesame della figura poliedrica dell'architetto e ingegnere (1484-1546) si veda *Antonio da Sangallo il Giovane. Architettura e decorazione da Leone X a Paolo III*, M. Beltramini, C. Conti (cur.), Milano, 2018.

⁴³ Cfr. M. ANTONUCCI, *Il palazzo Stati di Giulio Romano e la 'cittadella medicea' di Leone X: conflitti e alleanze nelle trasformazioni urbane nella Roma di primo Cinquecento*, in *Congiure e conflitti. L'affermazione della signoria*

L'intento del committente mirava, però, ad espandere le maglie della presenza medicea (e in senso ampio fiorentina) in modo più deciso, dal momento che prevedeva una ristrutturazione dell'Ospedale di S. Giovanni degli Incurabili (sull'attuale Via del Corso), l'allargamento di via della Scrofa e la realizzazione di una nuova via, la Salita dei Crescenzi, che transitando davanti al Pantheon giungesse fino a Via Lata⁴⁴. L'intero progetto delineava, dunque, un percorso preciso che si concludeva a Piazza del Popolo, lungo le due direttrici di Via di Ripetta e di Via del Corso⁴⁵.

Dopo le devastazioni del Sacco del 1527, da cui l'Urbe faticò a riprendersi⁴⁶, un nuovo importante intervento nel tessuto cittadino venne attuato da Michelangelo su commissione di Papa Paolo III Farnese, colto ecclesiastico e fine uomo di governo⁴⁷.

L'artista ebbe, infatti, l'incarico, a partire dal 1538⁴⁸, di dare un nuovo profilo al Campidoglio, sede del potere civico con la presenza del Palazzo Senatorio e del Palazzo dei Conservatori, ai quali venne data una nuova facciata, mentre un terzo edificio, Palazzo Nuovo, fu iniziato sullo sfondo degli altri due per chiudere l'area, creando una nuova piazza, al centro della quale aveva già trovato posto, su un basamento disegnato sempre da Michelangelo, la statua equestre di Marco Aurelio, fino ad allora conservata in Piazza del Laterano⁴⁹.

Ad accrescere solennità e magnificenza al luogo contribuisce il monumentale accesso al Colle pensato dall'artista: ideando la celebre Cordonata, con gli ampi e larghi gradini, facili da percorrere a piedi o a cavallo, egli seppe fornire la perfetta razionalizzazione di uno spazio sapientemente antropizzato⁵⁰.

5. Il volgarizzamento del "De re aedificatoria" di Leon Battista Alberti nella Firenze di Cosimo I: i progetti del duca e gli interventi di Vasari.

Nel 1550 a Firenze, presso l'editore Torrentino, apparve una nuova edizione del trattato albertiano, *L'architettura di Leonbatista Alberti tradotta in lingua volgare da Cosimo Bartoli. Con*

pontificia su Roma nel Rinascimento: politica, economia e cultura, Atti del Convegno Internazionale (Roma, 3-5 dicembre 2013), M. Chiabò, M. Gargano, A. Modigliani, P. Osmond (curr.), Roma, 2014, 433-457: 433-442.

⁴⁴ Cfr. TAFURI, *Ricerca del Rinascimento*, cit., 97-115; in particolare: 108, dove l'autore ricorda come Papa Leone X abbia attuato una consapevole politica di espansione urbanistica anche grazie all'applicazione di un calmierone ai prezzi dei materiali da costruzione e con facilitazioni edilizie; cfr. inoltre F.P. Fiore, *L'impianto della nuova Sapienza di Roma da papa Alessandro VI a papa Leone X*, in *L'Università di Roma "La Sapienza" e le Università italiane*, in B. Azzaro (cur.), Roma, 2014, 39-46.

⁴⁵ Si rinvia alla puntuale e ricca disamina di H. GÜNTHER, *La nascita di Roma moderna. Urbanistica del Rinascimento a Roma*, in *D'une ville à l'autre*, cit., 381-406: 385-391; cfr. inoltre V. ZANCHETTIN, *Via di Ripetta e la genesi del Tridente. Strategie di riforma urbana tra volontà papali e istituzioni laiche*, in *Römisches Jahrbuch der Bibliotheca Hertziana*, 35, 2003/04, 209-286.

⁴⁶ Per una complessiva rilettura degli eventi e delle loro pesanti conseguenze si veda *1527. Il Sacco di Roma*, in S. Frommel e J. Delaplanche (curr.), con la collaborazione di C. Castelletti, Roma, 2020.

⁴⁷ Cfr. G. FRAGNITO, *Paolo III, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 81, 2014. Sul mecenatismo della famiglia Farnese si veda invece in [Farnese: una famiglia di collezionisti](#).

⁴⁸ Per un'analisi della attività edilizia e urbanistica del pontefice, accentuatasi in occasione dell'ingresso trionfale di Carlo V nell'Urbe nel 1536 e poi proseguita negli anni seguenti si rimanda a G. REBECCHINI, *After the Medici. The New Rome of Pope Paul III Farnese*, in *I Tatti Studies in the Italian Renaissance*, 11, 2007, 147-200: 168-171.

⁴⁹ Sulla scultura imperiale (176 d. C. ca.) in bronzo, oggi conservata nei Musei Capitolini (mentre all'esterno è stata collocata una sua replica) si rimanda alla [scheda](#) presente sul sito del museo.

⁵⁰ Sul complesso progetto michelangiolesco, che venne condotto a termine solo molto lentamente, tanto che i lavori si conclusero nel corso del Seicento mentre la pavimentazione stellata della piazza fu addirittura realizzata soltanto nel 1940, cfr. A. BRUSCHI, *Roma farnesiana. Città e architetture al tempo di Paolo III. Il caso del complesso capitolino*, in *Per Franco Barbieri. Studi di storia dell'arte e architettura*, in E. AVAGNINA, G. BELTRAMINI, Venezia, 2004, 131-153; A. BEDON, *Il Campidoglio. Storia di un monumento civile nella Roma papale*, Milano, 2008, e F. Benelli, "Variò tanto della comune usanza degli altri": *the Function of the Encased Column and what Michelangelo made of it in the Palazzo dei Conservatori at the Campidoglio in Rome*, in *Annali di Architettura*, 21, 2009, 65-78.

la aggiunta de disegni⁵¹. Per decorarne il frontespizio dell'opera stampa fornì un proprio disegno, oggi conservato al Gabinetto Disegni e Stampe degli Uffizi⁵², l'artista originario di Arezzo Giorgio Vasari (1511-1574), legato da stretta amicizia allo scrittore e accademico fiorentino⁵³.

Nella dedica, indirizzata a Cosimo I, Bartoli rimarcava l'attenzione prestata dal duca di Firenze all'arte dell'architettura: «considerando quanto Vostra Eccellenza si sia sempre diletta di tutte le virtù et di tutte le buone arti, et particolarmente della architettura; et vedendo con quanto studio et diligentia ella sempre si sia ingegnata che coloro che hanno havuto a mettere ad effetto le molte, grandi et varie muraglie, che per tutto lo Stato di quella, parte per fortificatione, parte per bisogno, et parte per ornamento ha fatte fare, conoscessino il buono et andassino quanto più potevano ritrovando quelle regole migliori et quei modi più veri, che già usarono i Romani antichi, [...] applicai l'animo a volere tradurre l'Architettura di Leonbatista Alberti [...] ad utilità comune di coloro che, non havendo notitia della lingua latina, si diletano di questa nobilissima arte, accioché e' si potessino godere le belle fatiche di Leonbatista»⁵⁴.

La veridicità dell'asserzione di Bartoli sarebbe stata di fatto confermata nel corso del decennio successivo, quando Cosimo I, dopo aver ampliato il proprio dominio anche su Siena, riuscì a dare inizio ad una serie di interventi che avrebbero mutato profondamente il volto del capoluogo toscano⁵⁵.

Il duca fiorentino, infatti, diede incarico al suo architetto di corte, Vasari, appunto, chiamato a tale ruolo a partire dal novembre 1554⁵⁶, di rinnovare in modo radicale l'antico Palazzo della Signoria, per adattarlo a residenza cittadina per sé e per la propria numerosa famiglia. L'intervento vasariano, che andò a modificare la struttura dell'edificio, in modo da renderlo più comodo e funzionale, prevede non solo un elaborato ciclo di affreschi, stesi nelle varie stanze⁵⁷, ma pure una rete idrica che portò l'acqua all'interno del palazzo, grazie a fontane, decorate con un ricco corredo scultoreo; un'altra fontana, anch'essa caratterizzata da un'imponente decorazione scultorea, trovò posto sulla piazza antistante, la pubblica e monumentale *Fontana di Piazza*, compiuta dall'Ammannati⁵⁸.

Di assoluta rilevanza nell'assetto urbanistico di Firenze e capace di ridefinirne gli spazi urbici con grande autorevolezza fu il cantiere del Palazzo degli Uffizi, nato di fronte a Palazzo Vecchio

⁵¹ Sull'opera a stampa si rimanda alla [scheda](#), F. LEMERLE (cur.), leggibile *online*.

⁵² Sul foglio, oggi conservato al Gabinetto Disegni e Stampe delle Gallerie degli Uffizi (inv. 394 O), si veda la [scheda](#) museale.

⁵³ Su Cosimo Bartoli (1503-1572) e sui suoi rapporti di amicizia con Giorgio Vasari cfr. E. FERRETTI, *All'ombra di Leon Battista Alberti e Michelangelo: modelli lignei e cultura architettonica fra Cosimo Bartoli, Vincenzo Borghini e Giorgio Vasari*, Kritiké, I, 2020, 83-114: 86-87.

⁵⁴ Si cita da *L'architettura di Leonbatista Alberti* tradotta in lingua Fiorentina da Cosimo Bartoli gentiluomo & accademico Fiorentino. Con la aggiunta de disegni, Firenze, 1550, 3-4: 3.

⁵⁵ Rimane ancora un utile punto di riferimento G. SPINI, *Introduzione generale*, in *Architettura e politica da Cosimo I a Ferdinando I*, a cura di IDEM, Firenze, 1976, 7-77, in particolare 70. Sulla «rifigurazione medicea di Firenze» cfr. inoltre C. CONFORTI, *Giorgio Vasari*, Milano, 2010, 24, ed EADEM, *Roma e Firenze: due esempi di rinnovo urbano nella seconda metà del Cinquecento*, in *I grandi cantieri del rinnovamento urbano*, cit., 219-236: 219-230.

⁵⁶ Si rinvia ad A. CECCHI, *Bartoli, Borghini e Vasari nei lavori di Palazzo Vecchio*, in *Cosimo Bartoli (1503-1572)*, Atti del Convegno Internazionale (Mantova, 18-19 novembre – Firenze, 20 novembre 2009), F. P. Fiore e D. Lamberini (curr.), Firenze, 2011, 283-295.

⁵⁷ Sui lavori compiuti sull'antico Palazzo della Signoria, conosciuto abitualmente come Palazzo Vecchio, cfr. E. ALLEGRI, A. CECCHI, *Palazzo Vecchio e i Medici. Guida storica*, Firenze, S. P. E. S., 1980, ed E. CARRARA, *Potere delle immagini /immagini del potere nella Firenze di Cosimo I*, in *Annali di storia di Firenze*, 9, 35-55.

⁵⁸ Per una dettagliata analisi in merito si veda E. FERRETTI, *Acquedotti e fontane del Rinascimento in Toscana*, Firenze, 2016, 105-136.

per accogliere le magistrature mediche ma pensato anche per sanare una zona fortemente degradata vicina all'Arno⁵⁹.

La costruzione dell'edificio, attuata a partire dal 1560, viene così descritta da Vasari nelle *Vite* all'interno della propria autobiografia: «Non è anche stato poco il tempo che ne' medesimi tempi ho messo in tirare innanzi, da che prima la cominciai, la loggia e grandissima fabrica de' Magistrati, che volta sul fiume d'Arno, della quale non ho mai fatto murare altra cosa più difficile né più pericolosa, per essere fondata in sul fiume e quasi in aria»⁶⁰.

Il fabbricato degli Uffizi, imponente pur nella sua misurata sobrietà costruttiva, ha svolto anche la funzione di testa di ponte per erigere il congiungimento, grazie alla loggia dell'ultimo piano, fra Palazzo Vecchio e la sontuosa dimora suburbana, posta al di là dell'Arno, che cominciava a prendere forma nel grande edificio che era stato iniziato più di un secolo prima da Luca Pitti⁶¹.

Il Corridoio Vasariano è tornato di necessità a rivestire la sua mansione di collegamento, segreto e protetto, delle due zone di Firenze nel momento più difficile per la città durante la Seconda Guerra Mondiale, quando abbattuti tutti i ponti (ad eccezione di Ponte Vecchio), esso divenne l'unica via percorribile, come testimonia un'indimenticabile scena del film *Paisà* (1946) di Roberto Rossellini⁶².

⁵⁹ Sulla «viaccia» su cui Vasari nel 1560 aprì il cantiere dell'edificio si rimanda a C. CONFORTI, *Prima degli Uffizi*, in C. CONFORTI, F. FUNIS, *La costruzione degli Uffizi: nascita di una Galleria*, Ariccia (Rm), 2016, 35-37.

⁶⁰ Si cita da G. VASARI, *Le Vite de' più eccellenti pittori scultori e architettori nelle redazioni del 1550 e 1568*, testo a cura di Rosanna Bettarini. Commento secolare a cura di P. Barocchi, 6 voll., Firenze, 1966-1987, VI, 402-403.

⁶¹ Sulla realizzazione del percorso viario, chiuso e aereo (perché passa al di sopra di case, giardini ed edifici religiosi), in tempi brevissimi nel corso del 1565 si rimanda a F. FUNIS, *Il corridoio vasariano. Una strada sopra la città*, Livorno, Sillabe, 2018, in particolare 66-68. Su Palazzo Pitti si rinvia *retro*, nota 23.

⁶² Si veda lo [spezzone filmico](#). Sui danni subiti dallo stesso Corridoio nel corso del secondo conflitto mondiale cfr. la [scheda](#) di C. PAOLINI.

Piera Maria Vipiana
Lo “sfruttamento” a fini turistici dei centri storici

SOMMARIO: 1. Centri storici e turismo. – 2. I centri storici come beni culturali. – 3. Rilievo del turismo dei centri storici. – 4. Rapporto fra turismo e centri storici. – 5. Turismo e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 6. Turismo e piccoli centri storici. – 7. Profili particolari in materia di centri storici e turismo. – 8. Considerazioni conclusive: approccio olistico e profili *de iure condendo*.

1. Centri storici e turismo

Sebbene la disciplina dei centri storici¹ – realtà al centro di problemi tuttora irrisolti² – attenga nella maniera più evidente al diritto urbanistico, al diritto dei beni culturali e al diritto del paesaggio, un altro settore giuridico sicuramente interessato da tale argomento è il diritto del turismo.

Il tema delle relazioni fra turismo e centri storici appare complesso e articolato, anche perché le attività legate al turismo possono essere effettuate in tanti modi e perché i centri storici non sono tutti uguali: ad esempio, un conto sono le problematiche, proprio in relazione al turismo, di centri storici noti in tutto il mondo, come quelli di Roma e Venezia, oggetto di un turismo anche di massa da parte di persone provenienti individualmente o in gruppi da tutti i Continenti; un altro conto sono le problematiche di piccoli centri storici, siti in Comuni minuscoli, magari ingiustamente ignoti anche ai potenziali turisti provenienti dalla medesima Provincia dove sono situati.

Se, in generale, il rapporto fra beni culturali e turismo è problematico, lo è ancora di più quello fra centri storici e turismo. Prima di affrontare tale rapporto, ravvisando nodi problematici, ma anche prospettando proposte migliorative – anche alla luce del recentissimo piano nazionale di ripresa e resilienza –, occorre soffermarci brevemente, sempre nell’ottica di tale rapporto, sui due termini dello stesso: turismo e centri storici.

2. I centri storici come beni culturali

Com’è noto, i centri storici sono appena menzionati dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Un cenno ad essi si potrebbe trovare nell’articolo 52, dedicato all’esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali, che fa riferimento all’individuazione, da parte dei Comuni, sentito il soprintendente, di aree pubbliche aventi valore archeologico, storico,

¹ Sui quali cfr., *ex multis*: G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Milano, 1997; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 124 ss.; B. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 432 ss.; i contributi agli atti del Convegno "I centri storici tra norme e politiche" svoltosi a Gubbio, il 6 e 7 giugno 2014, pubblicati nel 2015 in *Aedon*; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Studi dal XIX Convegno nazionale AIDU (Bari-Matera, 30 settembre – 1° ottobre 2016), 256; C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell’individuazione dei centri storici*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 5294 ss.

² Si parafrasa così il titolo del lavoro di F.G. Scoca, D. D’Orsogna, *Centri storici. Problema irrisolto*, Relazione svolta al Convegno sul tema “*La questione dei centri storici: gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*” (Caserta, 3-5 novembre 1994), in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 1351 ss.

artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio³.

Invece una menzione esplicita dei beni culturali si rinviene, nel codice, nel suo articolo 136, rubricato "Immobili ed aree di notevole interesse pubblico"⁴, il quale, al comma 1, dispone che, fra gli altri, sono soggetti alle disposizioni del Titolo I (Tutela e valorizzazione) della parte III (Beni paesaggistici), per il loro notevole interesse pubblico: «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici». Quindi – a parte la non chiara distinzione fra centri e nuclei, forse non esistente – dalla disposizione si desume che i centri storici rientrano fra i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale e sono soggetti alla disciplina di tutela e valorizzazione propria dei beni paesaggistici: tuttavia la considerazione che il codice fa dei centri storici è stata convincentemente ritenuta poco utile⁵. Il che, peraltro, non ha impedito alla giurisprudenza di elaborare in proposito considerazioni molto interessanti sia sotto il profilo pratico, sia sotto quello teorico.

Per usare le parole della Corte costituzionale⁶, pur in assenza di una legge statale *ad hoc* sulla tutela dei centri storici, si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici "unitari" e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L'art. 136 del codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico. In considerazione dell'evoluzione della concezione del centro storico, da considerarsi non solamente una "zona urbanistica, ma appunto un bene dall'alto valore culturale e ambientale, occorre che i soggetti responsabili della sua protezione si dotino di strumenti idonei a coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. Il centro storico è tutelato, dunque, come "unità complessa", a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali.

Bisogna, dunque, muovere dalla consapevolezza che questo «"patrimonio" intrinsecamente comune» merita le «cure della "Repubblica"» e che, dunque, nella cornice della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio ([sentenza n. 140 del 2015](#)). La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d'altronde, «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale» spettante, in via congiunta, allo Stato e alle Regioni⁷.

Così, le Regioni hanno dedicato specifiche discipline ai centri storici, nell'ambito delle competenze in materia di governo del territorio o urbanistica, cercando di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici.

I centri storici sono definiti quali beni paesaggistici o culturali, sicché – come in sede di giustizia amministrativa è stato osservato – l'Autorità preposta alla tutela del vincolo d'insieme sugli stessi

³ A sua volta, l'articolo 11 del codice, rubricato "Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela", stabilisce che sono assoggettate alle disposizioni espressamente richiamate, fra le altre tipologie di cose, "le aree pubbliche di cui all'articolo 52" (lettera c).

⁴ Su tale articolo v. M.A. QUAGLIA (agg. A. Rallo), *Art. 136*, in M.A. Sandulli (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1030 ss.

⁵ Precisamente, secondo C. VIDETTA, *Vecchi centri storici*, cit., 5300 ss., «è del tutto evidente come la seconda parte del Codice rimanga inadeguata ad offrire una tutela al centro storico nel suo complesso, per la semplice ragione che essa rimane una disciplina deputata, come in passato, a intervenire su res specifiche». Cfr. pure ID., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in [Aedon](#), n. 3/2012.

⁶ [Corte cost., sent. n. 130 del 2020](#).

⁷ [Corte cost., sent. n. 86 del 2019](#) e [n. 66 del 2018](#).

gravante deve necessariamente essere coinvolta nel procedimento di autorizzazione ad un intervento edilizio di significativa rilevanza quale quello comportante la demolizione di un vecchio fabbricato e la sua ricostruzione⁸.

Il che ha pure delle implicazioni dal punto di vista del diritto penale, che sono state puntualmente colte anche dai giudici, ad avviso dei quali «secondo il costante orientamento della giustizia amministrativa, che la Corte condivide, le pubbliche piazze, vie, strade, e altri spazi urbani, laddove rientranti nell'ambito dei Centri Storici, ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 10, comma 1 e del comma 4, lett. g), sono qualificabili come beni culturali indipendentemente dall'adozione di una dichiarazione di interesse storico-artistico ai sensi degli artt. 12 e 13 del Codice. Tali beni appartenenti a soggetti pubblici sono, quindi, da considerare beni culturali ope legis, rispetto ai quali trovano necessaria applicazione le norme di tutela di cui alla parte II del Codice fino a quando non intervenga una espressa verifica di interesse in senso contrario ex art. 12»⁹. Come si evince con chiarezza fra tali considerazioni la valenza dei centri storici come beni tutelati dal codice dei beni culturali presenta corollari concreti molto rilevanti.

3. Rilievo del turismo dei centri storici

Passando ora all'altro tema del binomio oggetto di queste pagine, ossia al turismo¹⁰, possiamo rilevare che esso, oltre a costituire una componente del benessere psico-fisico della persona, è uno strumento di arricchimento culturale e, quindi, educativo, nel senso più ampio possibile, come emerge già da epoche in cui il turismo aveva un carattere elitario (si pensi ai viaggi in Italia di Goethe).

Il turismo – componente trainante dell'economia¹¹ –, lungi dal costituire un fenomeno unitario, presenta una pluralità di declinazioni, una delle quali è il turismo culturale¹². In quest'ambito si inserisce il turismo avente ad oggetto i centri storici, peraltro non avulso da altri profili, come quello paesaggistico e quello enogastronomico. In particolare, l'Italia si caratterizza per la presenza sia di un ricchissimo patrimonio culturale, sia pure di molti centri storici di pregio, che costituiscono attrattive di rilievo per il turismo.

⁸ Così Cons. giust. amm. Sicilia, 23 maggio 2017, n. 233 e T.A.R. Campania Napoli Sez. VII, 18 maggio 2020, n. 1825.

⁹ Cassazione penale, sez. III, 21 ottobre 2020, n. 31760.

¹⁰ Per etimologia e concetto di turismo ci permettiamo di rinviare a P.M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, II ed., 2020, 11.

¹¹ Una pubblicazione on line, datata 2016, dell'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO *Tourism Highlights*) parla di “*Tourism, key to development, prosperity and well-being*”.

¹² La correlazione fra turismo e cultura si ricava da vari fattori. In primo luogo, in certi momenti storici, dal fatto che esiste un ministero che si occupa sia di beni e attività culturali, sia di turismo: si tratta del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), mentre attualmente esistono due Ministeri differenti, quello della cultura e quello del turismo. In secondo luogo, nel piano strategico nazionale per lo sviluppo del turismo in Italia, al fine di potenziare l'offerta turistico-culturale e di valorizzare con azioni congiunte il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della nazione, assumono priorità i progetti di valorizzazione del paesaggio, anche tramite l'ideazione e la realizzazione di itinerari turistico-culturali dedicati, inseriti nei circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia e nei percorsi pedonali, ciclabili, equestri, mototuristici, fluviali e ferroviari: tali itinerari sono finalizzati a mettere in rete i siti di interesse culturale e paesaggistico presenti in diversi territori, migliorandone la fruizione pubblica (art. 11, c. 3-ter, del d.l. n. 83/2014). In terzo luogo, il piano straordinario della mobilità turistica favorisce la fruibilità del patrimonio culturale con particolare attenzione alle destinazioni minori, al Sud Italia e alle aree interne del Paese (art. 11, c. 1, del citato d.l. n. 83/2014). Infine, il raccordo fra la materia del turismo e quella attinente ai beni culturali si trova nel codice del turismo, in particolare nell'articolo 24 (non colpito da declaratoria di incostituzionalità), che si occupa dell'incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico – artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano.

In proposito, come il turismo in generale interferisce con varie materie – quali, ad esempio, l’ambiente e l’agricoltura –, così anche il turismo nei centri storici e le correlate attività turistiche non devono essere effettuate a detrimento di interessi e valori quali lo sviluppo sostenibile, la tutela paesaggistica, la salvaguardia dei beni culturali¹³. Anche in questo caso spetta alla regolamentazione giuridica la corretta composizione fra gli interessi sottesi alle attività turistiche, da un lato, e tali altri interessi, dall’altro.

Ovviamente l’accezione di “sfruttamento” turistico dei centri storici, così come quella dei beni culturali, dev’essere intesa in senso corretto, soprattutto in modo costituzionalmente compatibile, alla luce delle previsioni di cui all’art. 9 Cost.¹⁴. La disposizione secondo la quale la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura, tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione va intesa in un duplice senso: per un verso, che viene tutelato pure il turismo volto a conoscere cultura, paesaggio e patrimonio storico e artistico della Nazione; per un altro verso, che le attività turistiche non possono andare a detrimento di cultura, paesaggio e patrimonio storico e artistico. Queste due accezioni non possono essere alternative: soprattutto, alla prima deve sempre accompagnarsi la seconda, pena una palese violazione del disposto costituzionale. Ciò discende pure dal modo in cui il codice dei beni culturali intende il rapporto fra tutela e valorizzazione dei beni culturali¹⁵.

Al pari di cultura e ambiente (inteso in senso ampio), pure i centri storici devono essere salvaguardati da azioni inappropriate poste in essere sia dai turisti, sia da imprenditori operanti a vario scopo (ad esempio, come albergatori, ristoratori, agenti di viaggio) a favore dei turisti.

Pertanto, si può certamente affermare che la tutela del turismo sostenibile – ricavabile anche dall’art. 41 Cost. – si estende anche al turismo nei centri storici.

4. Rapporto fra turismo e centri storici

Da quanto osservato poc’anzi una particolare *species* di turismo, inquadrabile tendenzialmente nel *genus* del turismo culturale, è il turismo dei centri storici, di regola poco studiato, ma denso di questioni problematiche.

Il rapporto fra il turismo e i centri storici può essere declinato in maniere differenti.

A grandi linee, per un verso potrebbe essere conflittuale, laddove si intenda per turismo il cosiddetto turismo di massa – “mordi e fuggi” –, caratterizzato da un turista poco rispettoso delle peculiarità del centro storico, ad esempio della necessità della sua pulizia e del suo silenzio (trattandosi sovente di aree precluse al traffico o costituenti zone a traffico limitato). In effetti, si

¹³ Ovviamente la sostenibilità dev’essere una caratteristica del turismo anche in altre aree: ad esempio, cfr. E.A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. giur. Amb.*, 2008, 2, 327 ss.

¹⁴ Segnatamente nella versione introdotta con la recente l. costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”.

¹⁵ Come noto, in base al codice: la tutela del patrimonio culturale consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione (art. 3); la valorizzazione del patrimonio culturale consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura; essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale; in riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati (art. 6). Alla luce di una delle disposizioni chiave del codice, attinente ai rapporti fra tutela e valorizzazione, la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze (art. 6, c. 2).

è da tempo rilevata¹⁶ la necessità di valutare gli effetti del turismo nelle aree più fragili e sensibili come, appunto, i centri storici¹⁷.

Per un altro verso, il rapporto fra il turismo e i centri storici potrebbe essere un connubio “vincente”, idoneo ad incrementare le potenzialità turistiche di un’area, specie quanto ai piccoli centri storici – come emerge pure dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁸ – ed a convincere privati e enti pubblici ad investire nel centro storico, ad esempio con interventi di restauro, di riqualificazione, di adeguamento alla normativa antisismica e di eliminazione delle barriere architettoniche, ovviamente compatibili con la necessità di tutela dei beni culturali.

Per questo sfruttamento – se si vuole continuare ad utilizzare questa parola – corretto e consapevole occorrono ovviamente regole¹⁹, fondi, azioni coordinate dei pubblici poteri, ma anche dei privati, in un’ottica di sussidiarietà anche orizzontale: un ruolo importante potrebbe essere rivestito anche dall’associazionismo e dalle Proloco.

La correlazione fra centri storici e turismo emerge dalla normativa susseguente allo scoppio della pandemia da Sars covid 19. Invero, il cosiddetto “Decreto Sostegni bis” (ossia il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73) ha stanziato ingenti somme per la valorizzazione dei centri storici e il rilancio dell’attrattività turistica delle città d’arte e dei Comuni in cui risiede un sito UNESCO²⁰.

Non si può dimenticare infine che, fra le agevolazioni fiscali a favore delle Città d’Arte, si annoverano pure il cosiddetto “Bonus Facciate” e il “Sismabonus”, che sarebbero in grado, se applicate in modo corretto e massiccio, di migliorare in modo significativo lo status dell’assetto edilizio di molti centri storici.

5. Turismo e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Rilevantissimi appaiono gli spunti che, in tema di centri storici nel loro rapporto con il turismo, si ricavano dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²¹.

A prescindere dal linguaggio tecnico del piano (impostato su missioni e componenti) e dalla collocazione di Turismo e cultura 4.0 nell’ambito della missione 1 M1 – dedicata a digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura –, interessanti sono alcune osservazioni che vi si leggono, frutto evidentemente di approfondite e documentate ricerche nei settori presi in esame. In particolare, si segnalano le seguenti.

¹⁶ Ad esempio, da parte di L. ANDRIOLA - M. MANENTE, *Il turismo italiano nel contesto degli indirizzi di sostenibilità ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2000, 4, 361 ss.

¹⁷ Oltre ad altre realtà quali le aree naturali integre, le aree marino costiere e montane.

¹⁸ Cfr. il paragrafo successivo.

¹⁹ All’opportunità o meno di una legge sui centri storici si farà cenno alla fine del presente contributo.

²⁰ Cfr. l’articolo 7 (rubricato “Misure urgenti a sostegno del settore turistico, delle attività economiche e commerciali nelle Città d’Arte e bonus alberghi”), ai commi 4 e 5. Nello stato di previsione del Ministero del Turismo, il nuovo fondo è destinato all’erogazione di contributi in favore dei Comuni classificati dall’Istat a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica, nei cui territori si trovano siti riconosciuti Patrimonio mondiale dell’umanità dall’UNESCO. Il Ministero del Turismo ha attivato le procedure per la pubblicazione del decreto con il bando per la partecipazione all’erogazione dei contributi, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, d’intesa con la Conferenza unificata Stato- Regioni.

Il fondo si aggiunge agli importi stanziati con il cosiddetto Decreto Ristori n. 104 del 14 agosto 2020 e a quelli in Legge di Bilancio 2020 (d.l. n. 41 del 22 marzo 2021), per il sostegno a un settore dell’economia del turismo in grave crisi per lo stato di emergenza sanitaria da pandemia da COVID-19, in particolare nelle piccole e medie città d’arte e nei borghi particolarmente colpiti dalla diminuzione dei flussi turistici.

²¹ Sul quale si sono soffermati pure illustri amministrativisti, fra i quali M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid*, e F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *il-sintagma-discontinuo*, 12 novembre 2021.

In primo luogo, un compito essenziale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è la riduzione del divario fra Sud e Centro-Nord, anche relativamente a turismo e cultura²².

In secondo luogo, quanto al turismo, il piano segnala che l'Italia, quantunque sia il Paese con il maggior numero di siti UNESCO, non è fra gli Stati europei con i maggiori numeri di visitatori ed inoltre presenta aziende del settore che sono tra quelle colpite in modo più significativo dalla pandemia.

In terzo luogo, e conseguentemente, il piano, mirando a ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione, intende «produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura»: precisamente, ci si propone di rilanciare i settori economici della cultura e del turismo²³. Una rilevante linea di azione in tal senso attiene proprio ad interventi di valorizzazione di siti storici e culturali, volti a migliorare capacità attrattiva, sicurezza e accessibilità dei luoghi. Al riguardo si specifica, assai opportunamente, che: gli interventi sono dedicati non solo a quelli che vengono definiti “grandi attrattori”, ma anche alla tutela e alla valorizzazione dei siti minori (come i “borghi”), «valorizzando luoghi identitari e rafforzando al tempo stesso il tessuto sociale del territorio»; parallelamente si tenderà a migliorare le strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, allo scopo di incrementare gli standard di offerta e aumentare l'attrattività complessiva, sempre nell'ottica della sostenibilità ambientale e del pieno utilizzo delle potenzialità del digitale, utile per implementare l'accesso alle risorse turistiche/culturali.

In quarto luogo, si segnala che, nella componente “Turismo e Cultura”, si concentrano gli interventi di due settori di rilievo, sia per il loro ruolo identitario, sia per l'“immagine” e il “*brand*” del Paese a livello internazionale, nonché per il peso che hanno nel sistema economico. Si osserva che investire in Turismo e Cultura oggi rappresenta inoltre una significativa opportunità di sinergia con altre priorità strategiche del Paese incluse nel PNRR: ad esempio, la transizione verde e la sostenibilità ambientale in Italia «non possono che fondarsi sulla tutela e sulla valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, attraverso politiche intrinsecamente ecologiche che comportino la limitazione del consumo di suolo»²⁴.

In quinto luogo, si chiarisce che le misure previste dal PNRR sono volte ad «impostare una strategia di sostegno e rilancio di questi settori, focalizzata su: rigenerazione del patrimonio culturale e turistico, valorizzazione degli asset e delle competenze distintive nonché digitalizzazione». In proposito, la «rigenerazione del patrimonio turistico e culturale» sarà posta in essere attraverso «un ampio programma di misure di ristrutturazione degli asset chiave turistici e culturali»²⁵: gli investimenti, in particolare, riguarderanno i piccoli centri (“borghi”), al fine di «favorire la nascita di nuove esperienze turistiche/culturali e bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile («*overtourism*») », anche con il sostegno alle strutture turistiche, nell'ottica dell'innalzamento degli standard di offerta e del miglioramento dei servizi per i visitatori e sempre in ossequio ad «una filosofia di sostenibilità ambientale», con l'incremento dell'efficienza

²² Nel piano, invero, si legge che «dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di Pil pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato. L'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area come il turismo. Quindi nella componente Turismo e Cultura, si segnala il rilievo attribuito ai territori del Sud».

²³ Che all'interno del sistema produttivo giocano un ruolo particolare, sia in quanto espressione dell'immagine e “brand” del Paese, sia per il peso che hanno nell'economia nazionale (il solo turismo rappresenta circa il 12 per cento del Pil).

²⁴ Inoltre, si nota che i settori del turismo e della cultura sono tra quelli con una maggiore incidenza del lavoro giovanile e femminile e, quindi, sono estremamente importanti per il raggiungimento dei *target* generazionali e di genere del PNRR.

²⁵ Nella consapevolezza che «l'Italia dispone di un patrimonio unico al mondo, ma molti siti/edifici sul territorio richiedono investimenti volti a migliorare capacità attrattiva, accessibilità e sicurezza».

energetica degli edifici ed il rinnovamento delle «pratiche di organizzazione/gestione degli eventi turistici e culturali in una logica di sostenibilità»²⁶.

In sintesi, si prevede che gli interventi in esame si articolano su quattro aree di azione: “Patrimonio culturale per la prossima generazione”, “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale”, “Industria culturale e creativa 4.0”, “Turismo 4.0”. Il tutto non soltanto con «una forte cooperazione tra attori pubblici coinvolti nell’attuazione del programma in modo da agevolare la messa a terra dell’intervento in un ambito dove è usuale che insistano diverse responsabilità a livello centrale (Amministrazioni) e locale (Comuni, Città Metropolitane e Regioni)»; ma anche con il coinvolgimento dei privati, dei cittadini e delle comunità²⁷.

A commento di quanto previsto dal piano, si può ritenere che esso appare un’ottima opportunità su due fronti: sia per i centri storici, i problemi dei quali sono noti da tempo, ma esigono, per essere risolti, di risorse straordinarie; sia per il rilancio del turismo, pesantemente penalizzato a causa della pandemia, anche perché è previsto il potenziamento della «piattaforma web centrale del turismo italiano che [...] funga da volano per una comunicazione di qualità del patrimonio e dell’offerta del nostro Paese e da strumento di aggregazione delle informazioni e dei servizi necessari all’incontro della domanda-offerta del turismo in Italia».

6. Turismo e piccoli centri storici

Come si è appena avuto modo di rilevare, in un punto del PNRR che appare fondamentale nell’ambito di queste pagine, si parla di rigenerazione di piccoli siti culturali.

Si osserva come i flussi turistici italiani sono tipicamente catalizzati da alcuni “attrattori” particolarmente noti a livello internazionale. Le implicazioni di questa polarizzazione sono che, da un lato l’uso intensivo dei luoghi culturali più richiesti rischia di usarli/impoverirli nel lungo periodo, mettendone a rischio la preservazione la sostenibilità nel tempo; dall’altro lato, invece, molti altri luoghi di grande valore artistico/culturale restano tagliati fuori dai flussi turistici.

Per scardinare questa dinamica gli interventi a sostegno di turismo e cultura non saranno focalizzati solo sulle grandi città: una linea d’intervento del PNRR sarà dedicata a sostenere lo sviluppo turistico/culturale nelle aree rurali e periferiche. Gli investimenti consentiranno la valorizzazione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani e nelle zone rurali, sostenendo il recupero del patrimonio culturale, l’attivazione di iniziative imprenditoriali/commerciali (quali nuove modalità ricettive), rivitalizzando il tessuto socio-economico dei luoghi (ad esempio favorendo la rivitalizzazione di mestieri tradizionali, quali l’artigianato), contrastando lo spopolamento dei territori e favorendo la conservazione del paesaggio e delle tradizioni.

²⁶ «Sul fronte del turismo la concentrazione degli sforzi prevedrà la definizione di un fondo ad hoc, anche ad effetto leva, capace di attrarre investitori privati (supporto BEI) definendo quattro strumenti di azione quali: il credito di imposta per le strutture ricettive, una sezione speciale del fondo di garanzia, incentivi all’aggregazione delle imprese turistiche, il Fondo nazionale per il turismo e il Fondo per il turismo sostenibile. In particolare, per la valorizzazione degli asset e delle competenze distintive, del turismo verranno veicolate risorse su progetti di investimento in unità immobiliari strategiche e di prestigio, col fine di sostenere la ripresa e la crescita delle catene alberghiere. Per la cultura si interverrà da un lato per incentivare i processi di *upskilling* e *reskilling* degli operatori culturali (su tematiche di digitalizzazione ed ecologia), dall’altro per sostenere l’evoluzione dell’industria culturale e creativa 4.0, con l’obiettivo di organizzare e conservare il patrimonio culturale italiano, favorendo la nascita di nuovi servizi culturali digitali e ponendo le basi per la creazione di elementi innovativi per l’ecosistema del turismo italiano».

²⁷ Sia in termini di incentivazione delle *sponsorship*, sia attraverso forme di governance multilivello, in linea con la “Convenzione di Faro” sul valore del patrimonio culturale per la società, e con il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale.

In particolare, uno degli investimenti indicati dal PNRR è incentrato sull'attrattività dei borghi. Invero si nota come, a fronte del sovraffollamento che ha spesso caratterizzato le attrazioni turistiche nelle principali città d'arte, tanti piccoli centri storici italiani ("Borghi") offrono enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo, grazie al patrimonio culturale, la storia, le arti e le tradizioni che li caratterizzano.

Ai sensi del piano in esame, gli interventi in questo ambito si attueranno attraverso il "Piano Nazionale Borghi", un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico. Si prevede l'articolazione delle azioni su "progetti locali integrati a base culturale", sotto tre profili.

In primo luogo, saranno attivati «interventi volti al recupero del patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici aperti» (ad esempio, con l'eliminazione delle barriere architettoniche ed il miglioramento dell'arredo urbano), nonché alla «creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici». In secondo luogo, si incentiva «la creazione e promozione di nuovi itinerari» (quali itinerari tematici e percorsi storici) e visite guidate. In terzo luogo, si prevede l'introduzione di sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, in modo da «rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio».

Il programma appare ambizioso e, al contempo, ben articolato: ovviamente, come sempre, bisogna vedere se la traduzione nella realtà di tali interventi sarà effettiva e, a tale scopo, risulterà fondamentale l'efficienza delle azioni amministrative.

7. Profili particolari in materia di centri storici e turismo

Il tema dei centri storici in relazione al turismo, oltre a fondarsi sulle considerazioni più generali delle pagine precedenti, si articolerebbe su una pluralità di temi minori, ai quali in questa sede si può soltanto fare cenno poiché ciascuno di essi potrebbe essere agevolmente al centro di un apposito saggio.

A) Uno di questi temi attiene alla ricettività, poiché i centri storici sono caratterizzati da strutture ricettive peculiari: ovviamente sono scarsi i grandi hotel, mentre pullulano piccoli alberghi, locande, bed and breakfast.

In particolare, sono caratteristici dei centri storici – e anche molto adatti ad essi – gli alberghi diffusi, che, come noto, sono strutture ricettive che forniscono alloggi in stabili separati, vicini fra loro, collocati a breve distanza da un edificio centrale nel quale sono offerti servizi di ricevimento, portineria e gli altri eventuali servizi accessori. Tale tipologia di struttura ricettiva è tipica proprio dei centri storici, che sono normalmente privi, per la loro struttura urbanistica, sia di edifici dotati di grandi dimensioni, sia della possibilità di costruirne nuovi, mentre sono ricchi di piccoli manufatti, spesso suggestivi.

In proposito si può osservare come talune leggi regionali dettino definizioni più precise degli alberghi diffusi, ad esempio prescrivendo il numero massimo di stanze che ciascuno di essi può avere: peraltro tali rigidità sembrano criticabili, bloccando iniziative imprenditoriali utili anche al recupero di centri storici degradati.

Dal punto di vista del turista, inoltre, gli alberghi diffusi (ad esempio, quello di Apricale in Liguria) offrono una nuova forma di ospitalità, perché egli viene accolto in alloggi sparsi in caratteristici centri pedonali, ad esempio fra vie strette, antiche mura ed edifici d'epoca: quindi il suo soggiorno diviene un'indimenticabile esperienza del luogo. Dal punto di vista dell'assetto urbanistico dei centri storici, pare evidente che la realizzazione di alberghi diffusi ne costituisce uno strumento di valorizzazione: nel senso che una pluralità di edifici che magari versano in una situazione di degrado e di abbandono saranno ristrutturati, per essere adibiti ad alberghi diffusi, e

così si migliorerà lo *status* di quell'area, con incentivazione, per il privati proprietari di altri edifici, di provvedere a loro volta a ristrutturazione; in tal modo il risultato sarà, verosimilmente, un aumento di valore dell'area, che diverrà polo di attrazione di investimenti e di persone intenzionate ad adibirla a sede della propria residenza oppure a seconda casa.

B) In alcuni centri storici si può porre il problema delle guide turistiche ammesse ad esercitare la loro professione in essi: si tratta di uno specifico profilo della *vexata quaestio* delle guide turistiche specializzate, che ha dato adito, come noto, a varie disposizioni normative, a procedure di infrazione comunitarie e ad una controversa giurisprudenza²⁸. In estrema sintesi, in materia vige il sistema del doppio binario, di modo che, accanto alle guide turistiche ammesse ad esercitare la loro professione in tutta Italia e negli Stati membri dell'Unione europea, sono previste guide specializzate per determinati siti, fra i quali parecchi centri storici.

In materia il T.A.R. Lazio²⁹ ha affermato che l'art. 3, c. 3, della l. 97/2013 ammette certo la potestà ministeriale di introdurre limiti alla libera concorrenza in relazione alla tutela di siti particolarmente rilevanti, ma ha precisato che tale potestà va però intesa come un potere d'eccezione rispetto al principio di libera prestazione di servizi e quindi è di stretta interpretazione ed è utilizzabile solo ove vi siano esigenze imperative d'interesse generale ed il medesimo risultato non sia realizzabile con provvedimenti meno incisivi. Pertanto, il T.A.R. Lazio ha concluso per l'illogicità e l'irragionevolezza sia del d.m. 7 aprile 2015, che ha individuato più di tremila siti, in tutte le Regioni ed in molti Comuni d'Italia, sia del d.m. 11 dicembre 2015, che ha previsto una specifica abilitazione, rilasciata da parte delle Regioni (e delle province autonome)³⁰.

Il Consiglio di Stato³¹, confermando la sentenza del T.A.R., ha osservato, in particolare, la compatibilità con il diritto dell'Unione europea della riserva, a favore delle guide turistiche "specializzate", di alcuni siti museali, archeologici o artistici sensibili, ossia di particolare rilevanza nazionale; ma ha posto in evidenza che ciò non è né incondizionato, né lasciato alla mera discrezione del Ministero³².

C) Più in generale si pone la questione dei centri storici sicuri anche in relazione al loro sfruttamento turistico: in effetti, è palese che l'attrattività di un centro storico per i turisti viene meno se esiste o comunque viene percepito il pericolo che essi siano oggetto di atti criminosi, quali gli scippi.

Di sicurezza delle città si occupa il cosiddetto "decreto sicurezza", ossia il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni e integrazioni dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, il quale verte sulla sicurezza urbana³³ e prevede, fra l'altro, i patti per la sicurezza urbana³⁴ volti alla prevenzione ed al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria ed alla promozione del rispetto del

²⁸ In materia ci si consenta di rinviare a P.M. VIPIANA, *op. cit.*, 115-125.

²⁹ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, sentenza 24 febbraio 2017, n. 2831.

³⁰ Infatti, secondo il T.A.R., tale abilitazione, che ha efficacia limitata alla sola Regione in cui è rilasciata, è limitativa della concorrenza alla prestazione di servizi in contrasto con l'articolo 117 della Costituzione ed il rispetto dei principi dell'Unione europea.

³¹ Cons. Stato, Sez. VI, 1° agosto 2017, n. 3859.

³² Nell'attuare l'art. 3 della l. 97/2013, che, sebbene formulato con una struttura aperta, impone alla fonte attuativa, oltre che di ben calibrare la norma secondaria tenendo conto delle competenze delle Regioni, uno scrupoloso rispetto sia del diritto eurounitario, sia della giurisprudenza costituzionale espressasi nel tempo in materia.

³³ Nel senso di bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

³⁴ Con tali patti, sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, possono essere individuati, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano.

decoro urbano, in particolare in relazione a complessi monumentali o ad altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici. Inoltre tale normativa introduce strumenti operativi diretti a tal fine: così, ai sensi dell'art. 9 (dedicato a misure a tutela del decoro di particolari luoghi), i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono complessi monumentali o altri luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, alle quali si applicano provvedimenti di allontanamento dalle aree interne delle infrastrutture e delle relative pertinenze; inoltre sono previste sanzioni amministrative per chiunque ponga in essere condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione di tali infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi contemplati.

D) Ulteriori aspetti interessanti in materia di centri storici sono le interrelazioni con essi dell'attività commerciale: ciò perlomeno da tre punti di vista.

Per un verso, caratteristica dei centri storici è la non rara presenza in essi di esercizi commerciali storici – alcuni dei quali costituenti beni culturali –, a loro volta oggetto di fruizione turistica perché noti fra i turisti. In proposito esiste un'apposita disciplina nel codice dei beni culturali, all'articolo 52, che si era citato in precedenza ad altri fini. Precisamente, il comma 1-*bis* prevede che i comuni, sentito il soprintendente, individuano i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono «attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva» ai sensi di convenzioni UNESCO, allo scopo di «assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica» di cui all'art. 41 Cost.

Su punto si può osservare che certamente la tutela e la valorizzazione dei centri storici devono comportare pure quelle delle botteghe storiche, espressione di un tessuto imprenditoriale e sociale caratteristico del territorio: in proposito alcune leggi regionali hanno previsto il riconoscimento dei negozi storici ai fini della permanenza di esercizi commerciali storici³⁵.

Per un altro verso, sussiste il problema della compatibilità del decoro e del carattere di un centro storico rispetto a determinate attività commerciali o, più latamente, imprenditoriali. Al riguardo l'art. 52, c. 1-*ter*, del codice dei beni culturali prevede che, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, può essere introdotto il divieto di usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico: ciò anche in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

Per un altro verso ancora e più in generale, si può pensare alle questioni relative al cosiddetto plateatico per esercizi commerciali o locali di ristorazione nei centri storici: in proposito sussiste un interessante contenzioso in sede giurisprudenziale³⁶.

³⁵ In materia v. A. RUSSO, *Attività commerciale e tutela dei centri storici*, in *Giust. Civ.*, 1998, 12, 3293 ss., e P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, atti del Convegno "I centri storici tra norme e politiche" svoltosi a Gubbio, il 6 e 7 giugno 2014, cit.

³⁶ Di recente i giudici amministrativi (T.A.R. Veneto, Sez. III, 24 maggio 2021, n. 695, si sono occupati del caso in cui il titolare di un Bar Ristorante sito in Padova e dotato di plateatico insistente su Piazza dei Signori, in base ad una concessione temporanea di occupazione di area pubblica, ha impugnato la nota del Comune di Padova che, in merito all'istanza di rinnovo dell'occupazione di suolo pubblico nella piazza, comunicava che, in ottemperanza ad una nota della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Venezia e le Province di Belluno, Padova e Treviso, l'utilizzo degli ombrelloni sarebbe stato consentito esclusivamente nel periodo compreso tra il 1 giugno e il 30 settembre.

E) Altri problemi in materia di centri storici in relazione al turismo attengono all'accessibilità in essi dei mezzi di trasporto privati³⁷: in effetti, sovente i centri storici oppure ampie parti di essi costituiscono zone a traffico limitato, ma la scelta di renderli tali – sebbene giustificabile sulla base della necessità di salvaguardare i centri medesimi – è talvolta al centro di contenzioso. Anche nell'ottica delle esigenze del turismo, la chiusura al traffico dei centri storici o di porzioni di essi può essere riguardata in modo contraddittorio: o come opportunità per preservare l'atmosfera e il fascino dell'area e per consentire uno spostamento dei turisti o a piedi o con mezzi pubblici; oppure come ostacolo per un'agevole visita della zona.

Una questione irrisolta, nei rapporti fra centri storici e turismo, è quella dell'accessibilità a persone con problemi motori. Nel PNRR si legge che, secondo l'ISTAT, nel 2018 solo il 53% dei musei, dei monumenti, delle aree archeologiche e dei parchi statali e non statali ha migliorato le proprie strutture rimuovendo le barriere fisiche e che solo il 12% di loro ha affrontato il tema delle barriere percettive, culturali e cognitive.

Un'ulteriore, rilevante problematica relativa alle relazioni fra centri storici e turismo è data dai mezzi di trasporto necessari per accompagnarvi i turisti, anche quelli con problemi di mobilità.

Sono previsti strumenti per tutelare il centro storico, la viabilità e l'ambiente: in particolare, il Codice della Strada contempla l'istituzione delle ZTL e la regolamentazione di accesso alle zone così delimitate.

Oltre ai problemi legati alle auto e ai pullman turistici, si annoverano quelli dei servizi di linea di "Gran Turismo", che hanno lo scopo di valorizzare le caratteristiche artistiche, panoramiche, storiche o altre particolari attrattive dei luoghi da essi collegati. Ad esempio, Roma Capitale ha impugnato dinanzi al TAR Lazio la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio nella parte in cui la stessa ha stabilito i "criteri generali" cui improntare l'azione amministrativa per i servizi di linea di "Gran Turismo"³⁸ successivamente alla generale liberalizzazione dei mercati del trasporto di linea e in assenza di una specifica disciplina regionale: al riguardo Roma Capitale ha sostenuto di aver tentato negli anni di introdurre una regolamentazione delle autorizzazioni del trasporto Gran Turismo nella città con l'obiettivo di contingentare il numero delle stesse a tutela del patrimonio artistico e culturale, in particolare del centro storico di Roma Capitale, della viabilità del centro storico medesimo e dell'ambiente in generale.

8. Considerazioni conclusive: approccio olistico e profili de iure condendo

Da tempo si discute sulla necessità di una legge sui centri storici: al momento si annoverano solo disegni di legge. In particolare, si può far cenno all'atto Senato n. 970 della XVIII Legislatura, recante "Disposizioni in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici".

Nella relazione al disegno di legge si cita una nota frase di Antonio Cederna: gli antichi centri di città – di là dal contesto monumentale, edilizio e artistico più o meno diffuso o accentuato – costituiscono un «patrimonio d'arte e di storia colmo e compiuto nel suo ciclo». Si nota inoltre come si sia attuata una forma di valorizzazione delle periferie che controbilancia l'abbandono (ma anche una «certa bulimia turistica, favorita dai voli *low cost*») cui sono relegati i centri storici, da un lato costituenti oggetto di «speculazione e malgoverno» mentre dall'altro «affetti da gravi fenomeni di spopolamento».

³⁷ Cfr. A. VELATTA, *L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico veicolare*, in atti del Convegno "I centri storici tra norme e politiche", cit.

³⁸ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 4 gennaio 2021, n. 57.

A tali problematiche intende dar risposta il citato disegno di legge che innanzitutto, per la prima volta, estende il concetto di «tutela» da singoli monumenti ai centri storici, visti nel loro complesso.

Al riguardo ci si potrebbe domandare se è proprio necessaria l'introduzione di una nuova legge in materia di centri storici oppure se sarebbero sufficienti alcune disposizioni in seno all'attuale codice dei beni culturali. A favore di quest'ultima soluzione sembrano militare: l'eccessiva proliferazione di atti aventi forza di legge e quindi l'inutilità di un altro testo, da un lato, e l'esistenza di un codice in materia di beni culturali, nel quale a pieno titolo si potrebbero inserire talune disposizioni mirate proprio in tema di centri storici, volte ad assicurare adeguata tutela e valorizzazione ai centri storici ed a risolvere varie questioni insolute, come alcune di quelle che si sono poc'anzi messe in evidenza³⁹.

Più in generale, ci si potrebbe chiedere se non siano più utili, rispetto a nuove disposizioni, oculate politiche volte alla valorizzazione dei centri storici, anche contrastando quella che è stata definita "la desertificazione residenziale"⁴⁰.

Inoltre, a prescindere da eventuali sviluppi di carattere legislativo, che dovrebbero disciplinare i centri storici in modo globale o comunque anche quanto ai profili rilevanti per il diritto del turismo, si possono svolgere talune considerazioni *de iure condito*.

Intanto sarebbe auspicabile l'incentivazione, anche sotto il profilo economico e fiscale – in un'ottica di sussidiarietà orizzontale – delle iniziative spontanee volte a realizzare un turismo sostenibile nei centri storici.

In secondo luogo, sarebbero utili sia la previsione – possibilmente in via permanente – sia l'utilizzo delle possibilità consentite per la ristrutturazione degli edifici nei centri storici, specie ai fini della messa in sicurezza dal punto di vista sismico, anche quanto alla ristrutturazione di immobili da adibire, ad esempio, ad alberghi diffusi.

In terzo luogo e più in generale, sarebbe da promuovere il rilancio, sempre in un'ottica di turismo sostenibile e rispettoso dei valori culturali dei luoghi, delle strutture ricettive, dei punti ristoro e delle botteghe storiche.

In quarto luogo, sembra ovvio che per un utile "sfruttamento" turistico dei centri storici sia necessaria un'adeguata pubblicizzazione di essi, anche all'estero: se parecchi non necessitano di essa perché costituiscono mete turistiche ambite da visitatori provenienti da ogni angolo del Pianeta, molti centri storici – ricchi di tesori artistici, storici e paesaggistici – non sono conosciuti nemmeno a livello locale e forse solo la scarsa mobilità consentita in concomitanza con la pandemia da Sars Covid 19 ha dato lo spunto a molte persone di visitarle.

Soprattutto occorre concretamente affermare, ad avviso di chi scrive, una visione olistica di ogni centro storico: bisogna evitare, per un verso, che il centro storico diventi una scatola vuota da abitanti e fruito soltanto da turisti⁴¹; per un altro verso, che sia una sede di abitazioni a poco prezzo per persone che lavorano nelle periferie. Al contrario, sarebbe auspicabile un centro storico vivo, con un tessuto di edifici storici ben conservato, ma anche con edifici privati curati e con attività commerciali e artigianali al servizio non solo dei turisti, ma anche degli abitanti.

³⁹ Nel paragrafo che precede.

⁴⁰ L'espressione è di G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?* in Atti del Convegno "I centri storici tra norme e politiche", cit., 15, secondo cui «va garantita l'ordinaria abitabilità dei centri storici, abbandonando la via elusiva e stanca degli eventi effimeri e straordinari che li vogliono contenitori *à tout faire* piuttosto che luoghi degni di essere normalmente abitati».

⁴¹ Si tratterebbe della realtà – criticamente descritta da A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in atti del Convegno "I centri storici tra norme e politiche" svoltosi a Gubbio, il 6 e 7 giugno 2014, cit., 3 – di «agglomerati storici abbandonati dai residenti, pervasi da un'atmosfera rarefatta e da silenzi irreali, ridotti al rango di mere "vetrine" o contenitori museali». Del problema della «scarsità di insediamento stabile nel centro storico, almeno nella maggior parte dei casi» tratta V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Intervento*, nei medesimi atti, 5, con alcuni suggerimenti per ovviare al fenomeno.

CONSULTA ONLINE

Con tutti questi accorgimenti le attività turistiche nei centri storici si prestano a costituire uno sfruttamento in senso positivo: ossia, in sintesi, una valorizzazione, che sta alla base della loro – sovente necessaria – rinascita.

Armando Giuffrida
**Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico:
profili critici e problematici**

SOMMARIO: 1. Il centro storico come oggetto di studio nella dottrina giuspubblicistica italiana: profili introduttivi. – 2. Il centro storico come oggetto di contrapposizione tra le istanze meramente conservative e la prospettiva del c.d. rinnovamento conservativo. – 3. Il centro storico come *unicum* composto di convergenza di una pluralità di valori e interessi eterogenei non di rado tra loro conflittuali. – 4. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella tradizionale (ed inesauriva) disciplina vincolistica dei beni culturali e paesaggistici. Profili storici. – 5. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella (più efficace) legislazione urbanistica e di governo del territorio: profili introduttivi. – 6. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica nazionale successiva alla legge n. 1150 del 1942. – 7. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica regionale: spunti critici e problematici. – 8. Il discusso assetto normativo nazionale sui programmi integrati di intervento, sui piani attuativi complessi e sulle c.d. ristrutturazioni innovative. – 9. Considerazioni conclusive.

1. Il centro storico come oggetto di studio nella dottrina giuspubblicistica italiana: profili introduttivi

Il tema oggetto della presente relazione – *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico* – è vastissimo e ben difficilmente potrebbe essere sviluppato nei tempi previsti per questo intervento. Appare dunque preferibile, riprendendo anche argomenti già avviati dal prof. Alessandro Crosetti la scorsa settimana, offrire alcuni spunti di carattere generale, introduttivi dei contributi dei colleghi che mi seguiranno, i quali proporranno invece un “taglio” più specialistico e di ordine applicativo alla materia in esame.

Prima di delineare taluni dei principali profili, anche problematici, che il centro storico suscita nell'elaborazione del diritto urbanistico, si ritiene necessaria una premessa.

Ha osservato un po' provocatoriamente il prof. Filippo Salvia, grande studioso di diritto urbanistico, che molto ha scritto sui centri storici, che «*In una trattazione rigorosamente giuridica [...] il discorso sui centri storici avrebbe potuto essere liquidato a rigore in poche battute, perché scarseggiano le normative specifiche in materia. Ma [...] esistono buone ragioni per dare al tema una certa evidenza soprattutto per chi ha a cuore l'esigenza di salvaguardare le “identità collettive e territoriali” messe sempre più in pericolo dai processi di omologazione in corso, distruttivi di ogni cultura*»¹.

Ebbene, che il discorso sui centri storici possa a rigore liquidarsi in poche battute rappresenta, evidentemente, una provocazione o, quantomeno, una forzatura. Tuttavia, è difficile negare che tale affermazione non contenga un fondo di verità giacché la normativa in materia, *specialmente in ambito nazionale*, è quanto mai scarna, disarticolata e distribuita tra una pluralità di fonti normative, anche di vario livello e dunque di differente efficacia e valore giuridico. E questa criticità non fa giustizia dell'importanza del tema e della rilevanza degli interessi in gioco che il legislatore è chiamato a disciplinare ed eventualmente a comporre in caso di conflitto.

Negli anni, sebbene in modo disarticolato e non di rado sulla spinta emozionale del momento – si pensi, ad esempio, alla normativa speciale introdotta nel 2014 in seguito ai ripetuti crolli nel sito

¹ L'affermazione dell'illustre studioso è tratta dall'ultima edizione del suo *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2019, 114, scritto a quattro mani con Cristiano Bevilacqua.

archeologico di Pompei² – si sono tuttavia moltiplicati i provvedimenti per fronteggiare le innumerevoli problematiche tipiche dei centri storici, tant'è che si è parlato addirittura, e non certo in termini favorevoli, di una vera e propria ipertrofia normativa³.

Come si vedrà, la materia è ora disciplinata soprattutto dalla legislazione urbanistica regionale, che integra le poche norme nazionali attualmente vigenti. Non mancano tuttavia gli elementi di criticità e i profili problematici, su cui ci si soffermerà nel prosieguo dell'esposizione, rimandando per ulteriori approfondimenti agli interventi dei relatori della terza giornata del seminario.

Ma il tema dei centri storici non suscita l'attenzione che merita persino nella stessa elaborazione dottrinale. Esistono, infatti, manuali e trattati di diritto urbanistico, anche molto corposi e approfonditi, che, ciò nonostante, dedicano alla materia ben poco spazio⁴. Le stesse voci enciclopediche giuridiche scarseggiano o sono addirittura assenti⁵.

Ad ogni modo, dei centri storici si sono occupati insigni studiosi e maestri del diritto amministrativo, con analisi approfondite su argomenti specifici: si pensi a Massimo Severo Giannini, Feliciano Benvenuti, Alberto Predieri, e, più recentemente, a Filippo Salvia, Umberto Allegretti, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Gianfranco D'Alessio, Giuseppe Caia, Alessandro Crosetti, Annamaria Angiuli, e molti altri Autori, altrettanto autorevoli⁶.

I volumi monografici non sono numerosi, almeno come ci si aspetterebbe. Al riguardo, non possono non richiamarsi i due ottimi lavori collettanei, uno ormai un po' datato a cura di Giuseppe Caia e Giulio Ghetti (1997)⁷, l'altro più recente a cura di Cesare Lamberti e Marco Lucio Campiani (2015)⁸; né è possibile trascurare la pregevole e approfondita monografia, più risalente nel tempo, di Gianfranco D'Alessio (1983)⁹ nonché l'ancor più datata monografia di Pier Luigi Cervellati e Mariangela Miliari (1977)¹⁰. Fra l'altro, tutti questi volumi non sono più in vendita da tempo, quindi sono di difficile reperibilità.

2. Il centro storico come oggetto di contrapposizione tra le istanze meramente conservative e la prospettiva del c.d. rinnovamento conservativo

Come è noto, il quadro normativo di riferimento avente ad oggetto i centri storici coinvolge due differenti ambiti giuridici, tra loro contigui, ma altresì separati ed autonomi: la disciplina dei beni

² Ci si riferisce al d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (c.d. decreto *bonus cultura*), conv. con modif., nella l. 29 luglio 2014, n. 106, recante «*Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilascio del turismo*». Sul tema, si veda M. CAMMELLI, *Bonus cultura e riorganizzazione del Ministero: navigazione difficile, direzione giusta*, in *Aedon.*, n. 3/2014, 2.

³ Così si esprime A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, Relazione al Convegno di Gubbio su "I centri storici tra norme e politiche" (Gubbio, 6-7 giugno 2014), in *Aedon.*, 3/2015, contributo pubblicato anche in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, 2015, 75 ss. L'Autrice richiama, sotto questo profilo, le conclusioni di G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?* in *Aedon.*, 3/2015.

⁴ Si pensi, ad esempio, al noto ed ottimo volume G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, di ben oltre un migliaio di pagine nella sua ultima edizione, il quale affronta il tema dei centri storici in un paragrafo di un paio di pagine.

⁵ Manca una voce espressamente dedicata ai centri storici, ad esempio, nell'*Enciclopedia del diritto* e nell'*Enciclopedia giuridica* Treccani.

⁶ Su questa linea, si vedano anche le riflessioni critiche di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983, 5 ss., il quale offre anche una corposa ricognizione della dottrina più risalente in materia di centri storici.

⁷ Il riferimento è al volume di G. Caia - G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997.

⁸ Ci si riferisce al volume, già richiamato, di C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit.

⁹ Trattasi di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., che reca un'ampia bibliografia ragionata sul tema dei centri storici.

¹⁰ Ci si riferisce al volume di P.L. CERVELLATI, M. MILIARI (curr.), *I centri storici*, Firenze, 1977.

culturali e paesaggistici – oggi racchiusa nel Codice Urbani del 2004¹¹ –, da un lato, e, dall'altro, il diritto urbanistico (*rectius*: del governo del territorio), il quale si è via via sedimentato dalla originaria legge n. 1150 del 1942 sino a costituire oggi un complesso sistema normativo multilivello in cui il legislatore regionale svolge il ruolo di assoluto protagonista¹².

Per ben comprendere la portata di questo duplice e ripartito assetto normativo afferente al medesimo bene oggetto di tutela, ossia il centro storico, è necessario precisare che l'approccio e lo studio degli antichi agglomerati urbani – tanto da parte di giuristi, politici e amministratori, quanto ad opera di architetti, urbanisti, sociologi, ecc. – si caratterizza da sempre per la presenza di un dualismo di fondo, emerso anche nelle relazioni dei colleghi intervenuti in occasione della prima giornata del *webinar*¹³.

Da un lato, vi sono coloro che evidenziano principalmente le *esigenze conservative* dei nuclei originari delle attuali città. Paradigmatica è la risalente dottrina della conservazione formulata da John Ruskin (su cui si ritornerà nel prosieguo dell'esposizione) in polemica contro il programma di restauri delle cattedrali e di alterazione dei monumenti medievali avviato intorno alla metà del XIX secolo in Gran Bretagna, nei cui confronti il celebre scrittore e critico d'arte britannico manifestò tutta la sua avversione verso ogni espressione di "modernità". Si ricordi, inoltre, che nel dopoguerra erano persino gli stessi cittadini a manifestare nostalgia verso i centri storici distrutti dai bombardamenti, in Italia come nel resto dell'Europa.

Da un altro versante, emergono invece le sollecitazioni di coloro – in particolare gli architetti e gli urbanisti – che privilegiano l'*innovazione* e i salti in avanti nella ricerca di un diverso modo di intendere la città e, soprattutto, di modernizzarla attraverso nuove forme espressive dell'architettura. L'innovazione, naturalmente, può coinvolgere svariati aspetti e prospettive, come un diverso utilizzo degli spazi, o un differente modo di valorizzazione del patrimonio cittadino, ma può altresì coinvolgere fenomeni sociali, anticipando finanche nuovi modi di vivere.

Se la prima posizione propone meritoriamente di conservare e salvaguardare la memoria storica e le radici di una comunità, la seconda ha il pregio, altrettanto significativo, di aprirsi ad una prospettiva dell'urbanistica più sensibile alle esigenze socioeconomiche della popolazione che vive nei centri storici, favorendo un approccio più dinamico nella perenne ricerca di nuovi assetti normativi aperti alla cura dei molteplici interessi che convergono in tali aggregati urbani.

Tuttavia, se da un canto è impossibile prescindere da questi approcci ideologici, per altro verso è altrettanto vero che entrambe queste posizioni radicali non possano essere accolte *sic et simpliciter*.

¹¹ Più precisamente, trattasi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137», denominato anche "Codice Urbani" dal nome del Ministro per i beni e le attività culturali dell'epoca (prof. Giuliano Urbani), che fortemente si spese per l'approvazione di questo provvedimento.

¹² Sul processo evolutivo della legislazione di tutela dei centri storici italiani, si vedano i seguenti contributi: M. SANAPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2/2001 e, più recentemente, A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, in G. Bottino, M. Cafagno, F. Minazzi (curr.), *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, 2016, 173 ss. Quanto alla più risalente ed autorevole dottrina, cfr.: F.F. FORTE, *L'aspetto economico del problema dei centri storici*, in *Restauro*, 1973, n. 7, 5 ss.; P. Ceccarelli, F. Indovina (curr.), *Risanamento e speculazione nei centri storici*, Milano, 1977; P.L. CERVELLATI, *I centri storici*, Firenze, 1977; F. BENVENUTI, *I centri storici, problema giuridico?* Relazione al Convegno Nazionale sui centri storici, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1977, 1 ss.; M. FAZIO, *Il destino dei centri storici*, Firenze, 1977; U. ALLEGRETTI, *La questione dei "centri storici": un bilancio ed alcune scelte*, in *Le Regioni*, 1978, 66 ss.; F. SALVIA, *La tutela dei centri storici: aspetti giuridici*, in *Scritti in onore di Renda*, Palermo, 1994, vol. II, 1125 ss.; S. CATTANEO, *La questione dei centri storici*, Milano, 1997.

¹³ Sul dualismo di fondo che caratterizza l'approccio all'assetto urbanistico della città, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 75 ss. (spec. 85 ss.). Per una più approfondita analisi, anche in ambito metagiuridico, si veda P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), in [Trececani online](#).

E in effetti, una posizione rigidamente conservativa finirebbe per indurre i residenti ad abbandonare i centri storici, se questi ultimi, come si è affermato, venissero ridotti alla mera funzione di *vetrine* o di semplici *contenitori museali*¹⁴, come peraltro accaduto in occasione della fallimentare gestione del piano per il centro storico di Palermo¹⁵.

Di contro, una prospettiva indiscriminatamente ed esclusivamente rivolta al “nuovo” finirebbe per offuscare, se non per travolgere e cancellare del tutto i tratti essenziali delle tracce identitarie delle nostre comunità.

Particolarmente significativi a questo riguardo, e perciò sovente richiamati¹⁶, sono gli ormai risalenti proclami radicali dei futuristi, come le seguenti asserzioni di Umberto Boccioni: «*Chi considera l'Italia come il Paese dell'arte è un necrofilo. Si dichiarano monumenti nazionali tutte le luride sconce catapecchie che ancora insozzano le città italiane. Si perde tempo su quell'immondezzaio pittorico che è la piazza delle erbe di Verona, sui puzzolenti canali di Venezia, su quel miserabile vicolo di rigattieri che si chiama a Roma via Condotti. Abbiamo per vigliaccheria l'odio del nuovo*». «*Conservare che cosa? [...] Come se non fosse infinitamente sublime lo sconvolgere che fa l'uomo sotto la spinta della ricerca e della creazione, l'aprire strade, colmare laghi, sommergere isole, lanciare dighe, livellare, squarciare, forare, sfondare, innalzare, per questa divina inquietudine che ci spara nel futuro*»¹⁷.

Ebbene, alla storica e mai sopita contrapposizione tra *conservazione* e *innovazione*, risalente al XIX secolo, si è via via affiancato – tra gli studiosi ed esperti della materia e a livello politico e amministrativo – un approccio più equilibrato, pragmatico, aperto alla ricerca di nuove soluzioni e di originali profili normativi, pur di affrontare le numerose e spesso complesse dinamiche che la realtà dei centri storici suscita, anche se non di rado nella prassi foriero di decisioni discusse e discutibili.

Si pensi alla chiamata a progetto urbano denominata “*Réinventer Paris*”, indetta dal sindaco di Parigi Anne Hidalgo nel 2014, e reiterata nel maggio 2017, finalizzata alla predisposizione di un progetto di rinnovamento del centro storico, che rispondesse all'evoluzione dei bisogni dei cittadini residenti in tale agglomerato urbano.

Tra i criteri di valutazione si è individuato, in tale sede, il potenziamento della funzionalità dei palazzi storici e dei terreni di proprietà pubblica o industriali, salvaguardando tanto la bellezza, quanto l'ambiente, secondo i principi del “*costruire sostenibile*”. Tuttavia, il criterio determinante per la scelta del vincitore era costituito dall'innovazione: secondo Jean-Louis Missika, vicesindaco di Parigi e responsabile della pianificazione urbanistica, dell'architettura e dei progetti del *Grand Paris*, «*L'obiettivo non è innovare su tutti i fronti, ma ricercare, in ciascun sito, l'innovazione più adatta a far emergere soluzioni all'avanguardia*»¹⁸. In buona sostanza, come è stato osservato, tale ambizioso progetto «*mira a far rivivere alcuni siti, individuandone le potenzialità nascoste e prendendo in considerazione gli obiettivi che la capitale francese individua come prioritari, tra i*

¹⁴ In tal senso, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 77, impostazione peraltro risalente nel tempo: si veda, *ex multis*, F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1974, con la dottrina ivi richiamata. Sulla “museificazione” dei centri storici, si veda, più analiticamente e in una prospettiva metagiuridica, R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 31 ss., con l'ampia dottrina ivi richiamata.

¹⁵ La vicenda è dettagliatamente descritta in P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

¹⁶ Si veda, ad esempio, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115.

¹⁷ Così, U. BOCCIONI, *Estetica ed arte futuriste*, Milano, 1914-1946, 11.

¹⁸ Sul progetto parigino, si vedano le osservazioni di V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 107 ss. (il medesimo contributo è pubblicato in [Aedon](#), 3/2015, *Intervento*, Relazione al Convegno di Gubbio su “I centri storici tra norme e politiche” (Gubbio, 6-7 giugno 2014).

quali: rafforzare la “mixité” sociale e rispettare l’ambiente mettendo in atto i principi del costruire sostenibile»¹⁹.

Così, accanto ai tradizionali istituti di tutela dei beni culturali e paesaggistici (rivelatisi in massima parte inefficaci per una piena valorizzazione dei centri storici *unitariamente intesi*), la legislazione urbanistica, come si preciserà nel prosieguo dell’esposizione, ha introdotto nel tempo nuovi istituti e nuove espressioni terminologiche – come *riqualificazione*, *rivitalizzazione*, *rigenerazione* – per promuovere, sebbene in modo spesso frammentario ed estemporaneo, anche lo sviluppo del contesto ambientale ascrivibile a tali agglomerati urbani²⁰.

3. Il centro storico come unicum composto di convergenza di una pluralità di valori e interessi eterogenei non di rado tra loro conflittuali

Tra le maggiori difficoltà che si incontrano nello studio del dato normativo si pone innanzitutto quello della *definizione giuridica*²¹.

Come ben sanno gli urbanisti – giuristi e non – tuttora non esiste a livello normativo una nozione unitaria di centro storico, ma piuttosto svariate formulazioni, spesso non sovrapponibili e finanche in contraddizione tra loro, come emergerà nel corso della presente trattazione.

In linea generale, il centro storico rappresenta un *unicum* composto, in cui confluisce una pluralità di valori e di interessi eterogenei, non di rado conflittuali tra loro²².

Così, per un verso, esso segna i tratti essenziali della nostra storia civile, impreziosita da un vasto patrimonio di preesistenze culturali, storiche e artistiche sedimentatesi nei secoli, che lo diversificano dal restante tessuto urbano.

Per altro verso, il centro storico mette in luce l’*immagine della città* – degradata o, al contrario, ben conservata e valorizzata – e, al contempo, esprime «l’essenziale della nostra storia civile e artistica e della nostra cultura»²³ e, in generale, l’*ambiente dell’uomo*²⁴, inteso quale luogo abitato che si distingue dal restante agglomerato urbano per la propria individualità storica, tanto da

¹⁹ V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 108.

²⁰ Si ritornerà *amplius* sul punto.

²¹ Sull’assenza di una definizione giuridica di centro storico, si veda già F. TERESI, *La legislazione d’intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1975, con la dottrina ivi richiamata. Per un’ampia disamina sull’origine e sul significato dell’espressione «centro storico», si rimanda a M.B. MIRRI, *Beni culturali e Centri storici*, Genova, 1996, il quale, segnatamente, si sofferma sul dibattito culturale sviluppatosi intorno ai centri storici a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, nonché a G. D’ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 165 ss. Per ulteriori elementi di riflessione, cfr. già G. LOMBARDI, *L’inquadramento giuridico-amministrativo dell’intervento nei centri storici*, in *Studi urbinati*, 1964-65, 76 ss., nonché, più recentemente: R. MARZOCCA, *L’assenza di una definizione legislativa di “centro storico”*, in *Beni culturali. Centri storici*, 2001; C. VIDETTA *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3/2012; C. LAMBERTI, *Considerazioni conclusive*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 185 ss.; M. SANAPPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, cit.; A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 92 ss.

²² Sugli aspetti conflittuali dell’interesse pubblico nel recupero dei centri storici, oltre alla dottrina di seguito richiamata, si veda l’ampio studio di A. FANIZZA, *Note sull’interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, in *Foro amm. CDS*, (4), 2002, 1067 ss.

²³ R. TAMIOZZO, *Centro storico: rilevanza giuridica positiva di un concetto descrittivo*, in *Rass. Avv. Stato*, 1978, I, 213 ss. In tal senso, anche A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 172.

²⁴ Per una ricostruzione delle plurime accezioni del termine “ambiente”, sotto il profilo della legislazione dei beni culturali e in ambito prettamente urbanistico, anche con riferimento ai centri storici, si rimanda nuovamente al celebre saggio di M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., spec. 23 ss.

costituire un *unicum* nel quale convergono e convivono molteplici interessi, in gran parte meritevoli di tutela e, vieppiù, di valorizzazione²⁵.

In altri termini, come ben si sintetizza in dottrina, il concetto di centro storico costituisce «*più una sintesi verbale che non una nozione unitaria di rilievo giuridico in ragione della pluralità dei diversi valori e degli interessi eterogenei presenti in tale concetto, ciò in quanto accanto al valore culturale, che connota in modo peculiare questi centri, coesistono, a vario titolo, interessi urbanistici, socio-economici, igienico-sanitari e demografici che trovano la loro regolamentazione in diversi contesti normativi*»²⁶.

Volendo esemplificare, si pensi alle tradizionali attività commerciali tipiche dei centri storici, spesso esercitate in antichi locali come le fiaschetterie, le caffetterie, le farmacie storiche, ecc.: trattasi di attività che rivestono una posizione di primissimo piano perché fanno emergere il *ruolo identitario* e la stessa *vitalità* di tali luoghi, che una logica meramente conservativa potrebbe invece ridurre ad una sorta di museo a cielo aperto²⁷.

A questo riguardo, appaiono alquanto significative le ampie dissertazioni sui rapporti che intercorrono tra la disciplina di tutela dei centri storici e la normativa speciale in materia di attività commerciali.

Paradigmatico in questo contesto è il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante la «*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio*», il cui art. 6, lett. d), nel fissare gli obiettivi della programmazione della rete distributiva, include espressamente la salvaguardia e la riqualificazione dei centri storici «*anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale*», dettando vieppiù precise linee di indirizzo rivolte ai legislatori regionali in sede di programmazione urbanistica (v. art. 6, comma 2, d.lgs. ult. cit.).

Su questa linea, si pone anche il successivo d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, il cui art. 31 dispone che «*costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*»²⁸.

La tutela di questa tipologia di attività è stata oggetto di ampie discussioni, dottrinali e giurisprudenziali, in cui spesso le ragioni delle soprintendenze si opponevano agli indirizzi della giurisprudenza amministrativa, quest'ultima infine avallata dalla stessa Corte costituzionale, allorché nel 1990 ha riconosciuto che il vincolo di destinazione sui beni culturali non è mai estensibile all'attività in sé considerata (cioè, separatamente dal bene), la quale va invece lasciata

²⁵ Così, F. BENVENUTI, *I centri storici: problema giuridico?* in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1977, 341 ss.

²⁶ A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 173. In questa prospettiva si vedano, *ex plurimis*, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, 2013, 259, e N. GRASSO, *Centri storici*, in M.A. Cabiddu, N. Grasso (curr.), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007, 305 ss. Per ulteriori approfondimenti sul tema, cfr. F.G. COCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici: problema irrisolto*, in Caia-Ghetti, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, cit., 45 ss.

²⁷ Così si esprime C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

²⁸ Per un'approfondita disamina sul punto, si vedano *ex plurimis* N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. Caia-G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 103 ss., nonché P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, Relazione al Convegno di Gubbio su "I centri storici tra norme e politiche" (Gubbio, 6-7 giugno 2014), in *Aedon*, 3/2015, contributo pubblicato anche in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 139 ss.

libera di esprimersi, conformemente al dettato costituzionale (*in primis*, all'art. 41 Cost.)²⁹. Richiamando espressamente questo indirizzo, si è infatti affermato in dottrina che «*il vincolo di destinazione non può mai riguardare l'attività in sé, considerata separatamente dal bene ma questa "deve essere libera secondo i precetti costituzionali (artt. 2, 9, 33)" e non può essere utilizzato per affrontare e risolvere alla radice il problema della c.d. "vitalità" dei centri storici*»³⁰.

In questo solco giurisprudenziale si collocano ulteriori interventi della Consulta, fra cui merita di essere segnalata una pronuncia del 1992, che, nel respingere la questione di costituzionalità dell'art. 4, D.L. 9 dicembre 1986, n. 832, recante «*Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione*», convertito con modificazioni nella L. 6 febbraio 1987, n. 15, ha sostanzialmente autorizzato le amministrazioni comunali ad inibire l'esercizio di determinate attività imprenditoriali (commerciali e artigianali) ritenute incompatibili con le tradizionali attività tipiche dei centri storici³¹.

Ma in questi particolari agglomerati urbani emergono ulteriori e rilevanti questioni sociali.

Si pensi allo *spopolamento* dei piccoli comuni rurali, intensificatosi con i flussi migratori interni del secondo dopoguerra in direzione delle grandi città e dei poli industriali del nostro Paese, spesso accompagnati dalla progressiva *terziarizzazione* delle aree più antiche delle grandi città, non di rado generata da un sensibile aumento dei prezzi degli immobili ivi allocati con conseguente emigrazione della popolazione residente in direzione delle periferie o dei comuni limitrofi all'area urbana³².

Tali criticità sono tipiche di gran parte dei centri storici: la circostanza che essi rappresentino le aree più pregiate del territorio urbano (ed extraurbano nel caso dei centri storici rurali) non ha purtroppo impedito che si generasse una metamorfosi profonda, forse inarrestabile, delle grandi e medie città: se infatti, da un lato, ogni periodico censimento della popolazione attesta una costante diminuzione dei residenti di questi agglomerati urbani, per altro verso si deve altresì prendere atto che il mantenimento dei monumenti risulta sempre più oneroso, mentre il degrado tende contestualmente ad aumentare.

Non solo, ma da tempo si assiste allo svuotamento di interi palazzi per consentire l'apertura di nuovi alberghi o di *bed & breakfast* oppure di nuove attività commerciali, spesso costituite da c.d.

²⁹ Il riferimento è rivolto, in particolare, a [Corte cost. 9 marzo 1990, n. 118](#), con nota di F. RIGANO, *Tutela dei valori culturali e vincoli di destinazione d'uso dei beni materiali*, in *Cons. Stato*, 1990, II, 435 ss., con nota di R. MURRA, *Tutela delle attività tradizionali: una lettura più moderna della legge 1° giugno 1939 n. 1089*, *ibidem*, pp. 759 ss.; in *Foro. it.*, 1990, I, c. 1101, con nota di C.M. BARONE, *Nota alla sentenza n. 118/1990 della Corte costituzionale*; in *Riv. giur. pol. loc.*, 1990, 613 ss., con nota di M. LO GIUDICE, *Beni storici ed artistici: la tutela del bene e le garanzie del titolare alla luce della sent. n. 118 della Corte costituzionale*. In argomento, cfr. anche: A. MANSI, *Il vincolo di destinazione di attività aventi interesse storico o culturale nei centri storici*, in *Riv. giur. ed.*, 1993, II, 101 ss.; F. BENVENUTI, *Sull'estensione del vincolo d'uso di beni storici notificati*, in *Scritti in onore di P. Virga*, Milano, 1994, I, 283 ss.; M.A. SANDULLI, N. SANDULLI, *Valori culturali e ambiente storico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, a cura di S. Cattaneo, Milano, 1997, 74 ss.; N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 110; A. CROSETTI, *Tutela dei beni culturali attraverso vincoli di destinazione: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 257 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'attività di trasformazione dei beni culturali*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale* (atti del Convegno AIDU, Napoli 12 e 13 maggio 2006), a cura di M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P. STELLA RICHTER, Napoli, 2007, 211 s.; D. VALIANO, *L'ordinamento dei beni culturali*, in *Beni culturali e paesaggistici*, a cura di A. Crosetti, D. Vaiano, Torino, 2009, 38; A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 190 s.

³⁰ Così, A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 190 s.

³¹ Trattasi di [Corte cost. 30 luglio 1992, n. 388](#), con nota di S. CIVITARESE MATTEUCCI in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 873, e in *le Regioni*, 1993, 885, con nota di P. URBANI.

³² Sull'evoluzione dei centri storici sotto il profilo urbanistico e socioeconomico, in un'ottica metagiuridica, si veda ancora il contributo di R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, cit., 31 ss.

negozi monomarca, attrezzati di vistose insegne luminose, che sovrastano il corso o la strada generalmente dedicata ad un re o ad un eroe nazionale.

Persino iniziative meritorie come l'istituzione di nuovi musei e nuove manifestazioni culturali di fatto talvolta contribuiscono sensibilmente nell'opera di compromissione dell'originaria struttura della città, viepiù privandola della tradizionale componente umana ivi residente.

Come si evidenzierà nel prosieguo della presente relazione, il rifiuto di teorie e prassi tendenti a conservare la città come *ambiente dell'uomo* e come matrice dell'assetto territoriale, spesso accusate di eccessivo conservatorismo (se non di oscurantismo), ha tuttavia prodotto una crisi assai profonda (anche di valori collettivi), che finisce per ritorcersi sull'intero contesto urbano e per favorire (riprendendo le parole di Filippo Salvia) i «*processi di omologazione in corso, distruttivi di ogni cultura*»³³.

In questo contesto, si innesta il passaggio (concettuale) dalla «*città storica*» al «*centro storico*», intensificatosi nel corso del XXI secolo. Non si tratta soltanto di una mera questione terminologica, bensì di un differente modo di concepire la sistemazione urbana e territoriale³⁴. Attraverso questo passaggio concettuale gli urbanisti intendono significare il fenomeno dell'espansione verso la campagna delle attuali periferie, le quali tuttavia seguitano ad utilizzare e a consumare le infrastrutture della città storica. Questo fenomeno impone così l'esigenza di rinnovare costantemente i centri cittadini mediante l'allargamento di strade, la costruzione di nuovi fabbricati, la sostituzione delle tradizionali botteghe artigianali con negozi di prodotti alla moda e il progressivo allontanamento dei ceti sociali più poveri, generalmente indotto dal radicamento di nuove attività maggiormente redditizie.

Si è trattato di un grave errore considerare la città storica come l'equivalente di un mero «centro» giacché ciò ha contribuito ad alterare, fino a mutare del tutto, lo stesso significato di città: se, infatti, il «centro», per quanto *storico*, non è equivalente a «città», così la «periferia» non è ontologicamente «centrale», e pertanto attrattiva e «urbana». Come si è affermato in dottrina, «*considerare centro la città storica è stato un doppio errore: ha impoverito il significato e il ruolo della città (di ciò che essa ha rappresentato e che dovrebbe continuare a svolgere) e ha contribuito a produrre periferia. La periferia, è opportuno affermarlo, non si trasforma (o risana) dilatandola*»³⁵.

E non è finita: esistono ulteriori valori e interessi convergenti nei centri storici che meritano ampiamente di essere tutelati dal legislatore e dagli amministratori locali.

Si pensi al tema, sempre attuale, afferente al *recupero* degli immobili fatiscenti o da dismettere, di regola sollecitato da leggi speciali (anche recenti) in materia di *housing* sociale a favore di individui e nuclei familiari svantaggiati, residenti nelle aree dei centri storici³⁶; o ai problemi di *ordine pubblico*, ascrivibili a situazioni di precarietà e di criminalità, sempre esistite in tali antichi agglomerati urbani, ma acuitesi negli ultimi decenni con l'intensificarsi di nuove marginalità legate all'immigrazione di cittadini dalle più disparate provenienze, che poco o nulla conoscono della storia e della cultura che traspare nei luoghi antichi in cui essi risiedono.

La stessa vivibilità dei centri storici è materia di grande interesse legislativo e urbanistico. Su tutto emerge la *tutela dell'ambiente e la lotta agli inquinamenti* (dell'aria, sonori, luminosi, ecc.), spesso concentrati proprio negli antichi agglomerati urbani, anche a causa dell'intenso *traffico veicolare*³⁷. Quest'ultimo, poi, richiede soluzioni per la sua regolamentazione, connessa alla

³³ Così, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 114.

³⁴ Sul punto, cfr. *amplius* P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Si ritornerà sul tema nel prosieguo della trattazione. Per ora si richiama, a titolo introduttivo, il contributo di F.G. SCOCA-D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, cit., 39 ss.

³⁷ Sui profili di tutela dall'inquinamento nei centri storici, si veda A. CAPRIA, *Centri storici e tutela dall'inquinamento*, in C. Caia - G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 95 ss. Per una disamina delle principali problematiche legate al traffico veicolare nei centri storici, si veda A. VELATTA, *L'accesso*

difficoltà (oggettiva e normativa) di incrementare i parcheggi (pubblici e privati) o, di contro, per assumere la misura draconiana di chiudere definitivamente al traffico privato aree centrali più o meno vaste³⁸.

Vi è poi il tema dei *flussi turistici*, con le connesse criticità, come egregiamente illustrato dalla prof.ssa Piera Vipiana la scorsa settimana. A questo proposito è sufficiente mettere in evidenza che i flussi turistici, se non correttamente gestiti, possono contribuire in modo significativo al degrado ambientale dei centri storici e al danneggiamento dei beni monumentali ivi allocati, oltre a risultare non di rado incompatibili con lo svolgimento di determinate attività economiche e sociali, tipiche di tali aggregati urbani³⁹.

I centri storici pongono poi importanti questioni problematiche anche dal punto di vista edilizio e di tecnica delle costruzioni. Si pensi, su tutte, alla difficile applicabilità della normativa antisismica nelle costruzioni antiche ivi allocate, i cui adempimenti spesso ostacolano la progettazione di interventi di ristrutturazione e valorizzazione, trattandosi di fabbricati costruiti in assenza delle precauzioni antisismiche imposte soltanto a partire dal XX secolo⁴⁰.

E l'elenco dei possibili interessi e valori confluenti nei centri storici potrebbe continuare ancora a lungo.

4. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella tradizionale (ed inesaustiva) disciplina vincolistica dei beni culturali e paesaggistici. Profili storici

I. – Tornando all'assetto normativo, i centri storici, come accennato, sono sottoposti ad un duplice regime giuridico, costituito, da un lato, dal tradizionale regime di tutela dei beni culturali e paesaggistici, e, dall'altro, dalla disciplina urbanistica e di governo del territorio espressa dalla legislazione (nazionale e regionale) di settore e viepiù integrata dal complesso sistema della pianificazione territoriale⁴¹.

Ebbene, considerando anzitutto la disciplina di tutela dei beni culturali e del paesaggio⁴², va osservato che essa rappresenta per i centri storici la normativa più risalente nel tempo, la quale, come è noto, è oggi racchiusa nel Codice Urbani. Quest'ultimo, infatti, se escludiamo la breve parentesi del T.U. Melandri del 1999⁴³, trae origine dalla vecchia disciplina fascista delle leggi

al centro storico e la disciplina del traffico veicolare, in C. Lamberti - M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 159 ss., con la dottrina ivi richiamata, nonché P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

³⁸ Sui profili legati al tema dei parcheggi, si veda A. SCAVONE, *Parcheggi e centri storici*, in C. Caia - G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 209 ss. nonché le riflessioni critiche di P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

³⁹ Sul punto, si veda A. PERINI, *La tutela dei centri storici: un excursus sulle discipline giuridiche*, in *Riv. giur. urb.*, (2), 2000, 334, nonché, più recentemente, con riferimento al c.d. turismo culturale, P.M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, II ed., 2020, 131 ss. Sul recente e particolare fenomeno dei musei legati al cibo, che costituiscono una interessante novità dell'offerta turistica legata anche ai centri storici, si veda sempre P.M. VIPIANA, *I Musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico*, in *Dir. dell'economia*, 2018, (1), 143 ss.

⁴⁰ Sul punto, cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti - M.L. Campiani, *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 4 s.

⁴¹ Per un'ampia ricostruzione, anche in chiave evolutiva, della principale legislazione per il recupero dei centri storici, oltre alla dottrina già richiamata, si veda anche A. FANIZZA, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, cit. *passim*.

⁴² Il tema, ora in esame, è ampiamente trattato in dottrina. I necessari richiami bibliografici saranno indicati nel corso dell'esposizione.

⁴³ Si tratta del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, recante il «*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*», che ha abrogato le leggi Bottai del 1939, peraltro spesso rivisitando profondamente la vecchia normativa in materia di beni culturali e paesaggistici.

Bottai del 1939⁴⁴, che, a loro volta, affondavano le radici nella legislazione liberale, ossia nelle storiche leggi Nasi del 1902⁴⁵ e Rosadi del 1909⁴⁶. Ma, andando ancor più a ritroso, gli stessi antichi Stati preunitari – in particolare lo Stato pontificio, il Granducato di Toscana e il Regno delle Due Sicilie – contemplavano discipline di tutela del patrimonio monumentale molto avanzate per le loro epoche.

Il punto merita una digressione di approfondimento.

Quanto allo Stato pontificio, pur nella sua generale arretratezza istituzionale, ebbe tuttavia in grande considerazione la cura del suo ingente patrimonio storico-artistico, tanto da detenere «una sorta di primato storico nella vicenda legislativa ed amministrativa della tutela»⁴⁷, in particolare del patrimonio immobiliare della Città Eterna: a partire dai pontificati di Pio II (bolla *Cum aliam nostram Urbem*, 1462) e di Sisto IV (bolla *Cum provida Sanctorum Patrum decreta*, 1474) furono infatti varati i primi interventi organici miranti a reprimere ogni forma di distruzione, demolizione o semplice rovina di beni appartenenti al patrimonio culturale cittadino, pena la scomunica, il carcere e la confisca. Agli inizi del secolo XVII, sotto il pontificato di Ferdinando I, e poi in misura via via crescente, si è viepiù sviluppata l'idea che i beni d'importanza storica o culturale avrebbero dovuto essere sottratti alla libera disponibilità dei privati proprietari, in quanto espressione della storia civile, politica e religiosa dello Stato: idea, quest'ultima, che raggiunse la sua massima espressione nel primo provvedimento organico di tutela del patrimonio storico e artistico rappresentato dall'editto del Cardinal Pacca, emanato il 7 aprile 1820, durante il pontificato di Pio VII⁴⁸.

Quanto al Granducato di Toscana e al Regno delle Due Sicilie, è sufficiente segnalare che in tali Stati preunitari furono introdotti (rispettivamente, a partire dal XVI sec. e dal XVIII sec.) plurimi provvedimenti legislativi di tutela dei patrimoni storici e artistici, diretti soprattutto ad arginare il commercio dei reperti archeologici, risalenti all'antica Etruria in seguito alla scoperta degli scavi di Volterra del 1731, e al mondo greco-romano, successivamente alla scoperta di Pompei ed Ercolano di fine Settecento. Ma è soprattutto su influenza dell'editto pontificio del Cardinal Pacca che le legislazioni toscana e napoletana impressero nei propri ordinamenti una svolta decisiva, dando vita ad un complesso sistema normativo, assai avanzato per l'epoca, non di rado ispirato al pieno riconoscimento dello studio delle scoperte archeologiche⁴⁹.

D'altro canto, la città dell'*Ancien régime* era di fatto percepita dalla comunità dei cittadini come un bene immateriale, appartenente alla medesima società civile. In tale periodo storico non aveva neppure senso parlare di centro storico in sé, in quanto quest'ultimo coincideva con la medesima città: per lunghi secoli, infatti, la costruzione dell'immagine della città aveva coinvolto i suoi stessi abitanti ed era disciplinata da un coacervo di norme, in massima parte ispirate al diritto romano, che subordinavano la proprietà privata al pubblico interesse⁵⁰. In particolare, le città italiane si identificavano con i propri abitanti e chi le governava era tenuto a curare con la massima dedizione la bellezza della città, percepita come l'espressione dell'onore e della prosperità dei suoi cittadini:

⁴⁴ Ci si riferisce alla l. 1° giugno 1939, n. 1089, recante «*Tutela delle cose d'interesse artistico o storico*» nonché alla l. 29 giugno 1939, n. 1497, recante «*Protezione delle bellezze naturali*».

⁴⁵ Trattasi, più precisamente, della l. 12 giugno 1902, n. 185, «*portante disposizioni circa la tutela e la conservazione dei monumenti ed oggetti aventi pregio d'arte o di antichità*».

⁴⁶ Ci si riferisce alla l. 20 giugno 1909, n. 364, recante «[...] *norme per l'alienabilità delle antichità e delle belle arti*». Per un richiamo su queste ormai antiche leggi del Regno d'Italia, si veda F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1977, nonché, per maggiori approfondimenti, sia consentito il richiamo ad A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, Milano, 2008, 9 ss.

⁴⁷ Così, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2005, 2.

⁴⁸ Sul punto, con i dovuti richiami bibliografici, ci si permette di rinviare a A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, cit., 4 ss.

⁴⁹ Sul tema, si consenta nuovamente di richiamare A. GIUFFRIDA, *op. cit.*, 6 s.

⁵⁰ In tal senso, P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

la città storica esprimeva dunque i valori comunitari ed una sorta di legame di responsabilità reciproca tra gli abitanti e i suoi governanti⁵¹.

La prospettiva muta radicalmente con la c.d. rivoluzione industriale e con le contestuali innovazioni tecniche e scientifiche. La città viene ora concepita come un mero bene materiale, un capitale economico oggetto di investimento e finisce per assumere una diversa configurazione e un differente dimensionamento. Si assiste così ad un progressivo allargamento del territorio urbanizzato attraverso l'insediamento delle fabbriche e l'attrazione di lavoratori dalla campagna, cui si accompagna l'esigenza di ristrutturare gli antichi ed affollati quartieri, anche a costo di espellere i ceti sociali più poveri ivi residenti.

Il fenomeno ha coinvolto gran parte delle grandi città europee. Quasi ovunque veniva perseguita la "modernità" attraverso più o meno ambiziosi progetti di pianificazione e bonifica delle aree urbane, di rado rispettosi delle caratteristiche del luogo, pur di realizzare l'obiettivo del risanamento dei vecchi quartieri fatiscenti, conseguito talvolta in modo cruento.

Paradigmatica fu la città di Parigi e i "grandi lavori" di bonifica e rinnovamento eseguiti sotto la guida ferrea del prefetto Georges-Eugène Haussmann. L'opposizione a tali innovazioni ebbe soprattutto una valenza politico-ideologica più che culturale, in quanto fu davvero assai poco incisiva la protesta nostalgica condotta soprattutto da poeti e letterati. La spinta innovativa era invece sostenuta dai pittori impressionisti, rimasti affascinati dalla c.d. "città in movimento". Nella Parigi di quegli anni non si esitò ad abbattere, anche a colpi di palle di piombo, i secolari e spesso malsani isolati per costruire nuovi fabbricati, moderne reti fognarie, ampie strade e boulevards alberati e, al contempo, si avviavano imponenti interventi di restauro di Notre-Dame e di altri rilevanti opere monumentali, con ciò gettando le basi degli studi teorici e tecnici del moderno restauro architettonico⁵².

Gli interventi urbanistici della città moderna si concentrarono nella cura dei monumenti maggiormente simbolici, ritenuti i capisaldi monumentali del passato, condannando invece all'oblio l'eredità ricevuta. Iniziò così un dibattito sui criteri da seguire per qualificare come opera d'arte un determinato monumento e, solo come tale, da salvaguardare.

La spinta innovativa venne fieramente avversata dagli ultraconservatori che presero come figura di riferimento John Ruskin, il quale combatté strenuamente ogni espressione della "modernità" e, dietro lo slogan «*giù le mani dai monumenti*», il restauro veniva ritenuto una perversa opera di falsificazione.

A tale radicale opposizione si contrapposero, in modo altrettanto risolutivo nei primi anni del Novecento, i futuristi italiani che, affascinati dall'esperienza parigina, produssero un manifesto in cui la storica città di Venezia venne definita «*cloaca massima del passatismo*». La loro influenza, non di rado contestata, fu tuttavia ampiamente condivisa dagli amministratori che avviarono una massiccia campagna di svecchiamento che coinvolse non solo la città di Venezia, ma anche altre importanti città storiche italiane.

Di qui il nascere di due contrapposte culture architettoniche e urbanistiche, diffuse tanto in Europa quanto in Italia: da un lato, i *conservatori*, bollati come malinconici restauratori di un tempo ormai defunto, e, dall'altro, i *modernizzatori*, ossia i futuristi e tutti coloro che aspiravano ad essere considerati moderni. Nonostante l'apparente *supremazia del nuovo*, non mancarono talvolta le "rivincite" dei conservatori.

Prevalse comunque l'idea di salvare soltanto singoli monumenti isolati, ma solo se ritenuti degni di essere salvaguardati, i quali, però, anche se conservati e restaurati, non potevano da soli restituire l'identità del luogo sicché alla fine prevalse l'oblio sulla memoria. E questa tendenza si è sovente perpetuata sino ai giorni nostri. Come infatti si è osservato in dottrina, «*l'organizzazione*

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Per approfondimenti sul punto, si rimanda ancora a P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

urbana e territoriale del presente e dei prossimi anni sembra segnata da un'omologazione morfologica, da una banalizzazione dei modelli di sviluppo che alterano la fisionomia consolidata della città e del suo territorio e di conseguenza, cancellando la singolarità dell'insediamento storico, finisce per annullare quel senso di responsabilità collettiva proprio della città del passato»⁵³.

Tornando alla particolare situazione italiana, come già evidenziato in altra sede⁵⁴, il quadro complessivo muta profondamente all'indomani dell'Unificazione (1861) giacché il ceto politico dell'epoca, di matrice prettamente liberale, e spesso di origine piemontese, era generalmente riluttante a patrocinare le ragioni della tutela dei beni di interesse storico e artistico della Nazione, per di più in mancanza di una disciplina organica e unitaria per l'intero Paese.

A fondamento di tale impostazione, la più diffusa storiografia adduce principalmente la scarsa sensibilità per queste problematiche da parte dell'allora imperante ideologia liberale – essenzialmente fondata sulla sacralità e illimitatezza dell'istituto della proprietà privata – che faticava a conciliarsi con i principi tipici di una materia che, al contrario, impone la predisposizione di una robusta disciplina vincolistica a presidio delle cose d'arte, dei monumenti e dei reperti archeologici, peraltro principalmente allocati nei centri storici delle città.

Baluardo di tale impostazione liberale era l'art. 29 dello Statuto albertino (ormai divenuto Statuto del Regno d'Italia), a norma del quale «*Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili*», il che lasciava ben poco spazio – almeno in linea di principio – alle esigenze di tutela del patrimonio culturale e artistico.

Ne costituisce una significativa conferma la L. 25 giugno 1865, n. 2359, che accordava allo Stato il solo potere di espropriare, in vista della realizzazione di una pubblica utilità, quei monumenti o in generale le opere di interesse storico-artistico andati in decadimento o in rovina a causa dell'incuria dei proprietari⁵⁵.

In questa prospettiva si colloca anche la decisione di mantenere momentaneamente in vigore tutte le normative pregresse dei diversi Stati preunitari, come previsto dall'art. 5, L. 28 giugno 1871, n. 286.

A fronte dell'assenza di una solida tradizione legislativa nel Regno sabauda da estendere all'intero Regno d'Italia (come avvenuto in numerosi altri settori dell'ordinamento), i primi governi unitari si limitarono ad introdurre a livello locale solo taluni organi periferici dello Stato, cui affidare il compito della tutela del patrimonio artistico e culturale della Nazione: si trattava, in verità, di interventi sporadici, come l'istituzione di alcuni musei di scienze allora d'avanguardia (quali l'archeologia e lo studio della preistoria), concepiti essenzialmente per finalità divulgative presso il pubblico.

È solo col trascorrere del tempo che si è profilata la proposta di istituire una struttura amministrativa maggiormente centralizzata, cui affidare la gestione dell'immenso patrimonio culturale del Paese, contrassegnata dal reclutamento di nuovo personale esperto del settore e provvisto di specifici titoli culturali (laurea in lettere e specializzazione presso la Scuola archeologica di Roma) e di un maggior rigore nella propria formazione culturale, non più fondata (com'era stato fino ad allora) sulla mera conoscenza acquisita “sul campo” negli scavi.

In questo quadro desolante, va segnalato che anche la meritoria opera di catalogazione che aveva contraddistinto taluni ordinamenti preunitari, tanto da guadagnare livelli d'avanguardia per la loro epoca, segnava in quel periodo una forte battuta d'arresto.

⁵³ Ancora, P.L. CERVELLATI, *cit.*

⁵⁴ Ci si riferisce ancora al già richiamato A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, cit., 9 ss., con la bibliografia ivi indicata.

⁵⁵ Per un'ampia disamina dei profili evolutivi della legislazione dello Stato unitario, con particolare riferimento alla politica degli sventramenti, si veda G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 12 ss.

La classe governativa, espressione del liberalismo imperante, si limitò principalmente a tutelare il c.d. «ornato delle città», attraverso previsioni normative fortemente limitative di ogni ipotesi di trasformazione o demolizione degli edifici urbani di riconosciuto pregio artistico. Per il resto, i beni culturali, al pari di qualsiasi altro bene giuridico, rimanevano assoggettati alla disciplina negoziale prevista nel codice civile e, al contempo, veniva loro riconosciuto il mero valore venale imposto dalle leggi di mercato e del libero scambio: «nel volgere di pochi anni, sotto gli auspici del liberalismo che pervade la nuova società, il patrimonio culturale non è più guardato come una risorsa da proteggere e valorizzare, bensì come un ostacolo alla modernizzazione, un vincolo al dispiegarsi dell'iniziativa privata. Insomma, un'eredità pesante che può compromettere lo sviluppo economico del paese»; «[...] prende corpo così un'idea "romantica" del patrimonio, che tende ad esaltarne gli aspetti di eccezionalità, rarità ed unicità»⁵⁶.

Come già anticipato, il più significativo intervento legislativo di tutela del patrimonio storico-artistico dei primi anni dell'Unità d'Italia fu costituito dalla previsione, contenuta nella L. 25 giugno 1865, n. 2359, dell'espropriazione dei monumenti mandati in rovina dall'incuria dei proprietari.

Stante quindi l'assenza di interventi legislativi organici in materia, permasero in vigore le singole discipline legislative degli Stati preunitari: *status quo*, peraltro, espressamente sancito con la già segnalata previsione del rinvio alle leggi preunitarie, in attesa del riordino della materia.

Una spinta decisiva per la tutela del nostro patrimonio storico-artistico, e dunque dei centri storici delle città, fu senz'altro indotta dalla conquista di Roma (1870), con la conseguente proclamazione a capitale del Regno, giacché l'immenso patrimonio culturale e storico ivi allocato rendeva ormai non più procrastinabile l'avvio di una seria riforma della materia. Ma il processo era ancora troppo lento nel suo realizzarsi. Di un certo rilievo in questo periodo è stata soltanto la L. 8 luglio 1883, n. 1461, che consentiva l'alienazione delle raccolte, ma solo se in favore dello Stato o di enti nazionali.

Nonostante questi timidi tentativi di legislazione di tutela, continuarono a persistere le vendite all'estero dei nostri capolavori, suscitando talvolta scalpore nell'opinione pubblica nazionale e finanche la preoccupazione di taluni esponenti politici: si pensi alla concitata corrispondenza intercorsa tra il ministro della pubblica istruzione dell'epoca ed il noto studioso Giovanni Battista Rossi Scotti in relazione al sospetto trafugamento di una tavola di Raffaello trovata esposta a Parigi e pronta per essere messa in vendita⁵⁷.

Nel 1872 fu presentata da Cesare Correnti, ministro della pubblica istruzione, la prima iniziativa legislativa diretta a disciplinare compiutamente la tutela delle cose dell'antichità e delle cose d'arte, senza tuttavia portare alcun esito positivo; anzi, da quel momento ebbe inizio una vera e propria «odissea parlamentare»⁵⁸, che si protrasse per trent'anni con il coinvolgimento di ben otto ministri dell'istruzione al fine di addivenire ad una disciplina compiuta del patrimonio storico-artistico del nostro Paese. Solo il ministro Nasi riuscì a dare la svolta decisiva all'approvazione della prima legge organica di settore (la L. 12 giugno 1902, n. 185)⁵⁹.

La ragione di tale ritardo era principalmente ascrivibile alla costante forte opposizione della prevalente classe politica, ancora fortemente restia verso l'imposizione di limiti gravanti sulla proprietà privata.

Com'è intuibile, tale ritardo cagionò ingenti pregiudizi al patrimonio culturale del Paese perché l'assenza di regole puntuali e di sanzioni adeguate non rallentarono gli smembramenti, le rovine e

⁵⁶ G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, cit., 11.

⁵⁷ Sull'episodio appena riportato, documentato presso l'Archivio Centrale dello Stato, *sub* AA.BB.AA., I versamento, b. 498, fasc. 573, si veda L. BARSOTTI, *La produzione giuridica di beni culturali*, Roma, 1980, 36.

⁵⁸ Così, R. COPPOLA - M.C. SPENA, *La legislazione sui Beni Culturali e del Paesaggio*, Napoli, 2004, 56.

⁵⁹ Per una esaustiva esposizione di queste vicende parlamentari cfr. L. PAPPAGLIOLO, *Codice delle antichità e degli oggetti d'arte*, II, Roma, 1913, 80 ss. nonché a N.A. FALCONE, *Il codice delle belle arti ed antichità*, Firenze, 1913, 3 ss.

le dispersioni di ingenti quantitativi di beni culturali, non essendo mai stato fatto, sino ad allora, un completo censimento. I casi di trafugamenti di opere d'arte da chiese, conventi, musei e biblioteche a profitto di collezionisti, italiani e stranieri, erano all'ordine del giorno, senza che lo Stato potesse opporre una decisa ed efficace resistenza, non essendo in grado di rivendicarne la proprietà.

Con l'approvazione della L. 12 giugno 1902, n. 185 (c.d. legge Nasi) fece dunque finalmente ingresso nell'ordinamento dello Stato liberale italiano la prima riforma organica di disciplina dei beni culturali (*rectius*: delle «*Belle arti*»), sostanzialmente incentrata sulla subordinazione dell'interesse privato all'utile collettivo attraverso l'imposizione di vincoli alla proprietà privata e di servitù gravanti sull'uso dei beni riconosciuti di interesse storico o culturale. Tale disciplina appariva, tuttavia, eccessivamente frammentaria e inadeguata a soddisfare le esigenze dell'epoca: se, infatti, da un lato mirava a realizzare l'unificazione del regime giuridico dei beni storici ed artistici, dall'altro scontava la grave lacuna di limitare il campo d'azione ai soli monumenti, agli immobili e alle opere (mobili) e soltanto se dichiarati di «*sommo pregio d'antichità o d'arte*», per di più iscritti in un apposito catalogo sicché la relativa tutela finiva per essere *ope legis* subordinata all'inventariazione.

Tali limiti indussero il legislatore ad introdurre un nuovo assetto normativo della materia. Sempre sotto il dicastero di Giolitti, venne di lì a breve approvata la L. 20 giugno 1909, n. 364 (c.d. legge Rosadi), in sostituzione della legge Nasi. La nuova legge appare ancor oggi ben più avanzata rispetto alla precedente, in quanto introdusse taluni principi e disposizioni che ancora informano il quadro normativo della *subjecta materia*: si pensi al principio secondo cui costituiscono oggetto di tutela non solo i monumenti e gli oggetti, mobili e immobili già inseriti negli elenchi ufficiali (criterio invero assai limitativo), ma, più in generale, *tutte «le cose mobili e immobili di interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico», «esclusi gli uffici e gli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni»*. Alla legge Rosadi fece poi seguito il regolamento di esecuzione n. 363 del 1913⁶⁰, composto di ben 188 articoli, la cui importanza si è accresciuta nel tempo per essere rimasto sino ad oggi in vigore, giusto il richiamo contenuto, dapprima, nella legge Bottai n. 1089 del 1939 (v. art. 73), e, successivamente, nel T.U. Melandri del 1999 in materia di beni culturali e ambientali (v. art. 12), e infine nel vigente Codice Urbani in materia di beni culturali e paesaggistici (v. art. 130).

II. – Ebbene, nonostante tali risalenti corpi normativi, fu quantomai arduo – prima e dopo l'Unità d'Italia – arginare tanto i deprecabili trafugamenti di preziose opere d'arte miseramente esportate fuori dal nostro Paese⁶¹, quanto lo scempio di molti centri storici di importanti città. Questi ultimi in particolare dopo l'Unificazione, ma anche nell'epoca giolittiana e in quella fascista, furono infatti oggetto di pesanti aggressioni per ragioni di risanamento igienico-sanitario (come a Napoli e a Torino) o per esigenze di razionalizzazione e modernizzazione (è il caso di Roma e di Palermo), specialmente dopo l'unificazione nazionale.

Tali interventi furono per lo più eseguiti ricorrendo alla tecnica del c.d. *sventramento*, alla quale ci si è ampiamente avvalsi nei programmi legislativi del primo dopoguerra per ricostruire gli abitati

⁶⁰ Trattasi, precisamente, del r.d. 30 gennaio 1913, n. 363, recante il «*Regolamento di esecuzione delle leggi 20 giugno 1909, n. 364, e 23 giugno 1912, n. 688, per le antichità e le belle arti*».

⁶¹ I casi di trafugamenti di opere d'arte da chiese, conventi, musei e biblioteche, a profitto di collezionisti, italiani e stranieri, si sono sempre verificati nel corso della storia italiana, ma specialmente in particolari epoche, fra cui nei primi quarant'anni del Regno d'Italia: in tale periodo, infatti, il giovane Stato non aveva opposto alcuna decisa ed efficace resistenza a tale scempio, avendo inopinatamente scelto di applicare in via transitoria le vecchie legislazioni preunitarie nell'attesa di predisporre un nuovo assetto normativo, poi varato con estremo ritardo (e con molti limiti) solo con la già richiamata legge Nasi del 1902: sul tema, si consenta nuovamente di rinviare a GIUFFRIDA, *cit.*, 9 s.

danneggiati o da risanare, con ciò alterando gravemente gli antichi tessuti urbani⁶². Il diffuso pensiero positivista e futurista, facendo prevalere, talvolta prepotentemente, la logica dell'innovazione sulla conservazione, favorì il ricorso allo *sventramento* degli edifici storici al fine di (come allora si affermava) *isolare* per meglio *valorizzare* il monumento o l'emergenza architettonica, concepiti come entità autonome e separabili dal contesto urbanistico in cui erano collocate e, come tali, da salvaguardare⁶³.

La legislazione di tutela dei beni culturali si è così rivelata in gran parte insufficiente, se applicata ai centri storici. E ciò per svariate ragioni⁶⁴.

Anzitutto, perché i provvedimenti di vincolo di singoli fabbricati o di complessi edilizi ben individuati assicurano una tutela solo parziale – *puntiforme*, come suol dirsi⁶⁵ –, tanto nel caso di vincolo diretto sul bene dichiarato di interesse culturale, quanto con l'imposizione del vincolo indiretto, che, com'è noto, colpisce – mediante prescrizioni in materia di altezze, distanze, luce, decoro, edificabilità – gli immobili e le aree che formano la cornice ambientale del sito monumentale o archeologico⁶⁶.

A ben vedere, infatti, le misure del vincolo indiretto mirano al mantenimento dello *status quo* e non consentono di imporre obblighi di *facere* (ad esempio, gli obblighi conservativi di recupero) sul bene assoggettato a vincolo, mentre ciò è possibile per il bene vincolato in modo diretto⁶⁷. Tale tutela è dunque insufficiente perché, perseguendo una logica essenzialmente *conservativa*, incide solo sulle eventuali modificazioni strutturali degli immobili di particolare pregio, ma lascia sullo sfondo le esigenze di recupero, rivitalizzazione e valorizzazione delle aree colpite dal vincolo indiretto.

Inoltre, i vincoli culturali sono ancora troppo legati alla tradizionale *impostazione estetizzante* delle vecchie leggi liberali e fasciste, pur temperata dal carattere di testimonianza storica espressa dal Codice dei beni culturali, portando così ad escludere la tutela di gran parte dei beni siti nei centri storici.

⁶² Sul punto, v., *ex multis*, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 114 e, più approfonditamente, G. GHETTI, *Centro storico e assetto istituzionale*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 7 ss. (spec. 22 ss.). Sulla tecnica dello sventramento, cfr. M. SERNINI, *La città disfatta*, Milano, 1990, nonché, tra la dottrina più risalente: L. PONTUALE, *L'urbanistica "risanatrice" a Napoli: meglio il colera?* in *Comunità*, 1975, n. 171, 128 ss.; M. FABBRI, *Le ideologie degli urbanisti del dopoguerra*, Bari, 1975; A. CEDERNA, *Mussolini urbanista*, Roma-Bari, 1979; M. ROMANO, *L'urbanistica in Italia nel periodo dello sviluppo. 1942-1980*, Padova, 1980.

⁶³ Così si esprimono F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 114. Sulla rovinosa politica degli sventramenti, si veda ancora G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 12 ss.

⁶⁴ Per una efficace e recente sintesi sul tema, si veda A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 174 ss. In argomento, oltre all'ampia disamina di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 26 ss., cfr. anche i seguenti contributi: S. GRASSI, *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici: quadro di sintesi*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 133 ss.; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 65 ss.; A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., spec. 78 ss.

⁶⁵ Espressione utilizzata, tra i molti, da F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116, e da C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

⁶⁶ Così, *ex multis*, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 80, nonché, più approfonditamente, A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 72 ss., e R. COLONNA, *La tutela ambientale dei beni culturali: riflessioni sulla natura giuridica del c.d. vincolo indiretto ex art. 21 L. n. 1089 del 1939*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 75 ss. Sulla natura e i limiti del c.d. vincolo indiretto, di cui agli artt. 45-47 del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma già previsto nell'art. 21 della vecchia l. n. 1089/1939, si veda anche la più risalente dottrina, parimenti orientata nel senso testé prospettato: M. NIGRO, *In tema di rispetto dell'ambiente monumentale*, in *Foro amm.*, 1958, I, (3), 119 ss.; E. GUICCIARDI, *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *Giur. it.*, 1963, III, 209 ss.

⁶⁷ Così, C. VIDETTA, *cit.*

Analoghi limiti si riscontrano anche nella tradizionale *disciplina sulle bellezze naturali* (oggi definite beni paesaggistici), che appiattisce la protezione dei centri storici sui singoli immobili o gruppi di immobili *di pregio* considerati come entità a sé stanti (la tutela puntiforme di cui si è detto)⁶⁸. Non si assicura quindi alcuna salvaguardia né a *complessi eterogenei come sono i centri storici*, né ai minori centri storici (privi del requisito di rara bellezza), né, d'altro canto, si favorisce l'integrazione di questi agglomerati urbani nel più ampio contesto ambientale della città.

L'attuale formulazione dell'art. 136 Cod. Urbani, nel testo novellato dal c.d. correttivo Rutelli del 2008, aggiunge ora un espresso richiamo ai *centri* e ai *nuclei storici*. L'integrazione ha però generato nuovi problemi interpretativi e applicativi: da un lato, i due concetti di *centro* e *nucleo storico* rimangono dai contorni piuttosto indefiniti⁶⁹; dall'altro, tale previsione attrae nuovamente verso la legislazione dei beni culturali e paesaggistici una disciplina che, come si vedrà, si è da tempo trasferita nella legislazione urbanistica, quindi nell'altro ambito di interesse per il legislatore dei centri storici.

La nuova formulazione dell'art. 136 ha infatti generato due differenti nozioni normative di centro storico, sottoposte a due differenti regimi giuridici: accanto al *centro storico urbanistico*, emergente dai PRG, si affianca ora il *centro storico paesaggistico*, individuato col puntuale provvedimento regionale di vincolo previsto dal Codice Urbani. La nozione di centro storico introdotta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, infatti, non coincide con la corrispondente nozione urbanistica che emerge dai PRG in quanto l'art. 136 ne richiede una specifica individuazione con l'*iter* procedimentale di cui agli artt. 138 ss. Se così non fosse, «*ci troveremmo di fronte ad una tutela ex lege con rinvio alla zonizzazione urbanistica*», che vanificherebbe gli strumenti di individuazione e tutela predisposti dal Codice⁷⁰.

La novella legislativa si pone perciò in linea con la rinnovata nozione di paesaggio che valorizza il suo aspetto antropico⁷¹. Tuttavia, non si coordina a sufficienza con la disciplina urbanistica perché l'individuazione del centro storico paesaggistico affidata alla regione lascia sullo sfondo i comuni, che invece costituiscono gli enti di riferimento in materia, peraltro con competenze urbanistiche rimaste immutate e che il principio di sussidiarietà verticale declinato dall'art. 118 Cost. individua come il livello naturale di governo del territorio.

Quanto ora precisato risulta altresì confermato dalla disciplina normativa del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico (v. artt. 138 ss. Codice Urbani). Questa procedura, a ben vedere, accentra di fatto presso il Ministero dei beni culturali ogni valutazione di merito sulla sussistenza dell'interesse culturale di quei valori «*storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono*».

Tuttavia, se da un canto tale procedura sembra confermare che la valutazione della c.d. *culturalità* di una *res* sia di competenza ministeriale in quanto l'*iter* prende avvio *su proposta* (v.

⁶⁸ Oltre alla dottrina già richiamata, concorda sul punto anche M. SANINO, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in C. Caia, G. Ghetti (a cura di), cit., 72.

⁶⁹ Perplessità sollevata, ad esempio, da C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

⁷⁰ Così M.A. QUAGLIA (con aggiornamento di A. RALLO), *sub art. 136*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2012, 1030 s.

⁷¹ Innumerevoli sono i contributi che evidenziano il carattere innovativo della Convenzione europea del paesaggio, con il conseguente impatto nel diritto interno italiano. A mero titolo indicativo, si segnalano: A.A. HERREO DELA FUENTE, *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 893 ss.; G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea sul paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; M. MONTINI, E. ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea e normativa italiana*, in V. PIERGLIGLI, A. MACCARI, *Il codice dei beni culturali fra teoria e prassi*, Milano, 2006, 642 ss.; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n.1-2, 44 ss.; S. FOÀ, *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e di valorizzazione*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, III, 431 ss.

art. 140, comma 1) della Commissione *ex art.* 137 (di cui sono componenti di diritto il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio e il soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio, nonché due responsabili preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio), per altro verso si lascia un'ampia discrezionalità alla regione in sede di decisione finale⁷².

5. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella (più efficace) legislazione urbanistica e di governo del territorio: profili introduttivi

È ormai fuor di dubbio che solo attraverso un'oculata legislazione urbanistica e di governo del territorio l'ordinamento giuridico è in grado di assicurare una più efficace tutela ai centri storici.

Come è noto, l'attenzione per questi antichi agglomerati urbani si è accresciuta con l'industrializzazione della metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, che ha generato un forte inurbamento, accompagnato dal frequente abbandono dei centri storici⁷³. I cantieri, sempre aperti per realizzare nuove costruzioni, ignoravano costantemente l'antica prassi dell'*immutabilità del costruito*, dando vita – si potrebbe dire, per giusta e comprensibile reazione – all'idea della salvaguardia dell'esistente, anche (e soprattutto) dei centri storici.

Ciò è avvenuto in un primo momento su impulso di pregevoli iniziative culturali e istituzionali, talune ormai risalenti nel tempo.

Si pensi alla c.d. “*Carta di Atene*” del 1933, che rappresenta la prima iniziativa di tutela del patrimonio storico delle città, patrocinata soprattutto dalla delegazione italiana, la quale tuttavia, alla prova dei fatti, ha rappresentato poco più che un timido tentativo di salvaguardia dei centri storici⁷⁴.

Si pensi, poi, alla “*Carta di Gubbio*” del 1960, già illustrata dal prof. Roberto Bobbio la scorsa settimana, che costituisce una «vera e propria dichiarazione di principi sulla salvaguardia e sul risanamento dei centri storici»⁷⁵.

In questo importante documento si favorisce, in particolare, l'idea di introdurre nell'ordinamento una tutela generalizzata di tutti i centri storici italiani, compresi quelli di minore interesse culturale, rimasti miracolosamente illesi dallo scempio dei decenni precedenti, ma che rischiavano un'analogia sorte. Tale forma di tutela fu sollecitata da associazioni quali *Italia Nostra* e dall'*Associazione nazionale per i centri storici* (ANCSA), distintesi per aver promosso svariati dibattiti sul tema del recupero di questi agglomerati urbani, sfociati anche in talune iniziative concrete a livello politico-amministrativo⁷⁶.

Sotto questo profilo risulta particolarmente meritorio l'impulso offerto nella metà degli anni Cinquanta del secolo scorso dall'insigne urbanista ed accademico Giovanni Astengo, il quale promosse un significativo tentativo di pianificazione del comune di Assisi, che accompagnò con un'approfondita indagine conoscitiva – supportata da studi storici (anche di diritto medievale), economici e religiosi – del nucleo identitario della città in modo da riportare ad esso la disciplina

⁷² Sul tema, si veda ancora M.A. QUAGLIA (agg. da A. RALLO), *Sub art. 140*, in M.A. Sandulli (cur.), cit., 1052 ss.

⁷³ Il fenomeno, peraltro già in precedenza richiamato, è ampiamente studiato in dottrina, tanto da rendere impossibile una esaustiva ricognizione della relativa letteratura. A mero titolo esemplificativo, si veda F. TOPPETTI, *Per un centro storico contemporaneo*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 45 ss., oltre ai già richiamati contributi di R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, cit., 21 ss., e di GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., 19 ss.

⁷⁴ Sulla Carta di Atene, si vedano A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 79, nonché G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 45 s.

⁷⁵ Così definita da A. ANGIULI, cit., 82.

⁷⁶ Sul ruolo assunto dall'ANCSA, si veda l'analisi approfondita di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 69 ss., con l'ampia bibliografia ivi riportata.

degli eventuali interventi edilizi. Ma siffatta proposta pianificatoria fu destinata a spegnersi in breve tempo giacché non ottenne il consenso né dell'amministrazione comunale, né del Ministro⁷⁷.

Tornando alla Carta di Gubbio, la partecipazione ai lavori preparatori di ben otto comuni, a fianco di eminenti studiosi, professionisti e associazioni qualificate (come *Italia nostra*), ha senz'altro contribuito ad elidere il tradizionale elitarismo, per premiare i caratteri di socialità diffusa. Come infatti è stato osservato, la Carta «*assembla e compone misure di stampo propriamente urbanistico con previsioni programmatiche di carattere economico-sociale, non trascurando gli indispensabili aspetti economico-finanziari*»⁷⁸.

Ma ancor più autorevole e significativo dal punto di vista istituzionale è stato il contributo offerto dalla celebre *Commissione parlamentare Franceschini*, la quale, pur non dando vita ad alcuna novella legislativa (le leggi Bottai rimasero vigenti ancora per molti anni), ha promosso, su impulso di Giovanni Astengo, come preciso indirizzo politico, il recupero e la valorizzazione dei centri storici (parimenti intesi quali testimonianze materiali della nostra civiltà), insieme alla popolazione che vi abita e che è depositaria di vive tradizioni di civiltà per l'intima compenetrazione con l'ambiente⁷⁹.

Il grande urbanista in tale sede ha infatti sostenuto che «*si tratta di salvare un immenso patrimonio culturale che costituisce la più completa e viva testimonianza della nostra stratificata millenaria civiltà, ma, insieme, anche di recuperare tale patrimonio ad uso civile per la popolazione che vi abita e che rappresenta una parte cospicua della popolazione italiana in complesso e depositaria per intima compenetrazione con l'ambiente di vive tradizioni di civiltà e, infine, di reinserire nuovamente e dignitosamente la vita dei centri storici nella moderna vita urbana con una equilibrata integrazione di funzioni*»⁸⁰.

Sotto questo profilo, merita di essere testualmente riportata la definizione di centro storico formulata dalla Commissione Franceschini: «*[...] sono da considerare centri storici urbani quelle strutture insediative che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti e, testimoniano i caratteri di una vita culturale urbana. Per essi la legge dovrà prevedere adeguati strumenti, sia finanziari, sia operativi. Ai fini operativi, la tutela dei centri storici si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione di attività edilizie ad essi inerenti) e definitive mediante piani regolatori. Si applichino, in proposito, i principi della Dich. XLVI. I Piani regolatori relativi ai centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza, e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, come risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati. Si dovranno anche prevedere opportuni incentivi della iniziativa privata, di ordine tributario e finanziario*»⁸¹.

⁷⁷ Per approfondimenti su tale iniziale dibattito culturale, oltre ai già richiamati contributi di A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., e di A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., si vedano anche: C. CAROZZI, R. ROZZI, *Centri storici: questione aperta*, Bari, 1971, con ampi richiami bibliografici; L. PADOVANI, *Documentazione bibliografica recente ed alcuni aspetti del dibattito recente in Italia*, in *Risanamento e speculazione nei centri storici*, a cura di P. Ceccarelli, F. Indovina, Milano, 1974, 210 ss.; G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 46 ss., con l'ampia dottrina ivi richiamata, nonché, più recentemente, C. LAMBERTI, *Considerazioni conclusive*, cit., 179 ss.

⁷⁸ Così, A. ANGIULI, cit., 8.

⁷⁹ Per un utile richiamo ai lavori e alle conclusioni della Commissione Franceschini, si vedano le sempre attuali riflessioni di M.S. GIANNINI, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, (I), 1973, 15 ss.

⁸⁰ Questo frammento del pensiero di Astengo è riportato in F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115.

⁸¹ DICHIARAZIONE XL, *Centri storici e loro tutela*, in *Atti della Commissione Franceschini*. Per un commento a questa Dichiarazione e alle altre collegate, si veda G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 55 ss.

Da questa Dichiarazione emerge così la *vitalità*, quale elemento costitutivo dell'identità culturale dei centri storici (pertanto da preservare e tutelare) e, al contempo, la necessità di collocare tali antichi aggregati nel più ampio progetto di tutela ambientale espresso dalla pianificazione urbanistica, ormai intesa come il più adatto strumento giuridico per assicurare la tutela e il risanamento dei centri storici *nel loro insieme*, e dunque nella loro struttura urbanistica sedimentatasi nei secoli.

Affiancando la pianificazione urbanistica alla tradizionale disciplina vincolistica puntiforme di tutela dei beni culturali e paesaggistici, si comincia così ad intravedere la nuova figura del *bene culturale ambientale*, configurato dai PRG, che verrà maggiormente definito nei decenni successivi, affiancandosi al tradizionale *bene culturale* (o *storico-artistico*, secondo la vecchia espressione delle leggi Bottai)⁸². Si passa così ad una diversa concezione degli agglomerati storici (soprattutto se riferiti alle c.d. *città d'arte*), che portava ad affermare che «*l'intero centro storico è un monumento*»⁸³.

A ben vedere, però, già la legge urbanistica, nella versione del 1942, recava taluni embrionali e indiretti riferimenti ai centri storici (senza mai nominarli), che tuttavia si rivelarono inefficaci e perciò inapplicati.

Era anzitutto previsto un potere di vigilanza sul *rispetto di caratteri tradizionali* nelle attività di *rinnovamento e ampliamento edilizio della città*, attribuito al Ministero dei lavori pubblici, ma i parametri per il suo concreto esercizio erano troppo generici per assicurare una tutela incisiva dei centri storici. Inoltre, altrettanto generici e inapplicati erano tanto l'art. 7 sui vincoli *da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico* nei PRG, quanto l'art. 5, di analogo contenuto, riferito ai piani territoriali di coordinamento⁸⁴.

Ma, soprattutto, pesavano i due più grandi limiti della versione originaria della legge urbanistica del 1942, ossia l'obbligatorietà non generalizzata del PRG e la mancata zonizzazione dei centri storici.

Significativamente in dottrina si richiama a questo proposito un risalente decreto interministeriale del 1954, di attuazione dell'art. 8 della legge urbanistica, il quale, pur avendo meritoriamente imposto ad almeno cento città l'obbligo di dotarsi di PRG, si limitava purtuttavia a relegare tale strumento urbanistico alla sola pianificazione dell'assetto e dello sviluppo dei centri abitati «*in una prospettiva riduttiva del tutto estranea al ben più ampio concetto di "urbanistica" che si sarebbe affermato successivamente*»⁸⁵. Ben più meritevole appare, sotto questo profilo, il suggerimento espresso dalla Carta di Gubbio di ricorrere al piano di risanamento conservativo (*anche in assenza di PRG*), quale strumento di tutela e risanamento dei centri storici, da realizzarsi mediante la previsione di criteri vincolanti ed inderogabili, accompagnati da prescrizioni attive o interdittive di natura urbanistica⁸⁶.

6. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica nazionale successiva alla legge n. 1150 del 1942

⁸² Come già più volte evidenziato, si deve soprattutto agli studi di M.S. Giannini il primo e più rilevante contributo all'inquadramento della nozione di *ambiente urbanistico* e di *bene culturale ambientale*: si rimanda, in particolare, nuovamente a M.S. GIANNINI, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., 15 ss.

⁸³ Così si esprime G. GIOVANNONI, *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Editions du Senil, 1998.

⁸⁴ Nel senso ora prospettato, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., pp. 5 s. e, più approfonditamente, G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 41 ss.

⁸⁵ Così, A. ANGIULI, cit., 6 s.

⁸⁶ *Ibidem*, 8.

La tutela dei centri storici entra a pieno titolo nella legislazione urbanistica solo con la *legge-ponte* del '67, laddove, novellando il corpo normativo della legge urbanistica del '42, introduce una misura di salvaguardia a favore degli agglomerati di *carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale*, consentendo esclusivamente opere di consolidamento e di restauro, *senza alterazione di volumi* (questo è un punto importante su cui si ritornerà nel prosieguo della relazione)⁸⁷: attraverso l'enunciazione dell'art. 17, quinto comma, della legge-ponte, si dispone infatti un generale divieto di realizzare qualsiasi costruzione su aree libere ed ogni modifica di volumi fino all'approvazione dello strumento urbanistico generale negli «*agglomerati urbani aventi carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale*»⁸⁸.

A questo proposito, tuttavia, si è osservato che la legge n. 765/1967 sembra discostarsi, almeno in parte, dal carattere della *culturalità* enunciato dalla Commissione Franceschini nel nuovo significato di «*testimonianza materiale avente valore di civiltà*»: e infatti, mentre da un lato la legge-ponte continua a privilegiare un generico criterio di pregevolezza (evidentemente ancora legato alle concezioni estetizzanti delle leggi Bottai), oltre al mero criterio di “vetustà” degli immobili siti in una determinata area della città, per altro verso sembra accantonare ogni riferimento alla *vitalità* del luogo, che invece rappresenta la vera peculiarità dei centri storici rispetto agli altri beni culturali e ambientali⁸⁹.

Ad ogni modo, la legge-ponte ha avuto il merito di aver elevato per la prima volta i complessi urbanistico-architettonici del passato (dalla stessa qualificati come *centri storici*) alla dignità di *beni culturali urbanistici*⁹⁰, facendo al contempo da traino alla produzione di ulteriori (ma pur sempre frammentarie e disorganiche) norme urbanistiche applicabili anche agli antichi centri urbani⁹¹.

In particolare, poiché la legge-ponte ha imposto ai comuni l'obbligo di disporre la *perimetrazione* del centro storico⁹², fu emessa la circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 3210/1967⁹³, in cui si definisce appunto il perimetro entro il quale il centro storico può essere circoscritto. Con criterio alquanto discutibile, si è così individuata tale cornice urbana nell'area preindustriale della città, o meglio anteriore all'Unità d'Italia, includendo gli edifici costruiti *precedentemente al 1860, anche in assenza di monumenti o edifici di particolare valore artistico*, oppure gli edifici racchiusi in *antiche mura (comprese le eventuali propaggini esterne con edifici*

⁸⁷ Sull'incidenza della legge-ponte sui centri storici, si veda, *ex multis*, già F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1977.

⁸⁸ Per una disamina dell'art. 17, quinto comma, della legge-ponte, con i relativi profili di criticità, oltre a F. TERESI, *loc. cit.*, pp. 1977 ss., si veda anche G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 91 ss.

⁸⁹ In questo senso, C. VIDETTA *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

⁹⁰ Così, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116. La ricostruzione dei centri storici non soltanto come beni culturali, ma anche come ambienti da rivalizzare e funzionalizzare nella pianificazione generale del territorio sotto il profilo al contempo urbanistico, socioeconomico e di sviluppo, è ormai risalente nel tempo: si veda in tal senso già F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, in *Riv. dir. pubbl.*, II, 1975, 1970 ss., peraltro sulla scia di insigni giuristi ivi puntualmente richiamati, quali M.S. Giannini, A. Predieri, G. Berti, G. D'Angelo, V. Caianiello, F. Benvenuti, ecc.

⁹¹ Per un'ampia ricognizione della giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi sull'art. 17 della l. n. 765/1967, cfr. G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 111 ss.

⁹² Sulla discrasia normativa tra centro abitato e centro storico si rimanda già a D. PIFFERI, *Delimitazione del centro storico nell'ambito della legge ponte*, in *Amm. It.*, 1968, 980 ss. e, successivamente, a G. ARIOLLI, *La nozione di centro abitato fra perimetrazione e tutela della vivibilità*, in *Riv. giur. urb.*, 1992, 81 ss.

⁹³ Trattasi, più precisamente, della Circolare ministero dei lavori pubblici 28 ottobre 1967, n. 3210, avente ad oggetto «*Istruzioni per l'applicazione della legge 6 agosto 1967, n.765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*». Per un richiamo alla circolare, nel senso prospettato nel presente contributo, si veda, ad esempio, C. VIDETTA *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit. nonché, ID., *I “centri storici” nella riforma del Codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, (1), 47 ss. Sul tema, si veda ancora G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 100 ss.

anteriori al 1860), fino a ricomprendere le strutture urbane realizzate dopo il 1860, se ritenute altamente qualificate (come il *Liberty* e l'*art déco*).

Non solo, ma è poi stato adottato il d.m. n. 1444/1968⁹⁴, il quale, nel circoscrivere le zone territoriali omogenee, ha individuato la tanto discussa zona A, che, in sostanza, ricomprende i centri storici e le eventuali aree circostanti, se intese quali parti integranti per comuni caratteristiche. E infatti, più precisamente, tale decreto considera zona territoriale omogenea di tipo "A" «le 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».

Come si è osservato in dottrina⁹⁵, il riferimento alle "porzioni" di agglomerati, «comprese le aree circostanti», al servizio degli agglomerati urbani che rivestano «carattere [...] di particolare pregio ambientale», di fatto amplia la categoria di riferimento ben oltre i soli centri storico-artistici. Estendendo così la tutela alle zone contigue alla parte più antica della città viene rafforzata la nuova nozione di *bene culturale urbanistico*⁹⁶.

La legislazione urbanistica si è poi arricchita di un piccolo, ma prezioso contributo offerto dalla l. n. 1187/1968 (c.d. legge-tampone)⁹⁷, che, pur costituendo una mera "leggina" di ritocco della legge urbanistica del 1942, prevede (all'art. 1) che il PRG, in sede di zonizzazione del territorio comunale, debba individuare «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico». Interpretando estensivamente la norma, si attribuisce così ai PRG una valenza costitutiva e non meramente ricognitiva, nel senso che gli stessi non debbono più limitarsi a trascrivere i vincoli precedentemente imposti da altre amministrazioni, ma possono ricomprendere anche beni non catalogati come *culturali* dalle soprintendenze⁹⁸.

Questa interpretazione innovativa porta a due rilevanti conseguenze.

Anzitutto, essa colloca a pieno titolo i centri storici nella pianificazione urbanistica generale, intesi come parti del territorio comunale dotati di caratteristiche proprie, individuabili attraverso il contributo congiunto delle scienze giuridiche e metagiuridiche, ma tra loro complementari (si pensi al diritto urbanistico, all'urbanistica, all'ingegneria, alla storia dell'arte, all'architettura, alla sociologia, ecc.): l'individuazione e i contenuti delle zone A forma così oggetto di valutazioni tecniche specifiche e non di scelte meramente politico-amministrative rilevanti sul piano urbanistico. Va tuttavia osservato che questo processo non è stato del tutto pacifico, a fronte di una diffusa resistenza delle amministrazioni comunali a farsi carico della legislazione attuativa di iniziativa pubblica⁹⁹.

⁹⁴ Trattasi, più precisamente, del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra 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 6 agosto 1967, n. 765».

⁹⁵ Ci si riferisce a V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 67 ss. (spec. 72).

⁹⁶ Sul tema, cfr. F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116, e, per maggiori approfondimenti, F. SALVIA, *Le testimonianze culturali urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327, nonché, più recentemente, FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, cit., 65 ss., e A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 92 ss.

⁹⁷ Trattasi, in particolare, della l. 19 novembre 1968, n. 1187, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150». Sulla c.d. legge-tampone in riferimento ai centri storici, si veda, *ex plurimis*, F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., p. 1979.

⁹⁸ In tal senso, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, (2), 2018, 131. Sulla legge-ponte in riferimento ai centri storici, cfr. G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 98.

⁹⁹ Su questo punto, v. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 12 s.

In secondo luogo, l'opzione ermeneutica testé richiamata consente ai comuni di riconoscere e di tutelare, mediante gli ordinari strumenti urbanistici, anche aree e beni che, pur privi di notevole pregio per l'arte e la storia nazionale, custodiscono anch'essi la memoria delle comunità di cui sono espressione.

Viene perciò data piena tutela alle c.d. *identità minori*¹⁰⁰ e nasce l'idea, espressa da molti autori, di qualificare i centri storici come *beni di famiglia*¹⁰¹. Si ritiene, cioè, che il vasto patrimonio culturale *minore* sia da tutelare nella logica dell'*affectio* che si prova per i beni di famiglia, in ordine ai quali non rileva tanto il loro valore estetico o economico, ma piuttosto il desiderio di non spezzare del tutto il legame con persone ormai scomparse e che ci sono state care: la conservazione e tutela di un oggetto anche di scarso o nullo valore intrinseco può infatti assumere un grande significato per le memorie personali, familiari o di limitati gruppi sociali, con ciò concorrendo ad assicurare la continuità tra le generazioni e dunque la persistenza del gruppo¹⁰². I comuni dispongono di uno spazio di tutela delle memorie del passato assai più profondo di quello tradizionalmente attribuito alle soprintendenze, ancor oggi vincolate dal parametro della *notevole importanza o eccezionalità* del carattere culturale del bene.

Attraverso queste poche norme i centri storici diventano *beni culturali urbanistici*, quale autonoma e unitaria categoria con propri strumenti di tutela. Massimo Severo Giannini, in uno scritto degli inizi degli anni '70 del secolo scorso, fu tra i primi studiosi a notare l'ingresso nell'ordinamento di questa particolare categoria di beni e il superamento della vecchia distinzione tra *centri storici maggiori e centri storici minori*¹⁰³.

A questo riguardo merita una breve digressione anche il complesso rapporto tra centri storici e paesaggio agrario¹⁰⁴. Si tratta di un tema assai poco esplorato in dottrina, ma che invece richiederebbe una particolare attenzione perché anche queste realtà rischiano in un futuro prossimo di scomparire dal nostro tessuto paesaggistico, analogamente alla città storica.

Emblematico è il caso della campagna toscana, che a partire dalla fine dell'Ottocento ha visto ridurre progressivamente e sensibilmente il proprio ricchissimo mosaico paesaggistico, contraddistinto dalle più varie vegetazioni e colture, a favore di monoculture di mais, girasole, vite, ulivo, fico d'India. Il ricorso alla concimazione chimica, all'agricoltura industriale e l'espandersi delle aree urbane (vecchie e nuove) hanno fatto lentamente scomparire i tradizionali paesaggi, considerati un impedimento alle produzioni intensive e alle esigenze del nostro tempo, come l'allargamento delle periferie, la proliferazione delle villette (le c.d. "villettropoli" degli ultimi decenni), la creazione di aree industriali o di centri commerciali, ecc.

Nel c.d. ambiente agrario non urbanizzato si innestano proprio i centri storici minori, ossia quei borghi e insediamenti umani del passato, spesso pittoreschi e affascinanti nel loro insieme, che, pur presentando talvolta anche rigorose tipologie urbane di appartenenza, non sono mai stati riconosciuti come vere e proprie città. Del tutto sconosciuta è la loro consistenza numerica, essendo stati censiti solo da poche regioni europee, mentre invece sono numerosi i centri storici minori destinati progressivamente all'abbandono o ad essere abitati per pochi giorni all'anno. Se, per un verso, la gran parte di essi minaccia di crollare lentamente a causa dell'incuria o per dissesti naturali o idrogeologici, per altro verso, i restanti rischiano di essere trasfigurati dai flussi turistici, al pari delle grandi e famose città storiche o, tutt'al più, aspirano a trasformarsi in una sorta di

¹⁰⁰ Espressione coniata da G. DE GIORGI CEZZI, *Il diritto all'identità minore – beni culturali e tutela degli status*, in *Scritti in onore di Mazzarolli*, Padova, 2007, Vol. III, 219 ss.

¹⁰¹ Così, tra i molti, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 131 s.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Ci si riferisce a M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 3 ss. Sul punto, v. anche F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 129, nonché F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115.

¹⁰⁴ Per un'ampia disamina sul punto, si veda P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit., dal quale si mutuano le osservazioni che seguono.

alberghi diffusi. In rari casi sono finanche stati acquistati in blocco per poi essere mummificati come musei a cielo aperto o in guisa da apparire come una sorta di set cinematografici.

Tornando al dato normativo, va osservato che tutti gli antichi agglomerati urbani sono ora tutelati, come si precisa in giurisprudenza, per la *compattezza del loro insieme*, introducendo così una tutela *a tappeto*¹⁰⁵, che si affianca alla tutela *puntiforme* della legislazione in materia di beni culturali e che si estende agli aggregati esterni alle antiche mura e alla stessa comunità depositaria delle tradizioni e delle attività tipiche di tale agglomerato urbano.

Sotto questo profilo, appare tuttora significativa una non più recente decisione del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione siciliana del 2006, in cui significativamente si statuisce che «*la tutela dei centri storici (come anche dei minori agglomerati storici), prescinde dal carattere eccelso dei medesimi: più che il valore dei singoli manufatti architettonici, assume in essi rilievo la compattezza dell'insieme, e quindi: l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti gerarchie di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli antichi ivi compresa quella contadina*»¹⁰⁶.

Il centro storico viene dunque ricostruito e rappresentato come un *ambiente vivo e vitale*, in cui convergono *elementi materiali* (spesso di interesse culturale) e l'*elemento umano*, da rivitalizzare e valorizzare nel contesto della pianificazione generale, rivelatasi lo strumento giuridico più efficace per la sua tutela¹⁰⁷.

Non mancano tuttavia gli *elementi di criticità*.

Anzitutto, la riconduzione della gestione del centro storico nell'ambito della pianificazione urbanistica può generare il *rischio di fargli perdere la sua specificità*, diventando solo uno dei molteplici problemi da affrontare (e risolvere) in sede pianificatoria ed anzi spesso l'interesse alla sua tutela, tra i vari interessi da ricomporre, non è nemmeno statisticamente quello ritenuto più importante¹⁰⁸.

In secondo luogo, come acutamente si è osservato, la convergenza della tutela del centro storico nell'ambito della pianificazione potrebbe rivelarsi un'insidia, come una sorta di "cavallo di Troia", in cui possono celarsi interventi speculativi o stravolgimenti, magari proposti sapientemente come operazioni essenziali per assicurare una nuova vivibilità¹⁰⁹.

Negli anni la figura dei beni culturali urbanistici ha rafforzato la propria fisionomia con il contributo di tutti i principali attori dell'arena pubblica¹¹⁰.

Anzitutto, per opera del *legislatore* (statale e regionale), che ha introdotto ulteriori tessere normative per una migliore definizione di questa nuova categoria di beni: si pensi alle leggi regionali che allargano il *perimetro* della zona A, sostituendolo con il criterio dell'*esistente*, ossia della *persistenza del simbolo architettonico*.

In secondo luogo, per il contributo offerto dalla *giurisprudenza amministrativa*, che ha elaborato nuovi indirizzi interpretativi estensivi, peraltro spesso avallati dalla Corte costituzionale¹¹¹.

¹⁰⁵ Espressione utilizzata da F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116.

¹⁰⁶ Cons. Giust. Amm., 22 marzo 2006, n. 107.

¹⁰⁷ Così, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 131.

¹⁰⁸ Così, F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, cit., 45 s.

¹⁰⁹ Così F. SALVIA, *Dal "risanamento" al "restauro conservativo"*, in *Foro amm.*, II, 1973, 23 ss. (spec. 25 ss.); ID., *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. e soc.*, 2006, (3), 327 ss.; F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115. L'immagine del cavallo di Troia è stata ripresa anche da A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 178, nota 13.

¹¹⁰ Così, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 130.

¹¹¹ Si colloca in questo solco interpretativo [Corte cost., sent. 26 giugno 2020, n. 130](#).

Infine, la stessa *prassi amministrativa*, sperimentata dai comuni per ampliare, oltre il perimetro della zona A, il patrimonio culturale e ambientale da tutelare, ad esempio, introducendo il criterio del *netto urbanistico* o *consolidato urbanistico* nella compilazione degli elenchi complementari ai PRG¹¹². Queste innovazioni hanno così consentito di includere nell'area di tutela le ville settecentesche (in passato destinate alla villeggiatura) site in aree esterne ai centri abitati, oppure gli antichi caseggiati rurali siti in zone ancor più distanti dal nucleo abitativo e risalenti all'epoca preindustriale o, addirittura, al basso Medioevo¹¹³.

Nei decenni successivi si sono moltiplicate le disposizioni urbanistiche coinvolgenti i centri storici. Sarebbe impossibile descriverle in questa sede. Di certo la disciplina urbanistica ha rappresentato l'unico baluardo, *per quanto parziale, imperfetto e discutibile*, per impedire la distruzione dei centri storici e promuovere interventi di risanamento e recupero, non solo del patrimonio edilizio ed urbanistico, ma anche sotto il profilo economico e sociale¹¹⁴.

Si pensi anzitutto alla disciplina di sostegno alle fasce deboli della società (dal 1962 in poi) che ha esteso il principio del *risanamento conservativo* anche ai centri storici, assegnando le abitazioni pubbliche realizzate, ristrutturata o risanate con priorità ai precedenti occupanti o, in difetto, ai residenti nel centro storico, come incentivo al ritorno della comunità "autoctona", esperimento che, peraltro, sovente non ha ottenuto il successo sperato¹¹⁵.

Ma si pensi anche alla legislazione sull'edilizia residenziale che ha fatto confluire il centro storico nei programmi di recupero urbano, introducendo, fra l'altro, forme di concertazione tra pubblico e privato¹¹⁶.

7. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica regionale: spunti critici e problematici

Il percorso di riconoscimento dell'esistenza di un autonomo patrimonio urbanistico, edilizio storico e culturale, inteso come «*bene da salvaguardare e tramandare*»¹¹⁷, è stato tutt'altro che

¹¹² Per un approfondimento sul punto, si veda G. ARMAO, *Il "netto storico" nella pianificazione urbanistica alla ricerca di una qualificazione legislativa*, Relazione introduttiva al Seminario "Netto storico e disciplina urbanistica", Palermo, 8 novembre 2014.

¹¹³ Così ancora F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 130.

¹¹⁴ In tal senso, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 91.

¹¹⁵ Sull'esodo delle comunità originarie dei centri storici e sul loro possibile successivo reinserimento si è scritto moltissimo, non solo da parte dei giuristi, ma soprattutto da parte degli urbanisti e sociologi. Per un'acuta disamina delle difficoltà di reinserimento della popolazione autoctona, quasi sempre ascrivibile ad una insufficiente disponibilità di servizi adeguati, si veda V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 111-113. Per una ricostruzione evolutiva dei primi interventi legislativi in materia di *housing sociale*, con particolare riguardo ai provvedimenti disposti in favore di Pozzuoli, Venezia e le Marche, si veda F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1979 ss.

¹¹⁶ Sui programmi di recupero urbano, si veda in particolare A. FANIZZA, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, cit. Sulle convenzioni urbanistiche in generale, cfr., tra i molti: V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979; G.D. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, 88 ss.; L. RUSSO, *Le convenzioni urbanistiche*, in *Nuova Rass.*, 1987, II, pp. 447 ss.; T. GALLETTO, *Convenzioni urbanistiche*, in *Dig. (disc. Priv. Sez. civ.)*, Torino, 1989, IV, 3, 59 ss.; A. CANDIAN, A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992, 149 ss.; V. MAZZARELLI, *Convenzioni urbanistiche*, in *Enc. dir.*, Aggiorn., Milano, vol. V, 2001; P. LOTTI, *Le convenzioni urbanistiche: natura, contenuto, giurisdizione*, in *Giust. Amm.*, (4), 2006; N. CENTOFANTI, *Le convenzioni urbanistiche ed edilizie*, Milano, 2007.

¹¹⁷ Espressione utilizzata da F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, (2), 2018, 130.

lineare, anzi non di rado contraddittorio, con frequenti discrasie tanto in numerose leggi regionali di ultima generazione, quanto nella più recente legislazione speciale nazionale¹¹⁸.

Anzitutto, va osservato che la *legislazione regionale urbanistica* suscita talvolta serie perplessità¹¹⁹, in particolare laddove le regioni trascurano paradossalmente di inserire tra i *lavori pubblici di interesse regionale* la ristrutturazione e il rinnovamento dei centri storici, i quali ultimi peraltro costituiscono materie riservate alla competenza legislativa ed amministrativa regionale sin dalla prima regionalizzazione dell'ordinamento¹²⁰. Come infatti si è osservato, ancor troppe regioni a statuto ordinario si limitano a programmare lo sviluppo urbanistico per le sole città metropolitane e le città di maggiori dimensioni attraverso la previsione di linee-guida (peraltro eccessivamente generali) rivolte ai centri storici¹²¹.

In secondo luogo, sono state talvolta assunte scelte rivelatesi poi discutibili in sede applicativa. Si pensi, ad esempio, agli interessanti tentativi di allargare la nozione di centro storico (o antico) sino ad includere più recenti agglomerati storici. Si pensi anche alla legislazione tesa ad incentivare il restauro dei centri storici *minori* attraverso una maggiore valorizzazione delle attività tradizionali o mediante l'innesto di nuove attività ritenute parimenti compatibili. Ebbene, in talune di queste ipotesi si è piuttosto trattato di mere *leggi-manifesto*, prive di sufficiente copertura finanziaria, e pertanto tese più a soddisfare l'impatto mediatico che a realizzare qualcosa di effettivamente sostanziale¹²².

Non solo, ma le più recenti (e corpose) leggi urbanistiche regionali talvolta disvelano anche profili di ambiguità. Da un lato, nei loro principi di politica urbanistica regionale enfatizzano (giustamente) interessi di lunga durata, come l'ambiente, le risorse idriche o forestali, il paesaggio, la memoria e le tradizioni degli agglomerati storici minori, ecc. Dall'altro, però, tra le pieghe della disciplina urbanistica fanno affiorare una progressiva erosione della nozione unitaria di centro storico (come sopra delineata) per dar vita ad una pluralità di interventi *differenziati* che limitano le tutele alle sole emergenze urbanistiche e al solo patrimonio edilizio di grande valore artistico, trascurando il patrimonio edilizio minore e riportando così all'antico regime conservativo.

Ma, pur con tali limiti (ed altri ancora), la legislazione urbanistica regionale e delle province autonome – talvolta espressamente dedicata ai centri storici¹²³, ma più frequentemente racchiusa in apposite sezioni o norme della disciplina urbanistica (o di governo del territorio)¹²⁴ – ha

¹¹⁸ Per un'ampia disamina dei più risalenti interventi dei legislatori regionali per la salvaguardia dei centri storici, si vedano già F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., pp. 1984 ss. e A. PREDIERI, *Due leggi regionali per i centri storici*, in *Foro amm.*, II, 1974, 730 ss.

¹¹⁹ Sul tema della legislazione regionale sui centri storici, si vedano già i contributi di M.S. GIANNINI, *Legislazione urbanistica e competenze regionali sui centri storici*, in *Futuribili*, 1973, n. 56-57; A. PREDIERI, *Due leggi regionali per i centri storici*, in *Foro amm.*, 1974, II, 730 ss.; A. CROSETTI, *Interventi regionali nei centri storici: problema aperto*, in *Riv. giur. ed.*, 1975, pp. 186 ss.; F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit.; E. DELFINO, *Osservazioni sul problema dei centri storici*, in *Riv. giur. ed.*, 1976, II, 66 ss.; G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 317 ss. Più recentemente, cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti, M.L. Campiani, *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 108 ss.

¹²⁰ Così, conformemente, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 110.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Nel senso ora prospettato, F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 122.

¹²³ Si pensi, in particolare, alla l. Prov. Aut. Di Trento, 15 gennaio 1993, n. 1, recante «*Norme per il recupero degli insediamenti storici*», alla l. reg. Sardegna, 13 ottobre 1998, n. 29, recante «*Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna*», alla l. reg. Umbria, 10 luglio 2008, n. 12, recante «*Norme per i centri storici*», alla l. reg. Puglia, 17 dicembre 2013, n. 44, recante «*Disposizioni per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei borghi più belli d'Italia in Puglia*».

¹²⁴ Si vedano, ad esempio, la l. reg. Umbria, 21 gennaio 2015, n. 1, recante «*Testo unico governo del territorio e materie correlate*», e la l. reg. Lazio, 22 dicembre 1999, n. 38, recante «*Norme sul governo del territorio*». In particolare, per un breve commento alla definizione di centro storico enunciata nell'art. 59 di questa seconda legge regionale, si veda R. MARZOCCA, *L'assenza di una definizione legislativa di "centro storico"*, cit.

comunque meritoriamente destinato risorse, anche ingenti, per il recupero di beni o per la realizzazione di opere anche all'interno di centri storici. Ci si riferisce, in particolare, alla previsione di molteplici meccanismi incentivanti o premiali che hanno contribuito a scongiurare pregiudizi irreparabili cagionati da generalizzate situazioni di inerzia, sebbene tali interventi di sostegno siano stati spesso frazionati, togliendo così il necessario carattere unitario.

8. *Il discusso assetto normativo nazionale sui programmi integrati di intervento, sui piani attuativi complessi e sulle c.d. ristrutturazioni innovative*

I. – Analoghe perplessità suscita anche la legislazione statale, *in primis* la normativa sulle c.d. *ristrutturazioni innovative*, che, con terminologia piuttosto ambigua, sembra riproporre l'antica impostazione che riteneva meritevoli di tutela le sole *eccellenze* e le architetture monumentali, spesso sulla spinta emotiva del *fare ad ogni costo* o del *non perdere un finanziamento*¹²⁵.

Ci si riferisce, in particolare, alla svariata pianificazione di recupero introdotta più volte dal legislatore nazionale, dapprima limitata ai soli aspetti edilizi ed urbanistici, quindi estesa alla riqualificazione e rivitalizzazione mediante i c.d. *programmi integrati di intervento* ed infine approdata nei c.d. *piani attuativi complessi*, concepiti per perseguire anche finalità di carattere ambientale e sociale¹²⁶.

Attraverso la progressiva introduzione di questi specifici strumenti urbanistici si è potuto finalmente dotare i centri storici, non più in modo episodico e frazionato, ma ormai strutturale, delle necessarie opere di urbanizzazione nonché di *standard* compatibili con lo stato dei luoghi e con le inevitabili deroghe per le zone "A", in parte estese anche alle adiacenti zone "B"¹²⁷.

Rientrano in queste tipologie di piani, anzitutto, i *programmi per il recupero urbano* e i *programmi per la riqualificazione urbana*, che rappresentano significative misure di sostegno dell'edilizia residenziale pubblica, introdotte con la legge 17 febbraio 1991, n. 179 (c.d. legge Botta-Ferrarini).

Possono inoltre ascrivere in questa categoria anche i *programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*. Si tratta di programmi di vasta portata, introdotti addirittura per via amministrativa con il D.M. 8 ottobre del 1998 (v. art. 2) con un duplice intento: da un lato, quello di favorire «*la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento di benessere della collettività*»; per altro verso, nell'intento di realizzare «*un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di sistemi industriali, commerciali ed artigianali, alla promozione turistico-recettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado*»¹²⁸.

¹²⁵ In tal senso, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 130. Per un'ampia ricognizione della legislazione speciale in materia di centri storici dall'Unità d'Italia sino agli anni Ottanta del secolo scorso, si veda G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 137 ss.

¹²⁶ Per un'ampia disamina sul tema, si vedano A. FANIZZA, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, cit., nonché, più recentemente, A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 203 ss., con la letteratura ivi indicata.

¹²⁷ Sui piani attuativi complessi, cfr.: A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 991 ss.; ID, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 89 ss.; A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 198 ss., con l'ampia bibliografia ivi indicata.

¹²⁸ Sul tema, anche in chiave critica, cfr. R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio di cui al D.M. 8 ottobre 1998*, in *Riv. giur. ed.*, 2001, 33 ss.

Si pensi ancora alla legge-quadro in materia di riqualificazione del 2011¹²⁹, con cui si è inteso realizzare una maggiore razionalizzazione dell'assetto territoriale preesistente mediante la previsione di una pluralità di misure dirette a promuovere e a sostenere interventi di demolizione e di ricostruzione per eliminare il degrado e migliorare l'efficienza energetica. Tali misure consistono principalmente nella previsione di premialità volumetriche nonché di (limitate) modifiche di destinazione d'uso e di delocalizzazioni, ma sono finanche consentiti mutamenti della sagoma degli edifici, se finalizzati al recupero di un'armonia architettonica "di contesto" già compromessa. Tutti gli incentivi testé riportati, pur prevalendo sull'assetto dei PRG e dei vari strumenti attuativi, non si estendono tuttavia agli edifici dei centri storici e sugli immobili assoggettati a vincolo storico-artistico o paesaggistico ai sensi del Codice Urbani. Questo regime incentivante è stato successivamente confermato dal legislatore nazionale (v. legge n. 190 del 2014), il quale ha precisato che tali agevolazioni «*prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi*»¹³⁰.

Sempre sotto questo profilo, va altresì richiamata la legislazione in materia di *housing* sociale, in particolare quella approvata nel 2014, recante norme di riqualificazione urbana coinvolgenti anche i centri storici¹³¹.

Ebbene, in tutti questi casi si tratta di misure su cui non è possibile soffermarsi in questa sede, ma che comunque, pur con le ambiguità sopra segnalate, hanno senz'altro contribuito a restituire alla fruibilità *anche* collettiva beni probabilmente condannati al decadimento e all'abbandono¹³². È infatti innegabile che i piani attuativi complessi, grazie al sostegno progettuale e finanziario dei privati, unitamente alle risorse europee a tal uopo previste, hanno assicurato nel tempo ai centri storici una robusta azione di recupero, risanamento e riqualificazione ambientale e sociale, con ciò supplendo alle diffuse latitanze del legislatore e delle amministrazioni. L'esperienza ha poi insegnato che per essere davvero efficaci questi programmi di recupero urbano necessitano di un regime convenzionale con l'imprenditoria privata che coniughi seri finanziamenti pubblici con l'impegno economico finanziario privato, quest'ultimo preferibilmente da sostenere con opportune agevolazioni fiscali¹³³.

In questo contesto normativo suscita non poche perplessità anche il c.d. *decreto del fare* del 2013¹³⁴, il quale, al fine di rilanciare l'attività edilizia quale elemento di sviluppo dell'economia,

¹²⁹ Trattasi del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella l. 12 luglio 2011, n. 106, recante «*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*» (c.d. *Decreto Sviluppo*).

¹³⁰ Così recita l'art. 1, comma 271, l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*».

¹³¹ Ci si riferisce alle norme di sostegno dell'edilizia residenziale sociale previste nell'art. 10 del d.l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito in l. 23 maggio 2014, n. 80, recante «*Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*».

¹³² Così, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 90.

¹³³ Per un'ampia disamina di queste nuove figure di programmazione, caratterizzate dalla copresenza di soggetti pubblici e soggetti privati, si veda in particolare A. CROSETTI, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, in *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Atti Convegno AIDU, Torino, 10-11 novembre 2006, Napoli, 2008, 29 ss. Sul tema, cfr. anche: P. URBANI, S. CIVITARESE, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Torino, 1995; X. SANTIAPICHI, *L'intervento del privato nella pianificazione urbanistica*, Rimini, 1995; G. COPPOLA, *La pianificazione urbanistica comunale tra pubblico e privato*, Milano, 1997, 37 ss.; A. CHIERICHETTI, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, Milano, 2000; S. OMBUEN, M. RICCI, O. SEGNALINI, *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle Regioni*, Milano, 2001.

¹³⁴ Trattasi, più precisamente, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, recante «*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*», il cui art. 30 contempla espressamente norme di semplificazione in materia edilizia. Per una disamina di questa disciplina, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 98 ss. nonché, in chiave fortemente critica, A.M. BIANCHI, *Decreto del fare, quello che era meglio non fare*, in [Eddyburg](#), 23 agosto 2013.

ha introdotto discrasie e rotture nel sistema, come la doppia nozione di *ristrutturazione edilizia*: una riferibile a tutti gli edifici, anche per interventi di demolizione e ricostruzione con medesima volumetria, ma con sagoma diversa rispetto alla preesistenza; l'altra applicabile ai beni sottoposti a vincoli culturali e paesaggistici, legati al rispetto della sagoma. Sennonché, tra le pieghe del dato normativo, si insinua un uso troppo disinvolto della s.c.i.a. anche in aree interne alla zona A, offrendo il destro a demolizioni e ricostruzioni, *addirittura con modifiche di sagoma*. È questo l'aspetto che più preoccupa: la caduta del vincolo del rispetto della sagoma nella costruzione oggetto di ristrutturazione può in effetti comportare il serio rischio di compromissione dell'identità del centro storico, rendendo perciò necessario un opportuno e preventivo contenimento di tale normativa in sede di pianificazione urbanistica comunale¹³⁵. Né le recenti misure di riforma del testo unico dell'edilizia, introdotte dal D.L. n. 76/2020, sembrano discostarsi da questa linea di tendenza¹³⁶.

Le recenti misure (nazionali e regionali) sembrano dunque indebolire il lungo e delicato processo evolutivo che ha dato forma e sostanza alla tutela dei beni culturali urbanistici per riproporre l'antica tutela *puntiforme* del bene culturale, che distingueva tra edilizia eccelsa ed edilizia minore. In molti casi si è definitivamente spezzato il collegamento con le preesistenze che dava identità, storicità e compattezza al centro storico nel suo insieme, facendo riemergere, ancora una volta, l'antica dicotomia tra *conservazione* e *innovazione*, che va invece sempre riportata ad una dimensione di ragionevolezza.

II. – Sotto questo profilo, appare ampiamente condivisibile la proposta di concentrare e incentivare la nuova cultura urbanistica, e la conseguente spinta innovativa, soprattutto nei quartieri periferici delle grandi metropoli, sviluppatasi principalmente a partire dal secondo dopoguerra, «*la cui riqualificazione costituisce indubbiamente, una delle principali emergenze del nostro tempo*»¹³⁷, evitando al contempo di stravolgere con discutibili sperimentazioni gli antichi tessuti urbani, al fine di «*non perdere il contatto con la storia, [giacché] ciò che prima del collaudo era una “geniale provocazione”, diviene subito dopo un intervento “discutibile”, per trasformarsi ancora – melius re perpensa – in un elemento “spurio” e “ingombrante”, auspicabilmente da rimuovere*»¹³⁸.

Come è stato autorevolmente suggerito, al fine di far riguadagnare il ruolo perduto della città storica è fondamentale «*riconvertire la periferia in città*»¹³⁹. In altri termini, il centro urbano potrà ritornare “città storica” solo a condizione che la periferia (e l'eventuale *hinterland* nelle più grandi realtà) venga suddivisa in nuove municipalità: solo a questa condizione la città storica cesserà di essere soltanto il mero centro dell'area metropolitana. In questo processo di rinnovamento la nuova municipalità deve riuscire a raggiungere il medesimo grado di attrazione della città storica, pur con differenti elementi attrattivi. Attraverso questa rete di municipi si creerà una sorta di «*città di città*», che altro non è che la città metropolitana, in cui emerge un diverso rapporto fra l'insediamento storico e il territorio circostante, composto, oltre che dalle nuove urbanizzazioni, anche dalle zone abbandonate, dalle eventuali zone agricole e dal paesaggio, da non relegare a mera area di riserva per nuove urbanizzazioni.

Una più avanzata pianificazione del tessuto urbano deve dunque fissare quale obiettivo essenziale il recupero della città storica attraverso un processo di riconversione della periferia

¹³⁵ Si vedano, in tal senso, le osservazioni critiche di A. ANGIULI, *loc. cit.*, 99 ss., e di V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 114.

¹³⁶ Trattasi, più precisamente, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, recante «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*», in cui si prevedono numerose disposizioni di semplificazione in materia di contratti pubblici e di edilizia.

¹³⁷ Così, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 118.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

verso la formazione di “città di città”: se infatti si intende salvaguardare la città storica per restituirne l’originaria bellezza e favorirne al contempo l’abitabilità, è necessario riconvertire le periferie con canoni “moderni”, in guisa tale da trasformarle in vere e proprie città.

9. Considerazioni conclusive

Riprendendo l’iniziale provocazione di Filippo Salvia, nonostante i numerosi provvedimenti succedutisi nel tempo, specialmente a livello regionale, ad oggi non si è ancora raggiunto un adeguato assetto normativo sui centri storici italiani, almeno dal punto di vista sistematico e di tecnica legislativa. Gli interventi normativi continuano ad essere frammentari e spesso dettati dall’improvvisazione o dall’emergenza del momento, dunque privi di una prospettiva organica, come sarebbe auspicabile, date le forti implicanze pluridisciplinari ed anche transdisciplinari che questa materia impone¹⁴⁰.

Come anticipato all’inizio di questa relazione, la cura dei centri storici è un problema di grande complessità per la molteplicità degli interessi coinvolti e, spesso, da ricomporre. In sede di pianificazione è infatti necessario non solo regolamentare il rapporto pubblico-privato (e dunque le opere pubbliche e le abitazioni private), ma anche, e prima di ogni cosa, cercare di ricomporre nel modo più omogeneo possibile «*i beni-valore che oggi rendono vivibile la residenza*»¹⁴¹.

Chissà se mai si arriverà ad approvare finalmente una legge-quadro sui centri storici dopo il fallimentare tentativo del disegno di legge Veltroni del 1997 sulle *città storiche*¹⁴². La prof.ssa Vipiana la scorsa settimana ha ricordato la proposta attualmente giacente in Senato¹⁴³: si vedrà quale esito avrà questo interessante progetto nei pochi mesi che ci separano dalla conclusione della legislatura.

In dottrina si è evidenziata l’indubbia complessità di addivenire all’approvazione di una legge-quadro sui centri storici, essendo quanto mai arduo collocare, almeno a livello di principio, le svariate «*norme di specie, riguardanti le situazioni singole e differenziate che non possono trovare disciplina esaustiva in una normazione generale*»¹⁴⁴.

Ma, pur non negando queste difficoltà, si dovrebbe finalmente mettere mano ad un regime giuridico uniforme per tutti i centri storici italiani, che individui idonee ed unitarie linee di indirizzo tali da consentire di mettere finalmente ordine, laddove possibile, in questa delicata materia. Così, per esemplificare, sarà necessario sollecitare, con la previsione di opportune premialità, gli investimenti privati (oltre che pubblici), tali da assicurare il raggiungimento di

¹⁴⁰ È ampiamente diffusa in dottrina l’opinione secondo cui gli strumenti urbanistici avrebbero promosso per i centri storici solo una mera «*protezione statica dell’esistente*», trascurando sostanziali azioni di recupero e di riqualificazione: così, N. GRASSO, *I centri storici*, in *Diritto dei Beni Culturali e del Paesaggio*, a cura di M.A. CABIDDU, N. GRASSO, Torino, 2004, 309.

¹⁴¹ Così, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 111.

¹⁴² Sul disegno di legge Veltroni, cfr. le riflessioni critiche di C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit., e, più approfonditamente, di R. MARZOCCA, *L’assenza di una definizione legislativa di “centro storico”*, cit. Sulla difficile distinzione tra “centro storico” e “città d’arte”, cfr. A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d’arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1/2008, e M. AINIS, M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura*, Milano, 2008, 325 ss. Più precisamente, questi ultimi Autori, traendo ispirazione dal disegno di legge Veltroni, hanno affermato che «*ogni aggregato urbano ha un centro storico – nel senso urbanistico o socio-politico del termine – che va tutelato perché vi si conserva, per così dire, la memoria storica del luogo, e quindi la sua identità; taluni insediamenti dispongono poi d’un centro storico ricco di testimonianze artistiche del passato, e v’è allora, più propriamente, un centro antico; altrove, infine, il cosiddetto centro antico finisce grosso modo per coincidere con tutto il centro abitato, ed affiora pertanto la nozione di città d’arte*» (p. 332).

¹⁴³ Si tratta dell’Atto Senato n. 960, recante «*Disposizioni in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici*».

¹⁴⁴ Così, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 108.

standard minimi di sicurezza, di rispetto dell'ambiente e della salute dei cittadini e, al contempo, la promozione e la valorizzazione dell'architettura (pubblica e privata), dei beni culturali e degli spazi pubblici, considerando prioritaria la lotta al consumo del suolo e potenziando il riuso delle aree urbanizzate, dello spazio pubblico e dell'abitare sociale.

Dovranno inoltre essere previste e impegnate maggiori risorse pubbliche da destinare ad interventi integrati, tesi a migliorare la vivibilità dei centri storici, assicurando una maggiore attenzione ai profili ambientali, della mobilità urbana, del ciclo dei rifiuti, del risparmio energetico e del rispetto della normativa antisismica e di assetto idrogeologico.

In ogni caso, appare ineludibile preservare l'identità dei nostri centri storici attraverso opportuni stanziamenti di risorse pubbliche locali, regionali e statali al fine di dotarli di una più avanzata infrastrutturazione, che, come talune esperienze positive hanno dimostrato, possono incentivare la lotta all'abbandono e al degrado dei centri storici, favorendo anche il ritorno della popolazione residente.

È dunque quanto mai auspicabile l'approvazione di una legge-quadro (quella in discussione al Senato appare in effetti un buon tentativo) che rechi, una volta per tutte ed in modo sufficientemente esaustivo, i principi fondamentali di questa complessa materia e che valga a contenere eventuali salti in avanti dei legislatori regionali, conseguendo un ragionevole equilibrio tra il rigoroso rispetto dell'identità culturale del bene da salvaguardare e le molteplici problematiche economico-sociali che caratterizzano i centri storici.

Una legge-quadro sui centri storici è altresì auspicabile perché, come illustrato in precedenza, l'esperienza storica ha ampiamente dimostrato che la disciplina vincolistica della legislazione di tutela dei beni culturali e del paesaggio non può da sola salvaguardare l'integrità degli antichi agglomerati urbani nel loro complesso. Né, d'altro canto, le esigenze della modernità possono comportare la rinuncia al senso di responsabilità e alla dignità dell'appartenenza tipiche della città storica: non è infatti possibile rischiare che l'identità morfologica di questi agglomerati urbani venga cancellata *sic et simpliciter* dalla incessante opera di omologazione messa in atto nella prassi quotidiana.

Sotto questo profilo, e quale conclusione del presente contributo, appaiono pienamente condivisibili le seguenti considerazioni di Pier Luigi Cervellati: «*Come lo smemorato non riesce a programmare il presente e tanto meno il futuro, così l'aggregato urbano (moderno o contemporaneo), trasfigurata la sua matrice storica, che senza memoria non ha prospettive, è in balia dell'iniziativa personale, del potere economico, del libero mercato delle aree e dei fabbricati. La lunga battaglia per mantenere i centri storici sembra perduta. Dalla sconfitta emergono però i segni di un diverso approccio culturale: inquadrando il tema 'centro storico' nella sua dimensione territoriale, si può individuare l'occasione (forse l'ultima) per riscattare almeno la ricerca teorica, per evitare gli errori e le lacune che hanno rafforzato la prassi distruttrice*»¹⁴⁵.

¹⁴⁵ P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

Alessandro Paire
Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica.
Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio “complesso”

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Centri storici e strumentazione urbanistica. – 3. Il complesso rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Il caso dell’avvento dei piani paesaggistici regionali quale esempio lampante di “eterointegrazione” della disciplina. – 4. *Segue.* I ritardi della strumentazione urbanistica attuativa. Alcune spigolature giurisprudenziali. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il presente contributo si propone di svolgere alcune “minime” considerazioni intorno al tema dei centri storici nell’ottica dello studioso del diritto urbanistico o, secondo la definizione ormai prevalente, del governo del territorio, focalizzando l’attenzione sulle caratteristiche e sulle peculiarità che la strumentazione urbanistica assume laddove è chiamata a disciplinare la parte più risalente dell’agglomerato urbano nelle sue diverse declinazioni¹.

Il tema è certamente interessante foriero di molteplici profili interdisciplinari meritevoli di approfondimento come testimonia la nutrita giurisprudenza amministrativa che si è andata a stratificarsi e ad affastellarsi negli anni frutto di impugnazioni proposte avverso un’azione amministrativa talvolta (troppo) ostile rispetto ad interventi edilizi, anche solo conservativi, interessanti edifici o complessi di edifici ubicati nei centri storici delle nostre città.

Lo stesso contributo dottrinale è significativo, generato dalla consapevolezza che la tutela ed il risanamento della città storica trova nella pianificazione urbanistica uno “strumento giuridico

¹ La dottrina pubblicistica e, segnatamente, amministrativistica sul tema dei “centri storici” è particolarmente nutrita. Tra gli altri, in via di primissima approssimazione, F. SALVIA, *Dal risanamento al restauro conservativo dei centri storici: riflessi sulla strumentazione urbanistica*, in *Foro amm.*, 1973, 3, 23 ss.; F. BENVENUTI, *I centri storici: problema giuridico?* in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1977, 1 ss.; G. D’ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983; T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, 84 ss.; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Legislazione e problemi*, Genova, 1996; F.G. Scoca, D. D’Orsogna (curr.), *Centri storici. Problema irrisolto*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 1351 ss.; G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997; M. SANINO, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela*, cit., 72 ss.; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Milano, 1997; S. AMOROSINO, *La questione delle città d’arte*, in S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici*, cit., 281 ss.; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Nuovi problemi*, Genova, 1998; M. SANAPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, n. 2/2001, 2; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 124 ss.; A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d’arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, n. 1/2008; C. VIDETTA, *I “centri storici” nella riforma del codice dei beni culturali*, in *Riv. Giur. dell’Edilizia*, 1, 2010, 47 ss.; ID., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 1/2012, 3 ss.; A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, Atti del Convegno “I centri storici tra norme e politiche”, Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, n. 1/2015; G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, Atti del Convegno “I centri storici tra norme e politiche”, Gubbio, 6-7 giugno 2014; A. BARTOLINI, *Lo statuto della Città d’arte*, in *Aedon*, n. 2/2015. Più recentemente, C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell’individuazione dei centri storici*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 5294; A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Tra le relazioni al Convegno e pubblicate in questo speciale, pressoché obbligato il richiamo agli scritti di P.M. Vipiana, A. Crosetti, A. Giuffrida e M. Timo, per le numerose ed ampie riflessioni svolte sul profilo urbanistico del centro storico.

privilegiato” secondo i canoni declinati dalla ormai celeberrima Carta di Gubbio, vera e propria dichiarazione di principio sulla salvaguardia dei centri urbani².

Come già puntualmente rilevato nel corso delle precedenti relazioni, il centro storico rappresenta una nozione che tuttora si spartisce tra il diritto urbanistico e la legislazione per i beni culturali, senza che nessuna delle due discipline amministrativistiche sia in grado di fornirne una definizione puntuale e, tantomeno, una regolazione esaustiva o anche solo esaurirne la trattazione a livello teorico³. Tanto è vero che si parla di “centro storico culturale”⁴ ovvero di “centro storico urbanistico” come due vere e proprie facce della stessa medaglia giacché anche quelle ricostruzioni che prediligono una qualificazione spiccatamente culturale del fenomeno, sia esso inteso in chiave di bene culturale *tout court* ovvero di bene paesaggistico, registrano per quel determinato ambito spaziale del tessuto urbanistico comunale oggetto di pianificazione delle ricadute assai significative in sede di governo del territorio⁵.

Fenomeno interdisciplinare⁶ e, proprio per questo, talora sfuggente, con il passare del tempo il centro storico è diventato sempre più studiato dagli urbanisti, dagli storici dell’arte, dagli ingegneri, dai paesaggisti e, non da ultimo, dai giuristi, assumendo un’importanza via via crescente anche e soprattutto in un’ottica intergenerazionale⁷.

Tradizionalmente, in un’ottica squisitamente urbanistica, i centri storici sono identificati nelle c.d. “zone A” del modello di zonizzazione introdotto dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444⁸, ossia con la

² Cfr. A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 7 ss. la quale sul punto, richiamando G. GIOVANNONI, *L’urbanisme face aux villes anciennes*, Editions du Senil, 1998, osserva acutamente come tale documento «postulando la ricognizione e classificazione dei centri storici al fine dell’individuazione previa delle zone da salvaguardare e risanare quale “premessa allo sviluppo della città moderna”, contiene indicazioni di metodo e contenutistiche che, pur se in concreto disattese nella loro sequenza cronologica (prima salvaguardare e recuperare l’esistente, poi pianificare il nuovo; ma si è fatto esattamente l’opposto), segnano, per l’appunto, il passaggio da una considerazione atomistica dell’oggetto della disciplina (il singolo monumento o edificio proprio del regime di tutela esclusivamente conservativa di cui alle leggi del 1939) alla concezione (peraltro, riferibile soprattutto alle c.d. “città d’arte”) secondo la quale “l’intero centro storico è un monumento”».

³ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità*, cit. Sul punto, si veda, altresì, A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 69.

⁴ Parla di “centri storico-artistici”, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 67 ss. In via ulteriore, si veda F. SALVIA, *Le testimonianze culturali urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327; C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell’individuazione dei centri storici*, cit., 5299.

⁵ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*, cit., che parla di un fenomeno che si «qualifica per l’essere un esempio di governo “integrato” del territorio, nella misura in cui esso si compone di un sostrato – qualificabile nell’agglomerato cittadino più risalente, nei suoi edifici, nel suo complesso viario e così via – genericamente regolato con gli strumenti dell’urbanistica sul quale insistono talune manifestazioni “puntiformi” riconducibili all’interesse culturale o paesaggistico».

⁶ Parla di una «questione polivalente», A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in [Nuove autonomie](#), 2021, 2, 507 ss.

⁷ Come ricorda A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 71, la giurisprudenza più recente della Corte costituzionale «riconduce i centri storici ad unità concettuale, sottolineando che essi non vanno considerati solo come una zona urbanistica, ma costituiscono beni che esprimono un alto valore culturale e paesaggistico, a prescindere dalla circostanza che al loro interno vi siano singoli beni immobili vincolati. Pertanto, questo “patrimonio” intrinsecamente comune merita le cure della “Repubblica” e le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare. Invero, la tutela dei beni culturali e del paesaggio, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni».

⁸ Il d.m. 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

parte più antica degli insediamenti urbani ma, nell'ambito delle quali, ben possono essere ricompresi anche agglomerati periferici e, comunque, non limitrofi al centro storico.

Premesso questo, autorevole dottrina rammenta come «è necessario sottolineare che l'inclusione nella zona in esame non è necessariamente subordinata alla presenza di beni vincolati ai sensi del c.d. Codice dei beni culturali, nel senso che, se è vero che i beni assoggettati a tali vincoli sono inclusi nella zona omogenea considerata, è anche vero che in quest'ultima possono essere ricompresi anche agglomerati che, pur non vincolati, siano ritenuti – direttamente ed esclusivamente – dal pianificatore comunale di rilievo storico o artistico ovvero di particolare pregio ambientale»⁹.

In altre parole, il rapporto fra la componente urbanistica e quella culturale spazia da un “minimo” in cui la componente culturale si rinviene in singole occorrenze – quali un monumento o un immobile aventi sede nel centro storico, privo per la restante parte di specifica tutela ai sensi della legislazione culturale – ad un “massimo” in cui l'interesse culturale (ad esempio nella forma del vincolo paesaggistico) si estende sino a sovrapporsi all'intera zonizzazione urbanistica¹⁰.

Certamente prive di vincolo formale e di caratteristiche storiche, artistiche o ambientali sono le aree circostanti che, secondo la lettera della disposizione normativa richiamata, sembrano da individuare in quelle pertinenti agli agglomerati, che costituiscono la “zona A”.

Nell'ambito della predetta zona sono poi solitamente individuate le zone di recupero del patrimonio edilizio esistente *ex art. 27 della l. 5 agosto 1978, n. 457*, ossia «le zone ove, per le condizioni di degrado, si renda opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio edilizio stesso». Siffatta zona si qualifica per la condizione degli immobili e per la funzione di recupero, più che non per individuare una destinazione urbanistica, sub-zona della “A” o di quella di completamento residenziale caratterizzata da edifici fatiscenti o collabenti da recuperare ad un adeguato livello estetico e funzionale, cioè da “riscattare” da quella situazione che, in sintesi, è definita dal legislatore con l'espressione «condizione di degrado»¹¹. Le stesse novelle apportate alla l. 17 agosto 1942, n. 1150 – ossia alla c.d. legge urbanistica fondamentale – ad opera della c.d. legge “ponte”¹² ovvero della c.d. legge

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 l. n. 765 del 1967, il cui art. 2 rubricato «Zone territoriali omogenee», prevede che «sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765: A) le 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; [...]». Sul punto si veda V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, cit., 67 ss.

⁹ Cfr. G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019, 85.

¹⁰ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*, cit., il quale non manca di osservare come «può altresì darsi l'ipotesi in cui la relazione tra patrimonio culturale e zonizzazione omogenea (o altra forma di suddivisione urbanistica dell'agglomerato urbano) è invertita, sicché il pregio storico-artistico, architettonico e paesaggistico di una certa area travalica le delimitazioni del centro storico urbanisticamente inteso».

¹¹ Cfr. G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 93.

¹² Cfr. l. 6 agosto 1967, n. 765, Modifiche ed integrazioni alla l. urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, cd. “Legge ponte”. Una misura di salvaguardia generalizzata, introdotta dalla norma di cui all'art. 17, co. 5 della c.d. legge-ponte, sottopone a tutela i “complessi ambientali” attraverso il divieto di ogni costruzione su aree libere e di ogni modifica di volumi fino all'approvazione dello strumento urbanistico generale negli “agglomerati urbani aventi carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale”. Come ricorda A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 9, la circolare esplicativa del 28 ottobre 1967, n. 3210, decodifica, in termini urbanistici ma con inevitabili riferimenti storico-architettonici, i criteri orientativi per identificare, in casi dubbi, agglomerati così individuati: «a) strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico; b) strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del punto a); c) strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che

“tampone”¹³ volte ad una perimetrazione del centro storico in seno allo strumento urbanistico, al fine di consentire, nella sostanza, esclusivamente interventi manutentivi, hanno lentamente contribuito a tracciare uno “statuto”, seppur minimo ed embrionale del centro storico in chiave urbanistica¹⁴. Statuto successivamente ampliato ed implementato, anche grazie alla maturata consapevolezza della necessità di guardare al centro storico in un’ottica di gestione globale espressa dalla legislazione sui “programmi integrati di intervento” di cui alla l. 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero alle diverse declinazioni della legislazione regionale in materia di interventi di natura propulsiva, oltre che meramente conservativa¹⁵.

Trattasi, come si cercherà di evidenziare nel corso del prosieguo delle presenti riflessioni, di disposizioni particolarmente brevi e schematiche che, lungi dal fornire al pianificatore urbanistico una disciplina completa ed esaustiva, richiedono necessariamente per la loro applicazione concreta un inquadramento sistematico interdisciplinare ovvero una “eterointegrazione” con la normativa di matrice culturale e paesaggistica. Illuminante, in proposito, si pone il caso dell’avvento della pianificazione paesaggistica regionale e, segnatamente, del modello del p.p.r. che, proprio in materia di centri storici, ha portato in numerose realtà profili di novità tutt’altro che secondari, anche e soprattutto in chiave tipicamente edilizia.

La dottrina si è lungamente interrogata su «quell’ingresso quasi distorto del centro storico nel settore della pianificazione urbanistica, che ne avrebbe ipotecato la disciplina in termini di tutela differenziata e tendenzialmente “passiva”, incentrata su divieti ed interdizioni»¹⁶ senza tuttavia pervenire a soluzioni univoche definitive.

Certamente la mancanza di una disciplina specifica chiara e cogente, da un lato, e l’insipienza dell’amministratore-pianificatore talvolta non adeguatamente preparato o stimolato al difficile compito affidatogli nel concreto governo del territorio, da un altro lato, hanno rappresentato – quantomeno sino al recente passato – cause importanti nella debolezza del ruolo giocato dall’urbanistica.

Da parte sua, il Codice dei beni culturali e del paesaggio non fornisce una definizione di centro storico, né tantomeno impone che il centro storico sia di per sé parte del patrimonio culturale: esso lo può divenire qualora sia espressamente assoggettato a vincolo paesaggistico in quanto area «di

nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato” (ad es., il *liberty* e l’*art déco*)».

¹³ Cfr. l. 19 novembre 1968, n. 1187, Modifiche ed integrazioni alla l. urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, c.d. “Legge tampone”.

¹⁴ Come acutamente osservato da A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 69, «i centri storici, come è risaputo, sono stati ampiamente presi in considerazione dalla disciplina urbanistica fin dalla seconda metà degli anni ’60 del XX secolo, in concomitanza con il *boom* economico e l’affermarsi della tendenza all’espansione delle città. Sulla scia della Carta di Gubbio, vera e propria dichiarazione di principi sulla salvaguardia e sul risanamento dei centri storici, e seguendo le sollecitazioni della Commissione Franceschini, fu la l. 765 del 1967 ad inserire la tutela del centro storico nell’ambito della pianificazione urbanistica generale, e a positivizzarne la nozione identificandolo, nel decreto ministeriale attuativo».

¹⁵ Si veda, ancora, A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 10, laddove l’Autrice osserva plasticamente come «in realtà, a ben guardare, è la stessa nozione originaria di “centro storico” intrisa di fattori culturali ineliminabili a permeare di sé quella urbanistica: “beni culturali urbanistici” sono stati talora qualificati quelli che il PRG può individuare a seguito dell’implementazione dei suoi contenuti attraverso “i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico” e le modifiche, all’epoca ministeriali e successivamente regionali, apportabili in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale, nei limiti dell’indispensabilità ad assicurare “la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici”».

¹⁶ A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 11.

notevole interesse pubblico»¹⁷ ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c), ovvero può essere parzialmente sottoposto a vincolo culturale nelle sue componenti immobiliari che manifestino uno degli interessi regolati dall'art. 10.

In questa prospettiva tutt'altro che ozioso si pone dunque una seppur fugace riflessione in ordine alla peculiarità del "regime urbanistico" di queste particolari zone del tessuto urbano che, come si vedrà, trovano la loro concreta disciplina nella strumentazione attuativa ed esecutiva di matrice prevalentemente regionale più che in quella generale. In assenza di coordinate legislative statali di riferimento "forti" sul versante dei beni culturali, i legislatori regionali hanno infatti regolamentato la disciplina delle aree più antiche delle città nell'ambito della materia urbanistica o governo del territorio, cercando meritoriamente di superare i singoli interventi edilizi, per privilegiare una considerazione unitaria¹⁸. Che poi, nel concreto, siffatta pianificazione attuativa non abbia trovato compiuta ed adeguata applicazione a causa della "latitanza" delle pubbliche amministrazioni in sede attuativa è cosa ormai tristemente nota.

Le presenti riflessioni si propongono dunque di offrire, pur nella complessità e nella magmaticità della tematica sottesa, un momento di riflessione sul centro storico "urbanistico"¹⁹.

2. Centri storici e strumentazione urbanistica.

Come opportunamente osservato, il centro storico, unitariamente considerato, costituisce parte integrante del patrimonio storico e artistico della Nazione, che la Costituzione nel principio fondamentale dell'art. 9 affida alla tutela della Repubblica. A questa affermazione, acquisita dalla Carta di Gubbio e fatta propria dalla cultura urbanistica, l'ordinamento giuridico ha risposto riconoscendo nel nucleo storico dell'insediamento urbano una speciale zona del territorio da affidare alla disciplina ordinativa e di tutela (prevalentemente conservativa) del piano regolatore generale, secondo il modello allora innovativo della l. n. 765/1967 e del d.m. n. 1444/1968 che per le "zone A" ha fissato le regole delle possibili trasformazioni conservative. La cura dei centri storici è dunque stata affidata alla pianificazione urbanistica comunale, come suo compito essenziale, nel rapporto vivificante con la disciplina generale della città e del suo territorio²⁰.

Della epidermica trattazione a livello generale del fenomeno da parte del legislatore urbanistico statale si è già detto poc'anzi; parimenti si è già accennato al ruolo che la legislazione regionale ha assunto ritagliandosi uno spazio sempre più rilevante ai fini della concreta disciplina del

¹⁷ Cfr. A. SIMONATI, Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale, cit., 508. Per un'analisi in termini problematici di tali orientamenti cfr. M. SANAPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, n. 1/2001, 2; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit., 3. Sulla riconducibilità dei centri storici ai "complessi monumentali" quali "luoghi di cultura" di cui all'art. 101, lett. f, d.lgs. n. 42 del 2004, si veda G. DE GIORGI CEZZI, *Il diritto all'identità minore. Beni culturali e tutela degli status*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, III, Padova, 2007, 219 ss.

¹⁸ Per un'analisi approfondita in chiave comparata delle legislazioni regionali in materia di centri storici si veda A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urban.*, 2, 2015, 295 ss.; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016.

¹⁹ La stessa giurisprudenza amministrativa sottolinea l'autonomia dell'esercizio della potestà di pianificazione urbanistica. A titolo esemplificativo, si veda Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, in *Redazione Giuffrè*, 2020, secondo la quale «il piano regolatore generale, indicando i limiti da osservare per l'edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, può anche prevedere che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli imposti dalle autorità istituzionalmente preposte alla salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale».

²⁰ Per queste considerazioni, cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 73.

governo del territorio, soprattutto nell'ottica del recupero attivo o propulsivo del patrimonio edilizio esistente.

In tale quadro d'insieme spicca certamente il particolare ruolo che la c.d. strumentazione urbanistica attuativa, esecutiva – ovverosia, in altri termini, di secondo grado – ha progressivamente assunto nella concreta disciplina e gestione sotto il profilo urbanistico, edilizio, ma non solo di quelle particolari porzioni del tessuto comunale riconducibile alla nozione di “centro storico”.

Anche sulla portata, sul significato e, soprattutto, sul perimetro stesso della nozione molto è già stato detto e sarebbe inutile ripetersi: in questa sede sono pertanto date per assodate le note difficoltà definitorie preferendo piuttosto focalizzare l'attenzione sul rapporto tra pianificazione urbanistica generale ed attuativa, richiamando anzitutto alcuni concetti essenziali utili per lo sviluppo delle riflessioni che seguiranno.

Lo strumento urbanistico generale ossia il p.r.g.c. definisce le porzioni di territorio in cui è ammesso l'intervento diretto e quelle in cui il titolo abilitativo è subordinato alla formazione e all'approvazione di uno strumento urbanistico esecutivo. Trattasi, secondo la manualistica più autorevole, di atti urbanistici previsti dalla legge urbanistica fondamentale del 1942 con denominazioni talvolta differente tra regione e regione per consentire la “riorganizzazione urbanistica” o “l'urbanizzazione di nuove porzioni di territorio”, da redigersi preliminarmente all'istanza di permesso di costruire nei casi previsti dal piano generale²¹.

Gli strumenti urbanistici esecutivi sono molteplici ed eterogenei, spaziando dai piani particolareggiati e piani di lottizzazione, di cui agli artt. 13 e 28 della l. 17 agosto 1942, n. 1150, ai piani per l'edilizia economica e popolare, di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 167, dai piani delle aree da destinare ad insediamenti produttivi, di cui all'art. 27 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, ai piani di recupero, di cui alla l. 5 agosto 1978, n. 457, dai programmi integrati di intervento, di cui all'art. 16 della l. 17 febbraio 1992, n. 179, ai programmi di recupero urbano, di cui all'art. 11 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito dalla l. 4 dicembre 1993, n. 493. In estrema sintesi siffatti strumenti possono essere definiti come espressione di una funzione esecutiva ed attuativa dello strumento urbanistico generale, atti che non riguardano l'intero territorio comunale ma che hanno la funzione di specificare e concretizzare il regolamento “ulteriore” di un'area assumendo quindi un ruolo di integrazione e specificazione effettiva delle scelte urbanistico-edilizie generali, adattandole ed integrandole. In definitiva, si tratta di elaborati che “precisano” gli interventi sul territorio e ne “organizzano” l'attuazione traducendo in concreto le previsioni e le prescrizioni nel dettaglio dettate per grandi linee dal p.r.g.c.²².

Ebbene, nel caso dei centri storici, la strumentazione urbanistica c.d. attuativa-esecutiva assume un'importanza cruciale in quanto sin dagli albori dell'urbanistica “moderna” la c.d. zona omogenea “A” del tessuto comunale è stata ritenuta, certamente più delle altre zone, meritevole di una pianificazione di secondo livello. In via di primissima approssimazione potrebbe infatti affermarsi che il paradigma prevalente prevede uno strumento urbanistico generale che si limita a demandare sia la tutela “conservativa” che quella “propulsiva” alla pianificazione attuativa recando in seno mere petizioni di principio. Due, in particolare, sono i modelli di riferimento: i piani particolareggiati ed i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente *ex art.* 27 della l. 5 agosto 1978, n. 457, piani attuativi caratterizzati dalla specialità della funzione²³. Ed è così che,

²¹ Cfr. G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 230.

²² In dottrina, per tutti, M. MORELLI, *La pianificazione urbanistica. Dal piano regolatore generale ai piani attuativi*, Macerata, 2007, 2007; C. ZOPPI, *Strumenti di attuazione dei piani*, in M.A. Cabiddu (cur.), *Diritto del governo del territorio*, cit., 129 ss.

²³ In estrema sintesi il piano di recupero si differenzia dal piano particolareggiato perché finalizzato piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi volti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso.

in definitiva, gli strumenti urbanistici attuativi dello strumento urbanistico generale, notoriamente disciplinati dalle varie leggi urbanistiche regionali, hanno rappresentato, se non l'unico, certamente il più significativo baluardo di tutela e di valorizzazione dei centri storici²⁴.

Ma se questo è vero, è altrettanto vero che la scelta di scaricare ogni questione sulla (sola) pianificazione urbanistica attuativa "tradizionale" e, quindi, perlopiù rimessa all'iniziativa del privato o, comunque, caratterizzata da tempistiche di elaborazione, adozione ed approvazione talvolta patologiche, ha determinato negli anni una tutela non sempre ottimale. È infatti nota la già menzionata resistenza endemica delle Amministrazioni a farsi carico della pianificazione attuativa di iniziativa pubblica. Basti considerare, ad esempio, che l'equiparazione dei piani di lottizzazione convenzionata d'iniziativa privata ai piani particolareggiati di esecuzione, quali strumenti di pianificazione attuativa, fu indotta precipuamente dalla necessità – all'epoca avvertita come tale – di superare l'*impasse* prodotta dal mancato o episodico decollo dei piani urbanistici esecutivi di matrice comunale e dal conseguente effetto interdittivo o soprassessorio di rilevanti trasformazioni del territorio in aree non urbanizzate, non consentite attraverso interventi singoli²⁵.

Nell'ambito del centro storico si incontrano, confrontano e scontrano l'interesse del privato al libero uso del proprio bene e gli interessi pubblici alla conservazione, protezione, valorizzazione del valore cultural-identitario del bene d'interesse pubblico complessivamente considerato. Questa necessaria convivenza fra interessi contrapposti richiede di essere di volta in volta ponderata e regolata attraverso un controllo preventivo²⁶. L'effettiva tutela del bene "centro storico" per non rimanere una semplice clausola di stile, una mera petizione di principio, richiede che esso venga considerato non come una sommatoria di edifici di diverso valore, ma come un unico organismo edilizio. Il suo valore identitario viene espresso non dal singolo bene culturale, ma dall'insieme di tali beni (materiali e immateriali) inseriti in un contesto urbanistico, architettonico, artistico e culturale espressivo di un valore di sintesi che trascende il singolo bene e si estende oltre: cioè a piazze, strade ed immobili, ricomprendendovi financo le attività che vi svolgono²⁷.

Ecco perché il centro storico sembra rappresentare un luogo "complesso" ed "articolato", vero e proprio crocevia di interessi pubblici e privati in reciproca tensione e, talvolta, contrapposizione: basti pensare alla tutela dell'ambiente e del paesaggio e alla promozione della cultura, da un lato,

²⁴ Come già osservato, «in assenza di coordinate legislative statali di riferimento sul versante dei beni culturali, i legislatori regionali hanno regolamentato la disciplina delle aree più antiche delle città nell'ambito della materia urbanistica o governo del territorio, cercando di superare i singoli interventi edilizi, per privilegiare una considerazione unitaria dei centri storici. La protezione del centro storico si è venuta progressivamente ad estendere oltre il singolo bene culturale, complesso monumentale, istituto e luogo della cultura, per ricomprendervi il contesto territoriale, paesaggistico e la vita culturale». Cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 73. Sulla pluralità di interessi che convergono nei centri storici l'Autore richiamato cita, tra gli altri, il contributo di L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018. Secondo A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 14, «è (stata), infatti, proprio la variegata congerie della pianificazione di recupero, dapprima limitata agli aspetti edilizi ed urbanistici, successivamente estesa ai profili di riqualificazione e rivitalizzazione (piani integrati di intervento), sino a contemplare, nelle forme molteplici dei piani attuativi cd. "complessi", obiettivi complementari di natura ambientale e sociale, a consentire nei centri storici interventi non episodici e frazionati, idonei a dotarli delle indispensabili opere di urbanizzazione e di standard compatibili con lo stato dei luoghi, sia pure con le deroghe agli standard previste, quasi sempre inevitabilmente, per le zone "A" (e trasferiti in parte nelle adiacenti zone "B")».

²⁵ Cfr. A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 12. L'Autrice citata, in proposito, si è anche espressa in termini piuttosto significativi parlando di "latitanza" delle Amministrazioni: si veda A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 991 ss.

²⁶ Cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 79.

²⁷ Illuminanti sul punto le considerazioni di P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, 2, 2019, 425 ss.

e alle garanzie di libera iniziativa economica, al diritto di proprietà, allo sviluppo del commercio e del turismo, dall'altro, tutti da coordinare e comporre per un auspicato – ed auspicabile – razionale governo del territorio.

3. Il complesso rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Il caso dell'avvento dei piani paesaggistici regionali quale esempio lampante di "eterointegrazione" della disciplina.

Come accennato poc' anzi, la forte relazione intercorrente tra la disciplina urbanistica e quella dei beni culturali in materia di centri storici ha addirittura spinto la dottrina a parlare di "bene culturale urbanistico"²⁸ delineando una categoria giuridica *ad hoc*. Recentemente, con l'avvento della pianificazione paesaggistica regionale, il fenomeno si è ulteriormente acuito grazie a prescrizioni espresse del pianificatore paesaggistico regionale volte chiaramente a "riscoprire" i piani urbanistici attuativi come strumenti essenziali per la tutela e la valorizzazione dei centri storici.

Più in generale, ferma la supremazia gerarchica del p.p.r. sui piani urbanistici quali veri e propri vertici della piramide degli strumenti di pianificazione del territorio²⁹, si rinviene una diffusa tendenza del pianificatore regionale volto a tutelare e proteggere il bene paesaggistico "centro storico" a porre una disciplina di dettaglio – talvolta anche particolarmente invasiva – di chiara natura urbanistica ed edilizia. Si assiste così ad una vera propria "confusione" e "commistione" tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica dove la prima anticipa il contenuto tipico della seconda che si limita ad attuare prescrizioni ed indirizzi del p.p.r. con margini di manovra sempre più ristretti e limitati.

Il tema è certamente meritevole di approfondimento nella sua dimensione sistemica e sistematica: se è vero che ai sensi dell'art. 143, comma 9, del d.lgs. 42/2004, «a far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso» e che «a far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici» la stessa giurisprudenza costituzionale ricorda plasticamente che la primazia dei piani paesaggistici si esplica esclusivamente per quanto attiene al paesaggio, ed è configurata, quale prevalenza settoriale e non generale³⁰.

Coerentemente l'art. 145 delimita l'area di prevalenza alle disposizioni attinenti alla tutela del paesaggio, risultando escluse da questo vincolo gerarchico tutte le prescrizioni dei piani parco non aventi finalità specifica di tutela del paesaggio, in quanto orientati alla tutela dei valori ambientali e naturali presenti. Ed infatti, in un quadro di tutele parallele di interessi differenziati, i beni paesaggistici sono una specie del più ampio genere dei beni culturali³¹.

²⁸ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*, cit., *passim*.

²⁹ Tra le altre, si veda Cons. Stato, Sez. IV, 24 febbraio 2020, n. 1355; Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2015, n. 5658.

³⁰ Cfr. [Corte cost., sentt. 15 dicembre 2010, n. 367](#) e [26 maggio 2010, n. 193](#). In dottrina, A. SOLA, *Il rapporto di primazia dei piani paesaggistici*, Nota a commento di Consiglio di Stato, n. 1355/2020, in [AmbienteDiritto](#), 2020. Più in generale, sulla peculiarità della pianificazione paesaggistica, S. AMOROSINO, *Il concetto giuridico di paesaggio: evoluzione, amplificazione ed indeterminazione*, in *Riv. Giur. Urb. Diritto e Territorio*, 4, 2020, 824 ss.

³¹ Cfr. S. MATTEUCCI CIVITARESE, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in [Aedon](#), n. 3/2005. L'art. 145 rubricato "Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione" prevede: «1. La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali. 2. I piani paesaggistici possono prevedere

Con la novella del 2006 al Codice si ritiene unanimemente che il compito del piano paesaggistico, anche in ragione dell'assorbimento dei beni della legge Galasso al suo interno, sia quello di determinare con esattezza il contenuto del vincolo e di definire nello specifico le regole di tutela, superando la precedente prassi dei c.d. «piani di carta», composti solo di contenuti meramente descrittivi³². Del resto, la laconicità della legge è particolarmente evidente, limitandosi l'art. 142 all'apposizione del «peso» senza null'altro disporre.

L'esigenza di garantire a livello regionale tutele e valorizzazioni adeguate ai beni paesaggistici si risolve nella prefigurazione, a monte, di regole e criteri uniformi di redazione del piano vincolanti per tutte le regioni, alle quali sono comunque riservate le successive scelte di merito³³. Il piano paesaggistico, munito di contenuti conoscitivi, propositivi e prescrittivi, viene pertanto ad

misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico. 3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. 4. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo. 5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

³² La dottrina è sull'argomento particolarmente nutrita. Con riferimento alla pianificazione prevista dal «nuovo» Codice, A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, (curr.), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, 271 ss., 302, laddove l'Autore osserva: «il nuovo codice, in una crescente preoccupazione per il degrado incalzante dei valori paesaggistici, ha inteso attribuire una rilevanza primaria ai piani paesaggistici configurandoli come lo strumento fondamentale per la protezione, valorizzazione e gestione del paesaggio, affidandoli alla competenza regionale. Oltre che per l'articolazione dei contenuti dispositivi (sviluppata nell'art. 143), la norma di principi sulla pianificazione paesaggistica (art. 135, novellato dal d.lgs. n. 157/2006 nonché dall'art. 2 d.lgs. n. 63/2008) si segnala per due profili innovativi, quello dei contenuti e quello dell'ambito territoriale. Sotto il primo profilo, i piani paesaggistici vengono a ricomprendere tutte le tipologie di beni paesaggistici e non più, come nel previgente regime, i soli bene *ex lege* individuati, e anzi il piano stesso può diventare strumento di individuazione (art. 134, lett. c). Sotto il secondo profilo, novità di rilievo è l'estensione della pianificazione paesaggistica a tutto il territorio regionale, laddove invece il testo unico del 1999 poneva l'obbligo di adozione del piano solo in relazione alle aree vincolate per legge e non anche per le aree dichiarate di notevole interesse pubblico. L'indicazione normativa si poche chiaramente nella prospettiva, ormai acquisita, che tutto il territorio è paesaggio (Predieri) e conseguentemente risulta confermato l'assunto che solo la pianificazione consente, a regime, una considerazione complessiva degli aspetti di tutela e di valorizzazione nel tempo dei beni paesaggistici sul territorio (Urbani)». Circa gli strumenti di pianificazione paesaggistica, cfr. altresì, M. FILIPPI, *Piano paesaggistico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XI, 1996, 195 ss.; G. SEVERINI, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in F. BASSI, L. Mazzaroli (curr.), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, 101 ss.; S. AMOROSINO, *I piani paesaggistici*, in V. Piergigli, A. L. Maccari (curr.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 1113 ss.; ID., *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 434 ss.; G.F. CARTEI, *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio della funzione amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, II, 19 ss.; M. LIPARI, *Il nuovo regime dei vincoli nella legislazione sul paesaggio*, in *Giust. amm.*, 2006, 262 ss.; P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio* (a cura di A. Crosetti), cit., 513 ss.; S. AMOROSINO, *Piani paesaggistici e concetti giuridici indeterminati: le "aree compromesse e degradate" e gli "ulteriori contesti" di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, IV, 115 ss.; G.F. CARTEI, *Il governo del territorio e l'amministrazione del paesaggio*, in G. De Giorgi Cezzi, P. Portaluri (curr.), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2015, 379 ss.

³³ Cfr. A. ANGIULI, *Commento all'art. 143*, in A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi (curr.), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 375.

assumere la valenza di uno strumento cruciale nella protezione del paesaggio volto, da un lato, a superare la genericità della legge (leggasi, del vincolo apposto in forza di legge) e, da un altro lato, ad arginare la discrezionalità dell'autorità amministrativa chiamata concretamente al rilascio del titolo abilitativo.

L'art. 143 rubricato "Piano paesaggistico" prevede espressamente che tra gli elementi dell'elaborazione dello strumento di pianificazione preposto al presidio del paesaggio debba essere prevista una «ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell' articolo 142, una loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché una determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione (cfr. art. 143, comma 1, lett. c)». Una tale disposizione assume dunque un valore estremamente significativo con riferimento ai centri storici posto che, come detto, la materia si caratterizza per una certa difficoltà nell'esatta individuazione delle aree interessate e, quindi, vincolate.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 143 cit., il piano può prevedere: «a) la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale; b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146». Peraltro, ai sensi del successivo comma 5, «l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al comma 4 è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4»³⁴.

La norma prevede, dunque, un regime semplificato in cui la conformità degli interventi alla strumentazione di pianificazione (paesaggistica e urbanistica) avviene nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio nonché la possibilità di individuare delle zone "franche" che, per la loro oggettiva compromissione, comportano una vera e propria liberalizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione. In entrambe le fattispecie il piano paesaggistico sembra poter significativamente incidere sulla concreta gestione del vincolo apposto delegandolo al Comune, nel primo caso e, alleggerendolo, nel secondo. A ben vedere tali disposizioni paiono assumere una valenza tutt'altro che trascurabile proprio per la gestione dei centri storici, soprattutto in ipotesi di aree degradate o compromesse, consentendo meccanismi di semplificazione certamente meritevoli di sperimentazione³⁵.

³⁴ Ai sensi dei commi successivi dell'art. 143: «6. Il piano può anche subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 4, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate. 7. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui al comma 4, lettera a), siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e che l'accertamento di significative violazioni delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni. 8. Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti. 9. A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici».

³⁵ Come acutamente osservato, il problema della disciplina dei limiti connessi alla presenza di vincoli non è di rilevanza secondaria. L'art. 142, infatti, prevede l'esistenza del vincolo, ma lascia un'incertezza normativa in merito alla determinazione puntuale di quali sono esattamente le conseguenze degli stessi, rischiando di creare una sorta di limbo normativo e di eccessiva discrezionalità degli organi competenti al rilascio di autorizzazioni su tali territori, andando inoltre ad incrementare il contenzioso in merito, permettendo valutazioni estremamente eterogenee tra loro,

L'ultimo comma dell'articolo 143 come detto sancisce la c.d. supremazia del piano paesaggistico rispetto alle altre forme di pianificazione.

L'attività del pianificatore si pone dunque come articolata e complessa, espressione di una funzione ricognitiva, di prevenzione dei rischi, di recupero e riqualificazione, di determinazione di obiettivi di qualità e di sviluppo sostenibile da raggiungere; nel suo voler salvaguardare le esigenze di crescita dell'economia locale, la pianificazione regionale individua sostanzialmente "indirizzi" e "prescrizioni" e per i progettisti dei piani territoriali ordinari e dei piani urbanistici locali.

Fermo quanto sinora detto, nel caso degli insediamenti storici, si registra nondimeno una vera e propria "ansia nel provvedere"³⁶ del pianificatore paesaggistico regionale il quale, lungi dallo svolgere un'attività meramente ricognitiva e compilativa preordinata alla tutela del bene culturale "paesaggio", si distingue assai di frequente per una normativa di dettaglio che sembra trascinare i confini del Codice per invadere quelli dell'urbanistica e, financo, dell'edilizia.

Il "modello" proposto nella stragrande maggioranza dei p.p.r. risulta sostanzialmente rappresentato da un blocco di disposizioni volte a valorizzare la pianificazione attuativa, sia essa nella forma del piano particolareggiato, sia essa quella del piano di recupero la cui approvazione rappresenta la condizione minima essenziale per consentire interventi edilizi che vadano al di là della mera manutenzione ordinaria e straordinaria, del restauro, del risanamento conservativo ovvero della ristrutturazione edilizia interna secondo le canoniche definizioni dell'art. 3 del d.p.r. 6 giugno, n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, TUA. Sicché, a p.r.g.c., vigente – che, comunque, i Comuni hanno l'onere di adeguare allo strumento sovraordinato – restano possibili solo interventi edilizi "leggeri" tenuto comunque conto delle perimetrazioni riportate nella cartografia del p.p.r.

Tra gli altri, nel panorama nazionale, due casi spiccano per una particolare attenzione al delicato rapporto tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica ossia il caso piemontese e quello sardo; ma se nel primo, il "riparto di competenza" nell'esercizio delle diverse funzioni sembra adeguato e corretto, esercitando il pianificatore paesaggistico la propria supremazia gerarchica sul pianificatore urbanistico con indirizzi e prescrizioni chiaramente di matrice "culturale", nel secondo così non sembrerebbe, alimentando alcuni dubbi e perplessità di sistema.

Le norme di attuazione del p.p.r. del Piemonte³⁷ dedicano al tema l'art. 24 rubricato "Centri e nuclei storici" quali testimonianze del valore storico e documentario e dell'identità culturale regionale. Tra le "direttive" del piano si legge espressamente che in «sede di adeguamento al p.p.r. ai sensi dell'art. 46 comma 2, i piani locali anche in coerenza con le indicazioni del p.t.r. e dell'articolo 24 della l.r. 56/1977: [...] a. verificano le perimetrazioni dei centri e nuclei storici individuati nei piani regolatori vigenti, motivando eventuali scostamenti da queste ultime sulla base di rilievi, analisi critiche e valutazioni che approfondiscano gli studi e le documentazioni prodotte per il p.p.r. (...); b. definiscono, anche con l'ausilio degli strumenti di cui all'articolo 5, comma 1, una disciplina di dettaglio che assicuri la conservazione e la valorizzazione: (...)»³⁸; c.

ad esempio in tema di pianificazioni comunali. Così P. URBANI, *Commento all'art. 142*, in M. Cammelli (cur.), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 572 ss.

³⁶ Circa la c.d. "ansia del provvedere", pressoché obbligato il rinvio a R. FERRARA, *Introduzione allo studio del diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2014, *passim*, laddove richiama le fondamentali tesi di Elio Casetta.

³⁷ Il p.p.r. è stato approvato con d.g.r. n. 233-35836 del 3.10.2017, consultabile sul [sito](#) istituzionale della Regione.

³⁸ Tra la disciplina di "dettaglio", si prevede alla lettera b) del comma 5, la conservazione e la valorizzazione: «I. della morfologia di impianto dei centri e degli aspetti di interazione tra sistemi storico-territoriali alla scala locale, riferiti alla viabilità di connessione, alla intervisibilità, alle relazioni con elementi isolati costruiti o naturali; II. delle specificità delle strutture in relazione agli aspetti geomorfologici del sito, alla giacitura d'impianto, agli elementi rilevanti del contesto, all'accessibilità; III. delle specificità delle strutture in relazione agli elementi storicamente rilevanti di cui al comma 2; IV. delle tipologie edilizie, della tessitura degli involucri edilizi e dei caratteri tipizzanti che connotano il patrimonio costruito; V. degli elementi di valenza paesaggistico-percettiva, citati da fonti storiche,

tutelano gli spazi urbani e i complessi urbanistici di particolare valore storico-architettonico (...); d. tutelano i valori storici e architettonici del patrimonio edilizio».

Sempre secondo l'art. 24 cit., comma 5, lett. d), una siffatta tutela si deve esprimere attraverso la «definizione dei tipi di interventi edilizi consentiti all'interno dei centri e nuclei storici, in coerenza con le indicazioni di cui alla lettera b. (...)»³⁹ ovvero «l'identificazione delle aree da assoggettare a piano particolareggiato o piano di recupero per gli ambiti che necessitino di riqualificazione complessiva, assicurando in tali aree la coerenza degli interventi con gli schemi aggregativi originari dell'edificato, gli allineamenti, l'articolazione e il dimensionamento piano-volumetrico, i rapporti tra pieni e vuoti, l'orientamento delle coperture, i materiali e i cromatismi tipici del luogo».

Risulta dunque evidente nel caso ora esaminato l'equilibrio assicurato tra l'esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica rispetto a quella urbanistica: assai significativamente, ad esempio, si consideri la concreta definizione dei tipi di interventi edilizi consentiti all'interno dei centri e nuclei storici.

Il p.p.r. della Sardegna⁴⁰ disciplina le "Aree caratterizzate da insediamenti storici" agli art. 51, 52 e 53 delle n.t.a. rispettivamente dedicati alle "definizioni", alle "prescrizioni" e agli "indirizzi"⁴¹ prevedendo in apertura una prescrizione di ordine generale ossia che «fino all'adeguamento dei piani urbanistici comunali al p.p.r., nelle aree caratterizzate da centri e nuclei storici, tenuto conto delle perimetrazioni riportate nella cartografia del p.p.r., sono consentiti: a. per i Comuni non dotati di piano particolareggiato, unicamente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo ai sensi dell'art 3 d.p.r. n 380/2001, nonché di ristrutturazione edilizia interna; b. per i Comuni dotati di Piano Particolareggiato, possono essere realizzati gli interventi ivi consentiti, previa verifica di conformità con quanto previsto nei successivi commi del presente articolo».

Palpabile, dunque, si pone il rimando alla strumentazione attuativa, rimando peraltro inteso in chiave apertamente e vigorosamente sollecitatoria ai Comuni.

La norma prosegue a chiarire i fattori di cui i pianificatori urbanistici debbono tenere conto nell'adeguamento degli strumenti urbanistici, provvedendo a verificare ed integrare le perimetrazioni degli insediamenti storici, come delimitati dal p.p.r., e individuando in modo dettagliato i tessuti di antica e prima formazione⁴².

Ma se tali "prescrizioni" si presentano assolutamente coerenti e adeguate rispetto alla natura e all'essenza del piano paesaggistico, perplessità destano le disposizioni successive, disposizioni che sembrano distinguersi per una invasività edilizia ed urbanistica a dir poco eccessiva.

quali scenari e fondali, visuali, fulcri prospettici progettati, assialità viarie significative, limiti e bordi di insediamenti di antico impianto, come meglio specificato agli articoli 30 e 31».

³⁹ Ponendo, la disposizione in parola, «particolare attenzione a: - evitare l'inserimento di apparati tecnologici esterni agli edifici che non rispettino il criterio del minimo impatto visivo e del buon coordinamento con le linee architettoniche della costruzione, evitando in ogni caso inserimenti visibili da spazi pubblici a rilevanza paesaggistica; - evitare l'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili collocate su copertura in posizione tale da interferire con le visuali principali e panoramiche o tali da essere visibili da spazi pubblici aventi rilevanza paesaggistica; - evitare interventi che alterino le caratteristiche tipologiche e compositive, fatti salvi quelli rivolti alla conservazione o alla riqualificazione e valorizzazione degli edifici storici, anche attraverso la demolizione di parti, elementi o strutture di recente realizzazione estranei alle caratteristiche storiche-tipologiche del complesso, o irrimediabilmente compromesse sotto il profilo strutturale».

⁴⁰ Cfr. l.r. 25 novembre 2004, n. 8, consultabile sul [sito](#) istituzionale della regione.

⁴¹ Cfr. art. 51 e 52.

⁴² L'art. 52, comma 2, richiede l'analisi dei seguenti fattori «a) quadro geografico: orografia, idrografia, rapporto con gli elementi naturali, giaciture; b) funzioni e ruoli nelle reti insediative territoriali; c) margini, eventualmente fortificati; d) assi e poli urbani; e) caratteri dell'edificato, tessuti e tipologie edilizie; f) presenza di complessi e manufatti di carattere emergente e monumentale; g) presenza di verde storico, parchi, giardini e ville, slarghi e piazze; h) caratteri, significatività, rappresentatività e fruibilità dello spazio pubblico, delle sue superfici e dell'arredo urbano; i) stato di conservazione del patrimonio storico; j) criticità in atto, problemi di recupero e riuso emergenti».

Particolarmente tranciante di pone il terzo comma dell'art. 51 laddove si prevede laconicamente che «gli interventi sui tessuti edilizi e urbani che conservano rilevanti tracce dell'assetto storico devono essere rivolti esclusivamente alla riqualificazione ed al recupero, mediante: a) manutenzione ordinaria e straordinaria b) restauro e risanamento conservativo, c) ristrutturazione edilizia interna». Inoltre, secondo il successivo comma 5, «qualora in sede di adeguamento dello strumento urbanistico comunale si dimostri che, nei perimetri storicamente identificati, parti dell'assetto urbano, dell'impianto fondiario e dei tessuti degli isolati, nonché dei caratteri tipologici e costruttivi siano stati profondamente alterati e risultino non riconoscibili, lo stesso strumento deve prevedere misure atte a garantire la riqualificazione dei tessuti modificati con un complesso di regole insediative, [...]. In particolare, per le unità edilizie ed i tessuti sostituiti in tempi recenti, dovranno prevedersi interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica che per densità, rapporti di pieni e vuoti, altezze, allineamenti e affacci risultino coerenti e non pregiudizievoli delle preesistenze».

Seguono poi numerose ulteriori disposizioni dedicate, tra l'altro, alle possibili forme di riuso del bene (comma 6), alle destinazioni d'uso del patrimonio edilizio esistente con una disciplina dello stesso mutamento in relazione all'incentivo delle attività culturali, commerciali, artigianali, turistiche, direzionali, etc. (comma 7), alle aree libere frutto di demolizione di organismi preesistenti (comma 8), alle ricostruzioni (comma 9), alle caratteristiche e alle tecniche costruttive (comma 12)⁴³.

Ebbene, se anche il terzo articolo del p.p.r. sardo dedicato ai centri storici ossia l'art. 53 pone al pari del primo (il 51) "indirizzi" al pianificatore urbanistico assolutamente pertinenti e coerenti con la propria natura e la propria essenza ovverosia delle indicazioni di massima per il governo del territorio in un'ottica squisitamente ambientale e paesaggistica-culturale⁴⁴, è proprio l'art. 52 a caratterizzarsi per una portata eccessivamente invasiva delle altrui competenze⁴⁵.

⁴³ Particolarmente di dettaglio si pone la disciplina dei c.d. villaggi minerari e industriali a matrice storica: «nei villaggi minerari e industriali a matrice storica, la cui peculiarità della genesi, la dinamica morfologica e tipologica che ne ha caratterizzato il processo formativo e la eventuale precarietà strutturale connessa all'edificazione stratificata nel tempo, nel rispetto dell'impianto morfologico, del rapporto volumetrico e percettivo con il contesto naturale, sono possibili: a. interventi di recupero, di riqualificazione e di ristrutturazione dei siti, anche con modificazione delle destinazioni d'uso dei singoli edifici; b. demolizioni di corpi di fabbrica la cui genesi sia marginale rispetto all'impianto principale; c. demolizione e ricostruzione, anche non strettamente filologica, di fabbricati le cui condizioni statiche ne impediscano il recupero e il cui impianto strutturale non sia compatibile con le nuove destinazioni d'uso. 15. Gli interventi di cui al comma 14 sono consentiti previa approvazione di piano particolareggiato, o bando pubblico di progettazione e trasformazione esteso all'intero comparto, che analizzi la genesi storica del sito, le sue condizioni strutturali, lo stato di inquinamento dei luoghi, i relativi interventi di bonifica e che sia corredato da un piano socioeconomico che motivi il recupero e le ristrutturazioni proposte. Il piano particolareggiato o il bando pubblico dovranno prevedere idonee soluzioni architettoniche per i fabbricati di cui non si propone la conservazione, la ricostruzione filologica o la demolizione e deve garantire il rispetto dell'impianto morfologico e del rapporto volumetrico e percettivo con il contesto naturale» (cfr. comma 14 e 15, art. 52).

⁴⁴ Si parla, ad esempio, di "aspetto ambientale" e "paesaggio urbano", di "disegno e trama originaria del tessuto", di riduzione e/o eliminazione del traffico veicolare, di eliminazione di "elementi incongrui", di cartellonistica ed insegne pubblicitarie, di illuminazione e pavimentazione pubblica, di elementi di arredo urbano, di partecipazione sociale, etc. Giova in questa sede richiamare, infine, il comma n. 3 e n. 4 dell'art. 53 secondo i quali: «I Piani urbanistici comunali possono prevedere operazioni di demolizione parziale o totale, con o senza ricostruzione, per gli interventi edilizi incompatibili con la conservazione e la corretta e adeguata fruizione delle preesistenze storiche, o per quelli che ostruiscano visuali determinanti per la stessa fruizione del bene e ne snaturino l'identità. 4. Il regolamento edilizio disciplina compiutamente gli spazi privati di pertinenza storica-mente e tipologicamente riscontrabili, quali corti e porticati, determinando opportune misure di salvaguardia».

⁴⁵ Peraltro, circa la coerenza tra p.p.r. e p.r.g., si rinviene una giurisprudenza piuttosto rigorosa la quale all'insegna del principio di supremazia del primo sul secondo, è solita cassare qualsivoglia tentativo di fuga in avanti del pianificatore urbanistico comunale. Tra le altre, proprio con particolare riferimento al caso sardo, si veda TAR Sardegna, sez. II, 4 febbraio 2019, n. 75, in *Foro Amministrativo*, 2019, 2, 340, in materia di variante al piano particolareggiato conforme al piano paesaggistico regionale.

Scorrendo l'articolo viene naturale domandarsi in cosa concretamente consista il potere di pianificazione urbanistica residuo in capo ai Comuni i quali, a ben vedere, anziché esercitare una potestà primaria tipicamente discrezionale⁴⁶ sembrano doversi limitare a recepire pressoché acriticamente nella propria strumentazione deputata al governo del territorio non solo principi ma anche prescrizioni dalla chiara valenza urbanistica ed edilizia. Assai significativo sul punto si pone il caso delle categorie e degli interventi edilizi che trovano talvolta in sede di p.p.r. una disciplina a dir poco assorbente, come nel caso del piano sardo poc'anzi richiamato.

Ma se è vero che il contenuto tipico del p.r.g. si sostanzia nella zonizzazione ossia nella suddivisione del territorio comunale in ambiti omogenei (ossia in macro-aree morfologicamente o funzionalmente uniformi), a ciascuno dei quali viene associata una disciplina regolatoria compiuta degli usi, delle destinazioni e delle possibilità di trasformazione⁴⁷, e che l'urbanistica contemporanea si riferisce al territorio inteso sempre più come "bene comune" fulcro di fenomeni socio-economico-culturali, fattore determinante nello sviluppo dell'identità e delle potenzialità della Comunità ivi residente⁴⁸, la tracimazione pocanzi evidenziata appare di solare evidenza, suscitando interrogativi sistematici afferenti al rapporto tra i diversi livelli di pianificazione tutt'altro che secondari.

Tracimazione che se in passato risultava comunque un'eccezione, con l'avvento della pianificazione paesaggistica regionale più recente, rappresenta ormai un fenomeno piuttosto consolidato, con una dequotazione del p.r.g.c. ormai "a regime"⁴⁹.

4. (Segue). I ritardi della strumentazione urbanistica attuativa. Alcune spigolature giurisprudenziali.

Con riferimento al rapporto tra strumentazione urbanistica generale e strumentazione attuativa sembra recentemente potersi registrare un significativo cambio di passo della giurisprudenza amministrativa chiamata a pronunciarsi su dinieghi o ritardi serbati della pubblica amministrazione su titoli abilitativi edilizi per interventi in centro storico. Il tema è quello dell'assenza del piano

⁴⁶ Circa l'assenza di un vero e proprio limite alla discrezionalità dell'amministrazione pianificatrice, per tutti, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2013, 258 ss. La giurisprudenza sul punto è granitica. Tra le altre, cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 gennaio 2020, n. 153, secondo la quale «il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale, o da una sua variante costituisce estrinsecazione di potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico; tali scelte non sono nemmeno condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante. L'onere di motivazione gravante sull'Amministrazione in sede di adozione di strumenti urbanistici, anche sovracomunali, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei criteri principali che sorreggono le scelte effettuate, potendo la motivazione desumersi anche dai documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica e, più in generale, dagli atti del procedimento. [...] Le scelte di pianificazione urbanistica in quanto caratterizzate da ampia discrezionalità costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità».

⁴⁷ Come ricorda E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in M.A. Cabiddu (cur.), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020, 103, «la tecnica dello zoning riecheggia direttamente i postulati dell'urbanistica razionalista (sintetizzati in forma di manifesto nella Carta di Atene del 1933) e preconizza una marcata "specializzazione" nelle diverse parti della città, ciascuna indicata come piattaforma di una particolare funzione (l'abitare, il lavorare, la vita aggregata, etc.). Lo zoning ha trovato una compiuta definizione (e, nel contempo, una ipostatizzazione) nel già citato d.m. n. 1444/1968, mediante il quale è stato definito un elenco (chiuso) di zone territoriali omogenee».

⁴⁸ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*. cit., che richiama sul punto le Convenzioni Unesco e la Convenzione Quadro di Faro.

⁴⁹ Cfr. il p.t.p.r. del Lazio approvato con d.c.r. n. 5 del 21 aprile 2021, art. 30 rubricato "Paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto".

attuativo in zone in cui il p.r.g. ne richiede necessariamente la presenza e degli effetti che questa assenza riverbera sulla concreta attività edilizia.

Se fino ad un recente passato la giurisprudenza era consolidata nel ritenere legittimo il diniego del rilascio di una autorizzazione in ipotesi di “vacanza”, ad esempio, del piano particolareggiato richiesto dallo strumento generale, più recentemente ha iniziato a scrutinare con maggiore severità le fattispecie stigmatizzando l’inerzia del pianificatore comunale di secondo grado la cui inefficienza finisce per “congelare” nei fatti un’intera zona del territorio comunale.

Tra i casi rimessi con maggior frequenza all’attenzione delle Corti vi è quello del diniego al mutamento di destinazione d’uso di immobili ubicati nel centro storico, motivato con riferimento alla necessità – secondo quanto talora previsto dalle norme tecniche di attuazione del p.r.g. – della preventiva approvazione del piano particolareggiato.

La fattispecie è tutt’altro che astratta o di scarsa applicazione se solo si considerano le recenti tendenze di riconversione dei centri storici per assicurarne la vitalità economica e sociale attraverso la previsione, accanto alle classiche funzioni residenziali, di quelle a queste “connesse” quali gli esercizi commerciali al minuto, l’artigianato di beni e servizi alle famiglie, i pubblici esercizi, gli uffici e gli studi privati, le strutture associative, sanitarie, sociale, religiose, etc. Inoltre, sono le stesse attività culturali, turistiche, dell’artigianato di qualità, dell’ospitalità alberghiera diffusa e tradizionale che sempre con maggior frequenza trovano sede nei centri storici, a richiedere destinazione d’uso degli edifici esistenti al passo con le reali esigenze del tempo.

Secondo gli orientamenti più risalenti, il diniego risultava pacificamente legittimo giacché «le norme di attuazione devono essere interpretate nel senso dell’effettiva volontà della p.a. di escludere un mutamento della situazione esistente, se non previa approvazione dell’apposito piano attuativo, al fine di evitare in quanto possibile una modifica dell’equilibrio urbanistico della zona, per salvaguardare le peculiari caratteristiche del centro storico della città». Una disposizione di tale tenore, secondo la giurisprudenza in parola, «non costituisce né vincolo espropriativo, né vincolo comportante la inedificabilità, trattandosi soltanto di una previsione che – in via meramente transitoria – prevede il mantenimento della situazione preesistente, che risulta giustificata da esigenze obiettive di salvaguardia del tessuto urbanistico della zona di maggior pregio della città»⁵⁰.

A fronte di una siffatta impostazione teorica, impostazione certamente condivisibile sotto il profilo squisitamente generale e formale, si riscontrava assai frequentemente una vera e propria paralisi nella concreta possibilità di intervenire sul tessuto urbanistico del centro storico in ragione della scarsa propensione dei Comuni ad adottare ed approvare gli strumenti di pianificazione urbanistica attuativa.

Proprio per superare una siffatta “paralisi”, quantomeno nei casi di ritardo più patologici, la stessa giurisprudenza, prendendo le mosse dall’efficacia temporale dei vincoli apposti in sede di pianificazione, riconosceva talvolta l’avvenuta decadenza degli oneri di preventiva pianificazione attuativa⁵¹.

⁵⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2005, n. 2965.

⁵¹ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 2 ottobre 1998, n. 2302, in *Riv. giur. Edilizia*, 1999, I, 564, secondo la quale «poiché ai fini dell’applicazione dell’art. 2 l. n. 1187 del 1968, i vincoli procedurali sono equiparabili a quelli cd. sostanziali, siccome diretti all’espropriazione del bene, deve pertanto considerarsi decaduto, per decorso del quinquennio, il vincolo di p.r.g. che nel centro storico di Milano, subordina ogni attività edilizia a piano particolareggiato, a nulla rilevando che detta pianificazione attuativa sia obbligatoriamente prevista dall’art. 17 l. reg. n. 51 del 1975, atteso che né la normativa regionale, né quella regolamentare, possono produrre i loro effetti al di là dei termini stabiliti dalla legge e, quindi, rendere legittimo un comportamento patologico dell’amministrazione che non attui il piano esecutivo entro i termini stabiliti». Nel medesimo solco, TAR Puglia, Bari, sez. II, 26 marzo 2003, n. 1398, in *Foro amm. TAR*, 2003, 1063; TAR Abruzzo, sez. I., 20 febbraio 2006, n. 77, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2, 657; TAR Cagliari, sez. II, 9 marzo 2007, n. 435, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, 3, I, 1179.

Più recentemente, ha peraltro iniziato a farsi strada un orientamento giurisprudenziale che, conscio della endemica resistenza dell'Amministrazione ai propri compiti "esecutivi", mira a sanzionare l'assenza e/o il ritardo dell'esercizio della potestà di pianificazione attuativa. In particolare, di rilevante interesse, si distingue un arresto reso su un contenzioso tra un Comune ed un operatore economico privato legato al diniego alla richiesta di assenso per l'esercizio di attività di somministrazione (o consumo sul posto) opposto dagli uffici comunali eccependo che all'interno del locale condotto in gestione tale destinazione d'uso non esisteva prima dell'approvazione del vigente p.r.g., risalente al 1983. Ciò in quanto, secondo quanto si legge in sentenza, «stante l'attuale regolamentazione urbanistica, all'interno delle varie zone antiche possono ottenere il via libera alla somministrazione solo gli operatori in grado di dimostrare che all'interno del proprio locale tale attività era esercitata prima di tale data, individuando il piano particolareggiato quale unico strumento a cui è affidata la possibilità di ridisegnare i criteri per la concessione di nuove destinazioni d'uso»⁵².

Orbene, il TAR adito in sede di accertamento per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio-inadempimento *ex art.* 31 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 – CPA, serbato dal Comune rispetto ad un atto di diffida del privato volto alla attivazione dell'*iter* finalizzato all'approvazione del piano particolareggiato con relativo obbligo a suo carico di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso⁵³, dopo avere censurato l'inattività del Comune, ha ordinato allo stesso di definire il procedimento entro il termine di 60 giorni pena la nomina di un commissario *ad acta*.

La sentenza rappresenta un caso certamente originale, caso che laddove dovesse trovare consolidamento nel prossimo futuro, potrebbe ingenerare effetti virtuosi nella pubblica amministrazione, notoriamente "a rilento" nella pianificazione urbanistica esecutiva delle nostre città.

6. Osservazioni conclusive

Si è detto che da tempo si auspica una sintesi fra dimensione urbanistica e dimensione culturale di quella particolare porzione del tessuto urbanistico comunale riconducibile alla zona "A". Si è perimenti detto che, se oggi, l'aspetto culturale del fenomeno sembra prevalere ed offuscare quello

⁵² TAR Puglia, Lecce, sez. I, 6 maggio 2020, n. 512.

⁵³ Si legge nelle premesse della decisione, « - l'art. 41 N.T.A. del P.R.G. del Comune di Lecce stabilisce che in tutte le zone del centro storico "è obbligatoria la redazione dei P.P. estesi ai relativi perimetri"; - a sua volta l'art. 42 delle stesse norme tecniche prevede, con riferimento al centro storico, che "nelle more della approvazione dei piani particolareggiati di ciascun settore restano confermate le destinazioni d'uso esistenti prima dell'adozione del P.R.G."; - nel caso di specie, il comune ha già denegato il rilascio del titolo per lo svolgimento dell'attività di somministrazione, nel presupposto che la ricorrente non ha dimostrato che il ridetto uso fosse preesistente alla adozione del P.R.G., sicché, allo stato, "al locale in parola è consentito solo il commercio al dettaglio, ma non l'attività di somministrazione (ovvero vendita per consumo sul posto)"; - ne deriva che "solo l'approvazione del P.P. permetterebbe di assegnare e/o prevedere destinazioni differenti e, quindi, anche l'esercizio della somministrazione per i locali ritenuti non annoverabili tra quelli in cui tale attività era consentita ante 1983"; Considerato che l'unica pretesa effettivamente attivata nel presente giudizio attiene al superamento dell'inerzia del Comune di Lecce nella definizione del procedimento; Considerato che l'art. 41 delle N.T.A. del P.R.G. statuisce l'obbligo di addivenire alla adozione dei P.P. per tutti i settori del centro storico diversi da quelli già regolati dal piano particolareggiato approvato con delibera di C.C. n. 753/1982; Considerato che il Comune di Lecce non ha contestato di essere rimasto inerte nel definire l'istanza della ricorrente, sicché il silenzio dell'ente deve ritenersi comprovato in giudizio; Ritenuto che la ricorrente è senza meno titolare di un interesse concreto ed effettivo alla adozione di un provvedimento espresso in merito all'istanza con cui ha reclamato l'approvazione del piano particolareggiato, e prima ancora di una posizione legittimante rispetto alla definizione del relativo procedimento, quale titolare di un'attività commerciale che insiste nel centro storico; Ritenuta la fondatezza della domanda con cui la ricorrente ha denunciato l'inerzia del Comune di Lecce».

urbanistico, anche grazie all'avvenuta positivizzazione del fenomeno all'interno del Codice, fino ad un recente passato il piano regolatore generale e, per esso, la pianificazione urbanistica attuativa, rappresentava pressoché l'unico baluardo di tutela e di valorizzazione del centro storico.

Da più parti si ritiene che i tempi siano finalmente maturi per una disciplina "di sistema", di una legge *ad hoc* che sappia (finalmente) coniugare e conciliare la protezione del valore culturale e identitario da un lato e la rivitalizzazione, nel senso di vitalità⁵⁴, da un altro lato, muovendosi sul crinale che separa la materia del governo del territorio e quella della tutela e valorizzazione dei beni culturali con l'obiettivo di una compiuta riforma generale.

Se consultando gli atti dei lavori parlamentari si rinvengono solo alcuni timidi tentativi di riforma, perlopiù collocati nel solco del Codice dei beni culturali⁵⁵, sembra dunque ormai improcrastinabile il completamento dell'assetto della potestà legislativa concorrente nell'ambito della materia "governo del territorio" con la determinazione di principi vincolanti per la legislazione regionale in ragione del fatto che la tanto evocata "rigenerazione urbana" debba essere necessariamente intesa anche come rinascita della città storica e, quindi, come pianificazione dell'intero territorio.

Una legge che, nell'ambito di un sistema auspicabilmente orientato alla transizione ecologica, muova finalmente all'insegna del "governo del territorio" intesa nella sua accezione più vera e autentica ossia come espressione di una funzione capace di farsi carico di una pluralità di interessi non solo squisitamente urbanistici ed edilizi, ma anche paesaggistici e culturali.

Ancora recentemente si è visto che interventi del legislatore parcellizzati e frammentanti sulle zone "A" contenuti in provvedimenti legislativi di carattere cumulativo avulsi da riforme di sistema per la complessità e l'interdisciplinarietà sottesa al fenomeno "centro storico", non appaiono assolutamente soddisfacenti. Si pensi alle disposizioni contenute nella c.d. legge quadro in materia di riqualificazione (d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106) ovvero quelle sulla legislazione statale in materia di *housing* sociale (d.l. 28 marzo 2014, n. 47, conv. in l. 23 maggio 2014, n. 80), alle disposizioni sulla ristrutturazione edilizia introdotte dal c.d. "decreto del fare" (d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98) ovvero a quelle sulla manutenzione straordinaria del c.d. "sblocca Italia" (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. con l. 11 novembre 2014, n. 164)⁵⁶.

⁵⁴ Sul concetto di "rivitalizzazione" del centro storico, nel senso di vitalità, intesa come effettiva capacità di vita e non come vissuto occasionale o settoriale, si veda G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?* cit., *passim*.

⁵⁵ Fra essi, come recentemente rilevato, «spicca una specifica proposta di legge a tutela della città storica, presentata nel novembre del 2018. Il testo (AS n. 970, legisl. XVIII) riprende alcune proposte di legge degli anni '90, in particolare del disegno di legge Veltroni, recante "Norme in materia di tutela delle città storiche" che si proponeva di regolare l'attività di recupero e valorizzazione del patrimonio storico urbano, inteso quale bene culturale ed esaltandone il valore storico, artistico e ambientale. Il disegno di legge presentato al Senato prende l'abbrivio dall'aggiornamento del testo del disegno di legge Veltroni, che vincolava *ope legis* tutti i centri storici italiani come individuati dagli strumenti urbanistici comunali, tenendo conto delle modifiche introdotte nel 2001 al Titolo V della Costituzione in tema di urbanistica e tutela dei beni culturali, e dell'approvazione, nel 2004, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il richiamo agli articoli 9 e 117, c. 2 lett. s) della Costituzione, rende esplicito che il disegno di legge si muove nel campo della potestà esclusiva dello Stato in materia di beni culturali, ed in particolare dichiarando i centri storici "beni culturali d'insieme" li sottopone alle misure di protezione e conservazione previste dal Codice dei beni culturali. L'intenzione di dotare le città storiche di una specifica legge che ne regoli la tutela, al di là degli aspetti urbanistici, sembra, oggi, stemperarsi nel più ampio tema della rigenerazione urbana. Il disegno di legge AS 970 è infatti confluito, assieme ad altri, in un più ampio testo unificato sulla rigenerazione urbana, in linea con le disposizioni del *Green deal* europeo, che, come è noto, promuove la sostenibilità e funzionalità degli spazi pubblici e privati nelle città». Così, A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 79.

⁵⁶ Cfr. P. MARZARO, *La semplificazione sproporzionata: procedimenti e interessi alla ricerca di equilibrio e identità. Il caso del testo unico dell'edilizia dopo il decreto cd. Sblocca Italia*, in [GiustAmm](#), n. 1/2015.

Da ultimo – e forse in maniera ancora più illuminante – il riferimento è alle disposizioni introdotte dall’art. 10 della l. 11 settembre 2020, n. 120, Conversione in legge, con modif., del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali” – c.d. Decreto Semplificazioni), rubricato “Semplificazioni e altre misure in materia edilizia” laddove, «al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo» nell’apportare modifiche al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, in chiave spiccatamente semplificatoria, è stato previsto che «nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell’ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela»⁵⁷.

Come facilmente intuibile la critica principale muove sulla scelta del legislatore di richiamare le zone “A” e, dunque, il centro storico “urbanistico” per perimetrare lo spettro applicativo di una norma di semplificazione particolarmente significativa all’insegna di un pregio storico e architettonico meramente ipotetico⁵⁸.

In difetto di un immediato intervento del legislatore nazionale, non solo si verificheranno pericolose fughe in avanti dei legislatori regionali, come peraltro già accaduto⁵⁹, ma sarà la stessa

⁵⁷ Cfr. art. 10, comma 1, lett. a), della l. cit.

⁵⁸ Secondo i principali Ordini degli architetti italiani, l’art. 10 «denota la totale mancanza di conoscenza della materia che si vuole riformare: il riferimento è all’emendamento che prevede limiti alla rigenerazione urbana nelle zone A (individuate dal DM 1444/1968, o a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali) a prescindere dal valore storico-artistico degli edifici. In queste zone, i limiti alla demolizione e ricostruzione, in sostanza, non saranno circoscritti solo agli edifici di pregio e quindi non sarà semplificata la sostituzione edilizia per tutti quegli edifici che, pur trovandosi in un centro storico, non hanno alcun valore, ma sono talvolta abbandonati all’incuria. Avremo dei centri storici congelati nel loro stato attuale: edifici di pregio ed ecomostri posti sullo stesso piano, ecomostri improvvisamente, inaspettatamente ed incredibilmente elevati ad un rango di dignità irreali. Le città italiane verranno ibernare e consegnate al passato»: cfr. al [sito](#) dell’Ordine degli architetti di Milano.

⁵⁹ Il riferimento è ad una legge regionale siciliana recentemente scrutinata dalla Consulta con la [sentenza 26 giugno 2020, n. 130](#). La norma impugnata, ossia l’articolo 3, comma 9, della l.r. n. 24 del 2018, introduce alcune modifiche alla l.r. 10 luglio 2015, n. 13 recante “Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici”. Più nel dettaglio l’art. 3 cit., comma 9, lettere a) e b), prevede: «a) all’articolo 1, comma 2, dopo le parole “normativa vigente” sono aggiunte le parole “salvo l’obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti”; b) all’articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: “5-bis. Nel caso in cui l’amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all’intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l’obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1». La l.r. n. 13 del 2015 contiene all’articolo 2 una nuova definizione delle tipologie edilizie dei centri storici e la previsione che le amministrazioni comunali provvedano ad individuare l’appartenenza dei singoli edifici esistenti a ciascuna tipologia, mediante uno studio di dettaglio dell’intero centro storico promosso dall’ufficio tecnico comunale, seguendo la procedura di cui all’articolo 3 della stessa legge. Lo studio di dettaglio – vero nocciolo della questione – sostituisce lo strumento urbanistico, laddove non sia stato ancora adottato. Il Governo, come detto, aveva impugnato le modifiche introdotte in quanto da un lato, riteneva che esse prevedessero l’obbligo per i comuni di adeguare le norme di attuazione degli strumenti urbanistici attuativi già vigenti per i centri storici ai contenuti della l. n. 13/2015. E dall’altro, perché riteneva che le norme consentissero al singolo privato, «nel caso in cui l’amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio», previsto dalla legge e relativo all’intero centro storico, di sostituirsi al Comune, proponendo una sorta di “studio di dettaglio” circoscritto addirittura alla sola unità edilizia di cui ha la disponibilità e sulla quale vuole intervenire. Ciò ad avviso del Governo rappresentava «un

propulsione del centro storico, cuore pulsante delle nostre città, a pagare un prezzo troppo alto in una stagione di “ripresa e resilienza” così frenetica e gravida di opportunità da cogliere per il “sistema” Paese⁶⁰.

completo superamento delle norme nazionali per le zone omogenee A-centro storico». Argomentazioni nondimeno ritenute non fondate dalla Corte per la quale il sistema normativo derivante dalle integrazioni delle disposizioni regionali può «essere interpretato in modo da prevenire l’insorgere della denunciata antinomia normativa». Cfr. A. PERINI, *Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 130 del 26 giugno 2020*, cit., 76 ss. L’Autore, infine, osserva come «secondo la Corte costituzionale, l’introduzione ad opera della norma impugnata del comma 5 *bis* all’art. 3 della l. 13/2015, non attribuisce al privato la facoltà di effettuare interventi nei centri storici sulla base di uno studio di dettaglio stralcio riguardante anche singole unità edilizie, da trasmettere al comune per l’approvazione. Diversamente, verrebbe compromesso il ruolo che il legislatore statale affida ai comuni e agli uffici tecnici, e verrebbe pregiudicato il valore del centro storico come bene unitario, “che sarebbe ad ogni modo scalfito dalla possibilità di pianificare gli interventi immobiliari in base a studi stralcio relativi a uno o più comparti, avulsi dal loro contesto”. (punto 6.4 cons in dir.). La Corte con sentenza interpretativa di rigetto offre una lettura della disposizione legislativa che così evita il contrasto, paventato dal Governo, con i principi costituzionali. Il sistema normativo derivante dall’integrazione operata (...) è compatibile con la Costituzione laddove si consideri che la facoltà del privato di proporre lo studio di dettaglio stralcio è attivabile nell’eventualità che l’amministrazione non abbia adempiuto agli obblighi previsti dalla l. regionale del 2015. La proposta del privato riguardante determinate unità edilizie sulle quali intende effettuare interventi, compresi quelli di ristrutturazione, è utile ad azionare il procedimento per l’adozione dello studio di dettaglio, rimanendo fermi i poteri di valutazione e controllo che la legge attribuisce agli organi tecnici e politici. In altri termini, solo assegnando al privato il ruolo di pungolo dell’amministrazione inerte, la disposizione, seguendo l’interpretazione della Consulta, viene incanalata nell’alveo della costituzionalità. L’iniziativa del privato dà avvio al procedimento di approvazione dello studio di dettaglio, senza modificarne l’oggetto e può essere accolta solo se si accerta che la tipologia immobiliare individuata, tenuto conto del contesto in cui si inserisce, è quella corretta, potendo fare parte del più esteso studio, che il Comune ha l’obbligo di effettuare secondo le procedure previste, e che, nel caso, realizza anche a fronte di una iniziativa limitata ad un singolo edificio o comparto edilizio. Solo questa lettura consente alla Corte di affermare che “non si può comunque addebitare alla norma denunciata (...) di aver svuotato le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica» né di aver indebolito il ruolo della Soprintendenza dei beni culturali”». L’Autore conclude le proprie riflessioni osservando acutamente come «la Corte offre un’interpretazione della disposizione impugnata compatibile con la Costituzione, ma lontana dalle intenzioni dell’assemblea legislativa siciliana, volte al superamento dei vincoli della disciplina urbanistica, all’accelerazione delle procedure e soprattutto al rilancio del mercato edilizio. Si tratta di finalità apertamente dichiarate nella relazione di accompagnamento alla legge del 2015, di cui la disposizione impugnata costituisce un’integrazione al fine di rendere ancora più agevole il raggiungimento degli obiettivi citati». La vicenda appare a dir poco illuminata relativamente alla endemica difficoltà di piani particolareggiati esecutivi, difficoltà che negli anni ha di fatto, se non congelato, quantomeno ingessato un razionale sviluppo urbanistico dei centri storici, sviluppo in un’ottica costituzionalmente orientato ossia inteso come tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio esistente.

⁶⁰ Per avere un’idea della “eccezionalità” e della “straordinarietà” del momento, si vedano gli illuminanti contributi pubblicati nell’ambito degli Atti del Convegno AIPDA “*Next generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*”, al sito dell’[Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo](#). Tra gli altri, si veda l’intervento di L. CASINI, *Introduzione generale sul PNRR* e di R. FERRARA, *L’Ambiente*.

Matteo Timo**Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità**

SOMMARIO: 1. Considerazioni di carattere introduttivo. – 2. I centri storici tra urbanistica e patrimonio culturale. – 3. (*Segue*) Centri storici e patrimonio culturale. – 4. Problematicità insite nella nozione di centro storico e sua possibile immaterialità – 5. (*Segue*) L'impraticabilità del vincolo di destinazione per le attività tradizionali nei centri storici. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni di carattere introduttivo

La presente relazione, nella scia di quelle che l'hanno preceduta, muove nel senso di prendere in esame taluni aspetti dei centri storici, quali entità che non hanno ancora ottenuto una puntuale collocazione sistematica entro le categorie del diritto amministrativo: in particolare, si vuole evidenziare come il centro storico¹, ma più correttamente – come si avrà modo di chiarire nel prosieguo del contributo – la parte più risalente dell'agglomerato urbano, sia una nozione che tuttora si spartisce tra il diritto urbanistico e la legislazione per i beni culturali, senza che nessuna delle due discipline amministrativistiche sia in grado di fornirne una definizione puntuale e, tantomeno, una regolazione esaustiva o anche solo esaurirne la trattazione a livello teorico.

Da quanto si è scritto appare, pertanto, come il centro storico assuma un carattere spiccatamente interdisciplinare², tenuto altresì conto che se la scienza giuridica non ha saputo darne una compiuta definizione, parimenti sono numerose, come si è visto assistendo agli interventi di questo seminario, le discipline storiche, artistiche e ingegneristiche che contribuiscono ad un miglior inquadramento della tematica³ e che, d'altro canto, sono imprescindibili per le attività di conservazione e di trasmissione alle generazioni future del tessuto urbanistico-architettonico delle nostre città.

Focalizzando l'attenzione sul diritto amministrativo, oltre alle nozioni di diritto urbanistico, emergono alcuni istituti della legislazione per i beni culturali che appaiono di primario interesse per una migliore comprensione di quanto si esporrà nelle pagine seguenti. In tal senso, giova dapprima ricordare che la vigente disciplina dei beni culturali, di cui al d.lgs. n. 42/2004⁴ – dettata

¹ Numerosi sono i contributi, anche di taglio monografico, che hanno preso in considerazione la tematica dei centri storici. Fra questi, oltre a quelli che saranno richiamati nel prosieguo, sia consentito rammentare: M.S. GIANNINI, *Legislazione urbanistica e competenze regionali sui centri storici*, in *Futuribili*, 1973, 56-57; F. SALVIA, *Dal risanamento al restauro conservativo dei centri storici: riflessi sulla strumentazione urbanistica*, in *Foro amm.*, 1973, 3, 23 ss.; F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 1977 ss.; F. BENVENUTI, *I centri storici: problema giuridico?* in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1977, 1 ss.; G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983; T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, 84 ss.; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Legislazione e problemi*. Genova, 1996; G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Milano, 1997; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Nuovi problemi*, Genova, 1998; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 124 ss.

² Di recente è stato osservato che «Si tratta di una questione polivalente» e che «È dunque sorprendente che il legislatore ad oggi non abbia ancora accolto una definizione univoca, che potrebbe offrire un importante contributo di razionalizzazione delle diverse istanze ravvisabili» (A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 2, 507-508).

³ A tal riguardo, le considerazioni di C. DE SETA, *La vaghezza del concetto di centro storico*, in S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, cit., 145 ss.

⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137". Diffusamente, F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, cit., 39 ss.

in attuazione dell'art. 9 della Costituzione⁵ –, trova il suo punto focale nel “patrimonio culturale”, a sua volta bipartito nelle due fondamentali componenti dei “beni culturali” e dei “beni paesaggistici”.

Benché quanto riportato sia noto, non si ritiene superfluo rammentare come l'art. 2 del D.Lgs. n. 42/2004 (di seguito anche “codice dei beni culturali e del paesaggio” o, più semplicemente “codice”) – nell'evidente intento di tradurre in legislazione ordinaria il precetto costituzionale di cui all'art. 9, ove si menziona il «paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» – si pone nel senso di fornire, con una terminologia al passo con i tempi, un unico collettore costituito dal “patrimonio culturale”, entro il quale devono trovare posto tutte le evidenze storiche e artistiche del Paese.

Il dato, se può apparire scontato, alla prova dei fatti non è tale, dal momento che se si vuole ragionare di “centro storico” in termini culturali in senso stretto – ossia riconducibili alla sistematica del codice del 2004 – si deve necessariamente fronteggiare la circostanza per cui il medesimo centro storico deve rientrare in una, o in entrambe, delle due tipologie che costituiscono il patrimonio culturale, vale a dirsi i beni culturali e i beni paesaggistici.

In aggiunta a ciò, occorre rammentare, come si avrà modo di meglio chiarire, che la qualificazione “culturale” del centro storico non scioglie o, quantomeno, non è in grado di recidere i legami con l'urbanistica, tali per cui questa parte dell'agglomerato – sia esso inteso come “centro storico culturale” o come “centro storico urbanistico” – è pur sempre un fenomeno che incide su un certo ambito spaziale e che comporta in ogni caso delle ricadute in sede di “governo del territorio”.

Rimarcato tutto ciò, per le finalità di questo contributo, preme osservare come, sia che il centro storico resti un fenomeno urbanistico, sia che esso concerna i beni culturali, sia ancora che esso ricada nei beni paesaggistici, la sua natura giuridica conserva un carattere di evidente materialità⁶. Quanto scritto appare lampante alla luce della disciplina codicistica del patrimonio culturale⁷, giacché l'art. 2 espressamente statuisce che i beni culturali sono «cose immobili o mobili» (comma 2) e che i beni paesaggistici sono «immobili» e «aree». Ne deriva il carattere tangibile del patrimonio culturale italiano quale scelta di fondo del legislatore del 2004, invero nella piena osservanza della tradizione giuridica italiana, posto che tale caratteristica era condivisa tanto dalle leggi Bottai del 1939⁸, quanto dalle dichiarazioni della “Commissione Franceschini”⁹.

Quanto da ultimo riportato nella prospettiva della sola normativa italiana, della quale, ad ogni buon conto, è doveroso rammentare, allo stato attuale, la piena vigenza. Tuttavia, non è possibile

⁵ Espressamente l'art. 1, comma 1, del codice del 2004 statuisce che «In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice».

⁶ Per un approccio critico alla materialità che connota il patrimonio culturale, si richiama A.L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale: una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *La Ricerca Folklorica*, 2011, n. 64 “Beni immateriali La Convenzione Unesco e il folklore”, 55 ss. Più di recente si ricorda la ricostruzione di F.E. GRISOSTOLO, *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in *DPCE*, 2018, 3, 723 ss.

⁷ In senso ampio, circa le ricadute sul piano dell'organizzazione amministrativa derivanti da una siffatta nozione di patrimonio culturale, si veda l'analisi di recente compiuta da P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 2019, 4, 697 ss.

⁸ Rispettivamente l. 1° giugno 1939, n. 1089, recante “Tutela delle cose d'interesse artistico o storico”, e l. 29 giugno 1939, n. 1497, recante “Protezione delle bellezze naturali”.

⁹ Di cui alla l. 26 aprile 1964, n. 310, istitutiva della “Commissione d'indagine per la tutela delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio”, presieduta dall'On. Francesco Franceschini. I risultati dei lavori della Commissione sono stati pubblicati dalla *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1966, 119 ss.). Cfr., *ex multis*, G. CORSO, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, 1981, 82 ss., nonché M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 4 ss., e S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, 156 ss. Più di recente, si veda anche G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, in *Aedon*, 2016, 3.

esimersi dal dare atto di un fervido movimento sociale proteso a rinvigorire tutti quegli studi che si erano focalizzati sulla possibilità di dare cittadinanza alla componente immateriale del patrimonio culturale. Con l'attributo "immateriale", in questa sede, non si vuole certo intendere un richiamo alle mere attività culturali, di cui la dottrina ha da tempo chiarito la finalità produttiva di nuova cultura¹⁰, e nemmeno si ha il proposito di riferirsi alla dimensione immateriale propria di ciascun bene culturale, quale espressione di valori storico-artistici del sostrato materiale della cosa che costituisce il bene. All'opposto si ha l'intendimento di riferirsi a quella congerie di correnti che si pongono nel senso di attribuire valenza culturale a entità puramente immateriali, libere in altri termini da una testimonianza tangibile. Correnti che si sono tradotte in tentativi di ampliare il novero dei beni culturali, in Italia, ma soprattutto per il tramite di accordi internazionali, quali le due convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali¹¹ e, più recentemente, la Convenzione di Faro¹².

Anche i centri storici, come si avrà modo di meglio approfondire nel prosieguo, risentono di questa tendenza.

2. I centri storici tra urbanistica e patrimonio culturale

Esposte le premesse di cui sopra, è possibile addentrarsi in un esame più approfondito delle implicazioni culturali dei centri storici. Come si è osservato nelle relazioni precedenti, il centro storico rinviene un richiamo nel codice dei beni culturali¹³ all'art. 52, ma si è anche potuto rilevare come il concetto giuridico sia stato conosciuto, in primo luogo, sotto il profilo urbanistico¹⁴.

Invero, le due dimensioni non sono per nulla separate, nonostante la Costituzione distingua, anche dopo la riforma del titolo V¹⁵, tra "Governo del territorio" e "tutela - valorizzazione" del patrimonio culturale. Non a caso, la normativa di rango primario, da lungo tempo, tende ad accomunare le due tematiche, prima di tutto nella prospettiva storica, tanto è vero che la prima regolazione organica del patrimonio storico-artistico e del paesaggio (di cui alle menzionate leggi Bottai del 1939) risulta pressoché coeva alla promulgazione della legge urbanistica fondamentale del 1942¹⁶: si tratta di una storia comune di disapplicazione e di riscoperta, con pesanti ricadute, sui centri storici¹⁷.

¹⁰ Cfr., in generale, S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 177 ss.

¹¹ [Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale, adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 2003](#) e la [Convenzione per la Protezione e Promozione della Diversità delle Espressioni Culturali, adottata dall'UNESCO nel 2005](#). Il principale richiamo normativo nella legislazione nazionale è l'art. 7-bis del d.lgs. n. 42/2004, di cui si tratterà nel prosieguo.

¹² [Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società](#) del 27 ottobre 2005.

¹³ Vedi, *retro*, P.M. VIPIANA, *Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici*.

¹⁴ *Retro*, A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici*.

¹⁵ Operato con l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

¹⁶ L. 17 agosto 1942, n. 1150, recante "Legge urbanistica".

¹⁷ Invero, come noto, questioni analoghe e foriere di articolate problematiche hanno riguardato anche l'espansione degli agglomerati urbani con la creazione delle cd. "periferie": tema questo oggetto di differenti studi e da ultimo analizzato da E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1, 54 ss.: l'Autore, peraltro, evidenzia come le tematiche connesse alla periferie non solo attengano alla rigenerazione delle medesime, ma riguardino anche il complesso rapporto con il centro: «Mentre nei quartieri centrali, che si accingono a diventare *smart*, si beneficia di occasioni di scambio sociale ed economico, nei contesti periferici si sommano gli effetti del disagio abitativo, della disoccupazione, della povertà di mezzi e di opportunità, in una spirale in cui degrado edilizio, ambientale e sociale si alimentano a vicenda» (57). Peraltro, nel medesimo studio, pur rimarcando la diversità tra un centro storico e l'altro, si osserva che «Ancora un volta diversa la tendenza in atto nei centri storici 'minori'. Qui si registra un processo di progressivo impoverimento e in molte città e paesi gli spazi centrali, costituiti da fabbricati che hanno perso molto del loro valore immobiliare e presentano

In effetti, entrambe le componenti sono state oggetto di una prima non applicazione in ragione delle esigenze belliche e, successivamente, di una seconda disapplicazione dovuta alla scarsa attenzione all'uso del territorio a favore di una celere ricostruzione postbellica, nonché nel periodo del grande sviluppo economico del Paese¹⁸. Tuttavia, il progressivo manifestarsi di grandi eventi calamitosi – quali il “disastro del Vajont”, la “frana di Agrigento” e l’“alluvione di Firenze” – hanno comportato nella letteratura, non solo giuridica, e nello stesso legislatore la riscoperta delle problematiche connesse al territorio, nonché lo hanno, seppure in forma embrionale, indotto a concepire il governo del territorio come una funzione che deve farsi carico complessivamente di una pluralità d'interessi, non solo urbanistici ed edilizi, ma anche paesaggistici e culturali.

Inizia allora, negli anni '60 del secolo scorso, un'apertura dell'urbanistica al patrimonio storico e artistico e, con esso, ai centri storici, i quali per l'appunto presentano la peculiarità di essere punti d'incrocio di plurime esigenze urbanistico-edilizie (consolidamento, recupero, definizione degli interventi edilizi consentiti, adeguamento in termini di opere di urbanizzazione), culturali (preservazione delle opere monumentali, salvaguardia degli immobili vincolati, tutela visuale complessiva), sociali (contrasto allo spopolamento, fornitura di servizi pubblici) ed economiche (dalla protezione delle attività “tradizionali” alla necessità di fornire nuove occasioni di guadagno e di sviluppo commerciale), nonché di adeguamento alla gestione del rischio¹⁹.

In quegli anni prevalse una dimensione “realistica” del centro storico, quale entità – parte dell'agglomerato urbano – di natura tangibile che deve avere una sua precipua disciplina di carattere eminentemente conservativo o di recupero: lo scopo del legislatore è stato quello di scongiurare interventi edilizi tali da compromettere un tessuto urbanistico-architettonico il cui ciclo costruttivo si è ormai esaurito ed è testimonianza della modalità di concepire la città propria dei secoli passati.

In tale contesto la dimensione materiale emerge con preponderanza e ne sono esempio le novelle apportate alla legge n. 1150/1942 ad opera della legge “ponte”²⁰ e della legge n. 1187/1968²¹, volte ad una perimetrazione del centro storico in seno allo strumento urbanistico, al fine di consentire, nella sostanza, esclusivamente interventi manutentivi: approdi normativi cui si

condizioni igienico-strutturali sovente precarie, vengono rioccupati da soggetti deboli, spesso intere famiglie di immigrati stabilizzati o giovani con limitate risorse. Soggetti che adattano il patrimonio edilizio alle rispettive esigenze primarie, con scarsa attenzione al lascito storico appannato da decenni di abbandono. Si può parlare di risemantizzazione unplanned di questi spazi, di cui le politiche urbane tendono a non occuparsi, mentre l'urbanistica li etichetta semplicemente come ambiti degradati o sottoutilizzati, nelle more dell'attivazione di interventi rigenerativi che probabilmente non verranno mai (per mancanza delle precondizioni economiche)» (79). Su questi temi, di recente seppure in un'analisi vertente alla rielaborazione dei contributi di Lefebvre, F. SAIITA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. soc.*, 2020, 3, 399: «La fuga dalle campagne ha, poi, un duplice esito: nei paesi in via di sviluppo, i contadini senza terra, desiderosi di cambiamento, vengono accolti dalla bidonville, che assume “il ruolo (insufficiente) di intermediario tra la campagna e la città”; in altri paesi, specie quelli socialisti, la manodopera reclutata nelle campagne si riversa nelle città, determinando sovraffollamento, costruzione di quartieri o settori residenziali il cui rapporto con la vita urbana è quantomeno oscuro».

¹⁸ Recentemente in dottrina, proprio nell'esaminare le modifiche apportate dalla legge ponte alla legge urbanistica fondamentale, è stato osservato che «La disciplina originaria, come noto, si innestava in uno scenario postbellico largamente caratterizzato da fenomeni massicci di abbandono delle campagne a favore delle città che andavano inevitabilmente impattando sulla fisionomia dei centri urbani e, naturalmente, sulla loro vivibilità. Nel periodo successivo, scarsità di investimenti e scarsa manutenzione urbana determinarono in molti casi un degrado del patrimonio edilizio con conseguente allontanamento dai centri urbani da parte dei residenti, che spesso finivano per privilegiare le zone più moderne della città» (C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 5294).

¹⁹ Vedi, *infra*, M. ALTAMURA, F. MUNEROL, *La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile*.

²⁰ L. 6 agosto 1967, n. 765, “Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150”, cd. “Legge ponte”.

²¹ L. 19 novembre 1968, n. 1187, “Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150”, cd. “Legge tampone”.

aggiunge la legge n. 457/1978²², le previsioni della quale, relative al piano di recupero del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, hanno trovato diffusa applicazione nei centri storici.

Non per questo sarebbe corretto affermare che nel medesimo periodo non fosse nota la dimensione culturale del centro storico, giacché si è potuto assodare come sin dalla prima metà degli anni '60 vi fosse un diffuso interesse per i contesti urbani di risalente edificazione²³. Ciò è dimostrato dalle iniziative per munire città quali Firenze, Siena e Assisi²⁴ di piani regolatori generali idonei a contemperare le esigenze di sviluppo urbano con l'imprescindibile conservazione del centro storico: iniziative cui si deve in gran parte l'essersi quelle stesse città preservate sino ai giorni nostri. Non solo poiché quanto scritto dà prova di come già il modello delle leggi del 1939 e del 1942 potesse, se del caso, essere piegato ad una tutela "culturale" degli assetti cittadini preesistenti alla grande urbanizzazione del Paese²⁵.

Tutto ciò osservato, quale tratto distintivo è possibile ascrivere al fenomeno del quale si è appena data una succinta descrizione? Chi scrive ritiene che si possa affermare con una certa sicurezza che siffatto fenomeno possa essere inquadrato entro due termini: in primo luogo, si trattava di applicazioni puntiformi, lasciate alla volontà e alla sensibilità delle singole amministrazioni, non invece esteso alla totalità delle esperienze eleggibili a centro storico, e, in secondo luogo, si connotava quale esperienza tesa a manifestare una qualificazione in qualche modo "elitaria" della cultura, vale a dirsi volta a confrontarsi con i centri cittadini maggiormente espressivi di peculiarità architettoniche o artistiche.

Dai contributi che in questo seminario si sono direttamente occupati degli aspetti urbanistici²⁶ si può agevolmente desumere come il quadro normativo di diritto urbanistico sia interessato da un repentino mutamento nella seconda metà degli anni '60 e, in queste pagine, possiamo sottolineare come tale cambiamento non sia scevro di ricadute in senso proprio culturali sul centro storico. Il punto di riferimento è, ovviamente, una previsione normativa urbanistica, la legge "ponte" del 1967, ma il dato d'interesse prevalente per questa disamina è che la tutela – ed è bene ancora una volta rammentare come si stia disquisendo di un sistema di salvaguardia che conserva la sua matrice urbanistica e che, pertanto, lascia immutato il modello delle leggi del 1939 e a maggior ragione la concezione esclusivamente materialistica ed elitaria del patrimonio storico-artistico – assume, innanzitutto, un carattere "diffuso" (in altri termini, il piano regolatore generale diviene lo strumento urbanistico conformativo dell'intero territorio nazionale) e, in seconda battuta, tale tutela tende a travalicare i limiti dell'urbanistica e risulta non essere avulsa da richiami alla valenza storica e artistica eventualmente espressa dall'agglomerato urbano.

L'evoluzione, invero, è duplice, ma, ancorché con differenti gradi di pervasività, interessa ad ogni modo il patrimonio culturale.

Alla luce di un primo punto di vista, la legge "ponte" non si limita a prevedere la generalizzazione del piano regolatore, ma nell'introdurre il modello della conformazione per "zone territoriali omogenee" assicura che le varie aree – sebbene sotto il profilo urbanistico – siano oggetto di differenti tipologie di sfruttamento edilizio. Il richiamo è, senza alcun dubbio, a due

²² L. 5 agosto 1978, n. 457, "Norme per l'edilizia residenziale".

²³ Vedi, *retro*, R. BOBBIO, *Il problema urbanistico-architettonico: tra salvaguardia e sperimentazione*.

²⁴ In senso ampio, è opportuno la nozione di "città d'arte" entro la dimensione culturale europea: «Il tema dell'immagine che la città offre di se stessa, come Città d'arte, deve essere necessariamente declinato alla luce dei caratteri identitari e culturali che una determinata *civitas* ha voluto esprimere nel corso del tempo: sicché il carattere artistico è legato ai temi collettivi che la collettività locale ha voluto imprimere al volto della città e che ne costituiscono il sicuro elemento identitario. Il carattere della *civitas* europea è, pertanto, proprio quello di riconoscersi nella grandiosità e nella magnificenza dei temi collettivi confacenti al rango artistico della propria città» (A. BARTOLINI, *Lo statuto della Città d'arte*, in *Aedon*, 2015, 2). Sul punto si veda anche S. AMOROSINO, *La questione delle città d'arte*, in S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, cit., 281 ss.

²⁵ Cfr., in generale, T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 84.

²⁶ Vedi A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico*, cit.

celeberrimi provvedimenti esplicativi e attuativi della legge “ponte”, vale a dirsi la circolare del 1967²⁷ atta a fornire i criteri di delimitazione dei centri storici²⁸ e il successivo decreto del Ministro dei Lavori pubblici n. 1444/1968²⁹, introduttivo della classificazione delle zone territoriali omogenee e, fra queste, della “zona A”, comunemente conosciuta come “centro storico”.

Il descritto fenomeno non è secondario e tantomeno lo è qualora sia studiato con la chiave di lettura del patrimonio culturale. Per un verso, si deve notare come i provvedimenti normativi da ultimo menzionati siano essenzialmente aspecifici se esaminati in prospettiva del fenomeno culturale: non è un caso che, sia la circolare del 1967, sia il decreto ministeriale del 1968 – pur nell’ammettere che la parte “antica” della città possa esprimere valori storici, artistici o architettonici³⁰ – fanno convergere nella zona A interi segmenti cittadini, da assoggettare ad un approccio edilizio, ispirato al “parametro dell’esistente”³¹ e prevalentemente conservativo, quali tessuti urbanistici-architettonici meritevoli di tutela in quanto tali e non necessariamente in dipendenza di un superiore interesse culturale³². È, inoltre, del tutto palese che tale orientamento abbia indirettamente contribuito anche alla salvaguardia del patrimonio culturale, scongiurando inadeguati sfruttamenti edilizi.

Da un altro punto di vista, è altresì vero che alla funzione conformativa del territorio è stata, subito dopo, nel 1968³³, attribuito il potere d’introdurre prescrizioni che tenessero conto dell’interesse storico e artistico del territorio: prescrizioni, come ha chiarito la giurisprudenza amministrativa³⁴, idonee non solo alla ricognizione di vincoli imposti dall’amministrazione preposta all’interesse culturale, ma altresì legittimate all’imposizione di limiti innovativi.

È allora chiaro e condivisibile quell’orientamento di parte illustre della dottrina che ritiene che la normativa urbanistica di fatto abbia in qualche modo esteso la nozione di patrimonio culturale o, nella terminologia dell’epoca, di patrimonio storico e artistico della Nazione: non a caso, è stato

²⁷ Circolare del Ministero dei Lavori pubblici n. 3210 del 28 ottobre 1967. Cfr. A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., 135.

²⁸ In particolare, la circolare ministeriale afferma che «Per fornire ai comuni alcuni tra i possibili criteri di orientamento, vengono indicate delle situazioni che, a parere di questo Ministero, rientrano nella definizione di agglomerato di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale: a) strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico; b) strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del punto a); c) strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato».

²⁹ D.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

³⁰ In particolare, il d.m. n. 1444/1968 definisce le zone omogenee A quali «le 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». Su questi aspetti, cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Vol. II, Milano, 1988, 67 ss.

³¹ F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, III ed., Milano, 2017, p. 119.

³² In dottrina è stato osservato che «non è dubbio che il potere di identificazione e delimitazione del centro storico rientri negli ordinari procedimenti di pianificazione urbanistica in particolare in sede di formazione del piano regolatore generale» (A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., 135.).

³³ L’art. 1 della l. n. 1187/1968, nel modificare l’art 7 della legge urbanistica, ha previsto che il piano regolatore generale disponga anche in merito ai «vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico».

³⁴ Cons. Stato, Sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, in *Redazione Giuffrè*, 2020, «Il piano regolatore generale, indicando i limiti da osservare per l’edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, può anche prevedere che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli imposti dalle autorità istituzionalmente preposte alla salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale». T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 18 aprile 2019, n. 888, «Ai sensi dell’art. 1 della l. n. 1187/1968, l’autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica può valutare autonomamente gli interessi di tipo storico e paesaggistico, potendo inoltre, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, può imporre nuove e ulteriori limitazioni», in *Redazione Giuffrè*, 2019. In senso conforme, Cons. di Stato, Sez. V, 24 aprile 2013, n. 2265, in *Foro amm. CDS*, 2013, 4, 972; Cons. di Stato, Sez. IV, 28 settembre 1998, n. 1226, in *Appalti Urbanistica Edilizia 2000*, 54; Cons. di Stato, Sez. IV, 6 marzo 1998, n.382, in *Foro Amm.*, 1998, 658.

osservato che questa particolare attenzione del diritto urbanistico avrebbe fatto insorgere una nuova tipologia di entità, oggetto di una tutela ibrida e denominata “bene culturale urbanistico”³⁵. Per il vero, occorre osservare come si stia ragionando di una categoria del tutto peculiare, la quale rifugge dalla matrice della “pregevolezza”, della “rarietà”, del “notevole interesse” propria delle cose regolate dalle “leggi Bottai” per addivenire ad una presa in considerazione del valore emergente dal tessuto urbanistico-architettonico in quanto tale, indipendentemente dalla sua valenza “artistica”, poiché espressione di un modo di costruire (e, in conseguenza, di concepire la città stessa e di viverla) appartenete ai secoli passati che ormai si è concluso.

In questo passaggio inizia a profilarsi una traccia di un qualcosa che non collima con la regolazione del patrimonio culturale propria delle leggi organiche: traspare come il legislatore voglia sottolineare una matrice identitaria – l’Italia fatta di città sin dal Medioevo³⁶ – che trascende in qualche misura il sostrato materiale, sostrato che è solo il punto di partenza per la protezione di qualcosa d’altro³⁷: il centro storico – se vogliamo, la zona A – risalta come il riflesso di una società scomparsa con la rivoluzione industriale, ma che ha, senza alcun dubbio, contribuito a creare l’identità europea.

La concezione del centro storico quale “bene culturale urbanistico” non è tramontata, anzi continua ad essere richiamata da illustri voci della dottrina urbanistica³⁸. La tesi appare ampiamente condivisibile, ancorché nell’attuale ordinamento giuridico italiano, come si vedrà, l’ancoraggio normativo sia da ritenere insufficiente e ancora una volta legato alle “buone intenzioni” delle amministrazioni. Ciò in ragione del fatto che la categoria del “bene culturale urbanistico” non è oggetto di espressa previsione normativa, bensì viene desunta dalla lettura in combinato disposto di disposizioni urbanistiche statali e, oggi, regionali, dalle quali, per l’appunto, emerge una spiccata sensibilità per il centro storico, nella sua duplice valenza materiale e identitaria. Tuttavia, nonostante i numerosi interventi legislativi, i centri storici “urbanistici” e quelli “culturali” restano due entità distinte: com’è stato acutamente osservato, le due fattispecie

³⁵ Diffusamente, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 283 ss., e in precedenza, ID., *Le testimonianze culturali urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327.

³⁶ M. AINIS, M. FIORILLO, *L’Ordinamento della cultura*, III ed., Milano, 2015, 369 ss.

³⁷ Invero, in dottrina si è rilevato che «pare interessante rilevare come l’attenzione verso i centri storici emerga proprio nello stesso momento in cui si propone, dalla stessa commissione Franceschini, un’idea diversa di culturalità, smarcata, almeno nelle sue linee teoriche, dalla dimensione estetico-contemplativa e piuttosto agganciata al valore di testimonianza identitaria» (C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell’individuazione dei centri storici*, cit., 5295).

³⁸ In questo senso, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in *I centri storici tra norme e politiche*, in *Aedon*, 2015, 10, ha osservato che «a ben guardare, è la stessa nozione originaria di “centro storico” intrisa di fattori culturali ineliminabili a permeare di sé quella urbanistica: “beni culturali urbanistici” sono stati talora qualificati quelli che il PRG può individuare a seguito dell’implementazione dei suoi contenuti attraverso “i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico” e le modifiche, all’epoca ministeriali e successivamente regionali, apportabili in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale, nei limiti dell’indispensabilità ad assicurare “la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici”». In dottrina e in giurisprudenza si è anche parlato di “beni ambientali urbanistici”: «la giurisprudenza amministrativa da tempo ha elaborato la nozione di ‘bene ambientale urbanistico’. Si afferma che i complessi di cose immobili sottoposti a tutela paesaggistica ex lege sono quelli “che compongono un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale, quali, ad esempio, antichi castelli, villaggi, borghi, agglomerati urbani e zone di interesse archeologico e persino interi centri storici”. Si precisa, inoltre, che “la tutela dei ‘centri storici’ (come anche dei minori ‘agglomerati storici’) prescinde dal carattere eccelso dei medesimi: più che il valore dei singoli manufatti architettonici, assume in essi rilievo la compattezza dell’insieme, e quindi: l’assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti ‘gerarchie’ di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell’urbanistica degli “antichi” ivi compresa quella contadina”» (A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, cit., 521).

possono sovrapporsi, ma non è dato ritenere che sia sempre così³⁹, tanto più che la casistica ci insegna come all'opposto da questa mancata coincidenza possano ingenerare lampanti vuoti di tutela.

3. (Segue) *Centri storici e patrimonio culturale*

Occorre, allora, domandarsi come abbia operato il legislatore del patrimonio culturale di fronte all'attivismo del diritto urbanistico. Si assiste, su questo fronte, ad un lungo periodo di latitanza: è vero che l'interesse allo studio della materia, come già sottolineato in precedenza, riemerge, ma non si perviene ad una riforma.

Ad ogni buon conto, s'iscrivono nello stesso arco temporale i lavori della "Commissione Franceschini", i quali costituiscono, come risaputo, il più celebre tentativo di ripensamento dell'intera materia, tanto che dalle dichiarazioni della Commissione emergono alcuni tratti sistematici che connotano ancora oggi la regolazione del patrimonio culturale. Quello che interessa maggiormente queste pagine è che la definizione di bene culturale, che si desume dalle menzionate dichiarazioni della Commissione Franceschini, se ha posto un freno alla matrice elitaria, è stata però tale da mettere una pietra tombale sulla componente immateriale, perseguendo, come noto, la via della "testimonianza materiale" che non è più stata messa in effettiva discussione da nessuna delle successive riforme, almeno sino al 2020.

Ancora negli anni '70 la tutela è prettamente urbanistica e similmente, sul versante del patrimonio culturale, le riforme dei tardi anni '90 – tra le quali il d.lgs. n. 112/1998 e il Testo unico del 1999 – non hanno realmente scalfito l'assetto della materia. Tuttavia, non è possibile omettere che, seppure con un processo assai lento, il legislatore si è mosso nel senso di un'integrazione fra i due settori (urbanistica e patrimonio culturale), di cui il maggiore esempio è stata la cd. "legge Galasso" del 1985⁴⁰, seguita dal rinato interesse per il paesaggio con la Convenzione europea del 2000⁴¹ e, infine, dal codice del 2004, il quale è stato in grado di recepire le prime due. La protezione del paesaggio ha, di conseguenza, superato la nozione estetizzante di "bellezza d'insieme" per addivenire ad una concezione dinamica d'interazione fra elemento antropico ed elemento naturalistico, comprensiva anche di quei territori necessitanti interventi di recupero.

Come prima accennato, sotto altro profilo, il codice non ha però né messo in discussione la tangibilità del patrimonio culturale, né ha fornito una definizione di centro storico, né tantomeno ha imposto che il centro storico sia di per sé parte del patrimonio culturale. Esso lo può divenire qualora sia espressamente assoggettato a vincolo paesaggistico in quanto area «di notevole interesse pubblico»⁴² ai sensi dell'art. 136⁴³, comma 1, lett. c), ovvero può essere parzialmente

³⁹ M. AINIS, M. FIORILLO, *L'Ordinamento della cultura*, cit., 373-374: «va messa a frutto la distinzione fra l'accezione culturale e quella urbanistica di centro storico: la prima mette radici nella l. 1° giugno 1939, n. 1089 [...]; la seconda invece trae alimento dalla legge-ponte urbanistica [...]. Di norma le due nozioni risultano sostanzialmente coincidenti; ma può anche prospettarsi l'ipotesi d'un aggregato abitativo privo di centro storico culturale». Cfr. anche P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VI ed., Torino, 2017, 254. Invero, nell'esaltare il portato dell'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004 si è anche parlato di "centro storico paesaggistico": sul punto si rinvia all'attenta analisi di C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, cit., 5299.

⁴⁰ L. 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale".

⁴¹ [Convenzione europea del paesaggio](#), adottata in seno al Consiglio d'Europa, il 19 luglio 2000 a Strasburgo.

⁴² Cfr. A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, cit., 508.

⁴³ Peraltro, la dottrina, in merito alla disposizione di cui all'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004, ha chiarito come essa riecheggi di una concezione estetizzante risalente alle leggi Bottai; in ogni caso, confermando quanto si è scritto circa il dato per cui le previsioni del codice del 2004 non siano automaticamente estensibili a tutti gli agglomerati storici,

sottoposto a vincolo culturale nelle sue componenti immobiliari che manifestino uno degli interessi regolati dall'art. 10. Non da ultimo, la stessa tutela *ex lege* Galasso, oggi trasposta nell'art. 142 del codice, subisce un'espressa limitazione nell'ipotesi in cui il vincolo paesaggistico imposto per legge vada ad intersecarsi con la pianificazione urbanistica, tanto che la lettera a) del comma 2 dello stesso articolo chiarisce come non siano aree tutelare per legge quelle che «erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B», tra le quali il centro storico urbanisticamente inteso.

La normativa vigente, pur integrata, presenta lo stesso dualismo che l'ha connotata sin dalla metà del secolo scorso; permangono alcune peculiarità e tratti comuni. Innanzitutto, sia che ci si voglia riferire all'urbanistica, sia che si osservi il fenomeno dal lato del patrimonio culturale, l'oggetto della tutela resta qualificato dalla realtà; inoltre, la regolazione urbanistica conserva la sua generalità, mentre quella del codice del 2004 assume carattere puntiforme, dal momento che sono annoverati nel patrimonio culturale solo quei centri storici che sono compartecipi della natura di bene culturale o di bene paesaggistico.

In ordine a quest'ultimo aspetto, il d.lgs. n. 42/2004 continua ad applicare i meccanismi tradizionali della legislazione culturale: i centri storici possono avere un valore culturale quali entità assoggettate al principio di tipicità (sono tali solo quelli che ricadono nelle definizioni degli artt. 10 e 136) e reali; essi richiedono il previo intervento della competente amministrazione in sede di apprezzamento tecnico-discrezionale⁴⁴ dell'interesse medesimo; essi si pongono in un'ottica eminentemente conservativa, ancorché funzionalizzata alla valorizzazione e alla pubblica fruizione, che sono pur sempre il fine ultimo di ogni forma d'azione sul patrimonio culturale.

Tutti gli altri interessi che possono arricchire il centro storico risultano secondari a quello culturale, mentre appaiono avere un maggior risalto nell'urbanistica, almeno nella parte in cui essa si è fatta carico di concepire il centro storico alla stregua di una zona territoriale meritevole di particolare attenzione, ma non esclusa da tutti quegli interventi pur necessari in relazione ad aree tuttora abitate.

ma solo a quelli che risultano compartecipi dei requisiti per essere sussunti nelle categorie del patrimonio culturale. In questo senso: «In punto definizione, poi, il Codice stabilisce, riproponendo la stessa formula utilizzata nei precedenti testi normativi, che i centri storici siano assoggettati a tutela in quanto possano configurarsi come “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale” (art. 136); pertanto, in essa parrebbero trovare composizione tanto la portata di testimonianza storico-culturale (“tradizionale”) quanto quella - da notarsi la congiunzione “e”, che impone la compresenza dei due fattori - di componente estetica (retaggio parrebbe della “visione Bottai”). L'osservazione non pare priva di rilevanza considerato che, recependo all'interno del Codice del 2004 la stessa formula dell'art. 1, c. 1, n. 3, della legge Bottai ed agganciando ad essa i centri storici, si finisce per riproporre una visione di questi inevitabilmente ancorata anche alla componente estetica, propria di quella impostazione, ma ormai unanimemente ritenuta non essenziale nella qualificazione di ciò che rappresenta espressione di culturalità» (C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, cit., 5299).

⁴⁴ La qualificazione in termini di discrezionalità tecnico-amministrativa dell'attività svolta dagli organi del Ministero della Cultura appare consolidata in giurisprudenza. Limitando l'esame alla giurisprudenza più recente, Cons. giust. amm., Sez. giurisd., 7 maggio 2021, n. 406, ha ribadito che «La discrezionalità tecnica, esercitata dalla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali è una manifestazione di giudizio, consistente in una attività diretta alla valutazione e all'accertamento di fatti e, nell'effettuare le valutazioni di propria competenza, in linea di massima, l'Amministrazione applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza che può ritenersi illegittima solo la valutazione la quale, con riguardo alla concreta situazione, possa ritenersi manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti o che sia carente di motivazione» (in *Riv. giur. ed.*, 2021, 3, 930). In precedenza, Cons. Stato, Sez. I, 30 novembre 2020, n. 1958, «La valutazione che compie l'Autorità in ordine al valore culturale del bene da sottoporre a tutela è espressione di discrezionalità tecnica e pertanto è censurabile solo per manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero se fondata su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti», in *Foro amm.*, 2020, 11, 2138. In senso analogo, Cons. di Stato, Sez. VI, 4 settembre, 2020, n. 5357 (*ivi*, 2020, 6, 1613) e Cons. di Stato, Sez. VI, 30 luglio 2019, n. 5390.

In conclusione, di questo paragrafo, non sembra scorretto domandarsi se il centro storico abbia infine trovato quale entità culturale una collocazione entro la legislazione di settore. La risposta sembra essere pacifica ed evidentemente negativa, qualora si prenda in considerazione tutta una serie di problematiche delle quali si tenterà di dare atto nelle pagine seguenti, anche nella prospettiva di quella che sembra essere una tendenza alla progressiva “dematerializzazione” dell’interesse culturale.

4. Problematicità insite nella nozione di centro storico e sua possibile immaterialità

I problemi cui si è fatto cenno in conclusione del precedente paragrafo sono molteplici e non possono certo essere esauriti in questa sede.

Due, tuttavia, sembrano suscitare particolare interesse: quello inerente alla compatibilità della nozione (o, per lo meno, delle nozioni) italiana di centro storico con quelle che possono desumersi direttamente o indirettamente dal diritto sovranazionale; quello della possibile salvaguardia di caratteri non tangibili del centro storico.

Ai fini d’indagine che si sono prefissati, assume una significativa evidenza, a titolo esemplificativo, che il paradigma UNESCO di tutele dei siti e delle aree censite entro la lista del Patrimonio dell’Umanità⁴⁵ incontri delle forti resistenze nell’ordinamento italiano.

Il sistema UNESCO non conosce, infatti, la distinzione propria del modello nazionale fra centro storico “urbanistico” e centro storico “culturale”, tanto che è del tutto evidente come l’inserimento nella lista del Patrimonio dell’Umanità prescinda dalle partizioni urbanistiche italiane, ma che trascenda altresì dall’apposizione del vincolo paesaggistico o culturale. Nemmeno la legge italiana è tale da assicurare che i molteplici meccanismi di tutela si attivino automaticamente al riconoscimento del “valore universale eccezionale”⁴⁶ da parte degli organi dell’UNESCO, con la paradossale conseguenza che una stessa area potrebbe risultare meritevole di tutela nell’interesse dell’intera collettività umana, ma sfornita – a livello nazionale – sia della tutela urbanistica, sia di quella culturale.

Non si tratta di un caso di scuola; ne è riprova la controversia relativa al centro storico di Napoli assunta sino al giudizio della Corte costituzionale.

In quella sede, il Giudice delle leggi⁴⁷, chiamato a giudicare della legittimità costituzionale «dell’art. 142, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), “laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO”», ha ribadito che i beni UNESCO non godono di una forma di tutela autonoma, ma sono rimessi alle molteplici forme di salvaguardia prescritte dal codice del 2004⁴⁸, in assenza di alcun automatismo⁴⁹.

⁴⁵ [Convenzione UNESCO per la protezione del Patrimonio mondiale culturale e naturale](#) del 1972.

⁴⁶ Anche la l. 20 febbraio 2006, n. 77, recante «*Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale»*», posti sotto la tutela dell’UNESCO – come novellata dalla l. 8 marzo 2017, n. 44, volta a ricomprendere nell’ambito di applicazione della legge n. 77/2006 anche gli «elementi del patrimonio culturale immateriale italiani inseriti nella “lista del patrimonio mondiale”» – non prescrive particolari forme di tutela.

⁴⁷ [Corte cost., sent. 11 febbraio 2016, n. 22](#). La sentenza è stata annotata da S. MABELLINI, *La poliedrica natura dei siti UNESCO sotto la lente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2016, 1, 146 ss.

⁴⁸ In questo senso, [Corte cost. sent. n. 22/2016](#), cit., § 6.1 del considerato in diritto.

⁴⁹ Sia consentito il richiamo a M. TIMO, *Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016 e TAR Campania, Sez. IV, sentenze nn. 4920/2016 e 617/2017)*, in [GiustAmm.](#), 2018, 3.

Il secondo dei problemi sopra richiamati concerne con maggior immediatezza la dimensione immateriale cui si è già fatto cenno in precedenza e sembra essersi implementato negli ultimi anni con una tendenza che ha interessato tanto i beni culturali, quanto quelli paesaggistici, ad ogni modo entrambi coinvolti nelle dinamiche del centro storico. Particolare interesse riveste, sotto questo profilo, la questione delle attività economiche ritenute incompatibili con il centro storico, in quanto non rispettose di una tradizione socioeconomica tramandata nei secoli.

Invero, il tema è duplice, giacché si discute, per un verso, della legittimità d'interventi che siano volti a circoscrivere l'accesso di nuove attività economiche nel centro storico e, per un altro verso, della legittimità di provvedimenti diretti a conservare attività tradizionali in essere dal rischio di estinzione.

In via preliminare, non sembra avventato osservare come una fortissima tensione verso la dimensione identitaria sia sempre stata un carattere pregnante dell'interesse paesistico (oggi paesaggistico) e ne è riprova la famosa legge di tutela della Pineta di Ravenna⁵⁰, salvaguardata non tanto per aspetti estetici, quanto per il richiamo alla "storia patria" e alla letteratura del nostro Paese⁵¹. In aggiunta abbiamo già potuto osservare come anche i piani regolatori generali dei primi anni '60 non fossero esenti da dinamiche analoghe. Inoltre, si è in precedenza chiarito come la Convenzione europea del paesaggio abbia in una certa misura operato nello stesso senso, grazie alla concezione dinamica del territorio nei suoi aspetti visuali.

Contemporaneamente, però, il legislatore italiano ha mantenuta salda una visione prettamente materialistica, ribadendo anche in sede di adeguamento della normativa nazionale alle Convenzioni UNESCO di Parigi l'imprescindibile nesso che deve sussistere fra interesse culturale e testimonianza materiale avente valore di civiltà.

Emblematico è in tal senso il disposto dell'art. 7-bis del codice⁵² ove non solo si riconduce la protezione delle "espressioni di identità culturale collettiva" al sostrato materiale, ma si esige altresì che la medesima tutela dipenda dal riscontro positivo dei presupposti richiesti dal successivo art. 10 per la salvaguardia delle cose mobili e immobili.

In senso analogo, ma più aderente al tema dei centri storici, è l'art. 52 del codice⁵³ il quale consente alle amministrazioni comunali, sentito il soprintendente, d'individuare quelle aree nelle quali, atteso il «valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico», sia possibile vietare il

⁵⁰ L. 16 luglio 1905, n. 411. In merito alla legge di tutela della Pineta di Ravenna si richiamano, *ex multis*, i contributi di V. DE LUCIA, *La tutela del paesaggio*, in *Economia della cultura*, 2011, 4, 379 ss., e C. TOSCO, *Beni culturali e paesaggio: una storia italiana*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2015, 1, 110 ss. Cfr. anche P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 3, 855 ss.

⁵¹ In merito alla l. n. 411/1905, in dottrina è, di recente, stato osservato che «L'intento del legislatore, attraverso il rimboscimento dei relitti marini, non era solo proteggere una porzione del litorale adriatico, ma anche di tutelare il luogo celebrato da una Novella del Decamerone di Boccaccio (il Nastagio degli Onesti), dalle tavole della scuola di Botticelli e da Dante Alighieri nella Divina Commedia (Purgatorio, XXVIII, 20) quale sito importante anche sotto il profilo culturale» e che «L'ambito della legge era circoscritto al binomio "arte-natura", ma non aveva impedito al Ministro Rava di prospettare conclusioni più avanzate. Presentando il testo alla Camera aveva sostenuto che "il culto delle civili ricordanze merita di incarnarsi non solo in monumenti e opere d'arte, ma va esteso ai monti, alle acque, alle foreste e a tutte le parti del territorio patrio"» (A. CROSETTI, *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti riconoscimenti normativi*, in *Aedon*, 2020, 1. Cfr., anche, ID., *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, cit., 113 ss., in particolare 122 ss.).

⁵² Il quale, nel suo unico comma, statuisce che «Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10».

⁵³ Sul punto, fra i molti che si sono occupati del tema, si richiama l'analisi di M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Cultura e attività commerciali*, in *GiustAmm*, 2017 e N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, cit., 103 ss.

commercio, evidentemente ritenuto ostativo alla conservazione e alla piena fruizione dell'area stessa. Peraltro, il comma 1-*bis* del medesimo articolo, attribuisce agli stessi Comuni, sempre sentito il soprintendente, la possibilità di individuare «i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO».

L'articolo da ultimo richiamato sembra muoversi nel senso di una rinnovata attenzione per quelle esigenze di carattere socioeconomico che, purtuttavia, qualificano l'interesse culturale o paesaggistico per i centri storici alla luce della matrice identitaria. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, non si deve cadere in pericolose generalizzazioni, atteso che – a ben vedere – la portata della disposizione presenta evidenti limiti applicativi.

Innanzitutto, per espressa previsione legislativa – art. 52, comma 1 –, essa è circoscritta a quelle aree che presentino un valore «archeologico, storico, artistico e paesaggistico» e non a tutti i centri storici, vale a dire non trova generica applicazione per tutte le zone A, ossia il centro storico “urbanistico”, ma esclusivamente per il centro storico “culturale”.

Seconda osservazione, di ricadute assai evidenti, inerisce alla circostanza per cui, tanto il primo comma dell'art. 52 in parola, quanto il secondo, esplicitamente richiamano l'art. 7-*bis* del codice. Ne consegue che qualsivoglia iniziativa di tutela dev'essere volta ad un bene materiale e munito degli usuali requisiti per l'imposizione del vincolo culturale: l'esito è – salve le osservazioni che saranno esposte nel paragrafo seguente – che nessun provvedimento di vincolo può avere ad oggetto mere attività. All'opposto, al ricorrere dei presupposti del primo comma dell'art. 52, è da ritenersi legittima l'esclusione di talune attività dal centro storico “culturale”. A tal riguardo, non sembra scorretto affermare che anche i vari interventi legislativi di progressiva liberalizzazione trovino un limite nel comma 1 in parola, alla luce di svariati elementi: in primo luogo, si tratta di una disposizione di *lex specialis* e, in quanto tale, idonea a manifestare una forza passiva anche nei confronti di fonti sopravvenute; in secondo luogo, essa persegue un interesse primario riconosciuto, financo dalla normativa dell'Unione europea⁵⁴, quale “motivo imperativo di interesse generale” superiore a quello meramente economico. Salva, pertanto la possibilità di temperare la libertà d'iniziativa economica privata all'insorgere di un interesse culturale, resta da domandarsi in quale misura e con quali modalità sia stata data attuazione al secondo comma dell'art. 52 del codice: in altri e più chiari termini, vi è da interrogarsi se il Ministero della Cultura abbia inteso operare una pregnante conservazione, con gli strumenti offerti dalla legislazione vigente, delle attività economiche identitarie del centro storico.

5. (Segue) *L'impraticabilità del vincolo di destinazione per le attività tradizionali nei centri storici*

⁵⁴ Non è, altresì, da dimenticare che la stessa direttiva servizi, al considerando n. 40, chiarisce che «La nozione di “motivi imperativi di interesse generale” cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria». In senso analogo, tanto l'art. 4, par. 1, n. 8, della medesima direttiva, quanto l'art. 8, comma 1, lett. h), del D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva da parte della Repubblica Italiana.

Invero, Ministero e Soprintendenze sembrano aver tentato la via di una forzatura del sistema, paventando un ampliamento dell'oggetto di tutela, o se si vuole un'estensione della nozione legislativa di bene culturale.

In tal senso, non sono rare le occasioni nelle quali il vincolo culturale è stato apposto non tanto con lo scopo di preservare una cosa mobile o immobile di valore storico-artistico, bensì per garantire che un'attività economica potesse continuare a svolgersi in un certo contesto. Esempio tipico è quello d'impiegare lo strumento vincolistico non per conservare un locale storico, quanto l'attività artigianale, commerciale o imprenditoriale in esso svolta, vale a dirsi il cd. "vincolo di destinazione".

La giurisprudenza amministrativa – le cui motivazioni sono meritevoli di nota, anche nella prospettiva delle limitazioni a diritti e libertà che possono scaturire dall'imposizione del vincolo – si è distinta per una puntuale osservanza del dettato legislativo, nel rimarcare come il codice attribuisca alla pubblica amministrazione il potere di appurare la sussistenza di un interesse culturale in cose, come prescritto dall'art. 2, sicché l'amministrazione al massimo potrebbe tutelare l'immobile entro il quale si svolge l'attività, qualora esso presenti i requisiti dell'art. 10.

In questo senso, si è mosso il Consiglio di Stato nell'affermare, con orientamento ribadito in giurisprudenza⁵⁵, che «la giurisprudenza però non ammette i vincoli culturali di mera destinazione, specie per attività commerciale o imprenditoriali [...]. Più volte ha osservato questo Consiglio di Stato sin dalla vigenza della l. 1° giugno 1939, n. 1089 (ma è principio valido anche per le successive normative del settore) che non è sostenibile l'adattabilità di questo vincolo per la tutela funzionale di attività imprenditoriali in determinati immobili. Tale principio esclude che, normalmente, tra i beni tutelati possano essere comprese le gestioni commerciali o l'esercizio di specifiche attività, anche se attinenti a valori storici e culturali presi in considerazione dalla legge di riferimento»⁵⁶.

Se questo è il contesto normativo e giurisprudenziale che è venuto consolidandosi, si deve, ad ogni buon conto, osservare come negli ultimi anni vi sia stata una diffusa attenzione, nella letteratura giuridica e non, a fenomeni di tutela dell'interesse culturale immateriale.

Invero, il punto di partenza di questo processo, lo si deve ascrivere alla sottoscrizione della cd. "Convenzione di Faro"⁵⁷, ovvero la "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società" del 2005⁵⁸, sottoscritta dalla Repubblica Italiana il 27 febbraio 2013 e definitivamente ratificata⁵⁹ con legge n. 133/2020⁶⁰.

⁵⁵ In senso analogo, Cons. di Stato, Sez. V, 25 marzo 2019, n. 1933, in *Redazione Giuffrè*, 2019, «Per i beni culturali in senso proprio non è consentito, di regola, il vincolo di mera destinazione d'uso, salvo che per gli studi d'artista, in ragione della specifica previsione dell'art. 51, co. 1, del d.lgs. 42/2004, pertanto deve ritenersi di dubbia legittimità anche il vincolo di destinazione merceologica per i negozi storici, che sotto il profilo della tutela costituiscono un *minus* rispetto ai beni culturali».

⁵⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1003.

⁵⁷ In quanto aperta alle firme nella città portoghese di Faro, per i riferimenti alla convenzione vedi *retro*, nota 7.

⁵⁸ Il testo cui ci si riferisce è quello pubblicato sul [sito](#) istituzionale del Ministero della Cultura.

⁵⁹ In merito, si rinvia alla ricostruzione operata da C.A. D'ALESSANDRO, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile inserimento del cultural heritage nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Società e diritti*, 2020, V, 208 ss.

⁶⁰ L. 1° ottobre 2020, n. 133, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005".

Rinviando ad illustre dottrina⁶¹ l'analisi della controversa terminologia impiegata dall'atto – a seconda delle traduzioni essa può intendersi riferita al “patrimonio culturale”⁶², ovvero all’“eredità culturale”, con evidenti ricadute, qualora si opti per la prima versione, sul sistema codicistico del 2004 –, si deve considerare come si tratti di una Convenzione quadro⁶³, pertanto non vincolante per gli Stati contraenti, la quale mira, senza alcun dubbio, all'emersione di una dimensione identitaria racchiusa nella “eredità culturale”⁶⁴ di una certa popolazione, la quale, a sua volta, si identifica in una “comunità di eredità”⁶⁵, capace di attribuire valore alle proprie manifestazioni identitarie e trasmetterle alle generazioni future⁶⁶.

Eredità culturale” e “comunità di eredità” appaiono nozioni assai vaghe e, pertanto, difficilmente declinabili in termini giuridici univoci⁶⁷. Tuttavia, risulta altrettanto chiaro – anche sulla scorta della legge di ratifica, che sembra riconnettere la Convenzione all'espressione “patrimonio culturale”⁶⁸, nonché in forza della recente riforma che ha interessato il nome del Dicastero, tramutandolo nell'aspecifico “Ministero della Cultura” – che vi sia una forte spinta al superamento della materialità.

D'altronde cosa meglio di un'antica bottega artigiana si rispecchia nell'insieme «di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano [...] come riflesso ed espressione [delle loro] conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione»⁶⁹ e risulta quindi meritevole di conservazione al pari delle cose assoggettate a vincolo culturale?

De jure condendo non pare possibile dare una risposta univoca, giacché il legislatore si è limitato alla ratifica della Convenzione – lo si rammenta non produttiva d'effetti immediati – senza approntare alcuna forma di raccordo con il sistema dei beni culturali: sarebbe, dunque, auspicabile un chiarimento legislativo, sebbene non si ritenga opportuno che esso equipari il patrimonio culturale all'eredità culturale.

De jure condito, proprio quanto da ultimo riportato assume una rilevanza notevole, giacché il Parlamento ha ritenuto opportuno procedere in generale all'ampliamento delle tutele, ma non all'opposto scalfire il modello codicistico, il quale resta tale.

⁶¹ In modo particolare si richiamano le motivate considerazioni critiche espresse da P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in federalismi.it, n. 4/2017, nonché da G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali? ivi*, n. 8/2021.

⁶² Per inciso, la legge di ratifica, all'art. 1, menziona la Convenzione come riferita al “patrimonio culturale” e non, invece, all’“eredità culturale”.

⁶³ In tal senso, cfr. S. BALDIN, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in *DPCE online*, n. 2018/3, 600: «Al pari delle altre Convenzioni quadro, questa indica una serie di obiettivi agli Stati membri, lasciando loro ampia libertà di scelta su tempi e modi per perseguirli».

⁶⁴ Definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), della Convenzione quale «insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato del'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi».

⁶⁵ Quale «insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), della Convenzione.

⁶⁶ In dottrina, si è, infatti, osservato che «L'essenza delle *heritage communities* consiste nella loro fluidità, dato che ciò che rileva è il senso di appartenenza degli individui a un certo patrimonio, e nel carattere auto-elettivo dell'adesione. È una nozione che reca con sé il concetto di identità plurale, consentendo a ogni individuo di identificarsi con varie comunità e gruppi, rifuggendo dalla mono-identificazione identitaria» (S. BALDIN, *op. cit.*, 603).

⁶⁷ In ordine a quest'ultimo profilo, cfr. P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore del Cultural Heritage per la società. Un esame giuridico*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 2, 274.

⁶⁸ In effetti, la l. n. 133/2020 menziona la Convenzione quale “Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società”, riferendosi pertanto al “patrimonio culturale” e non all’“eredità culturale”.

⁶⁹ Art. 2 della Convenzione di Faro.

Tanto è vero che i beni culturali/paesaggistici permangono immutati nella loro canonica regolazione, mentre gli interessi che sarebbero protetti dalla Convenzione – qualora si vada a leggere la dottrina che con maggior rigore scientifico ha studiato queste materie – paiono meglio adattarsi ad altri contesti, quali il riconoscimento di un generale diritto alla cultura⁷⁰, i beni comuni⁷¹, la *street art*⁷², la partecipazione, le forme d’incentivazione economica⁷³ e così via. Nonostante le considerazioni da ultimo esposte, la ratifica della Convenzione di Faro, non è passata inosservata nemmeno dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, per un verso, ha dato atto della piena validità dell’interpretazione tradizionale e, per un altro verso, ha preso coscienza della corrente di pensiero volta alla progressiva apertura all’immaterialità.

Così ragionando e, tra l’altro, proprio in una controversia concernente la conformazione del territorio mediante prescrizioni urbanistiche, il T.A.R. del Lazio⁷⁴, nel dichiarare illegittime le scelte pianificatorie operate da un commissario *ad acta*, ha rilevato che «le scelte urbanistiche di ripianificazione operate nel passato, intese a privilegiare il diritto di proprietà del singolo individuo, potrebbero non risultare più attuali, sia per le modifiche oggettive sopravvenute del territorio e delle esigenze dei suoi abitanti, sia per i diversi valori ed interessi emergenti che si riflettono, ma non si esauriscono, nella disciplina dell’attività edilizia. Come è stato ripetutamente evidenziato il territorio costituisce un “bene comune”, fulcro di fenomeni socioeconomico-culturali, fattore determinante nello sviluppo dell’identità e delle potenzialità della Comunità ivi residente (cfr. Convenzioni Unesco e Convenzione Quadro di Faro)».

⁷⁰ Si vedano, in particolare, gli studi di F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 5, 505 ss.; di R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, 495; di M. CARCIONE, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell’ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *Aedon*, 2013, 2.

⁷¹ S. BALDIN, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in *DPCE online*, n. 2018/3, 603-604. Cfr., sul rapporto fra plurimi interessi primari e collettività nella materia dei boschi e delle foreste, A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 113 ss., in particolare 119 ss. Sia anche consentito il richiamo a M. TIMO, *La natura giuridica delle spiagge: note sull’attualità dei beni pubblici*, in *Studi in onore di Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 4973 ss. In senso generale, circa il rapporto che intercorre fra beni culturali e beni comuni, si vedano le considerazioni di L. VACCA, *La nozione del bene culturale: alcune riflessioni*, in E. Battelli - B. Cortese - A. Gemma - A. Massaro (curr.), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, 259 ss., nonché di L. NIVARRA, *I beni comuni: dalla fruizione alla gestione*, ivi, 155 ss.

⁷² A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?* in *Riv. giur. ed.*, 2019, 1, 31 ss. Più recentemente, ID., *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?* in *Riv. giur. urb.*, 2021, 2, 248 ss., ove l’illustre dottrina osserva che «La valorizzazione del patrimonio culturale, soprattutto nell’accezione ampia – comprensiva anche della componente immateriale – accolta nella Convenzione di Faro, può concretizzarsi nella realizzazione *ex novo* di beni precedentemente inesistenti, al fine di determinare, mediante il loro inserimento nel contesto socio-spaziale, l’arricchimento e la riqualificazione del territorio. È questo il caso della promozione della *street art* [...]» (266). Sulla matrice identitaria in riferimento alle cd. “città d’arte”, si veda anche A. BARTOLINI, *Lo statuto della Città d’arte*, cit. In senso, più ampio, cfr. M. CINELLI, *Street art, diritto e dintorni*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 3, 97 ss.; F. BENATTI, *La Street Art musealizzata tra diritto d’autore e diritto di proprietà*, in *Giur. comm.*, 2017, 5, 781 ss., e B. GRAZIOSI, *Riflessioni sul regime giuridico delle opere della street art: tutela e appartenenza “pubblica”*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 4, 423.

⁷³ Di recente, proprio nel richiamare la Convenzione di Faro, è stato rilevato che «Nella seconda prospettiva, di cui invece si tratterà più diffusamente nelle pagine che seguono, deve registrarsi una tendenza riconoscibile, tanto nell’ordinamento internazionale che in quello europeo ad indicare la fruizione del patrimonio culturale come ambito elettivo dei diritti di cittadinanza e dunque come asse attorno a cui ripensare lo *status* di cittadino, in un’ottica di garanzia del principio di uguaglianza sostanziale. In questo senso, una più efficace valorizzazione del patrimonio culturale, assicurando le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del bene assolverebbe alla funzione emancipatrice della cultura (di cui all’art. 9 cost.)» (C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle disuguaglianze*, in *Aedon*, 2021, 2).

⁷⁴ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 agosto 2021, n. 9144.

Al di là delle suddette affermazioni di carattere generale, il medesimo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio si è, altresì, dovuto calare in una controversia pienamente riconducibile alle tematiche di questo scritto: con precisione si verteva sulla tutela dello storico “Ristorante Alfredo” del centro storico di Roma⁷⁵. In quella sede, il T.A.R. Lazio – pur prendendo atto dell’intenzione del legislatore di approcciarsi all’immaterialità⁷⁶ – chiarisce come il modello codicistico debba tuttora ricondursi al meccanismo dell’art. 7-*bis* e come, invece, per le norme desumibili dalla Convenzione di Faro «allo stato, tuttavia, [...] non si siano ancora verificati i presupposti» per superare il modello di valutazione dell’interesse culturale rimesso alla pubblica amministrazione, «con necessità, pertanto, di attenersi alle tradizionali modalità di sindacato “di ragionevolezza” anche per quanto riguarda l’assoggettamento a vincolo di “beni culturali” che costituiscano espressione di “identità culturale collettiva” ai sensi degli artt. 7-bis, oltre che 10 e 13 del d.lgs. 42/2004».

Nel caso di specie, inoltre, la Sezione si colloca nel pieno solco della tradizione giurisprudenziale, riconoscendo illegittimo, per violazione di legge, il provvedimento di vincolo, in quanto con esso l’amministrazione avrebbe inteso tutelare l’attività di ristorazione (componente immateriale), anziché il ristorante (componente materiale)⁷⁷, poiché è «evidente che se le caratteristiche del Ristorante Alfredo, come descritte nella Relazione illustrativa del provvedimento di vincolo, sono quelle tipiche di molti ristoranti del centro storico, come sostenuto dalla ricorrente, ciò solo non può certo giustificare un generalizzato assoggettamento a vincolo di tutti i vari bar, caffè, taverne, enoteche, pizzerie e ristoranti tipici del centro storico».

In senso analogo un precedente dello stesso T.A.R. Lazio⁷⁸, relativo al provvedimento di vincolo culturale imposto dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesistici per il Comune di Roma sull’area di sedime dell’ormai demolito Velodromo Olimpico. Anche in questo caso, il

⁷⁵ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 19 maggio 2021, n. 5864.

⁷⁶ «del valore delle stesse “espressioni”, al fine di assicurare quell’attività di promozione e sostegno prevista dalle Convenzioni Unesco ed, maggior ragione, oggi, a seguito dell’autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Faro. Va ribadito, ancora una volta che, invece, quanto alla diversa finalità di tutelare le cose (la *res*) in cui “l’identità culturale collettiva in parola” (*corpus mysticum*) trova “espressione” sul piano della realtà materiale, la traduzione dell’attività creativa (processo) in oggetto creato (prodotto) costituisce la condizione necessaria ed imprescindibile per sottoporre (solo) quest’ultima al sistema di tutela previsto dal Codice dei Beni Culturali, e che, a tal fine, è prescritto, quale ulteriore condizione, che la cosa presenti i caratteri prescritti dall’art. 10 e 13 del Codice. A quest’ultimo riguardo, va, infine, ribadito che la valutazione della sussistenza del particolare interesse culturale - in particolare sotto il profilo demontroantropologico - di una cosa è di competenza esclusiva dell’Autorità amministrativa cui il legislatore ha demandato il compito di attualizzare tali concetti giuridici indeterminati, con conseguente modifica del ruolo dell’Amministrazione che, una volta conclusa la fase dell’individuazione e qualificazione dell’espressione di cultura immateriale, terminato il contributo ad ausilio della Comunità culturale di riferimento, nel momento in cui deve stabilire se sottoporre a vincolo l’eventuale prodotto dell’attività in parola come “bene culturale” ai sensi degli artt. 10 e 13 del Codice finirebbe per ritornare ad operare secondo i tradizionali “binari” (del riconoscimento dell’interesse culturale e della sua dichiarazione) che caratterizzano l’attività vincolistica. La Sezione è consapevole che, in realtà, a seguito della ratifica della Convenzione di Faro, si aprono nuovi scenari evolutivi della tradizionale impostazione giurisprudenziale, per un possibile effetto di *spill over* della tutela dei beni protetti “anche” ai sensi dell’art. 7 bis, alle restanti categorie di beni culturali “solo” ai sensi degli artt. 10 e 13 Cod. BBCC, rafforzando ulteriormente la tendenza verso un sindacato più pieno, secondo le prospettive promosse dalla CEDU, valorizzando il criterio dell’uomo medio, come in altri ordinamenti giuridici (Germania, Spagna, Francia), al fine di temperare la tendenziale insindacabilità delle valutazioni delle Soprintendenze, risultante dalla indiscussa preminenza, nel nostro ordinamento giuridico, dell’opposto criterio della riserva di valutazione in capo».

⁷⁷ Nello specifico il TAR Lazio, n. 5864/2021, cit., afferma che «l’incertezza e l’incoerenza della motivazione del provvedimento impugnato, pure riverberandosi in un vizio che inficia l’operato dell’Amministrazione nello specifico caso di specie, è soprattutto il risultato emblematico della criticità dell’impostazione generale di una linea d’azione che intende tutelare l’attività mediante il tradizione vincolo come “bene culturale” della *res* in cui la prima si è concretizzata, su cui dottrina e giurisprudenza (anche a livello costituzionale: [C. cost. 9 marzo 1990 n. 118](#)) hanno ormai raggiunto posizioni concordi».

⁷⁸ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 14 settembre 2020, n. 9571.

Collegio osserva come «risulta evidente che oggetto di “salvaguardia” non è un bene oggettivamente riconoscibile, bensì la mera traccia impressa sull’area dall’impianto sportivo oramai demolito. Il procedimento di vincolo è stato avviato quindi non in funzione di tutela di un determinato bene ma dell’impronta immateriale di un intervento architettonico non più esistente. Pertanto, la funzione di salvaguardia sottesa al provvedimento impugnato esula dalla portata oggettiva dell’art. 10, comma 3, lettera d), il quale ammette l’imposizione di un vincolo culturale diretto esclusivamente sulle “*cose immobili e mobili [...]*”».

Non è, ad ogni buon conto, da sottovalutare la tensione verso una concezione più intensa della componente immateriale propria di ogni bene culturale; una concezione che, pertanto, non mette in discussione il modello codicistico, ma non si limita nemmeno ad una mera visione realistica.

In questo senso sembrano militare le parole del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana⁷⁹ allorché evidenzia come «La nozione di bene culturale risente, ora, delle definizioni che della stessa hanno dato gli atti normativi internazionali. In modo particolare si tratta della Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972, la Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 e la Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società del 2005 (c.d. Convenzione di Faro [...])» e afferma che nella nozione di bene culturale è altresì compresa l’immaterialità del medesimo, quale «attitudine del bene ad essere testimonianza di superiori valori di civiltà», ivi compresa la testimonianza di memorie del passato, desumibili dal supporto materiale.

Ne consegue che il Consiglio di Giustizia amministrativa tenta, al fine di assicurare tutela *ex* art. 10 del codice alla dimora di un giudice assassinato dalla criminalità organizzata, di trovare una “via di mezzo”: il sostrato materiale non può essere abbandonato per espressa previsione legislativa; tuttavia, è possibile privilegiare al massimo il criterio storicistico del bene quale strumento atto a preservare la memoria della collettività.

6. Osservazioni conclusive

Dalle osservazioni che sono state espone nei paragrafi precedenti è possibile pervenire a talune considerazioni di carattere conclusivo concernenti le molteplici sfaccettature che connotano il centro storico quale fenomeno di carattere “culturale”.

Ragionando in tal senso, chi scrive ritiene come sia tuttora evidente una significativa interconnessione, in seno al centro storico, fra disciplina urbanistica e patrimonio culturale. È possibile, dunque, pervenire all’affermazione che il fenomeno in esame si qualifica per l’essere un esempio di governo “integrato” del territorio, nella misura in cui esso si compone di un sostrato – qualificabile nell’agglomerato cittadino più risalente, nei suoi edifici, nel suo complesso viario e così via – genericamente regolato con gli strumenti dell’urbanistica sul quale insistono talune manifestazioni “puntiformi” riconducibili all’interesse culturale o paesaggistico.

Se il modello descritto è individuabile sull’intero territorio nazionale, il rapporto fra le due suddette componenti (urbanistica e culturale) varia al mutare delle singole fattispecie, muovendo da un minimo in cui la componente “culturale” si rinviene in singole occorrenze – quali un monumento o un immobile aventi sede nel centro storico, privo per la restante parte di specifica tutela ai sensi della legislazione culturale – a un massimo in cui l’interesse “culturale” (ad esempio nella forma del vincolo paesaggistico) si estende sino a soprapporsi all’intera zonizzazione urbanistica.

Non solo, poiché, come si è avuto modo di dimostrare, può altresì darsi l’ipotesi in cui la relazione tra patrimonio culturale e zonizzazione omogenea (o altra forma di suddivisione

⁷⁹ CGARS, Sezione giurisdizionale, 15 febbraio 2021, n. 107.

urbanistica dell'agglomerato urbano) è invertita, sicché il pregio storico-artistico, architettonico e paesaggistico di una certa area travalica le delimitazioni del centro storico urbanisticamente inteso.

Quanto descritto, unitamente, alle riflessioni sopra diffusamente svolte, funge da riprova circa la bontà di quelle tesi che hanno con fervore sollecitato una sintesi fra dimensione urbanistica e patrimonio culturale, concependo – a “legislazione invariata” o, più correttamente, sulla scorta di una lettura in combinato disposto di plurimi enunciati normativi entrati in vigore in un lasso di tempo di oltre ottant'anni – quella categoria talora denominata “beni culturali urbanistici”, talaltra “beni ambientali urbanistici”, ma ad ogni modo improntata a far emergere il punto di contatto fra i diversi interessi che insistono sul centro storico.

Nella prospettiva di quest'ultimo profilo – pur nel condividere appieno lo sforzo interpretativo descritto – non sembra errato osservare come il centro storico non possa ancora a lungo vivere di una regolazione sorta per interpretazione dottrinale e per diritto pretorio. Ne è conferma la stessa varietà di questioni, in parte richiamate nelle pagine precedenti, di cui quotidianamente sono investiti i giudici e, a monte, la pubblica amministrazione: questioni, invero, implementate dalla necessità di confrontarsi con nuovi modelli emergenti a livello internazionale non solo nel campo d'azione dell'amministrazione culturale (quale la menzionata “Convezione di Faro”), ma altresì nell'ambito della transizione ecologica, che imporrà nel corso del prossimo decennio di assumere decisioni nel senso di una significativa rigenerazione del patrimonio edilizio.

Non solo dal momento che il centro storico tende sempre più ad assumere una forte impronta immateriale, sicché esso viene concepito quale spazio vitale o da rivitalizzare, nel quale la meritevolezza della tutela non necessariamente risiede negli interessi normati dal d.lgs. n. 42/2004 o dalle leggi in materia urbanistica. Esso, anche ove privo nella totalità o in larga misura di valore culturale o paesaggistico, si arricchisce sempre più di una dimensione sociale, mossa all'esaltazione delle capacità aggreganti e identitarie del centro storico. Si è, non per nulla, messo in risalto, come la stessa pubblica amministrazione tenda a fare un uso estensivo dei provvedimenti culturali e paesaggisti per approntare forme di tutela che travalicano illegittimamente i requisiti prescritti dal codice del 2004, rischiando di confondere la salvaguardia del patrimonio culturale con altre forme di protezione che non sono quelle né dei beni culturali, né dei beni paesaggistici.

A tal proposito non resta che condividere l'orientamento che più di recente pare essere stato assunto dalla giurisprudenza amministrativa riportata poco sopra, giacché essa, non ignara della ratifica della Convezione di Faro e delle altre torsioni che sollecitano la materia in esame, è pur sempre giunta a ribadire i caratteri codificati del patrimonio culturale, nella misura soprattutto della sua materialità. Esito giurisprudenziale che appare quanto mai opportuno allorché si voglia, per un verso, scongiurare un declassamento del patrimonio culturale, il quale deve pur sempre restare al vertice del sistema delle tutele prescritte dell'art. 9 Cost., e, per un altro verso, allontanare l'eventualità di una distorsione del medesimo patrimonio culturale con l'inclusione di entità meglio salvaguardabili ricorrendo ad altri istituti, quali i beni comuni.

A quest'ultimo proposito un'importante fonte d'ispirazione può ravvisarsi nel tentativo compiuto dal legislatore statale di approntare un modello di conservazione degli assetti fondiari collettivi mediante l'istituzione nel 2017 dei cd. “domini collettivi”⁸⁰. In quel frangente il legislatore, ancorché in modo parziale⁸¹, ha dimostrato di saper avvalorare la matrice identitaria

⁸⁰ Operata con l. 20 novembre 2017, n. 168, recante “Norme in materia di domini collettivi”.

⁸¹ Diverse sono, infatti, le opinioni assunte dalla dottrina, giacché dalla lettura della citata l. n. 168/2017 non sempre è agevole desumere il più ampio quadro degli assetti fondiari collettivi, nel cui ambito si annoverano anche gli usi civici di cui all'ancora vigente l. 16 giugno 1927, n. 1766. Su questi temi, nell'impossibilità di richiamare la numerosa dottrina che ha compiuto attenti studi, sia concesso ricordare: A. CROSETTI, *Nuove prospettive per i domini collettivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 2, 323 ss.; D. GRANARA, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Canterano, 2020; A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici. Profili di diritto pubblico (tra procedimento amministrativo, ambiente, paesaggio e governo del territorio)*, Napoli, 2020; G. PAGLIARI, “Prime note” sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (“norme in materia di domini collettivi”), in [Il diritto dell'economia](#), 2019, 1; G. MARI, *I beni*

con l'interesse paesaggistico senza scalfire il codice del 2004: evidenti analogie emergono, infatti, fra la "comunità di eredità" della Convenzione di Faro e le comunità che afferiscono al dominio collettivo⁸².

Seguendo questa linea di ragionamento, per il centro storico, per le sue molteplici manifestazioni e per la compagine sociale che vi afferrisce, non sembra scorretto propugnare un intervento del legislatore in grado di bilanciare gli interessi in gioco senza addivenire a troppo facili inclusioni, passibili di esporre il modello del d.lgs. n. 42/2004 al rischio di "panculturalismo": effettivamente, fattori quali la protezione di interessi immateriali e la salvaguardia di complessi architettonico-urbanistici privi di valore paesaggistico, ma pur sempre qualificanti una certa identità, possono più agevolmente tutelarsi ricorrendo alla teoria dei beni comuni.

di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6, 489 ss.; F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, II ed., Pisa, 2019; L. DE LUCIA, « Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale », *Giur. cost.*, 2018, 3, 1284 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, « Note minime su beni comuni e funzione amministrativa », in Costituzionalismo.it, n. 1/2017; G. GIOS, *Beni collettivi o beni comuni? Una lettura della distinzione tra profili dominicali e modelli di gestione in base alla teoria economica*, in M. Bombardelli (cur.), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, 93 ss.

⁸² Cfr. M. TIMO, *Gli usi civici e i domini collettivi tra questioni di giurisdizione e di tutela del patrimonio culturale (Civic uses and collective property between jurisdictional disputes and safeguard of cultural heritage)*, in J.-F. JOYE (cur.), *Les « communaux » au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, Chambéry, 2021, 613 ss.

Rita Vecchiattini
Il centro storico di Genova, paradigma di complessità

SOMMARIO: 1. La città vecchia di Genova. – 2. Gli studi del Novecento sul centro storico. – 3. La Mappatura culturale. – 4. La “casa”, una o molte? – 5. Temi e problemi tra architettura e giurisprudenza.

1. *La città vecchia di Genova*

Ogni centro di fondazione preindustriale mostra i segni delle inevitabili trasformazioni avvenute nel tempo ma alcuni, più di altri, manifestano una stratificazione così complessa da essere per questo tanto caratterizzati e riconoscibili quanto difficili da comprendere e da gestire.

Genova è certamente un caso esemplare in cui le tracce della città commerciale medievale si mescolano con quelle della nobile città cinque-secentesca e della più tarda città borghese.

Per comprendere la genesi di tale complessità occorre ripercorrere, sia pur in estrema sintesi, la storia urbana che ha inizio prima del V secolo a.C. sul colle di Sarzano, laddove oggi sorge la sede del Dipartimento Architettura e Design. La prima espansione, verso ponente, assume le caratteristiche del tracciato viario a maglia ortogonale (vie San Bernardo, Giustiniani e Canneto) ma si tratta ancora di una città costruita in legno e, per questo, soggetta a frequenti incendi. È tra il XII e il XIII secolo che si forma la città in muratura, favorita dall'ampliamento dei commerci oltre mare e dal relativo sviluppo dell'economia. Inizia un importante processo di immigrazione dalle campagne limitrofe che determina la richiesta di nuove case, contribuendo a sviluppare e a costruire la città affacciata sul vecchio porto, con gli emboli della Ripa, e chiusa entro le mura. La cinta del 1155-59, ampliamento di una precedente cerchia, porta la città ad assumere quasi le dimensioni dell'attuale centro storico, raggiunte circa un secolo dopo con le mura del 1320-46.

Nel basso medioevo la città è ormai definita e largamente costruita entro le sue mura dove di fatto rimane confinata fino alla fine della Repubblica, a fine Settecento, nonostante la costruzione di nuove mura ben oltre i limiti dell'abitato, sia nel XVI sia nel XVII secolo (fig. 1).



Figura 1 – Schema dell'ampliamento delle principali fortificazioni della città, dalla cinta del IX secolo (1) a quella del XVII secolo (5), sulla base della fotografia aerea del [GeoPortale del Comune di Genova](#):

L'accrescersi dei traffici, delle ricchezze e della popolazione, unito alla limitazione spaziale del territorio urbano, determina un'elaborazione ininterrotta del costruito fino alla saturazione di ogni minimo spazio. Diversi dipinti di Quattro e Cinquecento¹ rappresentano la densità costruttiva di Genova che, ancora oggi, è una delle caratteristiche che la rendono interessante, ricca e unica ma anche difficile da vivere e da gestire (fig. 2).



Figura 2 – Vista di una parte del centro storico di Genova da belvedere Luigi Montaldo meglio noto come “spianata Castelletto”. In primo piano il cortile di Palazzo Tursi e la facciata di Palazzo Rosso, al centro il campanile della Basilica di Nostra Signora delle Vigne, poco dietro il campanile a fasce bianche e nere della cattedrale di San Lorenzo e sullo sfondo, a destra il porto e a sinistra la collina di Castello con il Dipartimento Architettura e Design, in color mattone.

2. Gli studi del Novecento sul centro storico

Il concetto di centro storico nasce quando inizia la contrapposizione tra l'esistente e le espansioni urbane ottocentesche che, a Genova, superano la barriera fisica delle mura medievali per conquistare le alture con nuove modalità costruttive e abitative. Il centro storico è, dunque, percepito come un'entità a parte, caratterizzata da una spiccata identità ma anche da preoccupanti limiti. Si apre così la crisi del centro storico che soffre «nelle diverse epoche, volta a volta, di abbandono, di sovraffollamento, di disordinati interventi che ne hanno alterato l'equilibrio, quasi

¹ Si pensi al dipinto di Cristoforo Grassi (1597) “Veduta di Genova com'era nel 1481”, conservato al Galata Museo del Mare, che è la copia di un perduto affresco del 1481; o al ritratto della città sullo sfondo del dipinto di Jean Massys (1561), conservato al Museo nazionale di Stoccolma.

sempre peggiorandone le condizioni dal punto di vista sociale, igienico, urbanistico, edilizio, estetico, senza riuscire a produrre l'integrazione valida e convincente di questi quartieri nel restante complesso urbano»². Questo passo è tratto dalla prefazione dell'Assessore ai Lavori Pubblici Matteo Vita alla prima analisi complessiva del centro storico, realizzata tra il 1957 e il 1958 da un Gruppo di Studio composto da funzionari pubblici e da professionisti esterni³. L'obiettivo era affrontare in modo oggettivo e sistematico alcuni aspetti cruciali del centro storico in vista di un Piano di conservazione, valorizzazione e risanamento, mai redatto. Sono indagate le condizioni igienico-sanitarie, l'accessibilità e la circolazione veicolare, le modalità abitative della popolazione ma anche aspetti economici e finanziari, oltre ad aspetti tecnici e giuridici, del futuro piano di risanamento (fig. 3).



Figura 3 – La relazione del gruppo di studio presieduto dall'Assessore ai LL PP ing. Matteo Vita pubblicata dal Comune di Genova nel 1958.

Dopo questo primo studio, l'Amministrazione comunale, in più occasioni nel corso del Novecento, ha tentato di leggere la città per gestirne le trasformazioni.

Negli anni Ottanta viene elaborato lo Studio Organico d'Insieme del Centro Storico (1979-84) finalizzato a orientare interventi pubblici e privati e a coordinare cinque piani particolareggiati di aree urbane d'interesse storico ambientale, redatti da altrettanti gruppi e professionisti di spicco

² Comune di Genova (cur.), *Centro Storico di Genova. Preliminari allo studio del piano di valorizzazione, conservazione e risanamento*, Genova, 1958, 5.

³ Il Gruppo di Studio, presieduto dall'ing. M. Vita, era composto da F. Albini, F. Abrignani, G. Badano, G. Bozzino, M. Braccialini, A. Dillon, L.C. Daneri, C. Fera, G. Forno, E. Fuselli, L. Grossi Bianchi, C. Marcenaro, F. Pizzorno, G. Romano.

nel panorama genovese⁴. Nell'occasione sono restituiti, su base cartografica in scala 1:1000, dati su tipologie edilizie, destinazioni d'uso, vincoli e stato di conservazione del costruito. Il tentativo era quello di mettere a confronto le differenti metodologie di recupero dei diversi piani, a partire da una base conoscitiva comune, per orientare scelte future.

Poco dopo (1987-89), i Ministeri per i Beni Culturali e per il Lavoro promuovono lo studio Verso Genova Medievale, finanziato sul Progetto dei Giacimenti Culturali e realizzato dal Consorzio Grafema⁵. Come si comprende dal titolo, Verso Genova Medievale si occupa di schedare le sopravvivenze medievali nel tessuto della città, attingendo anche dal materiale custodito negli archivi della Soprintendenza, con uno sguardo attento più all'aspetto monumentale che alla dimensione urbana, pur con esiti interessanti e ricostruzioni di spazi della città poco riconoscibili⁶ (fig. 4).



Figura 4 – Ricostruzione del Portico Magno di Banchi, sulla base di interpretazione delle fonti scritte (AA VV, Verso Genova medievale, Genova, 1989, 48).

Infine, negli anni Novanta, viene realizzata la Mappatura Culturale della città vecchia (1995-99), anche in vista della revisione del Piano Regolatore Generale del 1997 e del futuro Piano

⁴ I Piani Particolareggiati sono quelli relativi alle aree del Carmine affidato a L.B. di Belgioioso, di Pré affidato all'ILAUD (*International Laboratory of Architecture and Urban Design*) diretto da G. De Carlo, del Molo affidato a R. Piano, di Porta Soprana affidato a I. Gardella e della Maddalena affidato a L. Grossi Bianchi. Oltre a questi, l'Amministrazione affidò il Piano Particolareggiato di Borgo Incrociati, fuori dalla città murata, a C. Fera.

⁵ Aggregazione di imprese aderenti alla Lega Ligure delle Cooperative.

⁶ AA. VV., *Verso Genova Medievale*, Genova, 1989.

Urbanistico Comunale del 2000. Si tratta di un'operazione di grande rilievo, diretta da Ennio Poleggi, che ha visto Comune e Università⁷ impegnati insieme nella realizzazione di una sorta di "fotografia" del centro storico, per quanto possibile oggettiva senza preferenze monumentali o cronologiche⁸.

3. *La Mappatura culturale (1995-99)*

Il progetto di Mappatura culturale, finanziato sul Programma Life (strumento finanziario europeo per l'ambiente) e noto con l'acronimo CIVIS (*Criteria to Improve and Vitalize Inner city – Settlements*), nasce, non a caso, nell'ambito della storia urbana alla quale Poleggi dedicò la sua vita di studioso e di docente⁹.

L'oggetto di studio è, dunque, la città che non è composta solo da edifici monumentali, ma piuttosto è formata da un connettivo edilizio, a volte modesto ma non per questo meno rappresentativo, che è necessario conoscere per comprenderne il valore, volerlo conservare e permettere anche in futuro di cogliere la realtà urbana nella sua interezza.

La lettura del costruito, proposta da Tiziano Mannoni in sinergia con Poleggi, era basata sull'esame delle caratteristiche di materiali e tecniche costruttive (murature, orizzontamenti, scale, coperture e ogni elemento dell'architettura come logge, balconi, balaustre, ...).

Gli esiti dei sopralluoghi, in interni ed esterni, erano incrociati con i dati storici dedotti dalle fonti cartografiche (1656), dalla trascrizione di fonti catastali (1414, 1798-1810, 1887-1907) e di dati censuari storici (1804, 1871).

Attenzione archeologica era posta allo studio delle stratificazioni e trasformazioni del costruito, datate attraverso chiavi cronotipologiche sia in modo puntuale per singolo elemento, sia in modo prevalente nell'interezza dell'edificio.

Altro aspetto importante indagato dalla mappatura è lo stato di conservazione, il degrado ma soprattutto il dissesto che, attraverso carte di sintesi, ha permesso di evidenziare aree del centro storico con maggiore concentrazione di problemi strutturali.

Queste ultime, negli anni successivi alla mappatura sono state oggetto di specifici interventi cofinanziati dall'Amministrazione, come quelli del Contratto di Quartiere per l'area del Ghetto¹⁰.

Il perimetro indagato dalla mappatura, che in un primo tempo coincideva con la città vecchia entro le mura del XII secolo, è stato ampliato, sul finire del lavoro, anche alle zone di Pré e del Carmine dove, tra l'altro, si concentra la maggior parte del costruito non tutelato (fig. 5).

⁷ L'allora Istituto di Storia dell'Architettura della Facoltà di Architettura guidò la realizzazione della Mappatura attraverso le figure di E. Poleggi, T. Mannoni e A. Buti e il coordinamento di C. Bertelli. Da parte dell'Amministrazione comunale l'operazione fu seguita dal gruppo di lavoro di G.B. Poggi che annoverava, tra gli altri, N. De Maria, G. Gatti, A.M. Nicoletti e C. Pastor.

⁸ R. VECCHIATTINI, *La mappatura culturale della città vecchia di Genova: un metodo per una lettura nuova della città*, in M. De Marchi, M. Scudellari, A. Zavaglia (cur.), *Lo spessore storico in urbanistica*, Mantova, 2001, 129-142.

⁹ P. CEVINI (cur.), *Ennio Poleggi per Genova*, Genova, 2021.

¹⁰ I.R.E., *Esperienze di recupero edilizio dietro la Superba: il programma sperimentale del Ghetto e di Pré*, Genova, 2018.

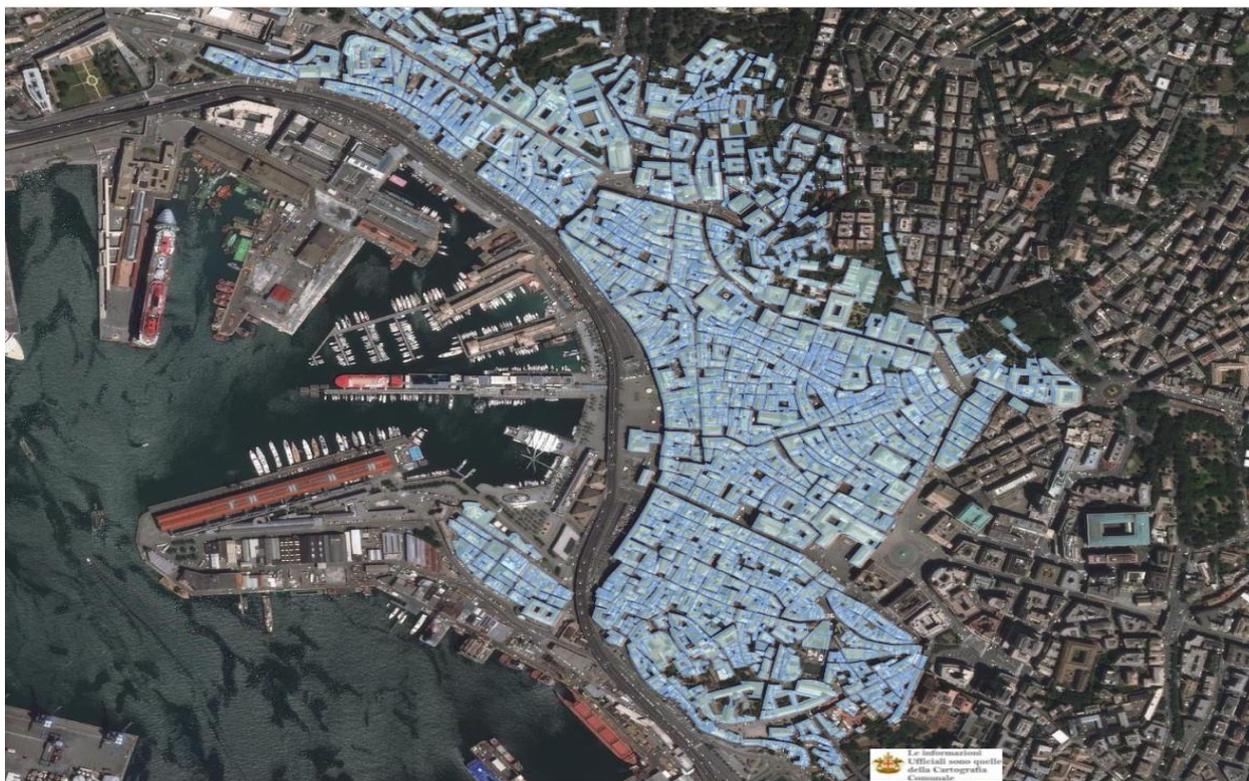


Figura 5 – Consistenza del centro storico indagata con la Mappatura culturale della città vecchia, dal GeoPortale del Comune di Genova.

Prodotti di tale imponente lavoro sono: un database relazionale interrogabile con circa 40.000 schede corredate da più di 11.000 immagini digitali e 150 schemi funzionali; carte tematiche e inventariali sulla caratterizzazione dei materiali impiegati nelle costruzioni e valutazione del loro esito nel tempo, sull'epoca di realizzazione e sulle persistenze archeologiche (fig. 6), sulle condizioni di stabilità dell'edificato e sui fenomeni di degrado più diffusi e le loro cause¹¹.

La lettura completa del centro storico ha fatto subito emergere la sua realtà complessa e l'impossibilità di imbrigliarla all'interno di uno schema codificato.

La base cartografica, scelta per ancorare le varie informazioni, era la carta tecnica municipale in scala 1:1000 realizzata a partire da orto-fotografie aeree scattate dalla Compagnia Generale Riprese Aeree di Regione Liguria¹².

Il limite di tale scelta si evidenzia nel momento in cui un edificio non coincide con la proiezione a terra della sua copertura.

Se per la città otto-novecentesca, costituita da palazzi isolati gli uni dagli altri, ad ogni tetto dell'orto-fotografia aerea corrisponde un edificio che ne ricalca il perimetro, per la città medievale questo non è più vero: il piano terra non ha i confini del piano nobile né quelli dei piani soprastanti o delle coperture.

¹¹ Una parte della Mappatura è confluita nel Geoportale del Comune di Genova ed è liberamente consultabile alla [sezione dedicata del sito](#) del Comune di Genova.

¹² Proprio in quegli anni Regione Liguria ha pubblicato l'Atlante di Genova. La forma della città in scala 1:2000 nell'ortofotopiano e nella carta numerica, Marsilio, Venezia, 1995.

Figure 6 – due esempi di cartografia tematica prodotta a seguito della Mappatura culturale, dal GeoPortale del Comune di Genova

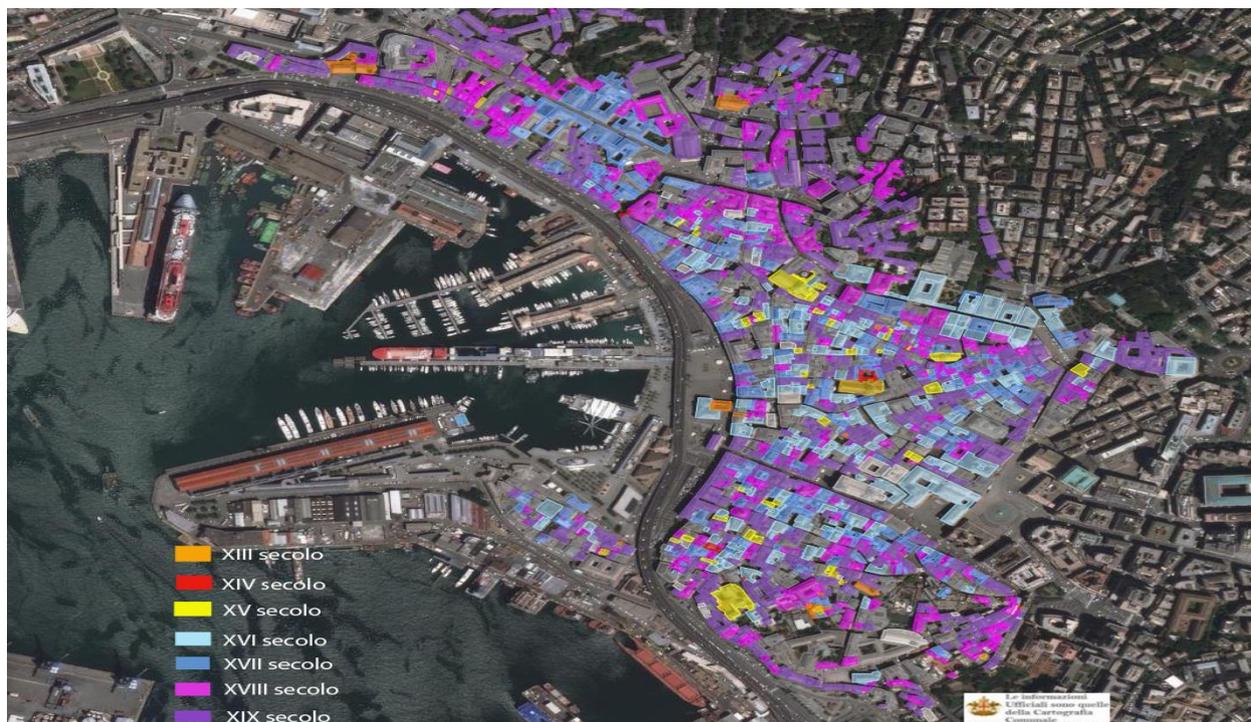


Figura 6a, Epoca prevalente, intendendo con essa quella che connota nel suo insieme l'edificio a prescindere da preesistenze e inserimenti successivi;

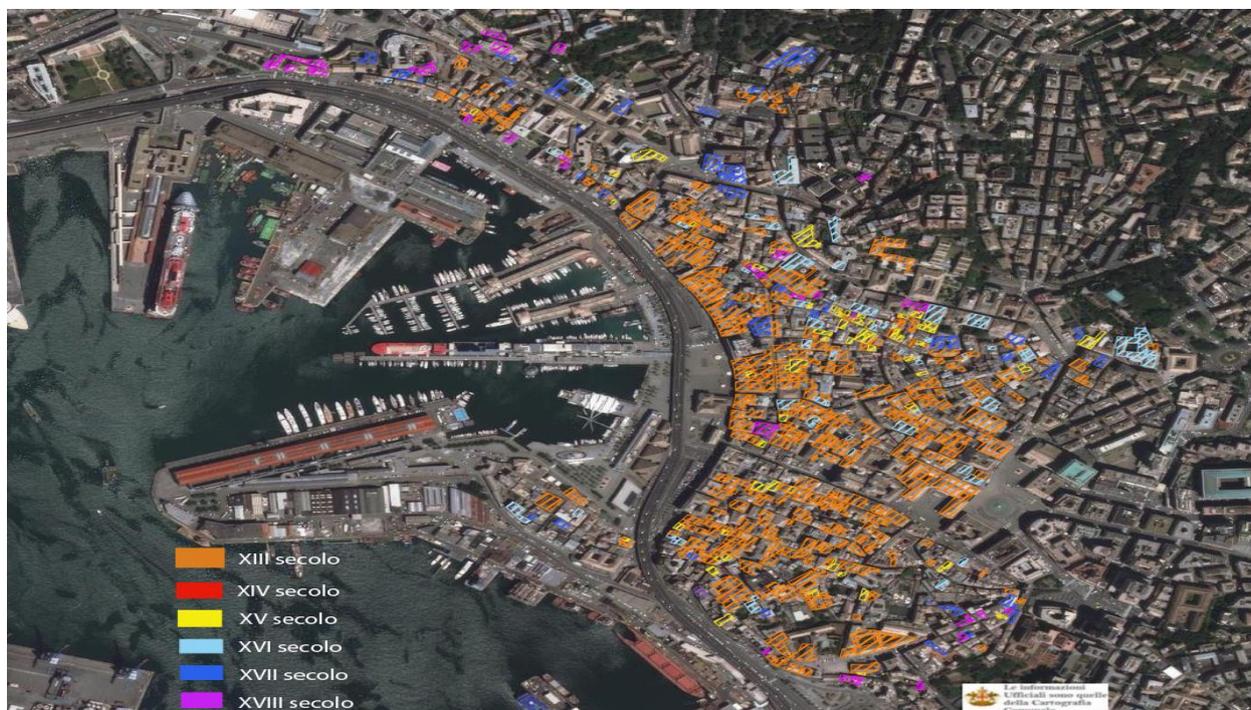


Figura 6b, Epoca antiquaria, così definita da Ennio Poleggi per indicare le sopravvivenze consistenti di epoche precedenti rispetto a quella prevalente della trasformazione più generale del palazzo.

4. La “casa”, una o molte?

La casa, come costruzione eretta dall'uomo per propria abitazione, ha molteplici valenze e può essere osservata da punti di vista diversi che possono portare a ridefinirne i confini non sempre sovrapponibili. Esiste una “casa” dal punto di vista amministrativo che corrisponde a un codice toponomastico (identificativo strada + numero civico). Ma esiste anche una “casa” dal punto di vista funzionale che dipende dalla distribuzione dei vani scala per la fruizione dei piani e non sempre coincide con quella precedentemente indicata. Esiste una “casa” dal punto di vista architettonico che può corrispondere all'aspetto delle parti comuni (ad esempio coperture e facciate) scelto in un preciso momento storico per dissimulare le trasformazioni e ottenere una certa omogeneità dei fronti. Non possiamo infine dimenticare che esiste una “casa” dal punto di vista strutturale che si sostanzia di murature e orizzontamenti che scaricano i loro pesi da tetto a terra.

Tutte queste “case” coesistono e nel centro storico di Genova, che ne conta circa duemila, si intrecciano, isolato dopo isolato, per una superficie di più di un ettaro. Lo schema riportato in figura 7 tenta di descrivere, semplificandola, la realtà¹³. Sono rappresentati tre civici n. 2, n. 4 e n. 6, quindi tre entità dal punto di vista amministrativo, ma due civici (n. 2 e n. 4) coesistono all'interno della stessa struttura; quindi, dal punto di vista strutturale le entità sono due. Il caso dei civici che corrispondono a un solo appartamento è ricorrente nel centro storico, si tratta degli antichi “mezzani”, ossia vani indipendenti rispetto all'alloggio principale che, in epoca medievale, erano vani abitabili per chi lavorava nei sottostanti esercizi mercantili e nel corso del tempo (soprattutto nell'Ottocento) divennero uffici, i cosiddetti “scagni”, o abitazioni da affittare.

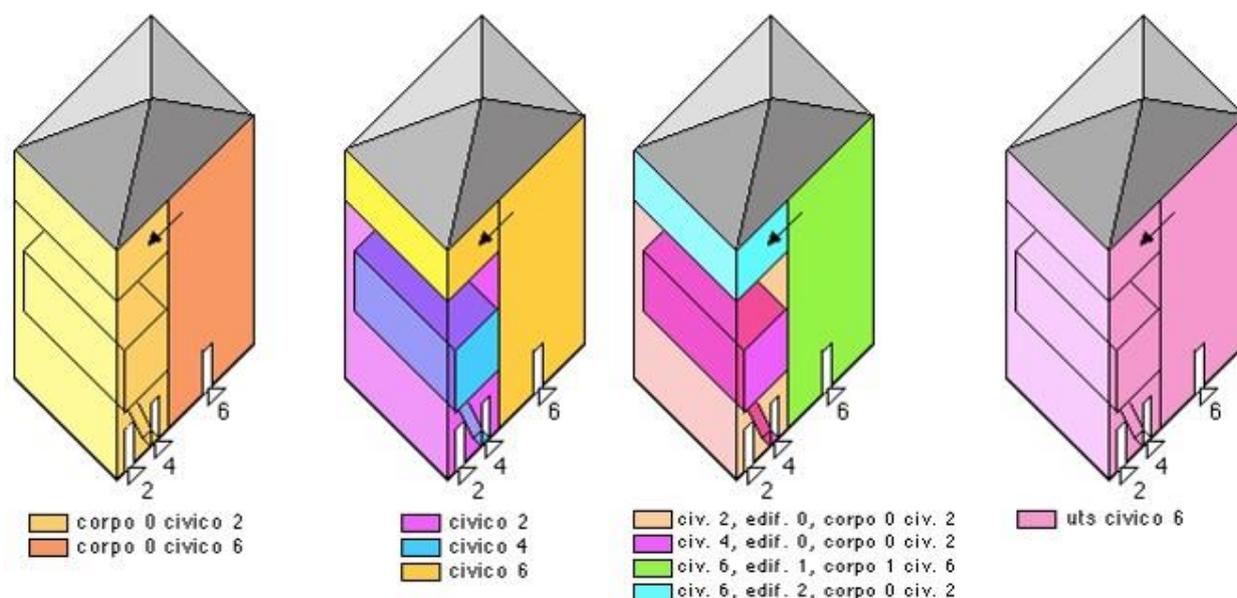


Figura 7 – Schema dell'incrocio di più civici (n. 2, n. 4 e n. 6), di più corpi edificati all'interno di un'unica unità tecnico strutturale, tratto dalla relazione conclusiva della Mappatura culturale della città vecchia.

Osservando bene, il civico n. 6 all'ultimo piano si estende sul civico n. 2, quindi dal punto di vista funzionale l'ultimo piano si comporta come un'unica entità mentre i piani sottostanti come due entità distinte. Tale situazione denuncia l'esistenza di almeno una sopraelevazione, un'altra

¹³ Lo schema, tratto dalla Mappatura culturale della città vecchia, prende spunto da un caso reale e lo semplifica per renderlo comprensibile: la realtà riesce ad essere ancora più complessa avendo altre interazioni con case adiacenti e, persino, con case fronteggianti al di là della strada, raggiunte con passaggi sopraelevati.

costante del centro storico dove circa il 60% dei corpi edificati ha più di sei piani, con la maggior numerosità di sette e otto piani. Tra XVI e XVII secolo le sopraelevazioni divennero sempre più frequenti nella città entro le mura e furono spinte al limite della loro fattibilità tecnica anche perché il fenomeno, pur deprecato, non era soggetto al controllo dei Padri del Comune¹⁴. In un proclama del 1555 si legge che «... a causa dell'angustia del suolo, nella costruzione della città si era reso necessario alzare gli edifici verso il cielo, perché non era possibile dilatarli in ampiezza. La città era così diventata melanconica e le sue strade oscure, a causa dell'altezza delle case e della strettezza delle vie»¹⁵.

Tornando alla figura 7, la copertura è unica e la veste architettonica dell'edificio, denunciata dal rivestimento di facciata, dal manto di copertura e dal sistema di smaltimento delle acque è unitaria, si tratta quindi di un'unica entità dal punto di vista architettonico. Ancora una volta stiamo osservando una realtà ricorrente: a fronte di tante, fitte e strette case medievali, le famiglie genovesi più abbienti (nobili e mercanti nei secoli XVI e XVII ma anche borghesi nel XIX secolo) vollero ingrandire le proprie abitazioni, unendo insieme più case monocellulari e aggiungendo un piano, fino ad ottenere le dimensioni del palazzo.

Che cosa accade parallelamente alle strutture? Esse subiscono innumerevoli modifiche nel tempo non solo per aggiunta di parti ma anche e soprattutto per trasformazione dell'esistente. Fabbricare in altezza voleva dire concentrare i carichi in pochi punti di appoggio con archi di scarico e robusti pilastri, realizzati per sottomurazione¹⁶, ma anche bilanciare e contrastare le spinte orizzontali con diffusi incatenamenti e, ove possibile, ridurre carichi e spinte attraverso l'adozione di strutture leggere per divisori interni e per orizzontamenti.

Le vicissitudini storico-economiche della città si sono, dunque, inverte nei suoi edifici determinandone ricchezza di significati ma anche complessità di strutture. Tale osservazione era ben nota agli studiosi della città ma, per la prima volta con la Mappatura culturale, l'Amministrazione si scontrò con la dimensione del problema e con il deficit di conoscenza del bene comune¹⁷.

5. Alcuni temi e problemi tra architettura e giurisprudenza

Di seguito alcuni spunti di riflessione su un tema che meriterebbe ben altri approfondimenti, da condurre necessariamente in modo interdisciplinare¹⁸.

5.1. Definire l'unità minima di analisi/intervento

¹⁴ Quella dei Padri del Comune è un'antica Magistratura della città di Genova, già esistente nel XIII secolo, che nel tempo assunse sempre maggiore importanza e competenza dalla gestione e manutenzione del porto e del molo a quella delle reti infrastrutturali, dell'arredo urbano, del suolo pubblico e delle costruzioni.

¹⁵ L. GROSSI BIANCHI, *Abitare "alla moderna". Il rinnovo architettonico a Genova tra XVI e XVII secolo*, Firenze, 2005, 9.

¹⁶ «Far pilastri di pietre piccate (squadrate) o di mattoni ferrioli» era un'operazione ardua di rinforzo delle murature molto richiesta nel Cinque e Seicento, sia per consolidare la stabilità dell'edificio alla base, sia per ricavare nuovi alloggi attraverso sopraelevazioni, sia per dare la massima estensione alle aperture su strada valorizzando gli spazi commerciali. L. GROSSI BIANCHI, *Abitare "alla moderna"*, cit., 18.

¹⁷ Tale deficit non è solo un fatto culturale ma ha ricadute pratiche importanti come l'impossibilità di sapere chi avvertire in caso di pericolo.

¹⁸ R. VECCHIATTINI, C. CALDERINI, *Conoscenza e modellazione delle strutture storiche: relazioni disciplinari tra restauro e tecnica delle costruzioni*, in ISCU (cur.), Tiziano Mannoni. *Attualità e sviluppi di metodi e idee*, Sesto Fiorentino (FI), 2021, 587-594. Per una disamina di alcune problematiche si veda: R. Bobbio, S.F. Musso (curr.), *Centro storico. Problemi e prospettive. Genova*, Associazione Nazionale Centri Storici Artistici, Gubbio (Pg), 2020.

Essendo ogni “casa” connessa con quelle vicine attraverso relazioni strutturali, costruite e modificate nel tempo, a volte dichiarate e ben leggibili sugli edifici, più spesso celate e difficilmente comprensibili se non attraverso studi mirati, si pone il problema di individuare l’insieme di edifici che è necessario conoscere/studiare per poter intervenire con operazioni di modifica delle strutture.

Ad oggi non esiste un protocollo da seguire e i singoli professionisti hanno notevoli problemi a occuparsi di un’unità senza aver conto delle altre e di come sono state trasformate nel tempo. L’opera di conoscenza, pur nella consapevolezza che la conoscenza completa sia impossibile da raggiungere, ha necessità di tempo e di energie per sopralluoghi, ricerche, indagini sulle strutture che richiedono l’intervento di competenze specifiche di chi conosce il costruito storico e le sue dinamiche trasformative. Nella maggior parte dei casi il singolo professionista incaricato non riesce a svolgere questo ruolo limitandosi a verificare l’impatto locale di quanto progetta. È così che piccoli e grandi interventi, ognuno dei quali con un limitato impatto sull’insieme, si stratificano negli anni, decenni, secoli... ma soprattutto nell’inconsapevolezza generale. Il rischio è quello di portare la struttura al limite delle sue riserve statiche attraverso la sommatoria di piccoli interventi.

È dunque necessario uno studio degli isolati che espliciti le relazioni tra le unità edilizie, al quale ogni professionista possa accedere per una migliore comprensione della minima parte che deve necessariamente indagare in relazione all’intervento che ha previsto.

5.2. Introdurre uno strumento di archiviazione dei dati

Le molteplici trasformazioni e la parcellizzazione della proprietà rendono davvero difficile, a volte impossibile, operare consapevolmente sul costruito storico. Un secondo problema che si pone è dunque quello di avere uno strumento che permetta di raccogliere quanto noto su un corpo edificato o un aggregato di corpi. Una sorta di “fascicolo del fabbricato”, per quanto detto non limitato al numero civico, che dovrebbe contenere informazioni sugli interventi eseguiti, almeno per quanto riguarda i più recenti, ognuno dei quali ha inevitabilmente contribuito a formare o trasformare la struttura dell’unità. Se è comprensibile che non sia facile ricostruire tutte le vicende costruttive di epoche remote, è inaccettabile che non si abbia documentazione di quanto realizzato, dieci, venti o trent’anni fa. Qualcosa del genere si può ravvisare per gli edifici tutelati con dichiarazione di interesse, ai sensi del Codice dei Beni culturali, ognuno dei quali ha un fascicolo dedicato in cui sono raccolti i documenti dalla data del vincolo in poi, ma nulla di simile esiste negli archivi dell’Amministrazione comunale. Qui i progetti, pur archiviati dagli uffici dell’edilizia privata, lo sono in ordine cronologico di presentazione della pratica e non sono relazionati agli oggetti a cui si riferiscono. Si tratta di pratiche viste solo dal punto di vista burocratico e non tecnico, nonostante riguardino, nel loro insieme, la sicurezza pubblica. Negli archivi del Comune la “casa” si frammenta in mille pratiche distribuite in un arco temporale che va dal secondo dopoguerra ad oggi. È davvero arduo ricostruire il percorso trasformativo sulla base di tale documentazione.

Il parziale aggiornamento della Mappatura culturale della città vecchia, eseguito nel 2019-20 su cinquantanove palazzi appartenenti al sito UNESCO “Genova, le Strade Nuove e il sistema dei Palazzi dei Rolli”¹⁹, ha ben evidenziato tale problema²⁰. Dal momento che il lavoro di aggiornamento è capitato nell’anno della pandemia e questo ha limitato le attività sul campo

¹⁹ L’aggiornamento è stato realizzato da Comune di Genova e Dipartimento Architettura e Design (Responsabile Scientifico prof.ssa Rita Vecchiattini) con finanziamento in base alla L. n. 77 del 20 febbraio 2006, Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale»

²⁰ R. VECCHIATTINI, C. MOGGIA, F. SEGANTIN, *Vent’anni di trasformazioni della città vecchia di Genova. Premesse metodologiche per un’analisi urbana*, in F. Capano, M. Visone (curr.), *La città Palinsesto. Tracce, sguardi e narrazioni sulla complessità dei contesti urbani storici*, Napoli, 2020, 477-484.

(sopralluoghi in interni ed esterni), una parte dell'aggiornamento riferito agli interventi degli ultimi venti anni è stato compiuto attraverso la lettura delle pratiche edilizie. Da qui il problema, innanzitutto, di trovarle. Gli uffici comunali hanno fatto un grande sforzo per riuscire a trovare le pratiche dal 2000 al 2020 relative a ventisei corpi edificati senza avere la possibilità di cercare le pratiche, almeno per numero civico, ma dovendo procedere alla ricerca anno dopo anno. Inoltre, nessuna possibilità esiste di incrociare più civici che insistono sullo stesso sedime, come abbiamo visto nell'esempio. Eppure, gli interventi sono tantissimi e sarebbe estremamente utile per un professionista conoscere che cosa è accaduto sotto, sopra, accanto all'unità di suo interesse per procedere ad effettuare scelte di intervento più consapevoli. In figura 8 un esempio degli interventi eseguiti in un singolo civico nel corso di soli venti anni: quarantaquattro interventi di cui sette con modifiche di tipo strutturale!

È dunque necessario un ripensamento delle procedure, ma anche una sorveglianza pubblica sui beni privati poiché le implicazioni sulla sicurezza dei beni e dei cittadini sono notevoli.

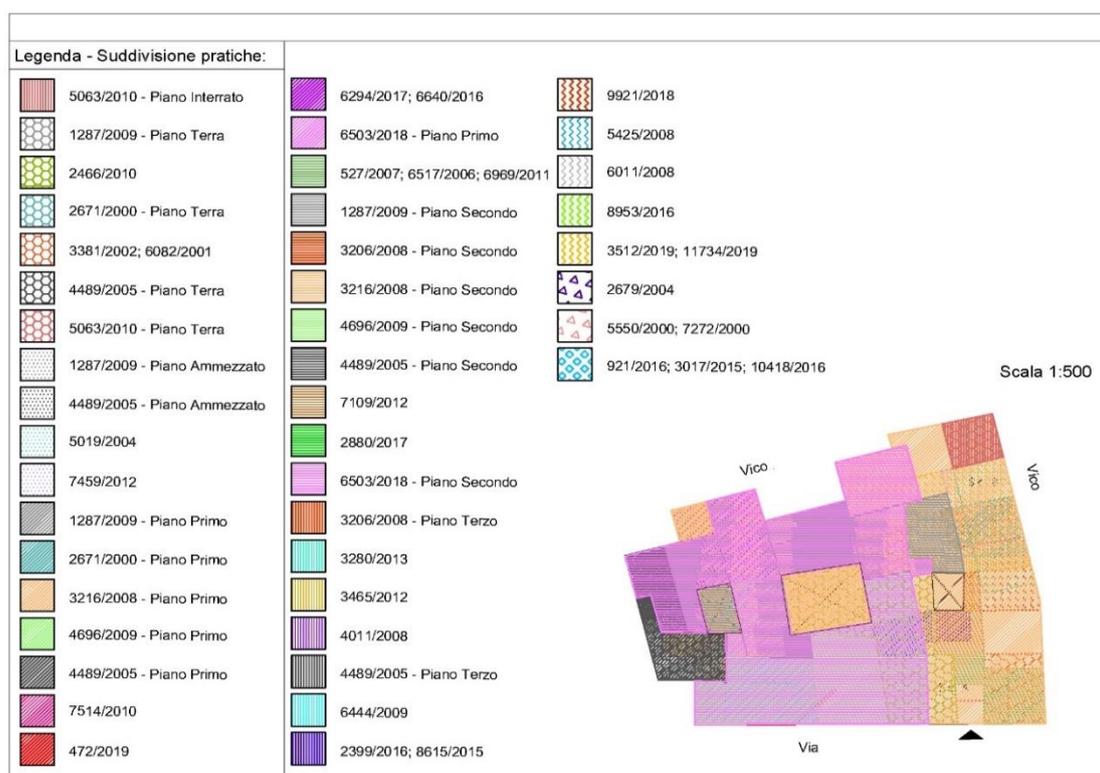


Figura 8 – Esempificazione della complessità della stratificazione degli interventi eseguiti in un civico del centro storico, ricostruiti attraverso l'esame delle pratiche edilizie a seguito del progetto Rollindagando.

Sono considerati solo gli ultimi venti anni, dal 2000 al 2020, gli interventi in interno sono 44 di cui 7 con modifiche strutturali.

5.3. Favorire gli interventi che coinvolgono più unità

Oltre al problema della parcellizzazione della proprietà, esiste anche quello della necessità che i proprietari collaborino per il buon esito degli interventi. Alcuni interventi strutturali coinvolgono inevitabilmente più civici. Come detto, gli edifici si intrecciano e spesso sono stati, nel tempo, legati volutamente gli uni agli altri. Nel 1556 la Magistratura dei Padri del Comune stabiliva l'obbligo di sostituire tutti i puntelli tra casa e casa con catene metalliche. Per poter incatenare meglio gli edifici tra loro era lecito, nel caso di abitazioni affiancate, perforare il muro del vicino

per porvi la catena o il bolzone, a condizione che la parete non venisse deformata o indebolita²¹. Gli incatenamenti metallici sono parte integrante della struttura degli edifici, sia quando nascono in costruzione sia quando vengono inseriti per contrastare un dissesto in atto o per rendere la struttura più resistente in vista di un aumento di carico.

Molte “case” genovesi condividono incatenamenti metallici che determinano la necessità di studiare insieme le strutture tra loro collegate, anche quando si tratta di civici diversi con vesti architettoniche e strutture differenti, per un progetto di consolidamento unitario. Nel corso dei lavori relativi al Contratto di Quartiere II nell’ambito del Ghetto (2005-10) tale problematica ha imposto di rivedere i progetti di tre professionisti differenti redatti per tre civici adiacenti: i civici 3 e 5 di vico della Croce Bianca, testata di un isolato posto nel cuore del Ghetto, e il civico 15 di vico Untoria, nato dall’accorpamento di tre cellule edilizie, due su vico Untoria e una retrostante su vico degli Adorno. I tre civici sono completamente incatenati con barre in ferro che passano da uno all’altro, tanto da rendere impossibili interventi differenziati e anche la sola gestione di tre cantieri distinti.

5.4. Delineare un ruolo attivo dell’Amministrazione comunale

In una tale complessità e nella consapevolezza dell’importanza culturale e materiale del centro storico, che diventa anche rilevanza economica, il ruolo dell’ente pubblico è cruciale poiché solo in ambito pubblico si può procedere allo studio dell’insieme, all’individuazione del connettivo edilizio come irrinunciabile per il riconoscimento del bene. Il duplice scopo di garanzia della conservazione del bene per le future generazioni, da un lato, e di garanzia della sicurezza delle persone, dall’altro, rendono l’Amministrazione comunale la più adatta a svolgere un ruolo di gestione degli interventi. D’altra parte, il tema della sicurezza in un centro storico densamente costruito come quello di Genova è legato non solo alla sicurezza degli abitanti all’interno dei loro edifici ma anche alla sicurezza del suolo pubblico sul quale insistono gli edifici. Laddove ogni “casa” è legata alle altre o talmente vicina da subirne gli effetti, il problema di una diventa inevitabilmente problema di tante. In condizioni di estrema vicinanza, come quelle che esistono nel caso di edifici che si fronteggiano sui vicoli capita, ad esempio, che la sconnessione tra gronda e pluviale di una “casa” provochi l’ingresso di acqua nella “casa” di fronte con conseguenti danni. Non è, dunque, necessario il crollo di un intero edificio per mettere a rischio l’incolumità pubblica, basta una porzione di cornicione, un balaustrino, una persiana. Il compito di vigilare sulla manutenzione dei beni e sulla loro cura non può che essere dell’Amministrazione comunale con il ruolo di garante del bene comune. D’altronde, gli edifici con dichiarazione di interesse sono solo una parte di quelli del centro storico (circa il 23%) che esprime il suo valore nell’insieme del costruito e che, per questo, ha la necessità di essere tutelato come un tutto unico.

²¹ A. BOATO, *Metal Ties in Genoa, Italy: Manufacture, Trade and Use from the 15th to the 18th Century*, in *International Journal of Architectural Heritage*, 2019.

Fabrizio Fracchia - Pasquale Pantalone

Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della *sharing economy**

SOMMARIO: 1. Economia collaborativa: delimitazione del campo di analisi e individuazione dei profili problematici. - 2. Il dilemma della regolazione e la risposta italiana: impostazione del tema. - 3. Il quadro normativo italiano. - 4. Il tema di fondo: la liberalizzazione e le sue esigenze. - 5. L'impatto sull'uso del territorio. - 6. L'impatto sui (e il riflesso di) modelli culturali e sociali.

1. Economia collaborativa: delimitazione del campo di analisi e individuazione dei profili problematici

Molto si discute sulla nozione di “economia collaborativa”, intesa come sistema economico basato sull'uso condiviso di beni e servizi direttamente da privati attraverso piattaforme, e sull'esigenza di regolazione di siffatto sistema¹.

Un preliminare punto controverso attiene all'eventuale incompatibilità del perseguimento di un profitto con il concetto di *sharing economy*².

La questione é stata sfiorata dal Comitato economico e sociale europeo, nel parere su «Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo» dell'11 giugno 2014 (2014/C177/01): il Comitato ha incluso nel concetto di consumo collaborativo anche le attività collaborative lucrative.

Pure la Commissione europea, nella Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa» del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final³, in modo molto pragmatico, ha mostrato di non ritenere determinante quel profilo, ponendo piuttosto l'accento sul fatto che le attività (effettuate, appunto, sia a scopo di lucro, sia senza scopo di lucro) sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati. In particolare, secondo la Commissione, «l'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (pari) sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale (prestatori di servizi professionali); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (piattaforme di collaborazione)».

Quanto all'ultima questione, il parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) reso dal Comitato economico e sociale europeo sulla testé citata agenda⁴, invero, ha puntualizzato che la *sharing economy* «non si sviluppa necessariamente in un ambiente digitale, ma anche in contesti di prossimità che consentono di concentrarsi sulle relazioni interpersonali (ad esempio lo scambio di beni)».

* Il contributo, destinato agli *Scritti in onore di M. Immordino*, è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i parr. 1, 2, 6 sono stati curati da Fabrizio Fracchia, mentre i parr. 3-5 da Pasquale Pantalone.

¹ Per esempio, v. *ex multis*, D. MCKEE, F. MAKELA, T. SCASSA, *Law and the "Sharing Economy": Regulating Online Market Platforms*, Ottawa, 2018, *passim*; N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (edited by), *The Law of the Sharing Economy*, Cambridge, 2018, *passim*. V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, 2, 345 ss.

² G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. concurr. reg.*, 2, 2015, 249 e ss., S. RANCHORDAS, *Does Sharing Mean Caring? Regulating Innovation in the Sharing Economy*, in *Minn. J.L. Sci. & Tecn.*, 2015, 404 ss.

³ Cfr. A. DELL'ATTI, *L'Agenda Europea per la c.d. economia collaborativa*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2016, 107 ss.

⁴ Dal canto suo, il Parlamento europeo si è pronunciato sull'agenda europea per l'economia collaborativa con risoluzione del 15 giugno 2017 (2017/2003/INI).

Per altro verso, tale parere ha pure precisato che essa «spesso non comporta scopo di lucro e, in molti casi, si ispira a principi di cooperazione e solidarietà (ad esempio certi tipi di finanziamento collettivo come il *crowdfunding* di donazioni)».

Ciò chiarito in generale, la fattispecie che qui maggiormente interessa e che costituirà oggetto dell'analisi è comunque quella dell'attività svolta con fine lucro e che si giovi di piattaforme di collaborazione.

Si tratta di un fenomeno nato spontaneamente, realizzando una sorta di fuga in avanti delle dinamiche economiche rispetto agli orizzonti, anche normativi, già noti e assestati, che, come ancora diremo, ha messo in difficoltà il diritto, incapace di reagire con tempestività.

Non solo: la platea dei prestatori di servizi si è allargata enormemente, estendendosi a non professionisti. Ciò ha determinato ulteriori problemi sotto il profilo del trattamento fiscale da riservare a questi soggetti, oltre che reazioni e irrigidimento da parte degli operatori professionali tradizionali.

Il numero di abitazioni affittate, poi, specie nei centri storici delle città d'arte, è cresciuto in modo notevole, mutando la relazione complessiva degli immobili e del loro uso con il tessuto urbano. Secondo Eurostat, nel 2019 nei Paesi membri dell'UE sono stati effettuati più di 554 milioni di pernottamenti (con una media di circa 1,4 milioni di utenti al giorno) mediante l'utilizzo – cresciuto del 14% tra il 2018 e il 2019 – di piattaforme telematiche come Airbnb, Booking, Expedia Group o Tripadvisor⁵.

Come ulteriore conseguenza, è emersa la necessità di tutelare gli utenti di questi nuovi servizi, non potendosi escludere comportamenti illeciti da parte degli operatori (a tacere poi del tema legato alla protezione dei dati che transitano attraverso le piattaforme di collaborazione).

Posto che tali piattaforme sono spesso gestite da soggetti non residenti nel territorio dello Stato, poi, si è immediatamente profilata la difficoltà per le autorità nazionali di “catturare” l'intero fenomeno (basti pensare al tema del pagamento delle imposte, dell'antiriciclaggio e alle criptovalute)⁶.

Infine, non si può tacere l'esistenza di un'ulteriore esigenza rilevante e meritevole di tutela, quella dei lavoratori del settore.

Come si vede, il quadro che viene componendosi è complesso e frammentato, caratterizzato dalla compresenza di numerosi interessi degni di protezione che richiedono e pretendono attenzione, anche in forza dell'intervento del potere pubblico di regolazione dell'esercizio dell'attività privata.

In modo assai significativo, questi svariati interessi sono stati sottolineati dalla risoluzione del 15 giugno 2017 del Parlamento europeo sull'agenda europea per l'economia collaborativa, cit.; l'atto ha richiamato l'urgenza di fissare delle linee guida sulla *sharing economy* (ad oggi non ancora adottate), per affrontare le zone grigie delle diverse normative nazionali che ne frenano la crescita, chiedendo alla Ue di sostenere l'economia collaborativa sviluppatasi online e garantire la concorrenza leale, oltre al rispetto dei diritti dei lavoratori e degli obblighi fiscali.

⁵ [Commission \(Eurostat\) publishes first statistics on short-stay accommodation booked via collaborative economy platforms](#). Nonostante la brusca riduzione, anche in Italia, dei ricavi attesi nel settore del turismo e del suo indotto nel 2020-21 a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19, l'implementazione del piano vaccinale, accompagnata da un'iniezione di ingenti risorse finanziarie nell'economia reale (anche grazie all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), rende comunque cautamente ottimisti sulla ripresa del settore.

⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Tassazione dell'economia collaborativa — analisi di possibili politiche fiscali di fronte alla crescita dell'economia collaborativa» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) (2018/C 081/09). Più di recente, si v. il parere del medesimo comitato in ordine a «Tassazione dell'economia collaborativa – gli obblighi di reporting» (supplemento di parere) del 30 giugno 2020. Un complesso contenzioso, ancora non definito, è stato avviato da Airbnb, la quale ha impugnato il provvedimento delle Entrate 132395/2017 del 12 luglio 2017 di attuazione dell'art. 4 (regime fiscale delle locazioni brevi), d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. nella l. 21 giugno 2017, n. 96, perché asseritamente contrario al diritto dell'Unione europea in quanto, tra l'altro, avrebbe posto a carico dei soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare mediante la gestione di portali telematici una serie di obblighi di natura fiscale irragionevoli e sproporzionati.

2. Il dilemma della regolazione e la risposta italiana: impostazione del tema

Si è testé fatto riferimento alla regolazione del settore.

Invero, come di solito accade a fronte di un fenomeno nuovo, soprattutto se legato ai temi dell'innovazione (il pensiero corre alla vicenda, per certi versi analoga, di Uber)⁷, il potere pubblico, di fronte alla difficile scelta tra assecondare la novità (il che suggerirebbe una regolazione “light”, se non addirittura un'assenza di intervento pubblico) e definire un quadro normativo compiuto, in teoria dovrebbe porsi almeno il problema di introdurre norme volte a tutelare gli interessi più rilevanti, in pratica spesso non riesce a organizzare una risposta tempestiva e adeguata.

D'altro canto, si tratta di effettuare scelte non facili: sullo sfondo si coglie infatti il tradizionale motivo della contrapposizione tra liberismo estremo, che vede nel fallimento del mercato il solo presupposto per un intervento pubblico, e visioni maggiormente favorevoli a una più intensa presenza del pubblico, potendosi poi ulteriormente discutere se l'intervento pubblico debba assumere le forme del tradizionale *command and control* o assestarsi sulla soglia del *market based tools*, ovvero ancora dovendosi ricercare un *mix* accettabile tra questi modelli.

Alcune indicazioni di fondo, almeno a livello teorico, possono essere peraltro fornite.

Intanto, se il mondo della *sharing economy* è frammentato e non unitario, potrebbe essere opportuno elaborare risposte giuridiche e regolatorie differenziate⁸.

In secondo luogo, bisogna sempre considerare che norme troppo restrittive rischiano non solo di frenare e ostacolare l'innovazione e l'attività imprenditoriale (introducendo oneri e vincoli spesso gravosi per operatori che, spesso, non sono professionisti nel settore), ma anche di aprire la via all'elusione delle regole (e, nel settore fiscale, all'evasione).

Infine, per venire a un terreno maggiormente giuridico, alcune indicazioni essenziali si possono ricavare dalla disciplina europea, che traccia un limite non valicabile: gli oneri imposti debbono essere ragionevoli e proporzionati (sulla questione, *amplius*, par. 4).

In questo scenario, anche in Italia sono fiorite le prime reazioni e intervenute le prime discipline normative.

Quanto al primo profilo, non sono mancate accuse di concorrenza sleale rivolte dagli “operatori tradizionali” ai nuovi soggetti.

In ordine al secondo tema (che più interessa il diritto amministrativo), come si dirà meglio *infra*, il legislatore nazionale, anche alla luce dei limiti derivanti dal contesto costituzionale, ha introdotto una disciplina minima, mentre talune leggi regionali sono intervenute generalmente per ricomprendere le abitazioni in affitto tra le strutture ricettive, sottoponendo la relativa attività a un “regime amministrativo”.

Al riguardo è necessario intanto premettere un sintetico riferimento al quadro delle competenze. La riforma costituzionale del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001) ha attratto il turismo nell'ambito delle materie “residuali” spettanti alle Regioni (art. 117, comma 4), in riferimento alle quali non sussiste più il limite del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Invero, il legislatore statale ha continuato a legiferare, intervenendo in materie affidate alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che esibiscono profili di connessione con la materia del turismo:

⁷ Su cui v. E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, *passim*.

⁸ Per uno spunto, v. Comitato economico e sociale europeo, parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) cit., punto 1.5: «La sfida, pertanto, consiste nel distinguere tra le diverse modalità dell'economia collaborativa e nel proporre approcci normativi differenziati, privilegiando le iniziative digitali basate su una governance democratica, solidale e inclusiva, con carattere di innovazione sociale, fatto che comporta la necessità di informare i consumatori in merito ai loro valori identitari e ai loro metodi di organizzazione e gestione. A tale riguardo, il CESE raccomanda di eseguire una ricerca qualitativa sulla rete di relazioni stabilite dai suoi soggetti nell'ambito stesso dell'economia collaborativa».

basti qui fare cenno alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché (in tal caso si tratta di competenza concorrente) al governo del territorio.

Più in generale, secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale, allorché molteplici competenze siano legate in un nodo inestricabile, sicché non è possibile identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo, deve trovare applicazione il principio generale, per cui non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa»⁹.

3. *Il quadro normativo italiano*

In materia di classificazione e standards delle strutture ricettive, il d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79 (c.d. codice del turismo, tra l'altro emanato per dare attuazione alla direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, e ai contratti di rivendita e di scambio), prima del boom della *sharing economy*, aveva provveduto al riordino della disciplina¹⁰, distinguendo all'art. 8 tra strutture ricettive alberghiere e paralberghiere; strutture ricettive extra-alberghiere; strutture ricettive all'aperto; strutture ricettive di mero supporto. Tra quelle extra-alberghiere compaiono, ad esempio, gli esercizi di affittacamere, le attività ricettive a conduzione familiare (*bed and breakfast*), le case per ferie e le unità abitative ammobiliate ad uso turistico.

⁹ [Corte cost. sent. 14 gennaio 2016, n. 1](#): la Corte era chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale di una norma statale (d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla l. n. 164 del 2014) che si occupa di *condhotel*, definiti come «gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati». Il decreto legge demanda la determinazione delle «condizioni di esercizio dei *condhotel*» a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, e prevede che il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri stabilisca i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi alberghieri esistenti, prescrivendo alle Regioni e alle Province autonome di adeguare i propri ordinamenti a quanto disposto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la disciplina perché prevede il coinvolgimento di regioni, province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la conferenza unificata. V. altresì [Corte cost. sent. 11 febbraio 2016, n. 21](#), con riferimento a una legge statale che qualifica i Marina Resort (e cioè quelle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato) come strutture ricettive all'aria aperta. La Corte ha in questo caso dichiarato l'illegittimità della disciplina perché, demandando esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i Marina Resort come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, viola il principio di leale collaborazione («una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti»). Sulla competenza regionale in materia di turismo, in generale, v. ancora [Corte cost. sentt. 18 giugno 2014, n. 178](#), [14 febbraio 2013, n. 18](#),; [19 luglio 2012, n. 192](#), e [6 luglio 2012, n. 171](#)-

¹⁰ In precedenza, la l. n. 217/1983 non accennava a strutture extra-alberghiere. La l. n. 135/2001 aveva poi ampliato la nozione di impresa turistica, includendovi anche tutte quelle imprese la cui attività «concorre alla formazione dell'offerta turistica ovvero è finalizzata a soddisfare i bisogni del turista».

La Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato incostituzionale (anche) questa parte di codice¹¹ per eccesso di delega¹², statuendo che il decreto non poteva disciplinare *ex novo* i rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta “attrazione in sussidiarietà”, che, qualificandosi come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, nel caso mancante.

In questo scenario, con specifico riferimento all’affitto di alloggi, la normativa di riferimento è oggi costituita dalle fonti regionali.

Secondo il modello del *command and control*¹³, queste disposizioni hanno sottoposto l’attività privata a un regime amministrativo tendenzialmente leggero (normalmente richiedendo, quale titolo abilitativo per svolgere l’attività medesima, la Scia), contemplando doveri, controlli e sanzioni. Norme derogatorie sono normalmente (ma non sempre) dettate per le locazioni a uso turistico¹⁴, mentre negli ultimi anni iniziano a fiorire disposizioni specifiche relative alle piattaforme telematiche (fulcro centrale della *sharing economy*) soprattutto per monitorare il fenomeno non soltanto a fini statistici ma anche fiscali e di tutela dell’utenza.

In particolare, si riporta l’esperienza di sei regioni.

La l.r. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13 («Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere»¹⁵), definisce come case e appartamenti vacanze (CAV) le unità abitative di civile abitazione, arredate e dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, date in uso a turisti, senza la somministrazione di alimenti e bevande né l’offerta di servizi centralizzati di tipo alberghiero¹⁶. La legge, che prevede in generale il meccanismo della segnalazione certificata di inizio attività, si occupa anche di locazioni turistiche, per le quali si delinea un regime semplificato, basato sulla trasmissione al comune sul cui territorio insiste l’unità abitativa privata, «ai fini di rilevanza statistica», di apposito modello informativo sull’unità, imponendo comunque la riscossione dell’imposta di soggiorno, la comunicazione giornaliera degli ospiti e la trasmissione mensile dei dati sul movimento dei flussi turistici¹⁷. Le locazioni turistiche stipulate mediante soggetti che gestiscono portali telematici mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità

¹¹ [Corte cost., sent. 5 aprile 2012, n. 80.](#)

¹² L’oggetto della delega conferita dalla l. 28 novembre 2005 era circoscritto al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie,

¹³ Invero, la l. regionale Piemonte n. 13/2017 (v. *infra*) stabilisce all’art. 19 che la Giunta regionale, nell’ambito degli strumenti di programmazione adottati in base alla normativa comunitaria, nazionale e regionale, realizza azioni di sostegno, sviluppo e promozione dell’offerta turistica del comparto ricettivo extralberghiero.

¹⁴ Rispetto alle quali, tra l’altro, è stata di recente istituita la banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (l’art. 13-*quater*, d.l. 34/2019, conv. nella l. 58/2019), destinata a raccogliere e ordinare le informazioni trasmesse dalle Regioni e dalle Province autonome inerenti le strutture medesime.

¹⁵ Il campo di applicazione della legge è così definito dall’art. 2: «Rientrano nell’ambito di applicazione della presente legge le attività turistico-ricettive gestite, in forma imprenditoriale o non imprenditoriale, per l’offerta al pubblico di servizi per l’ospitalità temporanea, compresa, ove prevista, la preparazione e la somministrazione di alimenti e bevande, all’interno delle seguenti strutture ricettive extralberghiere: a) esercizi di affittacamere e locande; b) bed and breakfast; c) case ed appartamenti vacanze e residence; d) residenze di campagna; e) case per ferie; f) ostelli».

¹⁶ Ai sensi dell’art. 6, c. 2, l.r. 13/2017, le case ed appartamenti vacanze: «a) quando sono gestiti in forma imprenditoriale diretta, i proprietari, siano essi imprenditori turistici, singoli o associati, o facenti parte di un consorzio o di una cooperativa turistica, gestiscono direttamente una o più case o appartamenti; b) quando sono gestiti in forma imprenditoriale indiretta, i proprietari danno in gestione le case o gli appartamenti ... ad imprenditori singoli o associati, o ad agenzie immobiliari, ad intermediari immobiliari, a società di gestione immobiliare, anche turistica, o a società facenti parte di consorzi o cooperative che operano nel settore turistico, mediante stipula di apposita convenzione ...».

¹⁷ Art. 5, commi 1-6, l. r. 13/2017. Il Comune, ricevuto il modello informativo, al fine di identificare l’immobile oggetto di locazione e di fornire una corretta informazione all’utenza, assegna al medesimo un codice identificativo di riconoscimento (CIR). Gli immobili destinati alla locazione turistica devono essere riconoscibili con certezza da parte del soggetto locatore in caso di promozione pubblicitaria, anche su portali telematici, rendendo ben visibile il CIR assegnato (art. 14, c. 2, Regolamento regionale 4/2018 e Allegato A alla DGR 27 maggio 2019, n. 16-9068).

immobiliari da locare assolvono agli adempimenti fiscali in materia vigenti, ivi compresi la riscossione e la trasmissione dell'imposta di soggiorno¹⁸. La legge rinvia poi a un regolamento per la definizione delle norme di attuazione e prevede un articolato sistema di vigilanza e di sanzioni¹⁹.

La l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27 («Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo»), molto articolata ed organica, all'art. 18 classifica le strutture ricettive, contemplando anche quelle non alberghiere (comprese le case per ferie e quelle per vacanze²⁰) e, all'art. 38, prevede che l'attività relativa a case e appartamenti per vacanze possa essere svolta a seguito di preventiva comunicazione al comune competente per territorio²¹, mentre il regime generale per le altre strutture ricettive non alberghiere è quello della Scia.

Le strutture sono tenute, oltre al rispetto delle vigenti normative in materia fiscale e di sicurezza previste dalla normativa statale vigente, alla comunicazione dei flussi turistici e all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza. Inoltre, al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, a partire dal 1° settembre 2018²² è stato istituito l'obbligo di indicare, nell'ambito dell'attività di promozione con qualunque mezzo dell'offerta delle case e appartamenti per vacanze (compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche²³) il Codice identificativo di riferimento (CIR)²⁴ per ogni singola unità ricettiva²⁵. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività in questione, pubblicano il CIR sugli strumenti promozionali utilizzati. Per le case e appartamenti per vacanze non è richiesto il cambio di destinazione d'uso per l'esercizio dell'attività e le strutture mantengono la destinazione urbanistica residenziale. I titolari sono però tenuti a stipulare una polizza assicurativa per i rischi derivanti dalla responsabilità civile. Anche la disciplina lombarda prevede un articolato sistema di vigilanza e di sanzioni, nonché iniziative di sostegno a favore dell'innovazione

¹⁸ Art. 5, comma 7, l. r. 13/2017.

¹⁹ Cfr. Regolamento regionale n. 4 dell'8 giugno 2018 recante «Caratteristiche e modalità di gestione delle strutture ricettive extralberghiere, requisiti tecnico-edilizi ed igienico-sanitari occorrenti al loro funzionamento, nonché adempimenti per le locazioni turistiche (Articolo 18 della l. regionale 3 agosto 2017 n. 13)».

²⁰ Ai sensi dell'art. 26, le case e gli appartamenti per vacanze possono essere gestiti: a) in forma imprenditoriale; b) in forma non imprenditoriale, da coloro che hanno la disponibilità fino a un massimo di tre unità abitative e svolgono l'attività in maniera non continuativa, osservando a tal fine un periodo di interruzione dell'attività non inferiore a novanta giorni all'anno, anche non continuativi.

²¹ Secondo il modello approvato con decreto dirigenziale n. 4275 del 16 maggio 2016.

²² Per effetto dell'entrata in vigore della l. r. Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7.

²³ [Corte cost. sent. n. 84/2019](#), dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1, lett. a)-c) della l.r. Lombardia n. 7/2018 sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost., ha statuito che: «Il legislatore regionale lombardo – nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica – ha infatti inteso creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche. Le disposizioni censurate pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato». Inoltre, «tale adempimento va effettuato una sola volta e pertanto non può dirsi eccessivamente gravoso, né eccessivamente gravoso è l'obbligo di indicare il CIR nei siti web o nelle altre forme di pubblicità tradizionali, non comportando alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori».

²⁴ Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato dal Comune ove è ubicato l'immobile al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui all'art. 38, comma 1, l. r. 27/2015.

²⁵ Cfr. art. 38, commi 8-bis e 8-ter, l. r. n. 27/2015, nonché la delibera della Giunta regionale lombarda, n. 280 del 28 giugno 2018.

e della digitalizzazione. Spetta infine alla Giunta dettare le norme attuative (indicando, ad esempio, i servizi, gli standard qualitativi e le dotazioni minime obbligatorie)²⁶.

La l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11 («Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto»), anch'essa molto organica e articolata, all'art. 27 disciplina le strutture ricettive complementari (sono le strutture ricettive aperte al pubblico, a gestione unitaria, situate in un edificio con spazi e servizi offerti al turista diversi rispetto a quelli delle strutture ricettive alberghiere), riconducendo a questa categoria anche gli alloggi turistici e le case per le vacanze. Ai sensi dell'art. 27-bis, coloro che intendono locare gli alloggi per finalità turistiche sono tenuti a comunicare telematicamente alla Giunta regionale il periodo di locazione (e il numero di camere e posti letto) dell'alloggio, nonché gli arrivi e le presenze turistiche (per provenienza). Come in Lombardia, anche in Veneto è previsto il rilascio di un codice identificativo, da utilizzarsi per pubblicizzare, anche su piattaforme digitali o siti internet di prenotazione ricettiva, l'alloggio oggetto di locazione turistica. L'attività ricettiva è soggetta a Scia²⁷ e la legge, al solito, prevede un articolato sistema di vigilanza e di controllo²⁸.

La l. r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16 («Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità») prevede quattro tipologie di strutture ricettive, tra cui quelle extralberghiere (case per ferie, ostelli, rifugi alpini, rifugi escursionistici, affittacamere, case e appartamenti per vacanza gestiti in forma di impresa). Rientrano, invece, nelle «altre tipologie ricettive» gli appartamenti ammobiliati per uso turistico dati in locazione in numero non superiore a tre, nel corso di una più stagioni turistiche, con contratti aventi validità non superiore a sei mesi consecutivi, senza la fornitura di servizi aggiuntivi e sempre che l'attività non sia organizzata in forma di impresa.

Mentre l'avvio delle attività ricettive nelle strutture extralberghiere è soggetto a Scia²⁹, per le locazioni turistiche è sufficiente una comunicazione al Comune da effettuare, di norma, entro il 31 marzo nelle località a turismo estivo, entro il 31 ottobre in quelle a turismo invernale ed entro il 31 gennaio nelle restanti località³⁰. Anche in Emilia-Romagna è stato di recente introdotto il Codice identificativo di riferimento (CIR) per le attività promozionali relative ad affittacamere, case e appartamenti per vacanza e locazioni turistiche³¹. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività in questione pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati³².

La l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13 («Organizzazione del sistema turistico laziale ...») distingue le strutture ricettive in alberghiere, extra-alberghiere e all'aria aperta. Sono extra-alberghiere «le strutture ricettive attrezzate per il soggiorno a fini turistici di persone singole o gruppi, organizzate e gestite da persone fisiche, società, enti pubblici o privati senza scopo di lucro, da enti religiosi, da associazioni per il conseguimento di finalità ricreative, assistenziali, sociali, culturali, religiose o sportive, nonché da enti pubblici o privati per il soggiorno dei propri dipendenti»³³. La disciplina relativa all'individuazione e alle caratteristiche delle singole strutture (affittacamere, ostelli per la gioventù, hostel o ostelli, case e appartamenti per vacanze, case per ferie, bed & breakfast, country

²⁶ La Giunta regionale ha, tra l'altro, approvato il regolamento regionale 5 agosto 2016, n. 7 («Definizione dei servizi, degli standard qualitativi e delle dotazioni minime obbligatorie degli ostelli per la gioventù, delle case e appartamenti per vacanze, delle foresterie lombarde, delle locande e dei *bed and breakfast* e requisiti strutturali ed igienico - sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici in attuazione dell'art. 37 della l. regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo)»).

²⁷ Art. 33, l. r. Veneto n. 11/2013.

²⁸ V., in part., art. 35, l. r. Veneto n. 11/2013.

²⁹ Art. 18, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004.

³⁰ Art. 12, comma 2, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004. Specifiche sanzioni pecuniarie (v. art. 36 ss.) sono previste in caso di violazione delle norme sulla Scia o di mancato invio di comunicazioni al Comune.

³¹ Cfr. Art. 35-bis, commi 1-2, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004, in vigore dal 31 luglio 2019.

³² Cfr. Art. 35-bis, comma 3, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004.

³³ Art. 23, c. 3, l.r. 13/2007.

house o residenze di campagna, rifugi montani, rifugi escursionistici, case del camminatore) e degli alloggi a uso turistico³⁴ è rimessa al Regolamento regionale 7 agosto 2015, n. 8.

Analogamente ad altre Regioni, lo svolgimento dell'attività ricettiva extra-alberghiera è subordinato alla presentazione della Scia, mentre i gestori degli alloggi per uso turistico, fermo restando quanto previsto dalle norme in materia di pubblica sicurezza, sono tenuti a comunicare al Comune competente l'avvio dell'attività utilizzando un'apposita modulistica, che trasmettono per via telematica all'Agenzia regionale del Turismo unitamente ai dati sugli arrivi e sulle presenze turistiche a fini statistici.

Più tradizionale l'impostazione seguita dalla l. r. Calabria 7 agosto 2018, n. 34 («Norme sulla classificazione delle strutture ricettive extralberghiere»): ai sensi dell'art. 4, sono case e appartamenti le strutture ricettive che forniscono alloggio, per diverse finalità (vacanza, business, turismo sanitario, ecc.) ed eventualmente servizi complementari presso unità immobiliari di civile abitazione, composte da uno o più locali arredati, dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, collocati in un unico complesso o in più complessi immobiliari all'interno dello stesso territorio comunale. L'attività può essere svolta soltanto a seguito di presentazione di Scia, mentre i gestori debbono comunicare, a fini statistici, il movimento degli ospiti, in arrivo o in partenza, registrato il mese precedente e fornire all'autorità di pubblica sicurezza ogni comunicazione relativa alle persone alloggiate, secondo la normativa vigente. La legge attribuisce e regola i poteri di vigilanza e di controllo. Anche in questo caso, si rinviene una norma speciale sugli appartamenti ammobiliati a uso turistico (art. 19): «non sono soggetti alla disciplina dell'esercizio delle case o appartamenti per vacanza i proprietari o usufruttuari che danno in locazione a turisti case e appartamenti in numero non superiore a tre, nel corso di una o più stagioni turistiche, con contratti aventi validità non superiore ai sei mesi consecutivi, senza la fornitura di servizi aggiuntivi e a condizione che l'attività non sia organizzata sotto forma di impresa». Coloro che intendono dare alloggio a turisti ne danno però comunicazione al comune in cui è ubicato l'immobile entro il 31 marzo, nelle località a vocazione turistico-balneare, ed entro il 31 ottobre nelle restanti località. In ogni caso tale comunicazione è inviata almeno una settimana prima dell'arrivo degli ospiti in relazione alla prima locazione. I soggetti sono tenuti agli obblighi di comunicazione per finalità statistiche e sono tenuti all'osservanza della normativa in materia di pubblica sicurezza.

Ciò detto sul piano delle discipline regionale prese a riferimento, sul fronte della programmazione giova fare riferimento al Piano strategico del turismo 2017-2022 approvato dal Consiglio dei Ministri contenente appunto la programmazione in materia di economia del turismo.

Tale atto sottolinea la necessità di definire una disciplina unica nazionale sulle attività di “*sharing*”, professioni turistiche, intermediazione, demanio e imposta di soggiorno, invocando «l'adeguamento normativo per regolamentare i nuovi modelli di business favoriti dalla digitalizzazione e dalla *sharing economy*, anche al fine di favorire l'emersione fiscale e contributiva; un più efficace contrasto nei confronti degli abusi di posizione dominante; l'introduzione di un regime fiscale che incentivi gli interventi di ammodernamento; gli investimenti digitali e materiali; la fusione di piccole imprese nel settore turistico».

In particolare, si afferma che «in materia di *sharing economy*, in assenza di una normativa UE specifica per il turismo, appare indispensabile e prioritario giungere a un'armonizzazione a livello nazionale delle norme regionali nel settore extra-alberghiero, che spesso disciplinano in modo differente fenomeni similari e a una regolamentazione unitaria della intermediazione online, al fine di tutelare il consumatore, arginare la concorrenza sleale e l'evasione/elusione fiscale e assicurare maggiore sicurezza».

³⁴ Ai sensi del Regolamento in esame, per «alloggi per uso turistico» si intende l'offerta in maniera occasionale e in forma non imprenditoriale e nel rispetto della normativa vigente, anche mediante piattaforme elettroniche gestite da terzi, di «altre forme di ospitalità in appartamenti privati regolarmente detenuti e locati a fini turistici».

Il Piano suggerisce di addivenire all'approvazione di una Legge Quadro statale in materia di professioni turistiche che agevoli la creazione/formazione di nuove figure professionali adeguate (dalle competenze legate al web e ai social *network/media*, alla conoscenza delle lingue, in particolare dei Paesi emergenti, al *revenue/pricing management*).

Non sono infine mancate proposte di legge (“settoriali” sull’*home restaurant* oppure *omnibus* sull’economia collaborativa, il cosiddetto *sharing economy act*), che non sono però sfociate nell’approvazione formale da parte del Parlamento.

4. Il tema di fondo: la liberalizzazione e le sue esigenze

È però opportuno ritornare al tema del regime amministrativo introdotto dalle leggi regionali e, cioè, all’intensità della “barriera” di accesso al mercato delle locazioni per uso turistico così delineato e sulla ragionevolezza dello stesso.

In alcuni casi, si è assistito alla definizione di regole limitative dell’attività extra-alberghiera (determinando così un vantaggio per quella alberghiera), in forza dell’inasprimento dei requisiti richiesti per il suo esercizio. Si tratta, in particolare, della previsione di vincoli di natura dimensionale e temporale.

Con tutta evidenza, vengono qui in rilievo i principi di libera concorrenza e i correlati valori di parità di trattamento e non discriminazione.

Va premesso che la c.d. Direttiva servizi (2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006) definisce i prestatori di servizi come qualsiasi persona fisica o giuridica che offre qualsiasi attività economica a titolo autonomo, fornita normalmente dietro retribuzione: la disposizione non impone né una certa frequenza nello svolgimento dell’attività, né che il prestatore agisca necessariamente in qualità di “professionista”.

La già citata agenda europea per l’economia collaborativa del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final, al riguardo, chiarisce che «la normativa dell’UE non stabilisce esplicitamente in quale momento un pari diventa un prestatore di servizi professionali nell’economia collaborativa. Gli Stati membri adottano criteri diversi per distinguere tra i servizi professionali e i servizi tra pari. Alcuni Stati membri definiscono come servizi professionali i servizi forniti dietro retribuzione, mentre i servizi tra pari si basano sul semplice rimborso dei costi sostenuti dal prestatore di servizi. Altri Stati membri operano questa distinzione utilizzando delle soglie. Tali soglie sono spesso determinate su base settoriale, tenendo conto del livello di reddito generato o della regolarità con cui si fornisce il servizio. Al di sotto di tali soglie, i prestatori di servizi sono di solito soggetti a requisiti meno restrittivi. Le soglie, stabilite in modo ragionevole, possono rappresentare un criterio utile e possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro a beneficio dei prestatori di servizi non professionali»³⁵.

Emerge dunque che il principio cardine che deve essere rispettato è quello di proporzionalità/ragionevolezza.

Pure la risoluzione 15 giugno 2017 del Parlamento europeo sull’agenda europea per l’economia collaborativa, cit., evidenzia che «i requisiti di accesso al mercato per le piattaforme collaborative e i prestatori di servizi devono essere necessari, giustificati e proporzionati, come previsto dai trattati e dal diritto secondario, nonché semplici e chiari»; sottolinea che tale “valutazione dovrebbe considerare se i servizi siano prestati da professionisti oppure da privati, subordinando i fornitori tra “pari” (*peer-to-peer*) a requisiti giuridici meno restrittivi, nonché garantire al tempo stesso standard di qualità e un elevato livello di protezione dei consumatori e tenere conto delle differenze settoriali».

³⁵ Continua l’Agenda: “Ai fini della regolamentazione delle attività in questione, i privati che offrono servizi attraverso piattaforme di collaborazione su base occasionale e tra pari (*peer-to-peer*) non dovrebbero essere automaticamente considerati come prestatori di servizi professionali. La definizione di soglie (eventualmente settoriali) al di sotto delle quali un’attività economica si qualifica come non professionale e tra pari può rappresentare un approccio adeguato”.

Ciò chiarito in generale, è di interesse richiamare, in particolare, quanto accaduto in Italia nella Regione Lazio, anche perché la vicenda si è soprattutto sviluppata sul piano della concorrenza e della liberalizzazione.

Con regolamento 7 agosto 2015, n. 8, recante la nuova disciplina delle strutture ricettive extra-alberghiere, sono stati previsti periodi di chiusura obbligatoria per le strutture gestite in forma non imprenditoriale, consentendo tra l'altro al Comune di imporre chiusure ulteriori solo per le strutture non imprenditoriali, e vincoli dimensionali delle strutture in termini di metratura minima obbligatoria di alcuni spazi. Per altro verso, si è stabilito che Roma Capitale può individuare zone del proprio territorio da destinare all'apertura di ostelli per evitare un'eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane.

Utilizzando il potere, conferito dalla legge (21-bis, l. 287/1990), di proporre direttamente ricorso dinanzi al Giudice amministrativo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (appunto a tutela della concorrenza) ha impugnato siffatto regolamento, deducendo il contrasto, tra l'altro, con la disciplina sulla liberalizzazione delle attività economiche e sulla riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese (art. 3, co. 7, del d.l. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011).

Il Tar Lazio, sez. I-ter, 13 giugno 2016 n. 6755, ha accolto il ricorso, rimarcando che due sono i principi rilevanti in materia: quello secondo il quale deve essere ritenuto permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge (in alcuni casi specifici: vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, obblighi internazionali e il contrasto con i principi fondamentali della Costituzione ecc.); quello in forza del quale l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, in quanto espressione della libertà di iniziativa economica, non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie e tali limitazioni, per risultare legittime, devono comunque risultare giustificate da motivi imperativi d'interesse generale.

La distinzione di regime in ragione del carattere imprenditoriale o non imprenditoriale dell'attività è stata dunque ritenuta irragionevole, come non giustificato, più in generale, è stato ritenuto il regime che limita l'accesso all'attività ricettiva extra-alberghiera.

Non si può, tuttavia, trascurare l'emersione di un'esigenza sempre più crescente specialmente nelle grandi metropoli e che potrebbe condizionare la piena liberalizzazione delle locazioni brevi a scopo turistico soprattutto mediante l'uso di portali telematici: si tratta, in particolare, della drastica riduzione di offerta di alloggi per locazioni di media o lunga durata (e del contestuale aumento dei canoni) a fronte del massiccio ricorso a locazioni brevi a danno, soprattutto, dei lavoratori residenti³⁶.

La questione è stata oggetto di una recente decisione della Corte di giustizia dell'UE³⁷ che ha reputato compatibile con i principi stabiliti dalla direttiva 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno) una norma francese che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, ha sottoposto talune locazioni, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, a un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui i canoni di locazione risultano particolarmente elevati. Siffatto regime autorizzatorio, in particolare, sarebbe sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale (vale a dire la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione), sia proporzionato all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non avrebbe potuto essere conseguito tramite una misura meno restrittiva (quale, ad esempio, un controllo *ex post* sull'attività economica).

³⁶ Nel parere del Comitato europeo delle regioni dal titolo «Un quadro europeo per le risposte normative all'economia collaborativa (2020/C 79/08), si afferma testualmente che il Comitato «deplora inoltre profondamente il fenomeno di esclusione dal mercato immobiliare dei residenti locali che si verifica oggi in diverse grandi città, per via dell'aumento dei prezzi degli immobili dovuto al fatto che un gran numero di unità abitative è riservato alla locazione a breve termine a turisti tramite piattaforme online».

³⁷ CGUE, 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments SCI e HX contro Procureur général près la cour d'appel de Paris e Ville de Paris*.

5. L'impatto sull'uso del territorio

Si è fatto fin qui cenno soprattutto alla questione della ragionevolezza del regime amministrativo alla luce dell'esigenza di proteggere la concorrenza.

Non va però taciuto che il fenomeno della *sharing economy* nel settore ricettivo extra-alberghiero impatta anche su un altro importante interesse pubblico, quello alla corretta gestione del territorio.

La vicenda richiamata al paragrafo precedente, d'altro canto, mostra che anche la pianificazione urbanistica – come anticipato, in quel caso si trattava del potere di individuare zone da destinare all'apertura di ostelli per evitare un'eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane – può essere uno strumento per condizionare l'attività ricettiva³⁸.

Vengono poi in rilievo temi emersi più di recente, quali la rigenerazione urbana e il recupero delle periferie: al fine di potere sfruttare al meglio gli immobili, infatti, spesso si interviene sull'uso del territorio³⁹.

Al riguardo, una riflessione di massima che può essere svolta attiene al fatto che la diffusione della *sharing economy* rischia di alimentare fenomeni di intervento individuale, piuttosto che azioni di carattere organico.

Un altro problema è quello della c.d. *gentrification*⁴⁰ e, cioè, dell'alterazione del mercato immobiliare residenziale e, soprattutto, di perdita delle identità locali (il termine deriva da *gentry*, parola che indica la piccola nobiltà inglese), anche per la crescente emersione di fenomeni di *overtourism* (basti pensare, al riguardo, al noto caso dei tornelli installati a Venezia per regolare i flussi turistici): il quartiere smarrisce le proprie caratteristiche originarie.

Questo rischio potrebbe essere alla base di una forma diversa di reazione rispetto al modello di cui si discute, questa volta alimentata non già da operatori alberghieri “concorrenti”, bensì dai residenti, i quali rivendicano il diritto al mantenimento dei caratteri identitari del patrimonio urbano a fronte di fenomeni di omologazione turistica (si pensi all'esaltazione dei profili più commerciali e banali dei quartieri al fine di attirare clienti e alla perdita di identità degli appartamenti privati, che tendono a una forma diversa, ma egualmente significativa, di omologazione) e di globalizzazione estetica e culturale⁴¹.

6. L'impatto sui (e il riflesso di) modelli culturali e sociali

Tenendo conto delle indicazioni fornite *supra*, par. 2, è ora possibile tentare di svolgere qualche riflessione conclusiva.

Si è visto che, in Italia, l'intervento pubblico relativamente al fenomeno qui in esame ha utilizzato le leve della disciplina turistica, urbanistica e fiscale (in quest'ultimo caso, soprattutto per fare cassa)⁴².

³⁸ Sui regolamenti comunali “conformativi” di situazioni giuridiche soggettive, ricco di spunti ed elementi di riflessione è lo studio di M.C. ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, 2012, *passim*.

³⁹ In argomento, v. M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA, *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, *passim*.

⁴⁰ Dobbiamo alla Prof. Annalisa Giusti l'indicazione del problema e la messa a disposizione di materiale legato a un progetto di ricerca predisposto dall'Università di Perugia.

⁴¹ V. BERNARDI M., *The impact of AirBnB on our cities: Gentrification and 'disneyfication' 2.0*, in [Labgovcity](#).

⁴² Va altresì rilevato il difficile riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni per disciplinare il fenomeno nella sua interezza: quella regionale in materia di turismo extra-alberghiero e governo del territorio, nonché quella statale in materia di tutela della concorrenza, pubblica sicurezza, tributi, ordinamento civile.

Ciò è avvenuto non senza difficoltà, dovute sia a fattori di contesto (il tema del riparto di competenze), sia al fatto che la liberalizzazione è stata realizzata in modo talora timido, spesso inasprando irragionevolmente i requisiti solo per gli operatori di questo ambito di mercato.

Circa la questione fiscale, poi, deve essere rimarcata la rilevanza essenziale che, all'interno della *sharing economy* nel settore c.d. extra-alberghiero, assumono internet e i portali che, oltre a mettere in connessione domanda e offerta, consentendo anche di tracciare le transazioni.

In questo contesto, come visto, l'amministrazione pubblica può "sfruttare" l'esistenza dei siti, chiedendo ai gestori degli stessi di assumere le funzioni di sostituto d'imposta, recuperando pienamente il settore all'imposizione fiscale⁴³.

Si è più in generale al cospetto di un fenomeno che può essere inquadrato alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale: l'amministrazione può usare le forze che si coagulano spontaneamente nell'economia per raggiungere i suoi scopi (la tassazione, la liberalizzazione e l'apertura del mercato), attraverso una regolazione flessibile e adattativa.

Si è accennato all'importanza delle tecnologie.

Attraverso lo *smartphone* una platea sempre più elevata di persone può scegliere prodotti e servizi e poi valutarli⁴⁴.

Ciò pone in luce anche un ulteriore lato del problema, che coinvolge, in modo diverso, il potere pubblico.

Guardando alla *sharing economy* nel settore della ricettività extra-alberghiera, cioè, si colgono con estrema chiarezza alcuni caratteri che esibisce l'emersione di un nuovo modello di consumo e di condivisione.

Si assiste non solo all'atomizzazione e alla frammentazione della platea dei consumatori, ma anche a una sorta di nuova forma di "autogestione" del mercato, in cui la qualità del servizio viene garantita non tanto dalla regolazione amministrativa, ma dal sistema delle recensioni espresse dalla "comunità".

Ci si può domandare se ciò comporti un miglioramento della tutela dell'utente, anche se deve aggiungersi (per citare ancora le parole dell'agenda europea per l'economia collaborativa) che «la normativa dell'UE in materia di consumatori e di marketing è stata tradizionalmente concepita per disciplinare transazioni in cui vi è una parte più debole che va tutelata (generalmente il consumatore). L'economia collaborativa confonde tuttavia la linea di distinzione tra consumatori e imprese dal momento che implica un rapporto multilaterale che può comprendere transazioni tra imprese, tra impresa e consumatore, tra consumatore e impresa e tra consumatori. In tali rapporti non è sempre chiaro chi sia la parte più debole da tutelare».

⁴³ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Tassazione dell'economia collaborativa — analisi di possibili politiche fiscali di fronte alla crescita dell'economia collaborativa» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) (2018/C 081/09). Più di recente, si v. il parere del medesimo comitato in ordine a «Tassazione dell'economia collaborativa – gli obblighi di reporting» (supplemento di parere) del 30 giugno 2020. V., da ultimo, la Direttiva 2021/514/UE del Consiglio del 22 marzo 2021 recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, che estende l'obbligo della comunicazione di dati fiscali anche alle transazioni di beni e servizi che vengono offerti attraverso le piattaforme telematiche.

⁴⁴ V. Comitato economico e sociale europeo, parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) cit., «2.1. La cultura sociale, i modelli di consumo e le modalità di soddisfacimento dei bisogni dei consumatori stanno attraversando un processo di profonda trasformazione, di revisione e razionalizzazione dei consumi in una prospettiva più inclusiva, in cui i fattori di prezzo si intrecciano con l'impatto ambientale e l'impronta sociale dei prodotti e dei servizi, il tutto pervaso dall'effetto dirompente di Internet e delle reti sociali.

2.2. Il possesso di beni per uso personale, il denaro contante e il lavoro dipendente a tempo indeterminato in situ saranno progressivamente sostituiti da scambi virtuali, accesso condiviso, denaro digitale e una maggiore flessibilità della manodopera.

2.3. Nella transizione verso nuove forme di produzione e consumo, taluni settori dell'attività economica sono stati spazzati da un poderoso tsunami provocato dalla comparsa di nuovi attori, alcuni dei quali sono motivati da una volontà di cooperazione e dall'impegno per la comunità, altri semplicemente dall'opportunità di fare affari (non sempre rispettando la parità di condizioni)».

Soprattutto, anche riprendendo alcuni degli spunti emersi nel corso del paragrafo precedente, ci si deve chiedere se la visione dominante che in tal modo si impone non sia forse quella di un contesto che offre possibilità innumerevoli alle persone che sono *smart* e in grado di condividere⁴⁵, escludendo invece le altre che non vogliono fruire di quelle possibilità o che ne subiscono gli effetti negativi (si pensi ai residenti).

Tutto ciò porta a rivalutare un ruolo essenziale del potere pubblico, quello, cioè, di farsi carico degli interessi di tutti, quasi per attenuare gli eccessi dell'approccio della *sharing economy*.

Si tratta di esperienze che, pur rilevanti e utili, non dovrebbero risultare forzatamente totalizzanti.

Il richiamo alla necessità di assicurare i principi della sostenibilità (anche ambientale e urbana) e la finalizzazione costante dell'attività pubblica alla garanzia dello sviluppo della persona umana potrebbero condurre a una rivalutazione del ruolo degli enti, soprattutto di quelli territoriali.

Senza trascurare i principi di non discriminazione e l'obiettivo di liberalizzazione delle attività economiche, essi sono chiamati a vigilare affinché le iniziative fondate sulla condivisione (nella misura in cui generino "esternalità") non comportino un'alterazione insostenibile dell'equilibrio del territorio e non pregiudichino la "persona umana" in tutte le sue valenze.

⁴⁵ Sia consentito rinviare a FRACCHIA F., PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in federalismi.it.

Francesca Munerol e Marco Altamura

La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile*

SOMMARIO: 1. Quanto è pericoloso il territorio italiano? – 2. Quanto sono in pericolo i centri storici? – 3. Valorizzazione del centro storico o protezione dello stesso dai rischi naturali? – 4. Il caso dell'Aquila – 4.1 Il fatto – 4.2 Le conseguenze – 4.3 *New Town* – 4.4 La rimozione delle macerie e la ricostruzione dell'esistente – 4.5 La lezione imparata – 5. Il caso di Albenga – 5.1 Il Progetto Proterina3èvolution – 5.2 Albenga ed il rischio alluvioni – 5.3 Il percorso partecipato di pianificazione di protezione civile – 5.4 Micro-interventi di "flood-proof" – 5.5 La lezione imparata – 6. Progetto B.h.E.N.E.F.I.T – 7. Conclusioni.

1. Quanto è pericoloso il territorio italiano?

L'Italia è il paese che possiede una delle più grandi varietà tipologiche di beni culturali, tanto da renderlo unico al mondo, come risulta dalla lista dei "siti di inestimabile valore per l'Umanità" redatta dall'UNESCO, con riferimento alla [Convenzione Mondiale sulla tutela del patrimonio culturale e naturale](#) del 1972. Tale lista riconosce circa sessanta siti italiani nel patrimonio mondiale dell'Umanità – culturali, naturali e immateriali –, posizionando l'Italia al primo posto.

Tuttavia, l'Italia ha acquisito anche il primato di possedere uno dei territori più esposti a fenomeni naturali – frane, alluvioni, terremoti, eruzioni vulcaniche, subsidenza ed erosione costiera – spesso in compresenza, che condizionano fortemente la protezione di tale inestimabile patrimonio¹. Di più, diversi studi forniscono evidenza che i centri storici, espressione del patrimonio di inestimabile valore di cui sopra², si trovino in prevalenza in aree fragili nelle quali, soprattutto negli ultimi anni ed a causa del cambiamento climatico³ e della pressione antropica⁴, sono aumentati i rischi correlati ai disastri naturali.

In particolare, ad oggi si contano circa 500.000 frane⁵, su un'area di circa 22.000 km², pari al 7,0% del territorio nazionale⁶, oltre 250 eventi rilevanti nel 2015, 211 nel 2014, 112 nel 2013 e così a scendere⁷. Di seguito la mappa della distribuzione dei fenomeni franosi sul territorio nazionale (fig.1) e quella relativa alle aree a pericolosità idraulica in Italia (fig.2), derivante dalla mosaicatura⁸ dei

* Il contributo è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i parr. 1, 2, 3, 4 e 6 sono stati curati da Francesca Munerol, mentre il par. 5 da Marco Altamura. Il paragrafo 7 è frutto di un lavoro congiunto.

¹ ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Rapporto 223/2015*, Roma.

² Nella sezione del [sito](#) ufficiale del Ministero della Cultura, si legge appunto che la «[...] famosa lista [...] comprende siti culturali e naturali, tra i quali si annoverano [...] centri storici grandi e piccoli [...]».

³ E. GIOVANNINI, *Audizione del Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile sull'impatto dei cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio*, 12 ottobre 2021, in

⁴ M.C. FREGNI, D. CORSINI, *Centri storici, rischio idrogeologico e GIS*, 2018, che a sua volta riprende quanto detto da D. SPIZZICHINO, *Rischi naturali e patrimonio culturale italiano*, 2014, in [ResearchGate](#). L'Autore fa anche riferimento a «flussi turistici, inquinamento dell'aria, effetto dell'isola di calore urbana ecc.»

⁵ I dati sulle frane sono disponibili nell'*Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia*, realizzato a partire dal 1997 da ISPRA e dalle Regioni e Province Autonome, con l'obiettivo di comprendere la franosità del territorio.

⁶ A. TRIGLIA, C. IADANZA, M. MUNAFÒ, I. MARINOSCI, *Population Exposed to Landslide and Flood Risk in Italy*, 2014, in [ResearchGate](#).

⁷ SPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Rapporto 223/2015*, Roma, dove viene detto che «In particolare sono stati registrati oltre 250 gli eventi nel 2015, 211 nel 2014 [...] con 14 vittime, 112 nel 2013 con una vittima, 85 nel 2012 con 5 vittime; 70 nel 2011 con 18 vittime e 88 nel 2010 con 17 vittime. Nel periodo 2010-2014 le province più colpite da eventi franosi principali sono state Genova, Messina, La Spezia, Salerno e Bolzano»: cfr. anche in [InfoBuild](#).

⁸ Ridenominato, nel 2021, *Ministero della transizione ecologica (MiTE)*, con competenze in materia energetica, in precedenza proprie del Ministero dello sviluppo economico, l'allora Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio

diversi PAI⁹, dalla quale si deduce *in primis* che le città che possiedono maggiore patrimonio artistico e culturale, compresi centri di valore storico, si trovano in zone a criticità idraulica elevata e, non di rado, a franosità elevata; *in secundis*, si comprende che il territorio italiano non abbia zone che non sia soggette ad almeno due diversi rischi elevati contemporaneamente¹⁰.

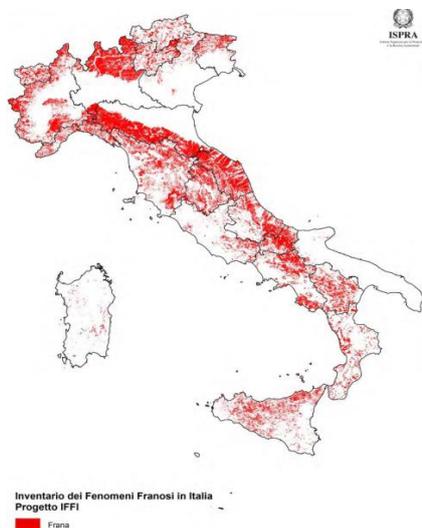


Fig. 1

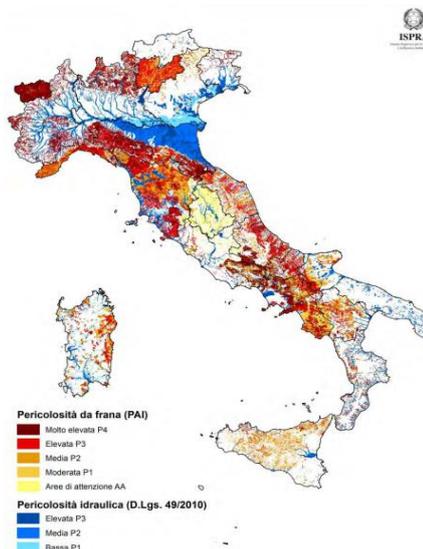


Fig. 2

Gli studi suggeriscono che città dal grande valore storico, artistico e culturale, che possiedono generalmente centri storici importanti – come Perugia, Urbino, Assisi, Orvieto, Teramo, Matera, Reggio Calabria, Siracusa – si trovano anche tra la I e la II classe¹¹ di pericolosità sismica¹².

2. Quanto sono in pericolo i centri storici?

e del Mare (MATTM) aveva il compito di mosaicare i dati dei diversi PAI (Piani di Assetto Idrogeologico), prodotti dalle Autorità di Bacino e dalle Province Autonome.

⁹ Le considerazioni del testo si riferiscono a dati ministeriali del 2008, successivamente aggiornati e integrato da ISPRA.

¹⁰ A. TRIGLIA, C. IADANZA, M. MUNAFÒ, I. MARINOSCI, *Population Exposed to Landslide and Flood Risk in Italy*, cit., dove viene detto che: «Italy is one of the European countries most affected by landslides and floods. It counts over 499,000 mass movements with a total area of 21,200 and 23,903 km² of flood hazard zones. [...] The analysis estimates that almost 1 million persons are exposed to landslide risk and over 6 millions to flood risk. [...] The result is a long list of disasters caused by floods (e.g. Polesine 1951, Firenze 1966, Piemonte 1994 and 2000, Soverato–Calabria 2000, Veneto 2010, Genova 2011) and landslides (e.g. Val Pola 1987, Versilia 1996, Sarno and Quindici 1998, Val Canale–Friuli Venezia Giulia 2003, Giampileri–Sicilia 2009, Cinque Terre 2011) that caused casualties and considerable damage to urban areas, transport infrastructure and facilities, environmental and cultural heritage. In the last century (1900–2008) more than 5,300 fatalities were caused by landslides and about 3,500 fatalities by floods».

¹¹ In seguito alla pubblicazione dell’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, sono in vigore nuovi criteri di classificazione sismica, basati sugli studi relativi alla pericolosità sismica del suolo, all’analisi della probabilità che il territorio venga interessato in un certo intervallo di tempo – generalmente 50 anni – da un evento che superi una determinata soglia di intensità o magnitudo.

¹² Come spiegato dal Dott. Mazzei, del Dipartimento di protezione civile, durante l’[Audizione sull’affare assegnato n. 808](#) (Impatto cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio), del 27 ottobre 2021.

Tralasciando i problemi giuridici riferibili alla definizione di “centro storico”¹³, dei quali si è diffusamente parlato negli interventi precedenti, e dunque la possibilità di considerarli “beni culturali urbanistici”, quanto di seguito riportato si focalizza sui dati in nostro possesso relativi alla condizione in cui versano i beni culturali italiani relativamente ai rischi evidenziati nel paragrafo precedente.

Le mappe di seguito (fig. 3 e 4) rendono plastico che i beni culturali italiani - 200.000 beni culturali architettonici, monumentali e archeologici, 3.400 musei e circa 2.000 aree e parchi archeologici¹⁴ - hanno un’altissima probabilità di essere soggetti ad eventi calamitosi naturali, subendo danni permanenti, spesso irreversibili, fino alla perdita totale del bene; quelli architettonici, monumentali e archeologici, per loro natura, non sono neppure delocalizzabili, necessitando quindi di adeguate misure strutturali di salvaguardia.

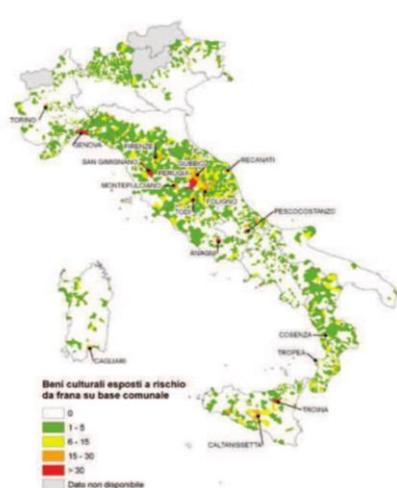


fig. 3

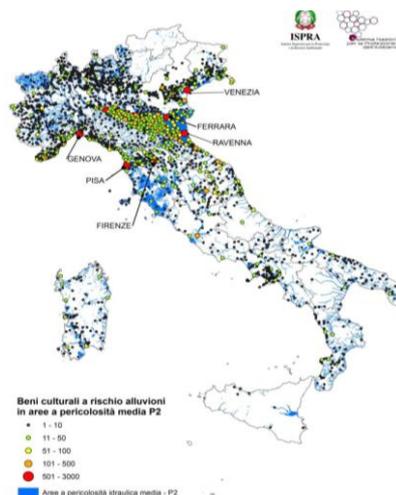


fig. 4

In particolare, i beni culturali a rischio frane in Italia sono 37.847 pari al 18,6% del totale. Se consideriamo le classi di pericolosità elevata P3 e molto elevata P4 i beni culturali esposti sono 11.712 pari al 5,8%. Inoltre, il numero più elevato di Beni culturali a rischio frane in aree a pericolosità P3 e P4 si registra in Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Campania e Liguria e nelle Province di Siena, Genova, Napoli e Macerata. Numerosi sono i borghi storici interessati da fenomeni franosi innescatesi o riattivatisi anche negli ultimi anni, quali ad esempio la rupe di San Leo (RN), con il crollo del versante nord il 27 febbraio 2014 (Lucente, 2015), Volterra (PI), con il crollo di una porzione delle mura medievali nel 2014, e Civita di Bagnoregio (VT), ubicata su una rupe tufacea interessata da un progressivo arretramento delle scarpate con distacchi di roccia e colamenti lungo i sottostanti versanti argillosi. Negli ultimi decenni diversi centri storici sono stati oggetto di interventi di consolidamento e riduzione del rischio idrogeologico, come Certaldo (FI), Todi (PG) e Orvieto (TR).

¹³ Una prima definizione è rinvenibile nel d.m. 1444/1968. Questa particolare categoria di beni protetti viene notata per la prima volta da M.S. Giannini, il quale all’indomani dell’emanazione della l. “Ponte” n. 765/1967, evidenziava l’introduzione di una nuova forma di tutela generalizzata per i centri storici, affidata al Comune e non alle Soprintendenze ai beni culturali. Diversamente esiste la definizione di “bene culturale”, all’art. 2 del Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004): «Sono beni culturali le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà».

¹⁴ Si veda per approfondimento [Banca dati VIR](#). I dati sui beni culturali provengono da Soprintendenze, Segretariati Regionali e, a livello centrale, dalle seguenti banche dati: Sistema informativo Carta del Rischio, contenente tutti i decreti di vincolo su beni immobili emessi dal 1909 al 2003 (*ex leges* 364/1909, 1089/1939, 490/1999) presso l’ISCR; Sistema Informativo Beni Tutelati presso la Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio; Sistema informativo SITAP presso la Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio; Sistema Informativo SIGEC Web presso l’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione.

Nel comune di Firenze, i beni architettonici, archeologici e monumentali¹⁵ esposti a rischio idraulico nello scenario attuale di pericolosità media P2 risultano 1.259, tra cui la Basilica di Santa Croce, la Biblioteca Nazionale, il Battistero e la Cattedrale di Santa Maria del Fiore; luoghi già duramente colpiti durante l'alluvione del 1966: nei magazzini della Biblioteca Nazionale migliaia di volumi furono coperti di fango ed il Crocifisso di Cimabue, conservato nella Basilica di Santa Croce, venne gravemente danneggiato; la nafta del riscaldamento impresse poi le tracce del livello raggiunto dalle acque su tanti monumenti; quasi tutte le formelle del Ghiberti si staccarono dalla Porta del Paradiso del Battistero di Firenze e ingenti furono i danni ai depositi degli Uffizi.

Il restauro di migliaia di manufatti mobili a carattere storico-artistico si protrasse per decenni e, per questo, ai fini della salvaguardia del patrimonio culturale di Firenze sono state col tempo messe in campo misure non strutturali, come la schedatura, avviata dalla Prefettura della Provincia di Firenze nel 2007 in collaborazione con l'Autorità di Bacino del Fiume Arno, degli edifici contenitori¹⁶ di beni artistici, che per la loro ubicazione potrebbero essere danneggiati in caso di alluvione; i musei hanno inoltre definito piani di salvaguardia dei beni artistici in caso di allarme; per quanto riguarda le misure strutturali, sono in corso di realizzazione diverse casse di espansione nel Valdarno superiore, in grado di proteggere la città di Firenze ed il suo inestimabile patrimonio culturale.

3. Valorizzazione del centro storico o protezione dello stesso dai rischi naturali?

La comunità scientifica sostiene che, a fronte dei dati suesposti e la certezza che il cambiamento climatico esacerberà la condizione di vulnerabilità del territorio italiano¹⁷, non corrisponda un reale aumento delle capacità gestionali di protezione, valorizzazione e riuso del costruito urbano e storico, con la conseguenza di un impatto negativo diretto sulle attività umane, economiche e, ovviamente, sul patrimonio storico-artistico-culturale¹⁸.

Gli stessi ritengono che non siano stati attuati quei necessari interventi condivisi e trasversali¹⁹, che si pongono l'obiettivo di offrire centri storici attrattivi e, al tempo stesso, sicuri dinanzi ai rischi naturali presenti sul territorio.

L'approccio sperato alla gestione delle aree storiche trova sede nel concetto – di questi tempi travisato o abusato – di sostenibilità, intesa in termini ambientali, economici e sociali²⁰. Con tale concetto s'intende il rispetto dei valori attrattivi del luogo e, al tempo stesso, dell'ambiente in cui quel luogo è inserito nonché, di conseguenza, della sicurezza delle persone che vi abitano o vi soggiornano²¹.

¹⁵ [Banca dati VIR](#).

¹⁶ Edifici di culto, biblioteche, immobili di pregio storico-architettonico, complessi edilizi e musei.

¹⁷ Tra gli studi attualmente disponibili, si veda quello al quale hanno collaborato alcuni Ricercatori di Fondazioni CIMA: S. MARZI, J. MYSIAK, A. HRASST ESSENFELDER, J.S. PAL, L. ALFIERI, M. MISTRY, L. VERNACCINI, K. POLJANSEK, M. MARIN-FERRER, M. VOUSDOKAS, *Assessing future vulnerability and risk of humanitarian crises using climate change and population projections within the INFORM framework*, 2021, in [ResearchGate](#).

¹⁸ Numerosi progetti europei, condotti da Fondazione CIMA, hanno rilevato una certa debolezza della *governance* con riferimento alle scelte di protezione degli abitanti e dell'abitato, a favore di scelte di valorizzazione turistica. Per una disamina più approfondita si veda invece M.C. FREGNI, D. CORSINI, *Centri storici, rischio idrogeologico e GIS*, 2018, *Geologia dell'Ambiente* (SIGEA), 3/2018.

¹⁹ L. DE POLI, *I beni culturali urbanistici: il caso dei centri storici (A.A. 2019-2020)*, Tesi di Laurea in Diritto urbanistico, presso Luiss Guido Carli, dove viene detto che: «[...] la tutela del patrimonio culturale spesso invade ambiti apparentemente estranei alla materia dei beni culturali, richiedendo un complesso e articolato sistema organizzativo basato su meccanismi di interdipendenza e coordinamento». Su questa linea anche gli studi di Fondazione CIMA.

²⁰ Il Ministro delle Infrastrutture, E. Giovannini, nell'audizione del 12 ottobre 2021, ha parlato di «contesto sistemico di difesa del territorio, da realizzarsi anche attraverso il PINQUA – Programma Nazionale per la Qualità dell'Abitare».

²¹ Così in [edilportale](#), che riporta quando sostenuto dal CNAPPC (Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori), al Convegno *“Patrimonio e qualità dell'architettura tra tutela e trasformazione della città storica”*, peraltro inserito tra le iniziative italiane dell'Anno Europeo del Patrimonio Culturale 2018.

Numerose le soluzioni che stanno emergendo e che si conformano a tale concetto, nate prevalentemente all'interno di progetti europei e attività per il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile seguiti dalla Fondazione CIMA, la quale sta insistendo:

- sulla formazione e sensibilizzazione degli amministratori locali, dei tecnici, degli investitori, nonché della cittadinanza sulle interazioni tra ambiente naturale e antropico, tra sicurezza del contesto e valorizzazione e protezione del centro storico e del bene culturale, dimostrando loro come sia economicamente più efficiente adottare un approccio multidisciplinare e multi-scala degli interventi territoriali²²;
- sulle pianificazioni territoriali, sulla scorta della normativa di protezione civile e da ultimo del Codice di Protezione Civile (D.Lgs. 1/2018) e della Direttiva sulla pianificazione (DPCM 30 aprile 2021), secondo cui è indispensabile dare luogo a pianificazioni di protezione civile partecipate con i soggetti prima sensibilizzati e formati, altresì in raccordo con le altre pianificazioni e strategie territoriali, in modo che dati, azioni e soluzioni siano condivise da più decisori e riguardino ambiti collegati²³;
- sulla comunicazione del rischio, sia in fase ordinaria che d'emergenza²⁴, quale misura non strutturale di protezione civile;
- sugli strumenti di monitoraggio ossia strumenti tecnici capaci di facilitare l'approccio olistico e sostenibile, che siano efficienti e al tempo stesso semplici da utilizzare²⁵.

Prima di esporre il contenuto di due progetti europei che hanno tentato di concretizzare l'approccio olistico, ripercorreremo – quale *leading case* - la vicenda del terremoto dell'Aquila²⁶.

4. Il caso dell'Aquila

4.1. Il fatto

Per “Terremoto dell'Aquila” s'intende una serie di eventi sismici, con diversi epicentri nell'area della provincia aquilana, tra dicembre 2008²⁷ e maggio 2012. L'espressione è tuttavia comunemente riferita alla scossa principale, verificatasi il 6 aprile 2009, alle ore 3:32, di magnitudo pari a 6,3 *M_w* (sulla scala della magnitudo locale il valore oscillava tra i 5,8 e i 5,9), con epicentro nella zona compresa tra le frazioni di Roio Colle, Genzano di Sassa e Collefracido²⁸. Tale scossa fu preceduta

²² Della stessa idea anche una parte del mondo privato: v. [Weproject](#), dove viene detto che: «Pianificare consente di ottenere ambienti migliori in cui vivere, più sostenibili ed organizzati in funzione delle nuove esigenze della nostra epoca, anche se si tratta di centri storici».

²³ Come detto dal Dott. Mazzei del Dipartimento di protezione civile, durante l'[Audizione sull'affare assegnato n. 808 \(Impatto cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio\)](#), esiste «dal 2019» uno stretto rapporto lavorativo tra Dipartimento della Protezione civile e Ministero dei beni culturali e del paesaggio, soprattutto sui temi della «pianificazione, di preparazione all'emergenza e prevenzione non strutturale di protezione civile, essendo che nel centro chiaro che nel centro storico confluiscono una pletora di interessi meritevoli di essere tutelati».

²⁴ Si veda il *Documento Strategico per la comunicazione del rischio*, redatto nell'ambito del Progetto europeo *PITEM-risk*, al quale hanno partecipato diversi Ricercatori di Fondazione CIMA, e tutta la relativa bibliografia sulla comunicazione del rischio.

²⁵ Ministero dell'Università M.C. Messa, nell'[Audizione sull'impatto dei cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio](#), del 26 ottobre 2021, dove afferma che è necessaria una «risposta globale fondata su strategie e obiettivi comuni ed ambiziosi, su progetti specifici. L'università può fare ricerca, dare dei risultati e fare formazione superiore».

²⁶ Fondazione CIMA è parte della Commissione Grandi Rischi e gestisce per il Dipartimento della Protezione civile la [Banca Dati dei processi giudiziari](#) (Wiki Processi, ex DeWiki Giustizia,), dove sono contenute le informazioni citate nel testo.

²⁷ Così [Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia](#), 2008.

²⁸ Così [Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia](#), 2009.

da un lungo sciame sismico²⁹, che ha interessato un territorio classificato a livello 2 della scala di riferimento, con presenza di diverse faglie attive note³⁰. Lo studio storico sulla sismologia locale nell'ultimo millennio evidenzia ciclicità sismiche con periodo di circa 300-350 anni³¹; l'evento sismico del 2009 si colloca perfettamente all'interno di tale intensità e ciclicità e per il quale era nota la maggiore probabilità di occorrenza nella zona aquilana³².

4.2. Le conseguenze

Il bilancio definitivo fu di 309 vittime, oltre 1.600 feriti e 10 miliardi di euro di danni.

Al 22 gennaio 2010, circa nove mesi dopo l'accaduto, il numero degli sfollati risultava pari a 10.128, di cui 1.123 nelle caserme di Coppito e Campomizzi, 8.905 presso strutture alberghiere (delle quali 6.195 fuori della provincia dell'Aquila) cui vanno aggiunte le 14.418 persone che ebbero una sistemazione provvisoria³³. Alla drammaticità della situazione umana, si deve affiancare quella relativa alla distruzione della quasi totalità del patrimonio storico-artistico: le Autorità dovettero dichiarare più di un centinaio di chiese immediatamente inagibili per lesioni o crolli importanti, assieme a palazzi storici locati nel centro storico, compreso il *Forte spagnolo*, uno dei simboli della città³⁴. Alla luce delle pesantissime conseguenze in termini di vite umane e di danni alle cose, il Terremoto dell'Aquila risulta il quinto terremoto più distruttivo in Italia, in epoca contemporanea, dopo quello di Messina del 1908, di Avezzano del 1915, del Friuli del 1976 e dell'Irpinia del 1980³⁵.

Le richieste di indennizzo furono così tante, che si rese necessaria una verifica immediata e diretta dell'agibilità di ogni edificio, pubblico e privato, tramite ispezioni della Protezione Civile: tutti gli edifici furono classificati su una scala di agibilità a partire dalla classe A (agibili) alla classe F (da demolire). Dai sopralluoghi effettuati in 73.484 edifici, pubblici e privati, il 48,1% (35.379 edifici) risultava inagibile³⁶. Per quanto riguarda l'Aquila, i danni maggiori si presentavano nel centro storico, nel rione di San Pietro e nei quartieri di Pettino, Santa Barbara e Valle Pretara: di fatto, la quasi totalità del centro storico fu dichiarato inagibile e "zona rossa", con conseguente interdizione al pubblico transito³⁷. Dodici anni dopo, gli interventi di recupero e messa in sicurezza del centro storico dell'Aquila, severamente danneggiato dal sisma del 2009, non sono ancora stati completati³⁸, a dimostrazione del fatto che, nonostante gli eventi, non è corrisposto un reale aumento delle capacità gestionali di protezione, valorizzazione e riuso del costruito urbano e storico, di gestione della fase di

²⁹ Precisamente, lo sciame è iniziato con una scossa 1,8 M il 14 dicembre 2008, ha poi ripreso maggiore intensità il 16 gennaio 2009, con scosse inferiori a 3,0 M, protrandosi, con maggiore intensità e frequenza, lentamente ma continuamente crescenti, fino all'evento principale.

³⁰ V. *Pericolosità sismica, normativa e zone sismiche nell'Aquilano*, a cura di C. Meletti e M. Stucchi (INGV-MI), in [Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia](#).

³¹ Studi antecedenti tramite microzonazione sismica sulla sismicità del territorio aquilano, nei pressi del capoluogo stesso, avevano evidenziato la capacità di amplificazione delle onde sismiche, tramite i cosiddetti "effetti di sito", fino a un fattore 10 da parte del sottostante terreno geologico, esponendo quindi il territorio a un maggiore pericolo sismico; tali effetti, sul fronte della rilevazione e misurazione, sono comunque tenuti in debita considerazione dalla Scala Mercalli che valuta gli effetti del sisma sul territorio e le opere civili/edili. Così in *Terremoto dell'Aquila del 2009*, in [Wikipedia ad vocem](#).

³² La comunità sismologica sostiene ciò sulla base dei risultati dell'applicazione del metodo scientifico di previsione sismica che è attualmente ritenuto più concreto ovvero quello di natura statistico-temporale, sebbene logicamente non utilizzabile a scopi di Protezione civile italiana in quanto temporalmente troppo esteso: così N. FACCIONI, *Prevedere i terremoti. intervista al prof. Marzocchi* in [Abruzzo24ore.tv](#), 17 settembre 2009.

³³ Dati sull'assistenza alla popolazione della [Protezione Civile](#), aggiornati al 22/01/10.

³⁴ In [L'Aquila-Città](#).

³⁵ Così in [Quotidiano Nazionale](#).

³⁶ In [Fandom](#).

³⁷ In [Il capoluogo d'Abruzzo](#).

³⁸ Ciò si deduce dall'Ordinanza del Sindaco dell'Aquila n. 84, dell'11 maggio 2021, nella quale ancora diverse parti del centro storico sono interdette.

ricostruzione³⁹, ma neanche una piena consapevolezza da parte dei decisori politici dell'importanza della prevenzione, soprattutto in termini di risparmio economico.



fig. 5

4.3. *New Town*

Sin dai primi giorni successivi al sisma, Il Pres. Del Consiglio Berlusconi e il Capo della Protezione civile Bertolaso pensarono alla costruzione di una nuova città dell'Aquila, formata da case antisismiche⁴⁰, in un luogo diverso da quello colpito, utile a contenere l'emergenza abitativa.

“*New Town*”⁴¹ prese presto forma⁴² nei Progetti C.A.S.E.⁴³ e M.A.P.⁴⁴, nonostante parte degli aquilani, anche organizzati in Comitati per la ricostruzione⁴⁵, nel timore che il centro storico potesse diventare un museo a cielo aperto del disastro naturale, fecero pressanti richieste per la ricostruzione ed il recupero dell'esistente⁴⁶.

Purtroppo, dopo qualche settimana dall'inaugurazione, si verificò il primo di numerosi crolli (fig. 5), che legittimarono le critiche⁴⁷ sulla staticità delle nuove abitazioni, sullo scarso coinvolgimento delle imprese locali nella ricostruzione ed sui materiali usati giudicati non idonei, nonché sulla mancanza di ascolto e partecipazione della cittadinanza⁴⁸.

³⁹ Si rileva che, nelle more della scrittura di questo contributo, precisamente il 21 gennaio 2022, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge che delega il Governo all'adozione di un “Codice della Ricostruzione”: a dodici anni dal sisma de l'Aquila la *governance* nazionale ha finalmente dato avvio ad un percorso normativo richiesto e necessario.

⁴⁰ Piloni costituiti da tre elementi d'acciaio sovrapposti per isolare le palazzine dal sisma, oggetto di forte critica per la loro presunta inutilità sismica. Così in [la Repubblica](#) del 30 ottobre 2012.

⁴¹ Così denominata da Berlusconi, fortemente criticato per non aver considerato il valore anche affettivo degli aquilani al proprio territorio di origine ovvero al centro storico. Maggiori informazioni in [Corriere della sera](#) dell'9 aprile 2009.

⁴² Presso Roio, Coppito, Preturo, Sassa, Bazzano, Ocre, Barisciano, San Pio delle Camere e Montereale.

⁴³ Acronico di “Complessi AntiSismici Eco-compatibili”, il quale prevedeva la «*progettazione e realizzazione, nei comuni terremotati, di moduli abitativi destinati ad una utilizzazione durevole e rispondenti a caratteristiche di innovazione tecnologica, risparmio energetico e protezione dalle azioni sismiche, nonché delle opere di urbanizzazione e dei servizi connessi, al fine di garantire adeguata sistemazione alle persone le cui abitazioni sono state distrutte o dichiarate non agibili*»: così in [GreenMe.](#)

⁴⁴ Acronimo per “Moduli Abitativi Provvisori”.

⁴⁵ In [NewsTown](#).

⁴⁶ “*New Town*” venne costruita presso Roio, Coppito, Preturo, Sassa, Bazzano, Ocre, Barisciano, San Pio delle Camere e Montereale

⁴⁷ In [il Centro](#).

⁴⁸ A ciò si aggiunga che Polizia, Guardia di Finanza e Procura avviarono negli anni procedimenti nei confronti di diversi imprenditori, che avevano collaborato alla costruzione di “*New Town*”, per le loro relazioni con la ‘ndrangheta e la camorra. Così in [fanpage.it](#) e [AGI](#), dove viene detto che «*Nel primo caso il Tribunale dell'Aquila, ha condannato alla pena di 8 anni di reclusione con l'accusa di associazione mafiosa esterna un appartenente alla pericolosa 'ndrina calabrese dei Caridi-Zindato-Borghetto, che secondo l'accusa si sarebbe adoperata affinché la stessa entrasse negli appalti post sisma dell'Aquila. Altre indagini sempre della Direzione distrettuale antimafia dell'Aquila, chiuse recentemente, hanno portato a galla la presenza di ditte casertane vicine al clan del Casalesi, nei numerosi subappalti nei quali è emerso anche lo sfruttamento della manodopera casertana, approfittando dello stato di indigenza degli operai.*

4.4. La rimozione delle macerie e la ricostruzione dell'esistente

Oltre alla costruzione di “New Town”, venne decisa la rimozione e lo smaltimento di più di un milione di tonnellate di macerie solo nel centro storico dell'Aquila, per le quali sia i vincoli di legge che la mancanza di depositi di stoccaggio e smaltimento adeguati ne hanno ritardato la rimozione, posticipando così l'inizio della ricostruzione⁴⁹.

Nonostante lo stanziamento di miliardi di euro pubblici per la ricostruzione del centro storico, fu fondamentale affidata a ditte private la messa in sicurezza ed il restauro della maggior parte dei monumenti storici, senza una vera regia pubblica, sui quali gravava peraltro tutta la complessità delle procedure di appalto pubblico vigenti all'epoca⁵⁰. In virtù di ciò, a distanza di anni dal sisma, il centro storico non risultava ancora riaperto.

Nella seduta del 9 febbraio 2012, dinanzi ad una situazione di grave ritardo, il Consiglio comunale adottò il *Piano di ricostruzione dei centri storici dell'Aquila e delle frazioni* (Del. n. 23/2012), sulla scorta della L. 77/2009 (art 14, comma 5-bis) che definisce gli obiettivi del Piano di Ricostruzione, del Decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione n. 3/2010 (art. 5) che ribadisce gli obiettivi e stabilisce i contenuti, e dell'OPCM n. 3996/2012 che fissa i costi massimi. Il Piano divenne lo strumento fondamentale per la rinascita di quei territori perché prendeva in considerazione i rischi specifici della zona, ma anche il grande valore storico e artistico della stessa.

I cittadini vennero invitati a pronunciarsi sul Piano – non oltre il 16 marzo 2012 – per presentare eventuali osservazioni.

4.5. La lezione imparata

Dai fatti de l'Aquila si deduce:

- l'estrema difficoltà dei Comuni nell'utilizzare le norme di una legge complessa com'era il Codice dei contratti pubblici ante riforma (d.lgs. 163/2006⁵¹), che ha avuto come immediata conseguenza un'estrema lentezza nello svolgimento delle procedure amministrative, soprattutto aventi ad oggetto la scelta delle aziende per la messa in sicurezza e la ricostruzione delle opere pubbliche presenti nel centro storico;
- la difficoltà, nel 2015, di adeguarsi alle nuove regole del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), che ha determinato un aumento della «confusione»⁵² amministrativa in tema di procedure e gare;
- l'incapacità della classe politica di compiere sin da subito scelte lungimiranti, che andassero oltre l'orizzonte temporale di breve termine e si ponessero obiettivi diversi dalla costruzione immediata del consenso e del soccorso alla popolazione, nonché la mancanza di una visione globale

Attività che ha portato la stessa Prefettura dell'Aquila a emettere anche delle interdittive antimafia nei riguardi sempre di società edili in odore di criminalità organizzata».

⁴⁹ Il ritmo di smaltimento delle macerie è così lento che alcune stime portano a intervalli temporali anche di decine di anni. Così in [LegaAmbiente](#). Tale situazione ha portato gli aquilani ad organizzare diverse “Proteste delle carriole”, di cui si parla anche nel *report* di Legambiente, *Macerie, anno zero*, del 6 ottobre 2010.

⁵⁰ V. *Terremoto dell'Aquila del 2009*, cit.

⁵¹ La l. n. 62/2005 (legge comunitaria 2004) aveva delegato il governo a recepire le nuove direttive comunitarie sugli appalti 2004/18 e 2004/17, imponendo la raccolta in un testo unico della disciplina degli appalti e concessioni a rilevanza comunitaria e degli appalti e concessioni sotto la soglia. Tutto ciò nel rispetto dei principi di semplificazione, abbreviazione dei tempi, maggior flessibilità degli strumenti giuridici per far giungere il più possibile a buon fine l'azione della pubblica amministrazione. L'opera di riassetto normativo, realizzata dalla Commissione De Lise che ridisegna il Codice dei contratti pubblici, fu senza dubbio imponente e complessa, perché si pone l'esigenza di “allineare” il diritto interno a quello comunitario e alla più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: così in [diritto.it](#).

⁵² V. G. CIMINI, *L'Aquila, 12 anni dopo: ricostruire una città va ben oltre la ricostruzione delle sue case*, in [il Fatto quotidiano](#) del 9 aprile 2021.

del problema e delle possibili soluzioni, che ha determinato l'utilizzo solo in parte dello strumento pianificatorio, considerato quale strumento di prevenzione delle problematiche territoriali. Ne è un esempio la Delibera 58/2009, promulgata a poco più di un mese dal sisma, nella quale il governo locale permetteva a chiunque di costruire una "casa temporanea" su un terreno di proprietà, indipendentemente dalla destinazione d'uso del terreno e dai vincoli paesaggistici e ambientali vigenti sull'area⁵³. Si aggiunga che rientra tra le scelte non lungimiranti anche quella, di livello nazionale, di fornire milioni di euro a sostegno della popolazione, ma di aver investito poco, se non nulla, in termini di prevenzione⁵⁴;

- il mancato coinvolgimento della popolazione nelle scelte di ricostruzione del territorio ha condotto gli abitanti ad un rigetto totale dei progetti, anche potenzialmente utili, pensati per contenere l'emergenza abitativa e riqualificare le zone colpite dal sisma; di particolare utilità sarebbe stata una pianificazione partecipata⁵⁵ che comprendesse anche la gestione diffusa della fase di ricostruzione, elemento che avrebbe altresì potuto disinnescare il conflitto insorto al riguardo;

- infine, l'esiguità di strumenti di monitoraggio del centro storico e dei suoi beni prima del terremoto e dopo la parziale ricostruzione, nonostante le caratteristiche note di quel territorio relative al rischio sismico; infatti, a diversi anni dal sisma, è stato studiato un sistema combinato di sensori in fibra ottica e accelerometri⁵⁶, in grado di inviare in tempo reale informazioni sul comportamento di Palazzo Mannetti, nel cuore del centro storico e pesantemente danneggiato dal sisma, in caso di sollecitazione sismica o altri eventi catastrofici⁵⁷. Si tratta di un'innovazione nella riqualificazione funzionale di un edificio, frutto di tecniche moderne, oltreché di una rivoluzione in chiave di prevenzione e sicurezza. Dal giorno dell'installazione i sensori a fibra ottica hanno misurato e archiviato i parametri fisico-meccanici della struttura e sono in grado di inviare segnali di pericolo tramite messaggi o *news web*, consentendo di individuare la migliore azione da adottare⁵⁸; peccato che questa iniziativa sia riferita solo a questa struttura.

5. Il caso di Albenga

5.1. Il progetto Proterina3èvolution

Situazione completamente diversa dall'Aquila, con riferimento al rischio e alle azioni a protezione e di mitigazione dello stesso, ha riguardato Albenga.

Fondazione CIMA ha svolto diverse attività per e con il Comune di Albenga, in occasione del Progetto *Interreg marittimo Italia - Francia "Proterina3èvolution"*⁵⁹.

⁵³ Ancora oggi, queste case non sono state demolite, hanno dato luogo a centri aggregativi sparsi e permangono nell'abusività.

⁵⁴ Diverse testimonianze, anche di autorevoli geologi, raccolte durante il processo hanno sostenuto che, nonostante la storia sismica degli appennini abruzzesi, tra la popolazione vigeva una sorta di "fatalismo" e tra le istituzioni di "disinteresse": così anche in [Meteoweb](#), dove si aggiunge che «[...] le discutibili scelte urbanistiche nel corso del XX secolo hanno completamente ignorato le caratteristiche geologiche dell'intero territorio, [...] i nuovi insediamenti localizzati in luoghi poco idonei, le carenze strutturali conseguenti a un'inefficace normativa antisismica, i lavori non eseguiti a regola d'arte e l'uso di materiali di qualità scadente» hanno determinato la distruzione post sisma.

⁵⁵ Tema sul quale Fondazione CIMA lavora da anni, in collaborazione col Dipartimento di Protezione civile, sull'assunto che partecipare sia fare esperienza concreta e, dunque, sia d'aiuto nell'accrescimento individuale della consapevolezza dei rischi, delle soluzioni di mitigazione degli stessi e per la responsabilizzazione dei comportamenti. Per approfondimenti, v. in [Fondazione CIMA](#).

⁵⁶ Per una disamina maggiore dell'accelerometro, v. in [Wikipedia ad vocem](#).

⁵⁷ Il progetto è firmato dall'ingegner Diego Dell'Erba e dalla SismLab srl, spin-off dell'Università della Calabria, con la collaborazione di un comitato scientifico, costituito da docenti di vari Atenei italiani e stranieri e la consulenza del Professor Leonardo Corbo. Maggiori informazioni in [il Centro](#).

⁵⁸ Per avere idea di cosa fu la ricostruzione dell'Aquila i termini di procedure e denaro, v. in [USRA](#).

⁵⁹ Hanno partecipato al progetto 14 partner, sia italiani che francesi. Si veda per approfondimenti in [Interreg](#).

I luoghi di provenienza di ogni partner sono stati oggetto, nel recente passato, di pesanti alluvioni (fig. 6): a parte l'alluvione del 2014 in Liguria, la Corsica ha subito notevoli danni a seguito dell'alluvione del 2016, che in soli 3 giorni ha fatto registrare alla strumentazione tecnica accumuli pluviometrici fino a 200 mm l'ora, con picchi prossimi ai 220-230 mm⁶⁰.

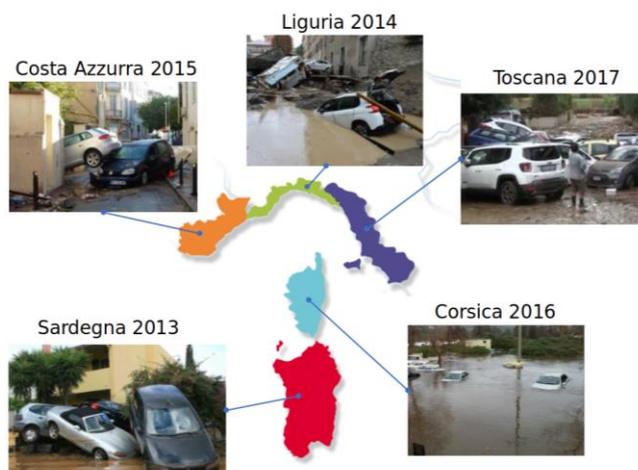


fig. 6

Molteplici ed ambiziosi gli obiettivi del Progetto⁶¹:

- studiare le alluvioni del passato, capitalizzando le esperienze;
- apprendere e condividere la conoscenza sul rischio alluvionale;
- elaborare nuovi sistemi di comunicazione del rischio;
- potenziare la modellistica e la strumentazione per la previsione ed il monitoraggio;
- implementare nuovi piani di protezione civile partecipati;
- analizzare e redigere i contratti di fiume;
- effettuare microinterventi di flood-proof.

Fondazione CIMA ha collaborato col Comune nella ideazione e gestione di un percorso partecipato con la cittadinanza – in prevalenza, volontari e personale scolastico – ed i tecnici comunali, per la modifica del Piano di Protezione civile comunale, e nella ricerca e messa in opera della strumentazione utile alla protezione del centro storico dalle esondazioni del fiume Centa.

5.2. Albenga ed il rischio alluvioni

Nonostante Albenga si sia sviluppata anche vicino al mare, il centro storico si trova nella prima entroterra, ancora a fianco degli argini del fiume Centa, in posizione ribassata rispetto al piano stradale, e per questo maggiormente esposta alle esondazioni ed alle conseguenze delle alluvioni.

Peraltro, diverse sono le alluvioni storiche conosciute, che hanno coinvolto il Comune d Albenga:

- nel XIII secolo, l'alluvione che fece crollare il *pons supranus*⁶²;

⁶⁰ In [Corsicaoggi](#).

⁶¹ In [Consorzio LaMMA](#).

⁶² Ponte duecentesco realizzato in muratura, distrutto nel Quattrocento. Superava il fiume in corrispondenza di porta Arroschia, come si vede nel dipinto di Raffaele De Rossi, *Crocifisso tra i Santi Antonio Abate e Giovanni Evangelista con il vescovo Giovan Giacomo Gambarana*, del 1528, conservato nel Museo Diocesano di Albenga. Venne Sostituito poi dal Ponte del Branca.

- il 29 settembre 1564, dove «le acque avevano una larghezza di due miglia e coprirono tutti i terreni di 6 palmi (1,5 m), dalla devastazione che c'è stato il crollo di case e muri»; si pensa quindi che questa sia stata la piena con tempo di ritorno maggiore di 500 anni⁶³;
- il 9 dicembre 1570;
- nel 1587;
- nel 1802, «esce dalla sua sede rendendo instabile il Ponte del Branca e facendo crollare alcune muraglie di contenimento delle acque»⁶⁴;
- il 10 novembre 1886, le cronache registrano che l'acqua inondava le botteghe e le case fino al primo piano, mentre cavalli e buoi venivano trascinati fino al secondo piano delle case per salvarle dalla spaventosa corrente del Centa, che aveva già inghiottito un cittadino; si verificò anche l'incidente ferroviario di Vadino⁶⁵;
- il 5 novembre 1994;
- il 6 novembre 2000;
- il 3 settembre 2006;

L'alluvione del 1994 rimane ancora oggi nei ricordi dei cittadini ingauni, perché causò la rottura degli argini, l'esonazione del fiume, la frantumazione del ponte di ferro che collegava il centro storico alla zona di Vadino, determinando poi l'interruzione della Via Aurelia e della linea ferroviaria, nonché il *black-out* totale; contemporaneamente si verificò un'intensa mareggiata, che oscurò l'isola Gallinara e coprì parte della spiaggia (fig. 7).



Fig. 7

«All'epoca non c'erano allerte meteo gialle, arancioni o rosse. [...] L'acqua aveva percorso i vicoli del centro storico trasformandoli in tanti ruscelli. Ad ogni angolo delle strade c'erano i commercianti che faticavano a proteggere i negozi. Albenga si era trasformata praticamente in una cittadina lagunare. [...] I telefoni non funzionavano e nemmeno le luci», riportano le testimonianze⁶⁶.

5.3. Il percorso partecipato

Sulla scorsa della storia alluvionale di Albenga, il Comune e Fondazione CIMA hanno elaborato ed attivato percorsi partecipati (fig. 8) e ciò al fine di un maggiore coinvolgimento e ascolto attivo

⁶³ Così in *Piano di bacino stralcio sul rischio idrogeologico*, [Provincia di Savona](#).

⁶⁴ In [Associazione Amici di Peagna](#).

⁶⁵ V. *Incidente ferroviario di Vadino*, in [Wikipedia](#) ad vocem.

⁶⁶ In [IVG](#).

della cittadinanza su temi cruciali, quali il sistema di protezione civile nazionale e locale, i piani di protezione civile e le azioni concrete e salvifiche dinanzi ai rischi del territorio.



Fig. 8

Con particolare attenzione al sistema comunale di protezione civile e alle sue connessioni con la tematica della tutela del centro storico, durante uno degli incontri partecipati, la popolazione ha evidenziato che «*Non è mai stata fatta un'esercitazione per l'evacuazione del centro storico e delle scuole*». La notizia, in effetti, è stata poi confermata dal Comune: nessuna evacuazione del centro storico, nonostante esso sia il luogo storicamente in situazione di maggiore crisi durante le alluvioni, dove peraltro sono dislocate scuole dell'infanzia, elementari, medie e superiori.

Grazie ai percorsi partecipati, i cittadini hanno dimostrato di voler essere parte dei progetti comunali di protezione civile e di tutela del centro storico⁶⁷, nonché di considerare il centro storico come uno dei punti più importanti della città, non solo dal punto di vista storico-culturale, ma anche sociale; e in quanto estremamente vulnerabile al rischio alluvione, da tutelare in via prioritaria.

5.4. Micro-interventi di “flood-proof”

Parallelamente agli incontri partecipati ed alla formazione del personale tecnico comunale, sulla quale oggi non ci soffermiamo benché rivesta primaria importanza per un'adeguata preparazione alle emergenze e per un'attenta prevenzione dai pericoli, Fondazione CIMA, insieme ad un Ingegnere esperto, ha studiato quali potessero essere gli strumenti c.d. di “flood proof” a protezione del centro storico, anche definibili come misure “leggere” di protezione civile “strutturali”, finalizzate alla riduzione dell'entità dei danni derivanti da alluvioni ed idonee ad una mitigazione parziale del rischio.

Sebbene all'inizio del progetto fossero state ritenute necessarie 14 barriere anti-allagamento, di tipo fisso e mobile (a dispiegamento automatico⁶⁸), ne sono state alla fine approvate, prodotte e testate solo 6 fisse (fig. 9), a protezione dei principali varchi di accesso al centro storico⁶⁹, in sostituzione delle vecchie tavole in legno utilizzate per interrompere il flusso d'acqua nel centro storico.

⁶⁷ Tra le soluzioni proposte, la cittadinanza ha proposto «*Maggiori coinvolgimento delle scuole e di chi abita nel centro storico nelle esercitazioni che preparano all'emergenza*».

⁶⁸ T. BONORA, *Studio di fattibilità per la predisposizione e installazione di flood proof nel comune di Albenga (SV) - computo metrico estimativo*, Rev. 7, 28 febbraio 2020, dove viene precisato che le «*Barriere mobili e modulari, per la creazione di argini artificiali removibili anti inondazione, consent[ono] un rapido dispiegamento anche in occasione degli eventi alluvionali non prevedibili, senza richiedere installazioni permanenti o equipaggiamenti addizionali*».

⁶⁹ In [La Stampa](#) del 28 ottobre 2020.



Fig. 8

L'esistenza, il funzionamento e la gestione delle barriere antiallagamento vanno inseriti nelle procedure operative dei piani di protezione civile, perché questi contengono le misure che tendono ad assicurare l'incolumità della popolazione e dei manufatti prima e durante l'evento, prevedendo, in allerta, fasi operative (attenzione, pre-allarme e allarme) alle quali si collegano azioni di intervento e misure differenti a seconda della fase operativa attivata ⁷⁰. Dunque, in altre parole, la pianificazione rappresenta il luogo di sintesi, accessibile a tutta la cittadinanza, di tutto ciò che è indispensabile per far fronte ad un evento calamitoso che può colpire un certo territorio.

Va tuttavia notato che non è stato realizzato tutto quello che era stato inizialmente pensato come necessario. Come sopra accennato, la Soprintendenza della Regione Liguria, doverosamente interpellata, ha richiesto delle modifiche progettuali, subordinando le opere a precise prescrizioni che, di fatto, non consentivano di toccare alcune parti del centro storico, nonostante essa Autorità comprendesse che l'intervento fosse anche per la «*protezione civile*» e «*compatibile con esigenze di tutela monumentale*».

L'intervento è allora stato eseguito solo parzialmente, onde evitare – come detto dalla Soprintendenza – una certa contrarietà al Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004) ed al Decreto del Ministero di beni culturali, delle attività culturali e del turismo (d.m. 154/2017), nonché del Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del d.lgs. 42/2004.

5.5. La lezione imparata

Dal progetto che ha coinvolto Albenga si deduce:

- intanto, la comprensibile difficoltà delle Istituzioni locali nel calare le norme del Codice dei beni culturali, del paesaggio e normative affini, nel contesto di riferimento e di trovare in esse un supporto per la tutela del bene culturale; a titolo esemplificativo, quanto stabilito dall'art. 3, co. 1, del Codice, secondo cui «*La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*», dove il termine «*protezione*» non viene meglio specificato⁷¹;

⁷⁰ T. BONORA, *Studio di fattibilità*, cit. L'Ingegnere che ha curato la parte di studio e di progettazione delle barriere antiallagamento ha anche aggiunto che: «*Le fasi emergenziali devono considerare infatti anche la possibilità di chiusura e/o l'evacuazione di porzioni di centro abitato in occasione delle allerte meteorologiche previste*».

⁷¹ Parimenti l'art. 20, il cui comma 1 stabilisce che «*I beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico [...]*», dove non sembra esistere alcun margine di intervento sul bene neanche per finalità di protezione civile, a meno di autorizzazione, come meglio specificato nell'art. 21, co. 4, «*Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente*».

- l'inesistenza, all'interno nella normativa sui beni culturali, di collegamenti espliciti con le finalità di protezione civile e del contesto in cui le persone vivono;
- l'incapacità della classe politica di compiere tempestivamente scelte lungimiranti, che vadano oltre l'orizzonte temporale di breve termine, in grado di proteggere il bene storico, senza rinunciare alla sua sicurezza insieme a quella dei cittadini dinanzi ai rischi naturali: infatti, ad oggi, a seguito dell'innalzamento degli argini del fiume Centa, non esiste alcun progetto che valuti il rischio di allagamento del centro storico per acque risalenti dai tombini posti all'interno delle mura storiche⁷²;
- il mancato sfruttamento della grande possibilità dei Comuni di coinvolgere la cittadinanza anche nelle scelte di valorizzazione del centro storico, contestualmente a quelle di protezione civile;
- la necessità di coinvolgere anche nella pianificazione di protezione civile tutti i portatori di interesse, tra i quali soggetti come la Soprintendenza, onde evitare incomprensioni nella fase di messa in opera del progetto;
- infine, l'esiguità di strumenti di monitoraggio del centro storico e dei suoi beni, nonostante le caratteristiche note di quel territorio con riferimento al rischio alluvionale e al patrimonio storico e culturale esistente. Tuttavia, si deve notare che il progetto *Proterina3èvolution* afferiva prevalentemente alla tematica della protezione civile e, solo in via tangente, anche alla tutela dei beni culturali e del centro storico di Albenga; dunque, non stupisce la mancanza di strumentazione di monitoraggio del centro storico e la presenza, invece, di reti di monitoraggio meteo-idrologico formate da nuove centraline ARPAL, sia a terra che in mare⁷³.

6. Progetto B.h.E.N.E.F.I.T

Sulle medesime premesse che hanno animato Proterina3èvolution, si fonda il progetto europeo B.h.EN.E.F.I.T.⁷⁴ (Built Heritage, Energy and Environmental - Friendly Integrated Tools for the sustainable management of Historic Urban Areas⁷⁵), esaminato da CIMA pur se non essendo direttamente parte, approvato nell'ambito del Programma Interreg Central Europe.

B.h.EN.E.F.I.T. è un progetto europeo per la gestione sostenibile dei centri storici attraverso sistemi GIS⁷⁶: propone, infatti, un approccio olistico alla gestione dei centri storici, che va dalla manutenzione quotidiana legata alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico, alla vivibilità sociale e fisica dell'ambiente, fino alla gestione degli interventi.

Non si tratta di un progetto strettamente connesso alle tematiche di protezione civile, ma tangente ad esse e ciò perché, nell'ambito degli interventi di sostenibilità sociale, vi rientra la sicurezza e, in questa, la protezione della cittadinanza e dei beni storici dai disastri naturali ed antropici. Tale approccio rende visibile che abbia preso pieno corpo, in diverse realtà di diversi paesi, l'idea secondo cui la tutela del centro storico sia strettamente connessa alla tutela del territorio dai disastri naturali e, quindi, che quando si parla di valorizzazione del centro storico si debba contestualmente parlare di prevenzione dagli eventi avversi, di pianificazione e di monitoraggio.

Per sperimentare l'approccio olistico, il progetto individua delle aree pilota, con caratteristiche di rischio peculiari: sismico, idrogeologico, di pressione turistica; tali caratteristiche incidono sulle priorità di intervento e sulla scelta degli strumenti da utilizzare: piani di azione, strumenti ICT⁷⁷,

⁷² È noto che le acque del fiume Centa siano spinte verso l'alto e, per questo, riescano a fuoriuscire dai tombini, allagando così il centro storico.

⁷³ In [Il giornale della protezione civile.it](#).

⁷⁴ In [U3 -UrbanisticaTre](#).

⁷⁵ In [Interreg](#).

⁷⁶ Cfr., *infra*, alla nota 80.

⁷⁷ V. [Information_and_communications_technology](#), in [Wikipedia](#), *ad vocem*.

GIS⁷⁸ e così via. Tale caratterizzazione serve proprio nell'ottica della sostenibilità a lungo termine delle azioni e della minimizzazione degli interventi in emergenza⁷⁹.

È stato poi previsto che ogni azione fosse comunque soggetta ad un monitoraggio completo, per verificare la correttezza della scelta ed il suo andamento. Il monitoraggio rappresenta un punto fondamentale per la tutela dei centri storici italiani, dal momento che frane, alluvioni ed eventi meteorici estremi sono sempre più frequenti e causano danni inestimabili e irreversibili al patrimonio storico-culturale, oltrechè vittime.

Secondo il Rapporto ISPRA del 2015⁸⁰, confermato anche dal Rapporto del 2018, la situazione di rischio è dovuta sia alle condizioni climatiche che alle caratteristiche geologiche, morfologiche e idrografiche del territorio, ma si è aggravata a causa della scarsa attenzione rivolta alla pianificazione ed al monitoraggio del territorio e dei beni che su di esso insistono. Tale scarsa attenzione, secondo i partner del progetto BhENEFIT, è da imputare non tanto alla carenza di dati, ma alla possibilità o capacità di interfacciarli e gestirli in modo congiunto, efficace ed integrato, tra soggetti diversi: spesso, infatti, i dati sono in possesso di soggetti pubblici differenziati, non abituati allo scambio; i database sono spesso realizzati con tecnologie proprietarie non interoperabili; esiste una evidente frammentazione dei compiti e delle responsabilità, che rendere difficilmente risolvibili questioni in realtà facilmente affrontabili dal punto di vista tecnico.

L'ambizioso obiettivo di BhENEFIT è di costruire anche capacità gestionali, coinvolgendo e coordinando attori rilevanti dei settori sia pubblici che privati e mettendo a disposizione metodologie e strumenti di supporto innovativi, che facilitino il superamento delle difficoltà descritte⁸¹.

Se da una parte è fondamentale sensibilizzare amministratori locali, progettisti, investitori e cittadini sulle interazioni tra ambienti naturali e antropici, dimostrando loro come sia anche economicamente più efficiente adottare un approccio multidisciplinare e multi-scala degli interventi, dall'altra parte servono strumenti capaci di facilitare questo tipo di approccio, efficienti e semplici⁸², come gli strumenti GIS, progettati per ricevere, immagazzinare, elaborare dati di tipo geografico, utili nella gestione sostenibile dei centri storici⁸³, ovvero strumenti di intelligenza artificiale e gestione di Big Data⁸⁴.

⁷⁸ V. *Geographic information system*, [in](#) Wikipedia, *ad vocem*

⁷⁹ D. SPIZZICHINO, E. CACACE, C. IADANZA, A. TRIGILA, *Beni culturali e rischio idrogeologico in Italia*, in *Bollettino ICR 27/2013*, Istituto Superiore per la Conservazione ed il Restauro, Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

⁸⁰ ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Rapporto 223/2015*, Roma.

⁸¹ La tecnica utilizzata nel Progetto in parola ricalca quella inventata, negli anni Sessanta, dall'architetto paesaggista Ian L. Mc Harg, impegnato a studiare il modo migliore per progettare nuove autostrade nuocendo il meno possibile alla conservazione del patrimonio naturale e della biodiversità; egli mise a punto un'analisi di idoneità tramite una tecnica di sovrapposizione di mappature tematiche che denominò "*overlay mapping*". Il metodo consiste nell'identificare i valori (storici, idrologici, panoramici, ricreativi, residenziali, faunistici, forestali, istituzionali) dell'area interessata e redigere per ciascuno una carta, su supporto trasparente, in tonalità di grigio che rappresentino il grado di importanza di ogni area in relazione al costo sociale in oggetto. Più scuro è il tono del retino, più alto è il costo (economico, sociale, ambientale) in quell'area. Sovrapponendo le diverse carte si ottiene un elaborato che contiene tutti i costi sociali e che consente di vedere dove nel territorio alcuni fenomeni si concentrano.

⁸² Similmente viene assunto in un altro progetto, chiamato "*LANDSUPPORT*", di cui si può sapere di più in [edilportale](#).

⁸³ In Italia il GIS 4 è arrivato negli anni Novanta (Provincia di Bologna 1994) e sta vivendo in questi anni un momento di forte sviluppo: la maggior parte dei Ministeri, delle Regioni e delle Province italiane sono forniti di Sistemi Informativi Territoriali e sono state implementate importanti banche dati geografiche.

⁸⁴ ENEA e Istituzione Bologna Musei, assieme alla Regione Emilia-Romagna, hanno già avviato un sistema di intelligenza artificiale e utilizzo dei big data per monitorare il comportamento del pubblico nella fruizione delle opere d'arte e per la sicurezza all'interno dei musei; per maggiori informazioni, v. in [com.unica](#). Similmente anche Regione Piemonte e per maggiori informazioni, in [CorCom](#). Allo stesso modo il mondo privato, come Fondazione Cariplo in [artlab](#).

7. Conclusioni

Assumendo il rischio di perdita del patrimonio culturale e dei centri storici come criterio guida, Fondazione CIMA ritiene che la conoscenza della distribuzione del patrimonio suddetto sul territorio, la pianificazione degli interventi di protezione civile e di valorizzazione dei beni, nonché il monitoraggio strumentale e la comunicazione del rischio siano necessari per raggiungere un'efficace prevenzione dei danni. Adottare il principio della prevenzione consente di:

- prevenire i danni e le perdite alle opere d'arte e ai monumenti;
- evitare ingenti spese derivanti da interventi riparatori pesanti, in favore di opere di protezione civile e di tutela dei beni "leggere", più compatibili e meno onerose;
- educare i cittadini e le Istituzioni ad una responsabilità verso la cura e valorizzazione del patrimonio, nonché di protezione della comunità e dei suoi valori.

Nel PNRR, alla "*Misura 2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica*", sono peraltro previsti 2,5 miliardi di euro per la messa in sicurezza del Paese e segnatamente per il monitoraggio sullo stato del territorio, nel contesto delle azioni di mitigazione e adeguamento ai cambiamenti climatici⁸⁵.

Il Codice della Protezione civile (d.lgs. 1/2018) porta avanti l'idea della necessaria prevenzione in protezione civile, considerando lo strumento pianificatorio il fulcro della stessa, da crearsi con la collaborazione dei cittadini, in coerenza con altri piani di tutela del territorio. In particolare, l'art. 18 del Codice stabilisce che:

- la pianificazione di protezione civile è l'attività di prevenzione non strutturale, basata sulle attività di previsione e, in particolare, di identificazione degli scenari;
- la pianificazione è partecipata dai cittadini, singoli o associati;
- i piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di pc al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenuti.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 2021, all'Allegato 1, punto 7, specifica poi che la pianificazione di protezione civile debba coordinarsi con le pianificazioni urbanistiche e territoriali e ciò perché tale coordinamento è finalizzato a:

- integrare gli scenari di rischio nei piani urbanistici e territoriali;
- rendere coerente con quest'ultimi le previsioni dei piani stessi.

Si noti poi che esiste il Gruppo di Lavoro per la prevenzione dei beni culturali dai rischi naturali, anche detto GLABEC, a cui partecipano due rappresentanti del Dipartimento della protezione civile, due del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e uno del Ministero dell'interno. Istituito con Decreto interministeriale nel 1999, si occupa della salvaguardia dei beni culturali in zone a rischio. Tra i suoi compiti rientra anche la definizione delle schede per il rilievo del danno ai beni di interesse storico-artistico⁸⁶.

⁸⁵ Per il PNRR vedere in [artlab](#).

⁸⁶ Attualmente sono stati predisposti, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana tre modelli: 1) A-DC per il rilievo del danno alle chiese (di interesse storico/artistico); 2) B-DP per il rilievo del danno ai palazzi storici; 3) C-BM per il rilievo del danno ai beni mobili.

Si noti ancora che esistono volontari specializzati⁸⁷ nella salvaguardia dei beni culturali⁸⁸.

Dunque, quell'approccio olistico, di cui abbiamo tanto detto prima, viene pienamente recepito nelle fonti che afferiscono la protezione civile e nelle sue quotidiane attività; questo non può dirsi per altri testi normativi, che non vedono ancora questa reciprocità e che, per questa mancanza di visione, rendono arduo il compito delle Istituzioni nella gestione complessiva del territorio⁸⁹. Tuttavia, come abbiamo potuto vedere, iniziano ad esserci sempre più progetti nazionali ed europei che gettano ponti tra la protezione civile e la tutela dei beni culturali, che tentano di calare il principio della prevenzione dai rischi naturali ed antropici nell'ambito della tutela dei centri storici.

Va notato ancora che, nelle more della scrittura di questo contributo, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Disegno di legge-delega per l'adozione del "Codice della ricostruzione": si tratta dell'avvio di un percorso di riforma estremamente importante, che cercherà di portare ordine nella frammentazione normativa che oggi caratterizza tutte le attività di ricostruzione *post* evento e che va nella direzione di un approccio olistico al territorio. Il disegno di legge-delega introduce alcuni principi nuovi:

- i processi di ricostruzione non si limiteranno alla riparazione materiale dei danni, ma assicureranno ai territori colpiti il recupero del tessuto socio-economico;
- in caso di danni molto elevati e di situazioni complesse, si attiverà una ricostruzione pubblica dei centri urbani e storici dei comuni più colpiti mediante progetti unitari;
- le opere pubbliche danneggiate potranno essere ricostruite seguendo un *iter* semplificato e meccanismi di accelerazione (come centrali uniche di committenza);
- verrà introdotta la possibilità di attivare polizze assicurative private per il ristoro dei danni da sisma, delegando il Parlamento a valutare l'introduzione eventuale di forme di risarcimento diverse dal contributo pubblico;
- a livello amministrativo verrà mantenuto il modello di gestione multilivello, con l'affidamento alla Cabina di coordinamento, guidata dal Capo del Dipartimento o dal Commissario, con i presidenti delle Regioni interessate, i rappresentanti dei sindaci ed il Capo Dipartimento della Protezione Civile, con il quale vengono stabilite le modalità di passaggio dalla fase di emergenza a quella di ricostruzione.

In definitiva, la ricerca futura va allora principalmente indirizzata verso un sempre maggiore livello conoscitivo delle componenti di pericolosità territoriale, nonché di quelle relative all'esposizione (numero e corretta ubicazione del bene) e di vulnerabilità (tipologie costruttive,

⁸⁷ Durante l'Esercitazione Nazionale Campi Flegrei, del 19 ottobre 2019, di particolare interesse è stata l'attività messa in campo nel corso della mattinata del 18 ottobre, presso il Castello Aragonese di Baia, nella quale si è svolta la simulazione per la messa in sicurezza di beni culturali mobili presenti nel museo. La prova è stata l'occasione per testare le procedure di impiego delle dieci squadre di operatori specializzati, composte da funzionari del Mibact, funzionari della Regione Campania e volontari di protezione civile. Le squadre hanno operato in dieci diversi siti del Museo archeologico dei Campi Flegrei alla catalogazione, imballaggio e consegna al deposito di ogni singolo bene. I componenti delle squadre sono stati accompagnati dal Nucleo Tutela Patrimonio Artistico dei Carabinieri e dai Vigili del fuoco, che hanno garantito l'accessibilità ai siti. Nei mesi precedenti sono state formate 115 persone per la salvaguardia dei beni culturali in situazioni di eventi di protezione civile tra volontari regionali protezione civile e i funzionari Mibact e della Regione Campania.

⁸⁸ Come detto dal Dott. Mazzei del Dipartimento di protezione civile, durante l'[Audizione sull'affare assegnato n. 808 \(Impatto cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio\)](#), del 27 ottobre 2021, in, «*il Dipartimento della Protezione civile e il Ministero dei beni culturali ha partecipato a numerosi progetti, anche europei, per costruire una classe di tecnici specializzati a livello internazionale che possano, secondo procedure condivise e conglobate, fornire supporto nell'intervento di emergenza in altri paesi [...]. Il contributo del sistema italiano [...] è veramente unico al mondo ed è apprezzato e richiesto. La formazione è fondamentale*».

⁸⁹ L. DE POLI, *I beni culturali urbanistici: il caso dei centri storici*, cit., dove viene detto che: «[...] gli Statuti regionali, dal canto loro, si limitano a disporre dichiarazioni di intenti in materia di beni culturali [...], indicazioni di principio o comunque generali. [...] si avverte a livello regionale, la tendenza ad un processo di riaccantonamento delle funzioni, che seppur non in modo uniforme, è piuttosto frequente, a seguito dello svuotamento funzionale delle Province. [...] Inoltre, è l'assenza di una precipua normativa a livello nazionale che ha reso difficile il corretto contemperamento ed integrazione degli interessi in gioco».

schede specifiche e individuazione di curve di vulnerabilità), per una pianificazione di protezione civile che tenga in considerazione anche il valore dei centri storici e la sua necessaria tutela preventiva⁹⁰.

⁹⁰ In una prospettiva limitata solo alla materia urbanistica e culturale, L. DE POLI, *I beni culturali urbanistici*, cit.: «In passato si è fatto largamente uso di meccanismi di partecipazione delle amministrazioni dei beni culturali al procedimento urbanistico. Forse la riscoperta di tale strumento, in una prospettiva de iure condendo, può essere la soluzione più adatta per l'integrazione tra la disciplina urbanistica e quella culturale».

Silvia Battistella

La specifica tutela prevista in relazione all'attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione (d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv., con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le norme di favore per la rigenerazione urbana: la generale disciplina prevista in tema di demolizione-ricostruzione e quella particolare prevista per i centri storici. – 3. La semplificazione della disciplina edilizia. – 4. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Nel contesto dell'esteso d.l. n. 76 del 16 luglio 2020¹, conv., con modif., nella l. n. 120 dell'11 settembre 2020, sono state apportate² rilevanti modifiche alla disciplina giuridica inerente all'attività edificatoria, con innovazioni sia di ordine sostanziale che concernenti il sistema dei controlli da parte della Pubblica Amministrazione.

Più in particolare, la legge di semplificazione è intervenuta sulla struttura del D.P.R. n. 380 del 2001 e s.m.³, che costituisce il punto di riferimento unitario della disciplina della materia, attraverso una serie di interventi puntuali⁴, nel dichiarato intento di «semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo del suolo»⁵.

Le più rilevanti modifiche apportate, in massima parte introdotte, come anticipato, modificando il D.P.R. n. 380 del 2001 e s.m., sono volte, in estrema sintesi:

1. a dettare una diversa disciplina, al fine di agevolarli, per gli interventi di recupero, anche innovativo, del patrimonio edilizio esistente⁶, introducendo – in via di principio – regole di minor rigore in materia di distanze tra costruzioni e dai confini ed estendendo le definizioni di legge, sia in tema di ristrutturazione edilizia, sia quanto alla manutenzione straordinaria;

2. a disciplinare la documentazione necessaria e sufficiente a comprovare lo stato legittimo di un edificio per la certezza dei traffici giuridici e per consentirvi interventi innovativi successivi;

¹ Recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale».

² In particolare, l'art. 10, rubricato «Semplificazioni e altre misure in materia edilizia».

³ Recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia».

⁴ Segnatamente, l'art. 10 cit. ha modificato quindici articoli ed introdotto due nuovi articoli.

⁵ E. BOSCOLO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti – Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, in *Giur. it.*, 2021, 1242, ha tuttavia osservato come «In queste coordinate di fondo si può identificare, più che la piattaforma degli obiettivi realmente perseguiti dal legislatore in questa occasione, un ineludibile palinsesto valoriale per la disciplina del governo del territorio per il tempo presente, attenta alla sostenibilità ed alla resilienza dei sistemi ambientali e insediativi (e dunque connotata da confini sempre più porosi rispetto al diritto ambientale)».

⁶ La questione, come evidenziato da autorevole dottrina, attiene alla cosiddetta «rigenerazione urbana»; per una approfondita disamina del tema, si veda P. CARPENTIERI, *Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana»*, in federalismi.it, 2020, 1; C.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. Federalismo*, 2017, 3, 614; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, 135 ss.; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in federalismi.it, 2019, 19, 26 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 5, 237 e ss. In ordine a tale tematica, pare interessante evidenziare come oggi vi sia chi ritiene che possa esserci spazio anche per configurare la rigenerazione urbana come una nuova funzione amministrativa; al riguardo si veda E. CHITI, *La rigenerazione urbana di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (curr.), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, 15.

3. a regolare la rilevanza o meno dei requisiti attualmente imposti per l'agibilità degli edifici in ordine agli immobili anteriori all'entrata in vigore delle norme che li hanno introdotti, in particolare in rapporto agli interventi di recupero dei medesimi.

2. Le norme di favore per la rigenerazione urbana: la generale disciplina prevista in tema di demolizione-ricostruzione e quella particolare prevista per i centri storici.

Passando all'esame nel dettaglio delle indicate più rilevanti innovazioni introdotte dalla normativa in commento⁷, spicca anzitutto la nuova formulazione dell'art. 2 bis del D.P.R. n. 380 del 2001, con la quale, per gli interventi sull'esistente di demolizione e ricostruzione – anche innovativi ed anche in ampliamento (ovviamente quando questo sia consentito dal Piano urbanistico e da normative direttamente legittimanti, quali, ad esempio, in Liguria la legge n. 49 del 2009 e s.m.; artt. 6, 7 e 7 bis) –, si consente comunque la ricostruzione nel rispetto delle distanze preesistenti, così superando le granitiche regole di segno diverso di cui all'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, come declinato in senso alquanto rigoroso dalla giurisprudenza⁸ (segnatamente in tema di soggezione alle distanze di ogni modifica della sagoma e circa l'applicabilità del limite dei dieci metri tra pareti finestrate anche agli immobili siti in zona A, sebbene in assenza, nel citato art. 9, di una previsione esplicita in tale senso).

In altre parole, nei casi di demolizione e ricostruzione, anche non fedele ed anche associata ad ampliamenti, possono ora legittimamente mantenersi, nella ricostruzione – e nell'ampliamento, se consentito –, distanze minori rispetto a quelle di cui al citato art. 9 ed a quelle imposte dai Piani urbanistici, non esorbitando dal precedente allineamento dell'edificio oggetto di demolizione (“nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti”)⁹.

La descritta nuova disciplina agevolativa in tema di distanze è coerente con l'ulteriore innovazione, apportata dalla normativa in commento, all'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380 del 2001, dove, modificando la nozione di ristrutturazione edilizia, si dispone che «Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi

⁷ Come osservato da E. BOSCOLO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti – Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., 1242, «Le singole previsioni del decreto sono intervenute su specifici profili della disciplina edilizia, anche se non deve essere sottovalutato il tentativo di prefigurare condizioni di intervento tese all'obiettivo pratico di creare un ecosistema normativo favorevole per la rigenerazione nei tessuti urbani costruito».

⁸ Al riguardo si veda Cons. di Stato, Sez. V, 11 settembre 2019, n. 6136, in [Giustizia-amministrativa](#).

⁹ Rimane fermo il necessario rispetto dell'art. 873 Cod. civ., il quale peraltro – in tale mutato assetto normativo – per gli interventi *de quibus* è da ritenersi non più integrato dal d.m. n. 1444 del 1968 e dai Piani urbanistici che stabiliscano distanze maggiori (infatti, lo si ricorda, l'art. 873, dopo avere stabilito che «Le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri», aggiunge che «Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore», clausola di rinvio che – secondo sedimentata giurisprudenza – comporta la rilevanza anche civilistica, appunto, del d.m. n. 1444 del 1968 e dei Piani urbanistici). Pare peraltro puntualizzare come, riferendosi la norma derogatoria (e, come tale, da interpretarsi con rigore) introdotta dalla disciplina in commento allo specifico “caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici” e agli “incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento” (quindi solo per quel tipo di intervento), la stessa non sembri invocabile per interventi sull'esistente di ampliamento non associati alla demolizione e ricostruzione dell'edificio, quali – ad esempio – gli ampliamenti in sopraelevazione in sede di recupero dei sottotetti legittimati – in Liguria – della l. regionale n. 24 del 2001 e s.m., ovvero gli ampliamenti consentiti in deroga dall'art. 3 della l. regionale n. 49 del 2009, per i quali permangono quindi vincolanti le ordinarie regole sulle distanze.

espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

Il carattere innovativo della disposizione è individuabile, ovviamente, nell'eliminazione del vincolo di sedime, con possibile variazione planovolumetrica, prima non espressamente consentita dalla norma *de qua* (come già modificata, in senso estensivo, dall'art. 30, comma 1, lett. a), del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) e negata dalla prevalente giurisprudenza¹⁰.

Tra l'altro, l'assenza di limiti, nella nuova norma, alle (prima consentite) variazioni di "sedime e caratteristiche planivolumetriche" in sede di ristrutturazione edilizia può far ipotizzare legittime traslazioni anche radicali del volume oggetto di intervento, purché entro i confini di zona.

Le sopra indicate modifiche introdotte dal d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con modif., nella l. n. 120 dell'11 settembre 2020 si pongono, all'evidenza, in linea con due temi che dominano l'agenda dell'urbanistica contemporanea: la limitazione del consumo del suolo e la rigenerazione urbana¹¹.

Sia la nuova disciplina prevista in materia di distanze minime tra costruzioni, sia l'allargamento delle maglie della nozione di ristrutturazione edilizia sono riconducibili, infatti, alle innovazioni preordinate ad una azione di *enforcing* della rigenerazione urbana¹².

Senonché, a fronte di tale indubbia ed evidente portata agevolatrice delle disposizioni da ultimo introdotte in via generale, lo scenario muta radicalmente con riferimento, invece, agli immobili ubicati nelle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444 del 1968, nonché "nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico"¹³, i quali vengono

¹⁰ Sul tema, per tutte, v. Cons. di Stato, Sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1725, in [Giustizia-amministrativa](#).

¹¹ Trattasi, come osservato da E. BOSCOLO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti – Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., di «Due azioni che si pongono in rapporto di consustanzialità: senza una efficiente politica rigenerativa, la spinta all'impermeabilizzazione dei suoli continuerà ad essere inarginabile». Per un'analisi del nesso tra rigenerazione e riduzione del consumo del suolo, v. in dottrina B. GRAZIOSI, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 1917 n. 24*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, 2, 71 ss.; P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 1869 ss.; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. Federalismo*, 2017, 3, 697 ss.; P. CARPENTIERI, *Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana»*, in *Riv. giur. Urb.*, 2019, 534, con particolare riferimento al par. 3. In materia di consumo di suolo, v. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (cur.), *Politiche urbanistiche e gestioni del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 69-101; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, 227 ss.; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico di consumo di suolo*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (curr.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, 822, ss.; ID, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 4, 18; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 592, ss.; L. DE LUCA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. Fontanari, G. Piperata (curr.), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 85-103; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 109 ss.; G.F. Cartei, L. De Lucia (curr.), *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. e app.*, 2016, 1065 ss.

¹² Le tematiche relative alla rigenerazione urbana, negli ultimi anni, hanno destato grande interesse in numerosi autori, sotto diversi punti di vista. Senza pretesa di esaustività, si richiamano i seguenti contributi: P. CARPENTIERI, *Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana»*, in [federalismi.it](#), n.1/2020, 6 ss.; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. feder.*, fasc. 3/2017, 603 ss.; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Riv. giur. edil.* fasc. 2/2018, 135 ss.; R. DI PACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, ivi, fasc. 5/2014, 237 ss.; E. Fontanari, G. Piperata (curr.), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, cit.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. Feder.*, fasc. 3/2017, 651 ss.

¹³ Con il decreto n. 1444 del 2 aprile 1968 il centro storico venne definitivamente ricondotto alla zona territoriale omogenea A, ricomprensente «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte

equiparati dal legislatore agli immobili vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, prevedendosi, con una scelta del tutto innovativa, che la ristrutturazione edilizia, in tali casi, può sì comprendere anche la integrale demolizione e ricostruzione, però “soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”.

In altre parole, dunque, in relazione agli immobili ubicati nei centri storici (così come per quelli vincolati ai sensi del c.d. “Codice Urbani”) si assiste ad un drastico irrigidimento della nozione di ristrutturazione edilizia, con una correlata estensione della nozione di “nuova costruzione”, non sempre consentita da strumenti urbanistici contenitivi.

L’anzidetta regola è tuttavia disponibile, per quanto concerne le zone A di cui al d.m. n. 1444 del 1968 e i “centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico” per quelle assimilate, in sede di pianificazione comunale (relativamente alle quali la norma, infatti fa “salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici”), potendo quindi i piani urbanistici, generali o attuativi, estendere la nozione di intervento sull’esistente rispetto a quella ordinaria sopra riportata.

Come chiarito dalla [Circolare congiunta emanata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero della Pubblica Amministrazione](#), il suddetto inciso fa innanzitutto salva la validità di eventuali disposizioni di leggi regionali, che consentano, anche per le aree in questione, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione anche con limiti meno stringenti di quelli individuati dall’art. 3 del testo unico per gli edifici vincolati *ex d.lgs. n. 42/2004*.

Inoltre, la clausola di “salvezza” in discorso consente di ritenere ammissibili anche per gli edifici ubicati in dette zone le variazioni imposte dalla normativa antisismica, energetica, sull’accessibilità etc., ferme restando, come è ovvio, le valutazioni delle Amministrazioni competenti in ordine alla compatibilità degli interventi con il regime eventualmente previsto per i medesimi edifici.

La clausola conferma, altresì, la legittimità delle eventuali previsioni degli strumenti urbanistici (sia generali che attuativi) con cui si consentano, anche per le zone A e assimilate e per i centri storici, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione entro limiti meno stringenti di quelli ordinariamente stabiliti dalla norma primaria in esame (fermi restando in ogni caso gli ulteriori limiti rivenienti da altre norme del testo unico).

Senonché, ad avviso di chi scrive, resta peraltro insoluto il tema di cosa intendere correttamente per “zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o (...) a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali”, per “centri e nuclei storici consolidati” e per “ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”, oggetto del riportato regime differenziato e restrittivo, posto che se nulla quaestio per ciò che concerne le “zone omogenee A” (tali se così qualificate dai Piani) e se può ragionevolmente risolversi senza salienti difficoltà l’individuazione delle “zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali” – nel senso di ritenere tali quelle interessate da previsioni di legge o regolamentari regionali o di piano urbanistico comunale che espressamente le parifichino alle prime –, per contro non è agevole circoscrivere i casi (evidentemente differenti dai primi) di “centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”, parimenti soggetti al riportato regime restrittivo¹⁴.

integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi». Trattasi, questa, di definizione che come sottolineato dalla dottrina (per tutti F.G. COCA, D. D’ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit. 39 ss.) è apparsa molto generica, a tal punto da consentire al soggetto pianificare un’ampia discrezionalità nella perimetrazione dei centri storici, sindacabile giudice amministrativo solamente in ipotesi di errori di fatto e di illogicità, irrazionalità e motivazione contraddittoria o travisamento dei fatti (fra le tante, si veda Cons. di Stato, Sez. IV, 31 marzo 2015, n. 1673).

¹⁴ In ordine alla difficoltà di definizione della nozione di centro storico si segnalano G. D’ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano 1983, 89 ss; G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di*

Riferendosi la norma a date caratteristiche oggettive, distinte dal caso in cui siano la legge o i Piani ad operare una assimilazione ai centri storici, la stessa, ad avviso di chi scrive, sembra quindi onerare l'interprete, ed in particolare la P.A. nelle sue funzioni di controllo (ma di fatto prima ancora gli operatori del settore ed i tecnici progettisti), ad una verifica in concreto circa la non ricorrenza di tali situazioni, preclusive alle ristrutturazioni innovative.

La nuova disciplina inerente gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, a fronte delle indicate indiscutibili facilitazioni previste in via generale e sopra qui indicate (sulle distanze e sulla nuova, e più estensiva, nozione di ristrutturazione edilizia), introduce al contempo un ulteriore importante aggravio ancora una volta in relazione agli immobili ubicati nelle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444 del 1968 nonché “nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”.

Questo al nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 380 del 2001, che, sempre con riferimento alle “zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444” o “a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali” e “nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico” stabilisce che «gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela».

Tale previsione, in evidente distonia con gli intenti di “semplificazione” dichiaratamente sottesi al decreto legge in commento – ed anche con l'*incipit* dello stesso articolo 10 -, impedisce quindi d'ora innanzi, in assenza di un piano di secondo livello, nelle indicate zone le demolizioni e ricostruzioni, anche fedeli ed anche senza aumenti di volume, sebbene consentite dal Piano Urbanistico o da leggi speciali (quale il già sopra menzionato “*piano casa*”, in Liguria regolato dalla l. regionale n. 49 del 2009)¹⁵.

È ben vero che il piano attuativo¹⁶ richiesto nel caso dalla norma è “*di competenza comunale*” (e rientrante nella ordinaria competenza di Giunta sui piani attuativi conformi; v. art. 5, comma 13, del

cultura, Milano, 1997. La nozione di centro storico accolta dalla normativa UNESCO va oltre la mera definizione di «contenitore d'arte» e racchiude in sé un concetto di opera d'arte unitaria, da considerarsi globalmente nel suo insieme, senza fermarsi ai singoli bene monumentali materiali, non tralasciando le tradizioni culturali e le consuetudini locali. Come osservato a tal proposito da M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1, 2014, il centro storico è da ritenersi «una proiezione a rete di una molteplicità di beni culturali, a loro volta materiali ed immateriali». Diversa è, invece, la qualificazione di centro storico offerta dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, che ne propugna una nozione oggettiva e materiale; sulla nozione di centro storico offerta nel Codice, si rinvia a M.A. QUAGLIA, *Immobili ed aree di notevole interesse pubblico (sub art. 136)*, in M.A. Sandulli (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1027 ss. Per approfondimenti sull'*excursus* normativo relativo alla disciplina applicabile ai centri storici, dal riferimento alla l. n. 1150 del 1942 e successive modifiche fino al Codice dei Beni culturali e del paesaggio, alla Convenzione europea del paesaggio, alle Convenzioni UNESCO ed, infine, alla Convenzione di Faro, si rimanda a A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 957 ss..

¹⁵ Nella Circolare congiunta emanata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero della Pubblica Amministrazione citata alla precedente nota si afferma che «la *ratio* della previsione risiede nell'esigenza di assicurare una maggior tutela al valore d'insieme delle aree soggette allo specifico regime delle zone A e dei centri storici, escludendo che all'interno di esse gli interventi di cui al medesimo comma 1 ter dell'articolo 2 bis possano essere direttamente realizzati dagli interessati e stabilendo invece che essi debbano inserirsi nella più generale considerazione del contesto di riferimento che solo un piano particolareggiato può assicurare. Peraltro, anche in questo caso il legislatore si fa carico di far salve «le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti» e quindi la facoltà che le Amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, nei rispettivi ambiti di competenza, possano dettare prescrizioni diverse e anche meno rigorose per l'effettuazione degli interventi in discorso, tenuto conto dello specifico contesto preso in considerazione».

¹⁶ Per un approfondimento sui piani di recupero di veda *ex multis* S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel «sistema» dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. edil.*, 1990, 2, 239 ss.; A. CROSETTI, *Piano di recupero*, in *Novissimo Dig. It.*, Appendice, vol. V, Torino, 1986, 939 ss.; G. LEONARDI, *Sulla natura giuridica dei piani di recupero*, *Riv. giur. urb.*, 1989, 296 ss;

d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv., con modif., nella l. n. 106 del 2011), ma – attenendo al campo della pianificazione, pur attuativa, e quindi anche della V.A.S. – è evidente l'effetto di grave appesantimento procedimentale e sui tempi di approvazione e di esecuzione degli interventi.

Il tutto tanto meno si spiega notando come ad essere assoggettati a tale onere procedimentale (un c.d. vincolo “di rinvio” al piano attuativo) siano anche gli interventi di demolizione e ricostruzione che, sulla base del sopra esaminato art. 3, comma 1, lett. d), del d.p.r. n. 380 del 2001, in quanto ricadenti in zona A o assimilate, costituiscono ristrutturazione “soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”.

3. La semplificazione della disciplina edilizia.

Altre disposizioni della normativa in commento si muovono in direzione di un alleggerimento del regime di attivazione degli interventi edilizi.

In tale prospettiva di sicuro interesse anche per gli immobili ricadenti nei centri storici è la nuova disciplina introdotta nell'art. 9-bis del d.p.r. n. 380 del 2001, in tema di “*Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*”, tema notoriamente fonte di criticità ed incertezza in misura direttamente proporzionale alla vetustà degli edifici e complicato dal susseguirsi nel nostro ordinamento di differenti regimi di controllo edilizio, prima e dopo la l. n. 1150 del 1942 e sue modifiche, sino alla l. n. 765 del 1967, che ha introdotto l'obbligo generalizzato di licenza edilizia.

La norma, pur non innovativa sul punto (stante la giurisprudenza in materia, già pronunciata in tal senso), chiarisce opportunamente che lo stato legittimo di un immobile è senz'altro quello stabilito dal titolo abilitativo originario, integrato da quelli che ne hanno disciplinato eventuali successivi interventi edilizi, anche parziali (a nulla rilevando, quindi, titoli abilitativi diversi, atti contrattuali o risultanze catastali eventualmente difformi).

Previsione di maggior rilievo, quanto ad innovatività, è quella secondo cui, «per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali», aggiungendosi che «Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia» (ovviamente per i casi in cui il titolo abilitativo, per epoca di realizzazione e zona di intervento, era richiesto).

La norma, nell'indicare quale riferimento per lo stato legittimo dell'immobile una serie di dati documentali e fattuali senza gradazione di rilevanza, consente, in sintesi, di operare in sede tecnica prima e di verifica amministrativa poi la relativa ricostruzione liberamente, onde dimostrare che alla data di riferimento (quindi all'atto dell'entrata in vigore dell'obbligo di titolo edilizio), l'edificio aveva una data configurazione materiale, perciò solo legittima ai fini della sua negoziazione e – soprattutto – per basarvi successivi interventi edilizi sull'esistente. Questo anche facendo prevalere tale situazione di fatto desumibile da indizi probanti e concordanti su eventuali risultanze documentali (*in primis* catastali o di successivi titoli edilizi che rappresentino l'immobile nella sua consistenza originaria).

Sull'argomento, quella in esame era senz'altro sede opportuna per chiarire a livello normativo la *vexata quaestio* circa la odierna rilevanza o meno, per ritenere presente al tempo un obbligo di dotarsi

G.C. DE MARTINI, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in *Riv. giur. edil.* 1979, 2, 33 ss..

di titolo edilizio violato e quindi oggi un abuso da sanzionare o da regolarizzare (in generale fino al 1942 e fuori dai centri abitati tra il 1942 e il 1967) degli eventuali regolamenti locali di igiene e di ornato anteriori alla legge urbanistica del 1942 impositivi di nulla osta per procedere alla edificazione¹⁷.

Sempre in linea con l'intento di rendere possibili interventi suoi fabbricati esistenti di risalente costruzione (e quindi anche su quelli ricadenti nei centri storici) si collocano due disposizioni in tema di agibilità.

La prima – vale a dire l'art. 10 comma 2 dell'art. 10 del d.l. in commento – stabilisce ragionevolmente (e con scelta provvidenziale, stanti le ricorrenti criticità sul punto riscontrabili nella prassi), l'irrelevanza per gli immobili più risalenti siti nelle zone A o B di cui al d.m. n. 1444 del 1968 o a queste assimilabili della sopravvenuta normativa di cui al “decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975”, da intendersi – infatti – “nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto”.

Irrilevanza che la norma (ed in questo sta l'innovatività rispetto all'attuale prassi ed interpretazione prevalente) sancisce in particolare con riferimento agli interventi di recupero di tali edifici, sin qui – salvo deroghe specifiche (v. artt. 11 e 78 l. Regione Liguria n. 16 del 2008) – assoggettati ad un obbligo di necessario adeguamento.

Ed infatti, la disposizione in commento coerentemente prevede che «Ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti», ossia alle condizioni corrispondenti allo stato legittimo del fabbricato *ante* 1975.

4. Osservazioni conclusive.

Dalla disamina appena svolta, si possono tracciare alcune osservazioni conclusive in ordine alla posizione assunta dal Legislatore, con l'adozione del d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con modif., nella l. n. 120 dell'11 settembre 2020, nei confronti degli interventi edili da realizzarsi nell'ambito dei centri storici.

L'indubbia ed evidente portata agevolatrice delle disposizioni introdotte in via generale dalla citata novella nella dichiarata prospettiva di una auspicata rigenerazione urbana¹⁸ si scontra con l'opposto atteggiamento assunto dal Legislatore in relazione agli immobili ubicati “nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”, rispetto ai quali prevale una mentalità panconservativa, che si pone in contrasto con la necessaria evoluzione – anche in un'ottica rigenerativa – di cui anche i centri storici avrebbero, al pari degli altri tessuti urbani, necessità.

Il mantenimento dell'identità originaria propria e tipica di ciascun centro storico – senza dubbio da tutelarsi – non dovrebbe, ad avviso di chi scrive, condurre il Legislatore all'adozione di norme che, di fatto, ostacolano l'evoluzione del centro storico stesso, impendendo, in ultima analisi, il soddisfacimento di bisogni e necessità proprie dell'uomo contemporaneo (come potrebbe essere, ad esempio, la mera installazione di un ascensore), nonché il raggiungimento di *standard* minimi propri della cultura sempre più *green* della società moderna (in forza della quale, ad esempio, non può prescindere dall'impiego di sistemi volti all'efficientamento energetico).

Assumendo una tale posizione, infatti, potrebbe addirittura pervenirsi al c.d. “effetto paradossoso” della legge: la norma adottata dal Legislatore proprio al fine di tutelare gli immobili ubicati nei centri

¹⁷ Su cui v., per tutte, Cons. di Stato, Sez. VI, 7 agosto 2015, n. 3899, in [Giustizia-amministrativa](#).

¹⁸ Sul tema si veda ex multis, G. GUZADO, *La regolazione multilivello del consumo del suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2018, 119 ss.

storici potrebbe, al contrario, rivelarsi uno strumento inidoneo a perseguire tale obiettivo in quanto un atteggiamento restrittivo – quale, appunto, quello impiegato nel d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con modif., nella l. n. 120 dell'11 settembre 2020 – potrebbe rendere più difficilmente godibile e quindi vivibile il centro storico per l'uomo contemporaneo, rendendolo un museo in astratto ed un tugurio in concreto, favorendone (nuovamente) lo spopolamento, con conseguente possibile vanificazione del tanto declamato tentativo di evitare il consumo di nuovo suolo.

Un'eccessiva tutela dei centri storici, in definitiva, sempre a giudizio di chi scrive, comporterebbe un elevato rischio di “gentrificazione” e “turisticizzazione” degli stessi (soprattutto delle città d'arte), che non aiuterebbe a mettere in pratica il loro effettivo recupero ed il riuso¹⁹ e che osterebbe ad una loro effettiva rigenerazione «intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazione di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di co-housing per la condivisione di spazi ed attività»²⁰, al fine di migliorare la qualità della vita ed il generale benessere della collettività che insiste su quel territorio²¹.

¹⁹ Qui si innesterebbe il tema, molto complesso, del restauro del patrimonio immobiliare di interesse artistico, architettonico, su cui, per un primo approccio, si veda G. CARBONARA, *Avvicinamento al restauro, teoria, storia, monumenti*, Napoli, parte III, 372 ss.

²⁰ Cfr. l. Regione Lazio n. 7/2017.

²¹ Per un approfondimento sul punto, si veda C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in federalismi.it, cit., 26 ss., e R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., 240 ss.

Giovanni Botto

Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele

SOMMARIO: 1. Introduzione: centri storici e rifiuti. – 2. Centri storici: una molteplicità disorganica di tutele. – 3. La tutela urbanistica. – 4. La tutela paesaggistica ed ambientale. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: centri storici e rifiuti.*

La notevole complessità del tema inerente la gestione dei rifiuti trova spiegazione, a parere di chi scrive, nella sua intrinseca duplicità: a fronte dello schietto tecnicismo della materia, non è possibile negarne la natura socio-economica, nonché, se vogliamo, identitaria.

Don DeLillo, nel noto romanzo “*Underworld*”¹, utilizzò l’immagine del sottomondo, dei rifiuti, per descrivere la condizione esistenziale dell’uomo post-moderno: quella di soggetto consumatore costantemente braccato dalla necessità di liberarsi (*rectius* disfarsi) degli scarti derivanti dalla sua attività di fruizione. Tramite la sapiente giustapposizione del mondo della superficie e del mondo del sottosuolo, l’autore americano restituisce, tutt’oggi efficacemente, l’inerenza della questione dei rifiuti a quella del modello socioeconomico dominante e dell’identità che quest’ultimo ci impone.

In un sistema improntato alla massimizzazione della produzione e del consumo, il rifiuto, conseguenza inevitabile, prende le sembianze della parte oscura delle nostre vite, tanto più terrificante quanto più diviene difficile nascerla, trovarle un luogo, lontano dalle nostre esistenze, in cui relegarla. Non pare fuori luogo notare che questa concezione, tutt’altro che romanzesca, ha avuto modo di influenzare anche il dato più strettamente giuridico²; basti pensare che lo stesso articolo 183, c. 1, lett. a), del c.d. “Codice dell’Ambiente”³, in sede definitoria, qualifica il rifiuto quale «sostanza od oggetto di cui il detentore si *disfi* o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di *disfarsi*»⁴. È rifiuto, dunque, tutto ciò di cui vogliamo

¹ D. DELILLO, *Underworld*, trad. it., Torino, 1999, di cui cito un periodo esemplificativo della pregnanza del tema identitario: «I rifiuti sono una cosa religiosa. Noi seppelliamo rifiuti contaminati con un senso di reverenza e timore. È necessario rispettare quello che buttiamo via».

² Sul tema dei rifiuti da un punto di vista più strettamente giuridico si vedano B. LEOCI, *La gestione dei rifiuti*, Napoli, 1994; F. PASCUCCI, *Rifiuti. Trasporto, stoccaggio, smaltimento, riutilizzo*, Roma, 1997; F. GIAMPIETRO, M. G. BOCCIA, *I rifiuti*, Milano, 1997; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti, dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2011, 303 ss.; R. AGNOLETTI, *I settori delle discipline ambientali*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente*, Tomo I, Milano, 2014, 443 ss.

³ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e sue successive modifiche ed integrazioni; in particolare d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che ne ha modificato l’originaria formulazione: «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell’Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si *disfi* o abbia deciso o abbia l’obbligo di *disfarsi*».

⁴ Tale definizione “ampia” di rifiuto, che risulta evidentemente mutuata dalla normativa europea in materia (Direttiva 2008/98/CE) è stata, peraltro, oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza. Si veda ad esempio Cassaz., Sez. III penale, 16 novembre 2016, n. 48316, ove si afferma che «la corretta individuazione del significato del termine *disfarsi* ha lungamente impegnato dottrina e giurisprudenza, nazionale e comunitaria, la quale ultima ha più volte chiarito alcuni concetti fondamentali, quali, ad esempio, la necessità di procedere ad una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto [...] poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale». Questa definizione, inoltre, mira a fondare la nozione di rifiuto su presupposti e comportamenti oggettivi che prescindano dalle intenzioni soggettive del depositante. Nella medesima direzione, si veda anche T.A.R. Piemonte, Sez. II, 4 dicembre 2017, n. 1303.

(sebbene, ovviamente, a rilevare dal punto di vista giuridico sia solo il comportamento oggettivo del depositante) o dobbiamo liberarci, conseguenza del nostro consumo.

La consapevolezza dell'inscindibile rapporto sussistente tra modello economico e gestione della problematica dei rifiuti risulta, peraltro, molto evidente se si guarda all'evoluzione del dibattito scientifico avutosi nel corso degli ultimi decenni in relazione ai temi dello sviluppo e della sostenibilità. Che un'ingente parte dell'inquinamento globale sia dovuto ad un'iperbolica produzione di materiale di scarto è pacifico; tuttavia, rimane il problema di comprendere come agire concretamente di fronte ad uno sviluppo che pare far rima con produzione e che non sembra voler rallentare in alcun modo. Per un certo periodo di tempo la risposta è parsa a portata di mano: incentivare uno "sviluppo sostenibile"⁵, contemperare le esigenze della produzione con quelle di tutela ambientale. Come acutamente notato⁶, tuttavia, i principi retrostanti la nozione di "sviluppo sostenibile", riconducibile nell'alveo della c.d. "green economy", non hanno mai posto in discussione il modello economico lineare e, dunque, non hanno mai aspirato a provocare un vero e proprio mutamento dei meccanismi della filiera produttore-consumatore⁷.

In un certo senso, fu proprio questa mancanza, che potremmo più specificamente individuare nel non aver proposto un cambio di paradigma che attingesse alla nozione di limite piuttosto che a quella di sviluppo, a segnare il fallimento di detto progetto.

Non è un caso che le odierne politiche ambientali riconducibili al filone della c.d. "blue economy"⁸, coscienti degli errori del passato, si basino proprio sulla nozione di limite declinata nelle forme della c.d. "circolarità". La ben nota "economia circolare" rappresenta, infatti, il nobile tentativo di rendere possibile, nonché appetibile, il passaggio ad un modello produttivo fondato sulla riduzione (se non eliminazione) del materiale di scarto, piegando e ricongiungendo agli estremi, la linea della produzione.

Peraltro, come è stato detto⁹, ogni riflessione sulla circolarità ha, come punto d'avvio, il tema dei rifiuti¹⁰ che, di talché, ben lungi dall'essere materia d'interesse meramente tecnico relegabile ai margini della discussione, come talvolta è stato fatto, richiede, invece, un

⁵ Sul tema, *ex multis*, F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (curr.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012; Vol. 1, 559-608; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 1, 493-529; in materia, peraltro, si ricordi L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU.

⁶ R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018, dove si spiega che «La green Economy non è infatti - o se si preferisce non è consapevolmente tale - un modello relazionale che si prefigge di agire deliberatamente sui modi e sulle forme concrete della produzione e del consumo».

⁷ Sul punto, peraltro si riporta l'acuta analisi di Y. N. HARARI, *Homo Deus, breve storia del futuro*, Milano, 2017, ove l'autore israeliano nota che gli effetti della recessione economica del primo decennio degli anni duemila sull'emissione di sostanze inquinanti nell'atmosfera furono estremamente più significativi di quelli riconducibili a qualsiasi intervento seguito al Protocollo di Kyoto del 1997. In sostanza, soltanto la forzata (poiché dovuta alla crisi) riduzione della produzione globale è parsa avere effetti consistenti sull'inquinamento. Ciò dimostra l'intrinseca inconciliabilità di un modello economico lineare con le esigenze di tutela ambientale.

⁸ In materia F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in F. De Leonardis (cur.), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 11 ss.; D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021; G. PAULI, *The Blue Economy: 10 years, 100 Innovations. 100 Million Jobs*, New Mexico (USA), 2010.

⁹ R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit.

¹⁰ Sempre sul tema in questione, con specifico riferimento ai rifiuti, si richiama F. De LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. verso uno stato circolare?* in *Dir. Amm.*, 2017, 1, ove si legge che «si identifica l'economia circolare come la piena e definitiva consapevolezza che l'ultimo stadio della gerarchia dei rifiuti non può e non deve essere lo smaltimento ossia la dispersione dei rifiuti nell'ambiente (pur trattandosi dell'ambiente controllato costituito dalle discariche) ma il loro riciclaggio o recupero».

approccio complesso che tenga in conto l'attinenza del problema a fattori sociali, economici ed identitari.

Quanto premesso, ci conduce direttamente al tema in oggetto, dal momento che proprio i centri storici, nella nebulosità della loro definizione, sono il crocevia di molteplici interessi, per l'appunto, sociali, economici ed identitari e che la necessità di tutelarli ha imposto ed impone l'individuazione di un limite all'espansione antropica sul territorio urbano. In un certo senso, è come se senso del limite e conservazione identitaria andassero di pari passo.

Pare interessante, in tal senso, che l'importante opera del D'Alessio¹¹ sugli aspetti giuridici dei centri storici rechi in epigrafe una citazione tratta dal racconto "Gli Immortali"¹² di Borges, opera che, con la consueta intelligenza dell'autore, riflette appunto sull'essenzialità del limite ai fini dell'armonia dell'esistenza. L'idea stessa della tutela del patrimonio storico urbano mi pare esser figlia di questa cultura del limite e dell'armonia; motivo per cui la questione relativa ai rifiuti, intesa nel più ampio senso di cui sopra, risulta di particolare interesse con riferimento ad un contesto tanto delicato e complesso.

Riunendo le fila del discorso, dunque, a legare i due oggetti della presente trattazione è la reciprocità del loro rapporto. Il centro storico, inteso nella sua accezione odierna, è punto di incontro, e di scontro, di molteplici interessi¹³: da quello alla conservazione degli elementi che lo compongono a quello rivolto al suo sfruttamento turistico che, garantendo la continuità delle attività tradizionali ivi svolte, permette di rivitalizzare le città antiche, evitandone la museificazione¹⁴.

In buona sostanza, anche il centro storico, unitariamente inteso, è soggetto ad un'attività di fruizione che, se razionalmente incanalata, rappresenta per il medesimo una risorsa ancor prima che una minaccia. È ciò a cui ci si riferisce con la sintetica espressione "turismo sostenibile"¹⁵.

In conseguenza di quanto detto, pare evidente la delicatezza rivestita in questo contesto dalla gestione dei rifiuti che, prodotto inevitabile di ogni attività di consumo, costituiscono un pericolo per la bellezza e l'armonia dei nostri centri storici. La particolare tensione tra conservazione e consumo cui questi sono sottoposti richiederebbe certamente un approccio unitario al tema, ma l'assenza di una nozione univoca di centro storico, i risalenti e mai risolti problemi di delimitazione e la mancanza di una legislazione nazionale specifica sul punto

¹¹ G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983.

¹² Racconto reperibile nella raccolta di J. L. BORGES, *Aleph*, Milano, 2013. Gli "Immortali" rappresentano, nella fulgida operazione immaginifica dell'autore argentino, gli uomini che scoprirono la fonte dell'immortalità e, con essa, l'insensatezza di una vita deprivata del suo naturale orizzonte temporale. Quegli stessi uomini esserono, laddove sgorgava la fonte, una gigantesca città dalla struttura assurda, monito eterno per i visitatori futuri. La colta citazione di D'Alessio riprende proprio le righe dedicate alla terrificante follia di quel "*monumentum aere perennius*", ponendo l'accento sui rischi, anche identitari, legati alla sfrenata espansione di interventi umani votati unicamente allo sviluppo futuro e dimentichi dell'importanza di conservare il precipitato materiale del proprio percorso storico. Non è un caso che le primissime forme di tutela dei centri storici fossero legate ad una dimensione strettamente urbanistica e dirette a fermare il processo di vero e proprio *sventramento* dei nuclei storici.

¹³ Sul punto L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 1, in cui si richiamano le riflessioni di F. BENVENUTI, *Introduzione*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997.

¹⁴ A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 5-6.

¹⁵ Sul tema P. ROMEL, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, Padova, 2009; P. M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, 2017; M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, Torino, 2008; G. IACOVONE, *Commercio, turismo e centri storici. Per la sostenibilità di un legame indissolubile*, in *Urban@it*, 2018, 2; F. POLLICE, *Valorizzazione dei centri storici e turismo sostenibile nel bacino del mediterraneo*, in *Bollettino Della Società Geografica Italiana*, 2018, 1, 41-56.

rendono molto difficile l'individuazione delle singole modalità di tutela¹⁶, costringendo l'interprete a complesse operazioni di insiemistica i cui risultati possono cambiare a seconda della nozione sostanziale adottata in partenza e del relativo interesse sotteso. Anticipando un elemento, è chiaro che, con riferimento al tema dei rifiuti, a seconda della prospettiva adottata, la tutela del centro storico potrà dipanarsi secondo schemi più tipicamente urbanistici, ambientali o paesaggistici. In quest'ultimo caso, ad esempio, la questione del rifiuto pone anche il problema del metodo di raccolta e del suo impatto sul c.d. «paesaggio urbano»¹⁷.

2. Centri storici: una molteplicità disorganica di tutele.

L'idea di una tutela dei centri storici che vada al di là della tutela dei singoli elementi o, in alcuni casi, beni culturali che lo compongono (la c.d. “tutela puntiforme”) è piuttosto recente e rappresenta il frutto di un'aumentata sensibilità¹⁸ che la società civile ha dimostrato di possedere nei confronti di quei complessi urbani ed architettonici ritenuti «prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso»¹⁹.

Detto mutamento di prospettiva avvenne dapprima grazie alla Carta di Gubbio²⁰ poi succeduta dagli interventi della Commissione Franceschini²¹ e dalle leggi successive²². Nonostante i limiti di questi interventi, principalmente rinvenibili nella non unitaria definizione giuridica di centro storico e dei suoi criteri di delimitazione, essi ebbero il pregio di porre l'attenzione sulla tutela del complesso storico nella sua interezza. Purtroppo, tuttavia, ciò non bastò a poter ricondurre i centri storici nell'ambito della nozione di bene culturale *stricto sensu*, di talché questa espressione è spesso utilizzata impropriamente in detto contesto e non è possibile attribuirle niente di più che un valore «enfatico»²³.

Ciò premesso, il problema che viene a porsi è che in assenza di una disciplina specifica e non potendosi applicare la normativa prevista per i beni culturali in senso stretto, la portata della tutela dei centri storici dipende molto dalla nozione che di essi si adduca. Qualora si prediliga, come è avvenuto per molto tempo, la dimensione urbanistica del centro storico, gli strumenti della sua tutela saranno quelli tipici di questa disciplina. Laddove, invece, si considerasse anche la dimensione paesaggistica dei centri storici, ulteriori sarebbero gli strumenti a disposizione, nonché gli elementi da tenere in considerazione. Con specifico riferimento alla questione dei rifiuti, inoltre, non si può dimenticare che la tematica ha una matrice prevalentemente ambientale, di talché il quadro complessivo, già di per sé stratificato, viene a complicarsi ulteriormente a causa della relazione non sempre lineare che sussiste tra la tutela dell'ambiente e quella paesaggistica.

¹⁶ In relazione all'evoluzione delle tutele per i centri storici si veda S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2015, 2.

¹⁷ Art. 8, Raccomandazione Unesco 36/C/23 del 18 agosto 2011.

¹⁸ Dell'importanza di questa sensibilità, come ricorda L. CASINI, «*Todo es peregrino y raro...*»: Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 3, era già conscio Massimo Severo Giannini quando auspicava la “dilatazione di un ceto interessato ai beni culturali”, unico baluardo a difesa delle forze espansive e distruttive della modernità.

¹⁹ Con le parole del Cons. Giust. Amm. sic., 22 marzo 2006, n. 107, come riportate da S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

²⁰ La dichiarazione finale approvata all'unanimità a conclusione del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960).

²¹ Istituita a seguito della l. n. 310 del 26 aprile 1964, su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione, operò fino al 1967.

²² Ci si riferisce, ad esempio, alla l. 6 agosto 1967, n. 765, c.d. “legge ponte” che collocò i centri storici nell'ambito della pianificazione urbanistica generale.

²³ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

Emerge, dunque, che al variare dell'oggetto dell'analisi (centro storico come bene a carattere urbanistico e rifiuti; centro storico come bene paesaggistico e rifiuti; centro storico come bene ambientale e rifiuti) variano anche gli interessi in campo e le modalità stesse della tutela²⁴.

Ancora una volta, dunque, ed anche con riferimento ad un tema apparentemente specialistico come quello della gestione dei rifiuti, i centri storici confermano di essere al centro di un complesso groviglio di interessi e fulcro di una difficile operazione di bilanciamento.

3. *La tutela urbanistica.*

La disciplina urbanistica si trova, sin dall'inizio, al centro della tematica riguardante i nuclei urbani storici. Ciò si spiega, come in parte si è anticipato, ricordando che durante il periodo successivo al secondo conflitto mondiale, si è assistito ad una fase di totale libertà dell'espansione delle città e dei centri urbani che recò con sé un'evidente deriva edilizia completamente avulsa da qualsivoglia riflessione inerente all'aspetto complessivo della città od il mantenimento del suo prezioso precipitato storico. Fu questa stagione di abusi edilizi a dare il la alla fase del recupero. Ai piani regolatori fu affidata la responsabilità di ritrovare e mantenere «l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti gerarchie di volumi e di altezza tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli antichi»²⁵.

Con specifico riferimento al tema di nostro interesse, i rifiuti, la materia urbanistica risulta essere sostanzialmente di derivazione ambientale; si è parlato, infatti, di «valenza urbanistica delle norme a difesa dell'ambiente»²⁶, da intendersi quale influenza diretta di quest'ultime sull'attività «di modificazione e sviluppo degli insediamenti»²⁷. In tal senso, dunque, la disciplina urbanistica non risulta particolarmente autonoma rispetto a quella ambientale, ma rimane d'interesse sotto il profilo della pianificazione (schema operativo urbanistico tipico).

Ai sensi, infatti, dell'art. 196, c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006, spetta alle Regioni «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti». Detti atti pianificatori trovano poi ulteriore specificazione nei regolamenti per la gestione dei rifiuti approvati dai Comuni. Questi strumenti permettono di tenere in conto, pur in una prospettiva tipicamente legata alla razionale gestione del territorio, interessi relativi alla tutela dei centri storici. I piani regionali, ad esempio, decidono della localizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti; potendo e dovendo evitare che questi si collochino nelle vicinanze dei nuclei urbani storici. Pare scontato, ma non sono mancati, in Italia, casi di cattiva amministrazione dei rifiuti a discapito dell'igiene, della salubrità, della bellezza e della fruibilità di luoghi storici fondamentali; si pensi alla Venezia di fine anni '90.

Anche la regolamentazione comunale di gestione dei rifiuti può svolgere un ruolo fondamentale per la tutela dei centri storici. Molte delle regole ivi previste, infatti riguardano

²⁴ Sul punto si è espresso efficacemente P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018, ove afferma che «il profilo della conservazione dei caratteri identitari conduce alla tutela del paesaggio; la salvaguardia di un contesto idoneo ad assicurare la salute e la qualità della vita alla tutela dell'ambiente [...] la gestione del corretto uso delle trasformazioni urbanistico edilizie al governo del territorio in senso proprio».

²⁵ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

²⁶ G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009, 483; sul punto anche A. SOLA, *La tutela ambientale nelle città. Nuovi problemi, vecchi strumenti*, in federalismi.it, 2019, 21; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

²⁷ G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit.

le modalità concrete della raccolta e tengono conto delle peculiarità morfologiche ed edilizie delle singole zone urbane. Alcune delle regole stabilite dal Comune di Genova, ad esempio, evidenziano un'attenzione particolare per il centro storico. Si veda, esemplificativamente, l'art. 12, c. 3, del regolamento per la gestione dei rifiuti approvato da detto Comune che impone al gestore del servizio di svolgere l'intera attività di raccolta anche durante le festività infrasettimanali. Molti centri storici, effettivamente, nei giorni o nei periodi di maggiore afflusso turistico, necessitano di un'organizzazione adeguata a far fronte al *surplus* di rifiuti che ne consegue: ciò può implicare una continuità del servizio, come nell'esempio che si è fatto precedere o, ancora, l'installazione, in coincidenza di suddetti periodi, di un numero superiore di contenitori atti alla raccolta anche nelle zone in cui è prevista la modalità "porta a porta" o la presenza di bidoni portarifiuti utilizzabili esclusivamente dai residenti, muniti di apposita chiave.

Lo strumento pianificatorio, potenzialmente molto utile al fine di tutelare il patrimonio storico urbano dall'accumulo dei rifiuti, presenta tuttavia almeno due limiti fondamentali.

In primis, in mancanza di una disciplina statale unitaria posta a tutela dei centri storici, la previsione di regole specifiche che li salvaguardino, per esempio, da una gestione generalizzata ed irrazionale del ciclo dei rifiuti, è lasciata alla bontà delle singole regolamentazioni ed alla lucidità delle diverse amministrazioni regionali e comunali.

In secundis, il rapporto tra rifiuti e centri storici presenta profili di delicatezza che necessitano di una tutela di "respiro" diverso rispetto a quello della sola gestione del territorio. Ci si riferisce alla risalente e mai superata distinzione sussistente tra urbanistica e paesaggio che nel caso dei centri storici risulta particolarmente pregnante ed attuale. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'urbanistica è intesa come «ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti», mentre la materia del paesaggio è concepita come «punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientati all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di più ampio respiro»²⁸. Governo del territorio e tutela del paesaggio non sono, dunque, equivalenti, ma la seconda si colloca su un piano meno "materiale" che, con riferimento al tema in oggetto merita certamente di essere sondato.

4. La tutela paesaggistica ed ambientale.

Con riferimento alle forme di tutela dei centri storici nella loro dimensione evolutiva è stata usata l'espressione "beni ambientali urbanistici"²⁹ che pare volerne contenere e riassumere le diverse e non sovrapponibili nature. L'accezione urbanistica, pur sempre presente, viene

²⁸ [C. cost., 21 dicembre 1985, n. 359](#), come riportata in G. CARTEI, *Il paesaggio*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di Diritto amministrativo*, Tomo II parte speciale, Milano, 2003, 2120 ss. [Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti, Torino, 2010, ove, pur sdrammatizzando la dicotomia in questione, si afferma che](#), anche nella più recente giurisprudenza costituzionale «Mentre l'urbanistica ha ad oggetto l'armonizzazione di tutti i possibili usi del territorio, la tutela del paesaggio attiene al perseguimento della salvaguardia ambientale di parti del territorio nazionale in virtù del suo valore estetico-culturale ed assume posizione di prevalenza nei confronti della prima»; in tema si veda anche C. BEVILACQUA, F. SALVIA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012.

²⁹ Riportata da S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, cit.; Cfr. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in [Aedon](#), 2015, 2, ove si accenna alla nozione di "beni culturali urbanistici" da tempo oggetto di studi di Filippo Salvia. Si veda, sul punto C. BEVILACQUA, F. SALVIA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, cit, 105 ss.; F. SALVIA, *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggior tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. Soc.*, 2006, 327.

affiancata da quella ambientale che, in tale contesto, è da intendersi in senso ampio, comprensiva anche della connotazione paesaggistica.

Suddetta definizione che, come giustamente affermato³⁰, propone una «dequotazione della distinzione tra valore culturale e valore paesaggistico», propugna inoltre, quantomeno a parere di chi scrive, una dequotazione della distinzione tra bene a carattere urbanistico e bene a carattere paesaggistico³¹. Tale dicotomia, pur affatto pregnante relativamente al profilo della differenza di tutela, non pare essere insuperabile in relazione al particolare oggetto del centro storico. Se la disciplina urbanistica, come si è già detto, tutela materialmente l'armonia dei volumi e delle simmetrie urbane, proteggendo le città da una modalità di sviluppo irrazionale e la disciplina del paesaggio, a sua volta, si occupa di tutelare quel *surplus* identitario e culturale che si ricava dalla somma dei singoli elementi architettonici, non si vede per quale motivo le due dimensioni debbano essere ritenute contrastanti. Al contrario, esse paiono intarsiarsi secondo un disegno comune dal momento che la tutela dell'impatto globale del «paesaggio urbano»³² presuppone quella tutela più materiale e particolare che permette ai singoli elementi che lo compongono di riassumersi e svilupparsi nell'attività percettiva dell'osservatore.

Affermata, dunque, l'importanza della dimensione (anche) paesaggistica dei centri storici, è possibile riprendere il più specifico tema dei rifiuti.

Il rapporto tra paesaggio e rifiuti è, da sempre, molto travagliato³³ e non può non esserlo, in relazione al contesto dei centri storici, luoghi di passaggio della clientela turistica e, dunque, di produzione di elementi di scarto. Dal punto di vista paesaggistico è importante notare fin da subito che la tutela del centro storico deve necessariamente tenere conto di una duplice esigenza: su di un primo fronte, tutelare il paesaggio urbano storico dai rifiuti significa evitarne l'eccessivo accumulo e predisporre sistemi di raccolta adeguati alle esigenze della singola realtà. Si tratta di una questione che riguarda il rapporto tra impatto estetico-culturale e condizioni igienico-sanitarie del luogo d'interesse. Su di un ulteriore fronte, però, non bisogna dimenticare che le stesse modalità di raccolta e gestione dei rifiuti possono rappresentare una minaccia per il delicato equilibrio d'interessi dei centri storici. Queste, infatti, pur garantendo efficienza, possono talvolta impattare l'estetica dei nuclei storici, inserendo elementi disorganici ed incoerenti con l'aspetto culturalmente rilevante degli stessi.

Quanto si va dicendo inerisce al tradizionale rapporto sussistente tra disciplina ambientale e paesaggistica. Le due, infatti, sebbene legate da rilevanti profili di concorrenza, non sono sovrapponibili (*rectius* la tutela del paesaggio non è automaticamente inscrivibile in quella ambientale). Spesso, addirittura, le due forme di tutela perseguono interessi non conciliabili, venendosi a configurare ipotesi in cui risulta necessario un loro reciproco contemperamento³⁴.

³⁰ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

³¹ La stessa Corte costituzionale, peraltro, si è recentemente espressa a favore di una prospettiva che riporti ad unità concettuale la nozione di centro storico, affermando che «Il centro storico è tutelato, dunque, come “unità complessa”, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali»; il riferimento è a [C. cost., sent. 26 giugno 2020, n. 130](#); si veda il commento alla citata sentenza di A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2021, 3.

³² Vedi nota n. 14.

³³ Si veda sul punto G. BONAFEDE, F. SCHILLECI, P. MAROTTA, *Paesaggio e rifiuti: un rapporto in crisi*, relazione del convegno tenutosi nell'ambito della XII Conferenza nazionale società degli urbanisti, Bari, 19-20 febbraio 2009, ove, a conferma di quanto detto, si sottolinea l'importanza, ai fini della tutela del paesaggio dai rifiuti, della pianificazione urbanistica e come, invece, «la questione dei rifiuti non venga affrontata secondo una logica di integrazione ma esclusivamente in termini funzionalistici e settoriali».

³⁴ Sulla questione G. ROSSI, *La “materializzazione” dell'interesse all'ambiente*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell'ambiente*, cit., 28-29, ove si nota che «una distinzione fra interesse ambientale e paesaggistico emerge emblematicamente assumendo come esempio il caso dell'energia eolica. La realizzazione degli impianti così

Come è stato efficacemente detto, «Il paesaggio nasce e vive – pressoché esclusivamente – nell’ambito delle scienze umane e mantiene [...] un nucleo essenziale estetico», mentre «L’ambiente [...] nasce e vive pressoché esclusivamente nell’ambito delle scienze esatte e della tecnica»³⁵. Il mantenimento di questa distinzione risulta importante al fine di evitare che le logiche tipiche della tutela ambientale, all’interno della quale, si ricorda, rientra pienamente la disciplina dei rifiuti, non vadano a defraudare la tutela paesaggistica dell’attenzione che merita. Il composito oggetto della presente trattazione si pone proprio al centro del problema che si è enunciato.

Nello specifico, esattamente come la tutela urbanistica, anche la tutela paesaggistica del centro storico persiste in una dimensione di mera eventualità dal momento che essa dipende dalla dichiarazione di «notevole interesse pubblico» di cui agli articoli 138 e seguenti del c.d. “Codice dei beni culturali”³⁶, la quale rappresenta il frutto di un’attività amministrativa discrezionale. Detta dichiarazione permette di adottare disposizioni specifiche in merito ad ogni tipo di installazione urbana, tra cui anche quelle atte alla raccolta e gestione dei rifiuti, e di prevedere soluzioni integrate nel contesto e coordinate tra loro, preservando così l’estetica complessiva del nucleo storico. In assenza, tuttavia, del vincolo in questione la dimensione paesaggistica rimane un elemento d’interesse che *può*, ma non deve necessariamente essere preso in considerazione dalle amministrazioni competenti.

Tale operatività eventuale preoccupa soprattutto con riferimento alle future evoluzioni tecnologiche cui le città, e con esse i centri storici, andranno incontro per via delle più recenti politiche legate al paradigma dell’economia circolare. È un processo di “*smartificazione*” quello cui ci si riferisce che mira a costruire infrastrutture che garantiscano una gestione integrata e, appunto, “*smart*” dell’intero territorio. Tra gli argomenti di maggiore interesse, ovviamente, la gestione dei flussi di rifiuti. I concetti di economia circolare e *smart city* sono intrinsecamente collegati, valendo il secondo quale paradigma attuativo delle politiche della *blue economy*.

Non sono mancate, recentemente, suggestioni relative all’implementazione di questo modello nell’ambito dei nostri centri storici. Si parla, a tal proposito, di *historical smart city*³⁷ e di *smart-environment* (riduzione del fabbisogno energetico, mini-produzione energetica, raccolta e riciclaggio rifiuti, reti tecnologiche unificate, fibre ottiche, wi-fi). Come si può notare, si tratta di progetti virtuosi che, tuttavia, presuppongono interventi potenzialmente lesivi del paesaggio urbano storico. In presenza della dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui si diceva, non vi è dubbio che sarebbe garantita una transizione *smart* che tenga conto anche del paesaggio, ma in assenza della stessa viene da chiedersi se vi siano, quantomeno nell’ambito della disciplina ambientale dei rifiuti, strumenti ulteriori che permettano di tenere in conto questi aspetti fondamentali, di modo che la transizione ecologica non avvenga a scapito dei valori culturali insiti nel territorio.

La risposta pare poter essere positiva. L’articolo 202 del Codice dell’ambiente, ad esempio, prevede che sia demandato alle singole Autorità d’ambito il compito di aggiudicare il servizio

alimentati, pur rispondendo a finalità di contenimento delle emissioni nocive e allo sviluppo di tecnologie compatibili con l’ambiente, implica un’alterazione della forma del territorio e rischia di porsi in conflitto con i profili di tutela paesaggistica». Sulla questione si richiamano anche F. De LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.* 2005, 889; G. TULUMELLO, *L’energia eolica: problemi e prospettive – L’esperienza italiana*, in *GiustAmm*; n. 10 del 2007; Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2005, n. 680.

³⁵ P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

³⁶ Come novellato dal d.lgs. n. 63 del 2008.

³⁷ M. CERASOLI, *Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra “modulazione della tutela” e nuove tecnologie)*, in *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, 2018, 10-30, ove si legge che «La via “smart” è forse la più grande opportunità disponibile oggi per rivitalizzare il vastissimo patrimonio di centri storici».

di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara pubblica. La disposizione deve essere letta, soprattutto oggi, alla luce dei recenti sviluppi della materia del c.d. “*green public procurement*”³⁸, ossia relativa a quelle procedure d’appalto, da parte delle Amministrazioni pubbliche, che incoraggiano e favoriscono l’integrazione di considerazioni ambientali³⁹ nella fase di aggiudicazione di un determinato servizio di pubblico interesse. La p.a. nell’esercizio della propria discrezionalità amministrativa, volta all’individuazione del contraente migliore, è tenuta a svolgere una grande varietà di considerazioni che possono condurla a preferire soggetti in grado di garantire un servizio conforme alle politiche di tutela dell’ambiente, ma anche del paesaggio. Non è da sottovalutare, con specifico riferimento alla questione dei centri storici, data la peculiarità delle esigenze coinvolte, la potenzialità di uno strumento che pone l’Amministrazione nella condizione di contemperare i molteplici interessi in gioco nell’ambito di una procedura concorrenziale. Paiono evidenti, infatti, le possibili ricadute anche in termini di sviluppo dal momento che, di fronte ad Amministrazioni sensibili al tema, gli stessi soggetti privati sarebbero indotti a favorire e proporre soluzioni innovative per la gestione dei rifiuti urbani che siano adatte a gestire le caratteristiche di questo particolare contesto ed a salvaguardarne la bellezza e l’armonia paesaggistica. Non è un caso che, in alcune realtà, si stiano sviluppando modalità operative di gestione dei rifiuti che tengono conto proprio delle suesposte necessità. Si pensi ai Comuni che stanno sperimentando forme di raccolta porta a porta per i residenti nei centri storici o, ancora, a quelle Amministrazioni che hanno introdotto le c.d. “isole ecologiche interrate” al fine di perseguire una migliore organizzazione degli spazi urbani attraverso la riduzione del numero dei contenitori e del passaggio dei mezzi di raccolta, con conseguenti vantaggi sul fronte dell’inquinamento atmosferico, ma anche della tutela del paesaggio.

In tal senso, fra le molte esperienze è possibile ricordare quella del Comune di Rimini, il quale ha ritenuto che questo fosse un metodo utile a migliorare «la percezione della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano. Con la progressiva eliminazione dei cassonetti stradali e l’inserimento delle nuove postazioni interrate, il centro storico della città sarà così liberato dalle attrezzature più ingombranti, riducendo l’impatto visivo anche nelle vicinanze di elementi di pregio storico-monumentale»⁴⁰.

Le Amministrazioni locali dovrebbero continuare a favorire questo tipo di innovazioni, sia che ciò avvenga tramite una scelta dei Gestori del servizio di raccolta coerente con gli interessi che si sono descritti sia, laddove il servizio si gestito *in house*, agendo in tal senso tramite il proprio potere di controllo.

È chiaro che, come si è detto sia per la tutela urbanistica sia per la tutela paesaggistica, pure in questo caso si tratta di una modalità di tutela che dipende inevitabilmente dalla maggiore o minore sensibilità della singola Amministrazione per i vari interessi in campo.

In definitiva, tuttavia, ciò che preme sottolineare è l’essenzialità di un approccio che sia concretamente e non solo formalmente integrato.

³⁸ Sul tema si vedano, *ex multis*, G. F. FIDONE, *Gli appalti verdi all’alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 5; C. VIVIANI, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. e app.*, 2016, 8-9; O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, 508 ss., ove si parla di «strumenti di mercato a tutela dell’ambiente»; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento di sviluppo ambientale*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2020, 2; P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di appalti verdi nelle smart cities*, in G.F. Ferrari (cur.), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Sesto San Giovanni, 2021, 403 ss.

³⁹ Ci si riferisce, più propriamente, alle c.d. “clausole ambientali” che, si ricorda, devono essere conformi ai principi dell’Unione europea, non devono limitare ingiustamente la concorrenza, devono essere conosciute per tempo dai partecipanti alla gara e non devono comportare una libertà incondizionata di scelta in capo all’Amministrazione aggiudicatrice. Sulla questione si veda O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, cit.

⁴⁰ Estratto dal [sito](#) del Comune di Rimini.

5. Considerazioni conclusive.

Conclusivamente, sulla base di quanto si è detto pare opportuno porre in evidenza alcune direttrici della tematica in oggetto che ha dimostrato, come spesso è accaduto, di comportarsi come un prisma in grado di scomporre il discorso giuridico nelle sue diverse e spesso invisibili componenti. «Per i giuristi il territorio è sede di una molteplicità di interessi (di usi alternativi) in conflitto tra loro e la sintesi – che pure deve essere trovata – non è sempre facile da definire»⁴¹ e ciò pare valere ancor più per i centri storici, la cui natura è il risultato di un complesso ibrido tra territorio urbano e paesaggio dal valore identitario.

Dalla giustapposizione di questo tema all'altro, tecnico e sociale al contempo, dei rifiuti, emerge con evidenza tutta l'inadeguatezza del sistema approntato dalle Istituzioni. Se, infatti, è possibile riscontrare un dato positivo nella presenza di molteplici vie mediante le quali le Amministrazioni possono declinare la tutela del complesso storico urbano di loro interesse, è evidente che l'individuazione a livello statale di direttrici chiare ed univoche, specificabili secondo le diverse esigenze, ma ineludibili in principio, deve rappresentare l'orizzonte finalistico del legislatore.

Ciò premesso, a parere di chi scrive, una normativa statale che si facesse carico dell'onere di cui si è detto dovrebbe, oltre a prevedere disposizioni specifiche inerenti la materia dei rifiuti, vista l'attinenza alla cruciale tensione tra sfruttamento turistico, conseguente rivitalizzazione e conservazione del patrimonio culturale, partire dalla consapevolezza dell'impossibilità di scindere nettamente i diversi interessi coinvolti e le rispettive modalità di tutela. La pianificazione territoriale, la cui importanza con riferimento ai rifiuti è stata recentemente e ripetutamente affermata⁴², la tutela paesaggistica e la normativa ambientale non devono essere percepite come rette parallele destinate a non incontrarsi, ma come leve separate che, simultaneamente utilizzate, possono condurre ad un soddisfacente temperamento delle esigenze a ciascuna sottese.

Il problema qui trattato dimostra che, con buona probabilità, la soluzione non dovrebbe essere quella, pur ipotizzabile, di ricondurre a pieno titolo i centri storici nell'orbita della disciplina legislativa dei beni culturali *stricto sensu*, dal momento che quest'ultima, imponendo automaticamente un regime di stretta tutela, potrebbe non essere facilmente conciliabile, ad esempio, con la disciplina del commercio e del turismo.

Un intervento legislativo che, valorizzando il percorso effettuato fino ad ora in merito ai centri storici, disciplinasse *ex novo* la materia, riconducendola nell'ambito generale del "governo del territorio" (poiché è proprio questa la concezione più ampia ed utile), sembra la modalità migliore per predisporre il futuro, anche in relazione alla problematica dei rifiuti.

⁴¹ P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, cit.

⁴² G. BONAFEDE, F. SCHILLECI, P. MAROTTA, *Paesaggio e rifiuti: un rapporto in crisi*, cit.

ABSTRACT**ROBERTO BOBBIO****Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento**

The need for making the historic city fit for modern life is a basic issue of city planning since its beginnings. After a short reflexion about our relationship with heritage, this essay recalls some fundamental legs of the way XIX Century urbanism tackled the question of the old city; points out some major contributions of Italian urbanism to the question; describes the case study of the old centre of Genoa, that presents many contrasts and several notable results.

ELIANA CARRARA**Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari**

The essay examines Alberti's fundamental text, the "De re aedificatoria", printed only in 1485, as the starting point for the birth of urban planning. After analyzing some case studies, in particular Ferrara and Pienza, but also Rome, the Author focuses her attention on the important translation of Alberti's treatise, published by Cosimo Bartoli in 1550, and reflects on the role played by Cosimo I de' Medici and Giorgio Vasari in redefining the urban layout of Florence in the second half of the XVIth Century.

PIERA MARIA VIPIANA**Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici**

The essay aims to analyze the relationship between historical centres and tourism on the base of Italian legislation of cultural heritage (D.Lgs. n. 42/2004, "Italian Code of cultural heritage") and also with the recent "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza". Particular attention will be given to the small historical centres and to the role of tourism for them.

ARMANDO GIUFFRIDA**Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici**

The essay aims to analyse, in a historical and evolutionary key, the Italian legal regime of historic centres, as it is divided between the traditional legislation for the protection and enhancement of cultural heritage and the more recent urban planning legislation, at the same time focusing on the main critical profiles that emerge in both regulatory frameworks

ALESSANDRO PAIRE**Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio "complesso"**

The paper, starting from the troubled concept of "historic center", focuses on the relationship between urban planning - general and the implementing regulation - and the Code of cultural heritage and landscape (legislative decree n. 42, of the 22 January 2004, i.e. Codice dei Beni Culturali e del paesaggio). In particular, taking its cue from the regional landscape planning, the study impacts on the principle of supremacy of the Code and how, under this principle, the urban planner fits an increasingly limited role in those areas affected by urban agglomerations of historical, artistic character and characterized by particular environmental value (so-called zone A).

MATTEO TIMO**Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità**

The essay aims to analyse the "historical centre" in line with the Italian legislation of cultural heritage. Particular attention will be given to the relationship between cultural heritage and the planning law in the regulation of the "historical centre". Moreover, the essay will investigate the role played by the D.Lgs. n. 42/2004 (the "Italian Code of cultural heritage") and by the so called "Faro Convention" in order to safeguard the intangible elements of the "historical centre".

RITA VECCHIATTINI**Il centro storico di Genova, paradigma di complessità**

The historic center of Genoa is the result of constructions, modifications, transformations that have taken place over the centuries, from the Middle Ages to the second post-war period. Several studies have been in the course of the twentieth century in order to know the pre-existing built in the view of urban planning. The most important study is the Cultural Mapping of the Old City, carried out by this University between 1995 and 1999. On this occasion, the complexity of the historic center emerged in its real size. The contribution tries, through examples, to explain the ways in which the city and buildings increase and tries to provide some points of reflection related to: the necessity to define the minimum unit of analysis / intervention; to insert an archiving tool for data, even for buildings that are not protected; to encourage interventions that, in a conscious way, involve several building units; to outline an active role of the municipal administration in the maintenance of assets.

FABRIZIO FRACCHIA – PASQUALE PANTALONE**Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della *sharing economy***

In recent years we have seen the significant development of new forms of tourism, facilitated by the use of telematic sharing platforms, which prompt the jurist to question the role of law and local authorities in identifying a reasonable point of balance between the safeguarding of the historical-cultural identity of our centers, the protection of competition and the correct use of the territory.

FRANCESCA MUNEROL – MARCO ALTAMURA**La fragilità del centro storico: l’Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile**

CIMA Research Foundation is a Competence Centre of Italian Civil Protection and, for this reason, the following paper aims to study historical centers as “Priceless Assets” exposed to a variety of natural hazards. After an overview of the risks in Italy, we illustrate the case studies of l’Aquila and Albenga, known to be historical centers exposed to different risks and for the mitigation solutions found by their decision-makers. We aim to provide the Reader with a basic knowledge of the state of Italian historic centers and to propose solutions for risk mitigation, based on a holistic sustainable approach: prevention, participatory planning, use of modern forecasting and monitoring tools

SILVIA BATTISTELLA**La specifica tutela prevista in relazione all’attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione (d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv. , con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)**

CIMA Research Foundation is a Competence Centre of Italian Civil Protection and, for this reason, the following paper aims to study historical centers as “Priceless Assets” exposed to a variety of natural hazards. After an overview of the risks in Italy, we illustrate the case studies of l’Aquila and Albenga, known to be historical centers exposed to different risks and for the mitigation solutions found by their decision-makers. We aim to provide the Reader with a basic knowledge of the state of Italian historic centers and to propose solutions for risk mitigation, based on a holistic sustainable approach: prevention, participatory planning, use of modern forecasting and monitoring tools

GIOVANNI BOTTO**Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d’interessi e di tutele**

This contribution outlines some general aspects of the complex relationship existing between the protection of historical centers and waste management. Describing the different forms of protection available to public administrations and the underlying interests, the paper highlights the importance of defining a unitary national discipline.

I COLLABORATORI DI QUESTO FASCICOLO:

- ✚ Marco Altamura, Avvocato, Direttore di Programma di ricerca e Consigliere giuridico di CIMA Foundation
- ✚ Silvia Battistella, Dottoranda di ricerca di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Genova
- ✚ Roberto Bobbio, Professore ordinario di Urbanistica, Dipartimento Architettura e Design, Università degli Studi di Genova
- ✚ Giovanni Botto, Dottorando in Security risk and vulnerability (curriculum-Security and law) presso l'Università degli studi di Genova, Dipartimento di Giurisprudenza
- ✚ Eliana Carrara, Professoressa Associata di Storia della Critica d'Arte, Università degli Studi di Genova
- ✚ Fabrizio Fracchia, Professore Ordinario di Diritto amministrativo, Dipartimento di Studi Giuridici "Angelo Sraffa", Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano
- ✚ Armando Giuffrida, Ricercatore in Diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Genova, abilitato alle funzioni di professore associato
- ✚ Francesca Munerol, Ricercatrice in diritto, pianificazione e procedure, nonché Data Protection Officer presso CIMA Foundation
- ✚ Alessandro Paire, Ricercatore in diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Giurisprudenza
- ✚ Pasquale Pantalone, Ricercatore di Diritto amministrativo, Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano
- ✚ Matteo Timo, Ricercatore in Diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Genova, abilitato alle funzioni di professore associato
- ✚ Rita Vecchiattini, Architetto, Professore Associato di Restauro, Dipartimento Architettura e Design, Università degli Studi di Genova
- ✚ Piera Maria Vipiana, Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Genova, Dipartimento di Giurisprudenza

2022

LA LEGISLAZIONE PER I CENTRI STORICI

*Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre,
3 e 10 novembre 2021, Genova*

a cura di Piera Vipiana, Armando Giuffrida e Matteo Timo

ISSN 1971-9892

Testata registrata presso il Tribunale di Genova
Direzione e redazione: Via Balbi, 22 16126 Genova
Info e contatti: info@giurcost.org

INDICE

Presentazione (M.T.)

ROBERTO BOBBIO, Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento

ELIANA CARRARA, Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari

PIERA MARIA VIPIANA, Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici

ARMANDO GIUFFRIDA, Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici

ALESSANDRO PAIRE, Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio "complesso"

MATTEO TIMO, Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità

RITA VECCHIATINI, Il centro storico di Genova, paradigma di complessità

FABRIZIO FRACCHIA – PASQUALE PANTALONE, Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy

FRANCESCA MUNEROL – MARCO ALTAMURA, La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile

SILVIA BATTISTELLA, La specifica tutela prevista in relazione all'attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione (d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv. con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)

GIOVANNI BOTTO, Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele

Abstract

I collaboratori di questo fascicolo

***  Pubblicazione sottoposta a referaggio.

Presentazione

Nel panorama giuridico italiano il “centro storico” rappresenta un campo di regolazione connotato da disparate peculiarità, le quali dipendono in larga misura dal contesto fattuale proprio del nostro Paese.

In Italia, gli agglomerati urbani di antica edificazione – in genere portatori di caratteri urbanistico-architettonici preesistenti all’unificazione nazionale e, a maggior ragione, all’uniformazione urbanistica operata dallo Stato a partire dal 1942 – si riscontrano pressoché in ogni comune, sono espressione di radici medievali, manifestano un tratto genetico della nostra società, sovente intesa in senso ampio come “comune sentire” a livello europeo, ma non dispongono di una regolazione puntuale, potendo essi, di volta in volta, essere ricompresi in diverse branche del diritto amministrativo.

Il dato riportato – del quale gli studiosi della materia, come si avrà modo di appurare in più relazioni dei presenti Atti, sono da tempo consci – comporta una frammentazione della normativa di riferimento, il cui risultato è, in ultima analisi, la diversificazione delle tutele: taluni agglomerati, allo stato attuale della legislazione italiana, presentano livelli di protezione maggiori rispetto ad altri.

Invero, nell’ottica di approcciarsi ad uno studio multidisciplinare di questa materia, si rileva come le problematiche non solo siano disparate, ma altresì risalenti nel tempo e sfocianti in strette interconnessioni fra molteplici saperi umani.

Nel senso da ultimo richiamato, nel corso dei lavori del webinar si è avuto modo di appurare come l’interesse alla conservazione, alla riqualificazione e all’“ammodernamento” del centro storico sia risalente nel tempo e già nei secoli passati abbia costituito materia di studio “accademico” (Carrara) e come tale interesse abbia costituito, in tempi più vicini a noi, l’occasione per concepire trasformazioni su larga scala – e talvolta dirompenti – di interi contesti cittadini (Bobbio).

Di conseguenza, l’accennato stratificarsi d’interventi edilizi ed urbanistici, spontanei o eterodiretti, ha restituito un quadro variopinto, nel quale convivono interessi conflittuali, connotato da plurimi contesti strutturali fra loro intersecati e con proprie peculiarità fra agglomerato e agglomerato (Vecchiattini): elementi ai quali si aggiungono le note fragilità del territorio italiano, le quali impongono scelte strategiche sempre più performanti, quali quelle in materia di prevenzione e di gestione degli eventi calamitosi (Altamura e Munerol) e in materia di raccolta dei rifiuti (Botto).

A livello propriamente giuridico lo studio del centro storico si presenta a sua volta interdisciplinare, giacché affiorano varie regolazioni a diverso titolo interessate alla materia. Se, come si è fatto cenno, non è possibile individuare una normativa unitaria, tuttavia non è scorretto affermare che un primo approccio al centro storico derivi dal diritto urbanistico (Giuffrida; Paire) – e, di pari passo, dall’edilizia (Battistella) –, materia che per prima si è interessata, con normativa diffusa sull’intero territorio nazionale, alle dinamiche dei centri urbani.

In anni più recenti, ad ogni buon conto, l’elevato valore storico-artistico del centro storico ha imposto uno studio del fenomeno anche in chiave di nuove potenzialità del medesimo, tanto nel senso di avvalorarne la capacità economica, quanto di assicurarne una compiuta salvaguardia. In tal senso, si pongono, da un lato, le complesse tematiche del temperamento fra interesse allo sfruttamento turistico e altri interessi pubblici e privati (Vipiana) e, più in generale, del “posizionamento” sul mercato del centro storico (Fracchia e Pantalone) e, dall’altro lato, della protezione dell’interesse culturale, inteso in senso evolutivo anche in prospettiva degli apporti del diritto internazionale (M.T.).

Roberto Bobbio

Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento

SOMMARIO: 1. Urbanistica e città antica: una questione disciplinare. – 2. Un progetto per la città antica. – 3. Modernizzare la città antica. – 4. La critica al modello di sviluppo riscopre la città antica. – 5. Dall'invenzione dei centri storici al progetto della città consolidata. – 6. Genova caso esemplare.

1. Urbanistica e città antica: una questione disciplinare

La questione del rapporto tra la città esistente ed i nuovi quartieri attraversa l'intera storia dell'urbanistica, intendendo come tale il coacervo di teorie e pratiche che i progettisti della città, architetti e ingegneri, hanno formulato e sviluppato dalla metà del XIX secolo ad oggi. Anzi si può dire che la stessa urbanistica moderna nasca come ricerca di adeguamento della città di Antico Regime alle nuove esigenze poste dalla rivoluzione industriale, ossia come soluzione ad un problema prestazionale; per passare presto ad occuparsi della produzione di un ambiente di vita affatto nuovo, spesso trascurando di considerare gli effetti devastanti sul patrimonio che la realizzazione di questo nuovo ambiente poteva comportare; infine per giungere alla ricerca di un equilibrio tra nuovo e antico come uno degli aspetti che maggiormente qualificano il progetto e la corretta gestione della città.

Pertanto non richiede particolari spiegazioni il fatto che i primordi della disciplina urbanistica vadano ricercati in esperienze condotte nei Paesi dell'Europa centro settentrionale; e d'altro canto è comprensibile che il rapporto tra città antica e città contemporanea, la stessa concettualizzazione della città antica come "centro storico", la definizione di metodi di analisi, l'innovazione progettuale e la formulazione di norme specifiche per l'intervento sui centri storici abbiano conosciuto particolare sviluppo in Italia, Paese nel quale l'entità e la pervasività del patrimonio architettonico e paesaggistico rendono ineludibile la questione della città antica.

In questo testo propongo una breve riflessione generale sul rapporto tra antico e moderno; richiamo alcune tappe fondamentali del modo in cui l'urbanistica ottocentesca ha affrontato il problema della città antica; ricordo i contributi di alcuni urbanisti italiani allo sviluppo di un'urbanistica capace di cogliere e valorizzare gli elementi patrimoniali; espongo il caso di Genova come esempio di metodologie e politiche di gestione del patrimonio urbano che hanno conseguito risultati verificabili.

2. Un progetto per la città antica

L'urbanistica è una disciplina del progetto: anche il contributo che essa fornisce alla stesura degli apparati normativi discende da un'intenzione squisitamente progettuale.

È quindi il caso di parlare di un vero e proprio "progetto" della città antica, alla quale va affiancato un programma di gestione, in quanto il problema della tutela della città antica deve essere impostato su un'interpretazione del rapporto tra nuovo e antico e non esclusivamente in termini di mera conservazione (impossibile nella pratica) del patrimonio così com'è al momento in cui iniziamo ad occuparcene.

Nell'informare il progetto della città antica sono determinanti:

- la capacità di riconoscere il valore dei patrimoni costruiti (si tratti di edifici come di passaggi storici), fondata sulla conoscenza e alimentata da interesse culturale e scientifico; a

proposito un riferimento esemplare, di cui è riconosciuto l'apporto alla formazione della disciplina urbanistica moderna, è fornito dall'opera di Marcel Poëte¹;

- un atteggiamento etico ed emozionale ispirato ad un senso di *pietas*, ossia di rispetto del lascito del passato visto come testimonianza di altre vite, materia nella quale è incorporato il sapere, il saper fare e il vissuto delle generazioni passate;
- connessa al precedente, una cura della tradizione, intesa nel significato epistemologico di volontà di trasmettere; un'accezione che non rimanda alla consuetudine o all'iterazione di gesti dei quali si è perduto il senso, ma alla responsabilità del tramandare da una generazione ad un'altra, nella linea di pensiero di Hans Jonas²;
- la capacità di ridare vita alle forme materiali del patrimonio attraverso la loro risignificazione, ossia la capacità di interpretarne valenze inesprese e assegnare loro nuovi usi; un'operazione complessa che richiede creatività e visione e che quindi si configura come atto progettuale.

Più o meno intensamente ed efficacemente integrate, queste componenti confluiscono in operazioni e pratiche con le quali si esercita la tutela del bene e se ne assicura la trasmissibilità, pur attraverso processi interpretativi e azioni manutentive che inevitabilmente ne ridefiniscono aspetto e consistenza.

3. *Modernizzare la città antica*

Nel XIX secolo la costruzione degli impianti industriale nelle periferie urbane, l'afflusso di manodopera e la conseguente crescita della popolazione inurbata, la necessità di realizzare nuove reti per il trasporto di grandi quantità di merci e persone imposero modifiche strutturali degli insediamenti umani. Per garantire igiene e qualità della vita alle masse inurbate in contesti ambientali insani nei quali i tradizionali rapporti di comunità entravano in crisi, fu necessario sviluppare capillarmente sistemi di servizi pubblici. La vita degli individui e il paesaggio urbano ne uscirono radicalmente trasformati.

Parigi e Vienna, l'una laboratorio culturale e morale di un'Europa orientata al progresso, l'altra capitale di un Impero continentale, produssero modelli che furono di riferimento per molte altre città alle prese con il problema di ospitare funzioni e soddisfare esigenze nuove e che in qualche misura sono tuttora rappresentative di un immaginario collettivo teso tra l'opzione del risignificare il patrimonio in un contesto affatto nuovo (con il rischio di alterarlo irrimediabilmente) e il porsi a lato di esso (con il rischio di emarginarlo rispetto a processi evolutivi vitali)³.

A Parigi, che già nei secoli precedenti era stata una delle più grandi e popolose città d'Europa, i *Grands Travaux* ottocenteschi del barone Haussmann (Georges Eugène, 1809–1891), nominato all'uopo Prefetto della Senna da Napoleone III, consistettero nell'incidere il tessuto tracciando nuove strade (95 km nel centro, 70 km in periferia). Il dispiegamento di nuove tecnologie e l'impiego di capitali furono cospicui ma alla radice dell'esecuzione di un progetto che comportava un numero esorbitante di demolizioni di edifici stava il problema del rapporto pubblico/privato, risolto dapprima (1852) con un decreto legge che semplificava le procedure d'esproprio; quindi

¹ M. POËTE, *Une vie de cité. Paris, de sa naissance à nos jours*, Paris, 1924–1931; M. POËTE, *Introduction à l'urbanisme: l'évolution des villes, la leçon de l'Antiquité*, Paris, 1929 (trad. it. *La città antica. Introduzione all'urbanistica*, Torino, 1958).

² H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt a. M., 1979 (trad. it. *Il principio responsabilità*, Torino, 1990).

³ Tra i testi che trattano di urbanistica ottocentesca italiana ed europea affrontandone le principali problematiche e riportandone i casi maggiormente significativi: P. SICA, *Storia dell'Urbanistica. II.1. L'Ottocento*, Roma-Bari, 1985; D. CALABI, *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Milano, 2004.

(1858) con una sentenza del Consiglio di Stato che, affermando il principio della restituzione ai proprietari dei suoli non utilizzati per opere pubbliche, riduceva i margini di manovra dell'attore pubblico e ampliava le prospettive speculative dei privati, senza tuttavia impedire che buona parte del progetto trovasse compimento, rivoluzionando completamente la struttura e gli spazi urbani di Parigi⁴.

A partire da un nucleo antico di dimensioni modeste, Vienna si era dotata di nuovi quartieri posti all'esterno della cinta muraria. L'abbattimento di quest'ultima, le cui finalità difensive erano ormai anacronistiche, rendeva disponibile una larga fascia di terreno demaniale e dischiudeva un'occasione eccezionale per un grande progetto d'iniziativa e a gestione pubblica. Quella che appariva ancora come una piccola città poteva finalmente acquisire l'aspetto e dotarsi delle attrezzature e degli spazi richiesti dal ruolo di capitale imperiale. Sebbene non siano mancati interventi di demolizione del tessuto medievale e successiva ricostruzione, ciò che risalta nell'operazione di rinnovo urbano viennese è la costruzione, tra il 1860 e il 1890, del *Ring*, un viale ad anello largo quasi 60 m che si interpone tra città antica e città nuova e si presenta come una successione di edifici pubblici monumentali, disseminati in ampi spazi e inframezzati dal verde⁵.

Pur se di dimensioni assai più contenute e molto più arretrate in termini di sviluppo economico e produttività industriale, le città italiane avvertivano costrizioni simili a quelle delle città centro e nordeuropee, sicché non tardarono a seguirne gli esempi. In Italia lo stimolo ricorrente ad intervenire fu la necessità di collegare il centro, che generalmente coincideva con la porzione urbana più antica, con la stazione ferroviaria, la quale non solo costituiva la maggior discontinuità con il passato ma rappresentava concretamente e simbolicamente il legame con le altre città del Paese in formazione.

Via Indipendenza a Bologna⁶ e via Roma a Palermo⁷ sono due esemplari di una condizione comune da Nord a Sud e di modalità d'intervento che generalmente rispettarono gli edifici monumentali accostandovisi (la cattedrale a Bologna, San Domenico a Palermo) o aggirandoli (sempre a Bologna, Porta Galliera) ma comportarono ampie demolizioni e produssero sia un'alterazione della struttura funzionale sia la riconfigurazione degli spazi urbani.

Rispetto ad una situazione ricorrente, i casi di Firenze e Napoli aggiungo ulteriori elementi di considerazione.

Nel Piano per Firenze Capitale (1865), Giuseppe Poggi (1811-1901) traccia un sistema di viali alberati di circonvallazione sul luogo delle vecchie mura e tangente alla stazione⁸: una soluzione della cesura tra città antica e quartieri moderni per certi versi simile a quella viennese ma più modesta, che sarà quindi replicabile in qualche misura in numerose città del Regno, di vario rango e dimensione (da Milano ad Alessandria a Voghera, per intendersi). È rilevante che Poggi colga le potenzialità di Firenze aggiungendo un elemento significativo al suo progetto: Oltrarno i viali risalgono la collina, rivelando il dolce paesaggio toscano e proponendo a Piazzale Michelangiolo una vista della Firenze antica, con le sue cupole e i suoi campanili, che di lì a poco la fotografia degli Alinari contribuirà a diffondere in Europa e nel mondo, icona della città e simbolo del Bel

⁴ P. SICA, *Storia dell'Urbanistica*, cit., 173 ss..

⁵ P. SICA, *Storia dell'Urbanistica*, cit., 307 ss..

⁶ Riguardo a Bologna, mi riferisco al Piano del 1885-89, di Coriolano Monti; E. GOTTARELLI, *Urbanistica e architettura a Bologna agli esordi dell'unità d'Italia*, Bologna, 1978; G. RICCI, *Le città nella storia d'Italia*. Bologna, Roma-Bari, 1985, 129 ss..

⁷ Riguardo a Palermo, mi riferisco al Piano di risanamento del 1885, di Felice Giarrusso; C. DE SETA, L. DI MAURO, *Le città nella storia d'Italia*. Palermo, Roma-Bari, 1988.

⁸ G. FANELLI, *Le città nella storia d'Italia*, Firenze, Roma-Bari, 1985; L. Maccabruni, P. Marchi (curr.), *Una capitale e il suo architetto: eventi politici e sociali, urbanistici e architettonici*. Firenze e l'opera di Giuseppe Poggi. Mostra per il 150° anniversario della proclamazione di Firenze a Capitale del Regno d'Italia, Firenze. 2015.

Paese. Si tratta di un riconoscimento estetico e formale della centralità della città antica nella definizione dell'immagine della città moderna.

A Napoli⁹ i collegamenti della stazione con le principali centralità (Castelnuovo, Municipio, Duomo) s'innestano su un lungo e ampio viale rettilineo, disegnando un nuovo sistema di assi urbani fiancheggiati da maestosi edifici per uffici e abitazioni di lusso che si sovrappone al tessuto antico. Il progetto, che richiese consistenti demolizioni e determinò l'allontanamento degli abitanti dei quartieri popolari adiacenti al porto, suscitò da subito polemiche ed ebbe attuazione assai tribolata, con complicazioni di natura finanziaria. Qui interessa mettere in evidenza un aspetto apparentemente minore ma rilevante nell'ottica della disciplina urbanistica per l'avanzamento di una metodologia d'analisi scientifica e di una prassi operativa. Sotto la guida dell'ingegnere capo, Adolfo Giambarba, gli uffici comunali svilupparono il progetto sulla base di un rilievo dettagliato dell'area d'intervento, che interessò anche gli interni degli edifici, e condussero un'analisi delle condizioni socioeconomiche del quartiere, nonché dei valori di mercato e dei fitti degli edifici¹⁰.

4. *La critica al modello di sviluppo riscopre la città antica*

Di fronte agli effetti degli interventi di risanamento effettuati¹¹ e alla qualità architettonica e urbana che si andava riscontrando nei nuovi quartieri, crebbe la preoccupazione di alcuni per il destino delle testimonianze materiali della storia ed emerse nostalgia per una città antica che appariva superiore alla moderna come espressione di civiltà, oltre che di bellezza¹². In campo urbanistico ebbero particolare influenza le idee di due personaggi alquanto diversi tra loro ma in qualche misura complementari, Camillo Sitte¹³ e Charles Buls.

Per Sitte, un architetto austriaco che osserva i risultati del progetto del Ring viennese, la città moderna è insoddisfacente sotto il profilo estetico e funzionale. Esaminando un gran numero di antiche piazze europee (molte italiane) ne ricavò la convinzione che nel passato si sono creati spazi pubblici di qualità assai maggiore e che tale qualità non è un risultato casuale ma deriva dall'applicazione di criteri impliciti e ricorrenti, che possono essere disvelati a partire dall'analisi critica delle soluzioni adottate¹⁴. È quindi possibile fondare una teoria estetica dell'urbanistica sui modelli del passato. Sitte arrivò a proporre modifiche al Ring finalizzate a definire spazi urbani più gradevoli.

⁹ Sul piano di risanamento e, più in generale, le vicende urbanistiche di Napoli tra '800 e '900: G. ALISIO, *Napoli e il Risanamento. Recupero di una struttura urbana*, Napoli, 1980; C. DE SETA, *Le città nella storia d'Italia. Napoli*, Roma-Bari, 1984.

¹⁰ I valori erano necessari a calcolare l'importo degli espropri, ridefiniti nella apposita l. 15 gennaio 1885, n. 2892, «pel risanamento della città di Napoli».

¹¹ Il termine "risanamento" compare molto frequentemente nei testi tecnici e normativi ottocenteschi; esso riflette l'influenza dell'Igiene Edilizia, una disciplina di nuova formazione che intendeva prevenire le ricorrenti epidemie eliminando le condizioni di insalubrità degli ambienti urbani, e restituisce una visione dell'intervento urbanistico come operazione chirurgica che asporta le parti infette dal corpo della città.

¹² L'800 non solo riscopre i valori estetici e la sapienza costruttiva dell'architettura gotica, ma vi vede riflessa una superiorità etica da ritrovare; ne sono esempio il pensiero e le opere di Augustus W. N. Pugin e ne rappresenta un manifesto il celebre saggio di John Ruskin, *The Seven Lamps of Architecture*, London, 1849. Il '900 esplora in chiave laica la città medievale, come tappa fondamentale di un percorso verso la democrazia iniziato nella polis della Grecia classica (L. MUMFORD, *The Culture of Cities*, New York, 1938; *The City in History*, New York, 1961) e come forma urbana modellata i fini di quell'armonia civile che l'affresco dell'*Allegoria del Buon Governo*, eseguito da Ambrogio Lorenzetti nel Palazzo Civico di Siena a partire dal 1337, rappresenta in modo tanto suggestivo.

¹³ Sull'influenza di Sitte: G. Zucconi (cur.), (1992), *Camillo Sitte e i suoi interpreti*, Milano, 1992; D. WIECZÓREK, *Camillo Sitte e gli inizi dell'urbanistica moderna*, Milano, 1994.

¹⁴ C. SITTE, *Der Städte-bau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*, Wien, 1889 (trad. it. *L'arte di costruire le città*, Milano, 1981).

Per Charles Buls la città antica esprime una cultura storica che deve essere preservata e può ispirare una nuova Arte Pubblica¹⁵. Nel ruolo di borgomastro di Bruxelles, egli combatté contro la prosecuzione di un programma di risanamento che stava demolendo pezzo per pezzo il centro antico. In un pamphlet del 1893¹⁶, Buls presentò un progetto per migliorare la viabilità verso il nuovo Palazzo di Giustizia evitando pesanti demolizioni. Il suo progetto non ebbe seguito e vinsero le forze che spingevano per una totale sostituzione del tessuto urbano; tuttavia Buls riuscì non solo ad evitare che le demolizioni interessassero anche la *Grand-Place*, cuore della Bruxelles rinascimentale, ma a portare a compimento un programma di restauro delle facciate dei palazzi che la delimitano, ricorrendo anche all'impiego di fondi pubblici, e a ricostruire un piccolo edificio (*la Maison de l'Etoile*) la cui demolizione aveva alterato la percezione dello spazio chiuso della piazza: un vero e proprio "Piano di Recupero" *ante litteram*.

L'intensa attività di conferenziere che Buls tenne in giro per l'Europa dopo l'esperienza di amministratore pubblico fu decisiva per la diffusione delle sue idee nel continente. A Roma partecipò ad iniziative dell'Associazione artistica tra i Cultori dell'Architettura, che si batteva per la tutela del patrimonio storico, e intervenne nel dibattito sul modo di realizzare il collegamento tra il Palazzo di Giustizia e piazza Venezia, appoggiando tesi conservazioniste e contro lo sventramento dell'area di piazza Navona¹⁷.

Echi delle posizioni culturali e dei suggerimenti tecnici e metodologici di Sitte e Buls sono riscontrabili negli scritti e nell'operato di Gustavo Giovannoni (1873-1947). Ingegnere di vasta cultura e studioso della città antica, Giovannoni fu promotore e direttore di una Scuola di Architettura (dalla quale derivarono le Facoltà e quindi gli attuali Dipartimenti di architettura e urbanistica) che si poneva in discontinuità con le tradizionali Accademie e Scuole d'Arte e perseguiva il progetto formativo di un nuovo Architetto, in grado di bilanciare conoscenze scientifiche e cultura storica, capacità tecniche e sensibilità artistica. Come intellettuale e come docente, Giovannoni contribuì a ridefinire la questione della città antica sviluppandone gli aspetti operativi e avviando la configurazione di un approccio innovativo "italiano", in quanto esito di un dibattito di livello nazionale¹⁸ che guardava a contesti urbani di particolare complessità, contraddistinti da un patrimonio storico non solo eccezionale per quantità e qualità ma assai pervasivo, nella vita quotidiana degli Italiani presenza ineludibile con la quale qualsiasi processo di trasformazione urbana deve fare i conti.

Per Giovannoni la città, intesa nella sua accezione fisica, è depositaria di un sapere e di un saper fare che esprime qualità al massimo grado. La nuova arte del costruire la città deve applicare i propri moderni principi senza mettere a repentaglio l'ambiente urbano esistente, anzi misurandosi e imparando da esso. Quindi il rilievo e lo studio della città antica sono alla base della formazione del nuovo architetto-urbanista. A partire dagli articoli pubblicati nel 1913¹⁹, Giovannoni propose, per ottenere nella città antica le condizioni di salubrità e di accessibilità ormai ritenute indispensabili, la tecnica del "diradamento edilizio": le strade e le piazze pensate per consentire il traffico moderno si sarebbero dovute realizzare laddove la "fibra" del tessuto fosse più debole e

¹⁵ Sulla figura e l'opera di Buls: M. SMETS, *Charles Buls. I principi dell'arte urbana*, C. Bianchetti (cur.), Roma, 1999.

¹⁶ C. BULS, *L'Esthétique des villes*, Bruxelles, 1893.

¹⁷ Risultato di quel dibattito è il percorso sinuoso di Corso Vittorio Emanuele II, che evita piazza Navona e ha risparmiato la demolizione di diversi edifici monumentali. Sulle trasformazioni urbanistiche di Roma a fine '800: P. SICA, *Storia dell'Urbanistica*, cit., 465 ss..

¹⁸ Fino ad allora, al di fuori di una cerchia ristretta di studiosi, l'interesse per l'architettura storica e per gli ambienti urbani antichi e, di conseguenza, l'impegno alla loro tutela erano da ascrivere soprattutto a eruditi nostalgici e difensori delle memorie locali; Giovannoni è tra i protagonisti di un approccio allo studio e alla protezione dei beni che guarda anche agli aspetti tecnici e operativi in una prospettiva nazionale.

¹⁹ Riuniti sotto il titolo *Vecchie città ed edilizia nuova* e ripubblicati per la prima volta da Utet nel 1931. Ristampa: G. GIOVANNONI, *Vecchie città ed edilizia nuova*, Milano, 1995.

meno definita, tramite demolizioni selettive che non solo risparmiassero gli edifici monumentali ma conservassero il “carattere d'Arte e d'ambiente” degli antichi tessuti urbani²⁰.

Mentre queste idee andavano a nutrire le menti degli architetti in formazione, l'urbanistica praticata conosceva altri sviluppi. Sotto i colpi del mussoliniano “piccone demolitore”, mescolando il vecchio (e ormai in gran parte pretestuoso) obbiettivo del risanamento con l'intenzione di portare alla luce e collocare in un contesto di trionfante modernità le memorie del passato (selezionandone quelle funzionali ad un discorso di esaltazione del potere e decretando la scomparsa delle altre), in tutte le principali città d'Italia si andavano realizzando progetti di nuove centralità urbane²¹, laddove i valori dei suoli erano più elevati, con il risultato di premiare la rendita fondiaria, favorire la speculazione edilizia, promuovere l'allontanamento dal centro di classi indigenti e soggetti “potenzialmente pericolosi” nell'ottica del regime fascista²². I piani di risanamento degli anni '30 produrranno frutti amari ben oltre l'immediato dopoguerra²³, tuttavia i tempi per un cambiamento di prospettiva erano ormai maturi.

5. Dall'invenzione dei centri storici al progetto della città consolidata

Nel secondo dopoguerra gli Architetti di nuova formazione si trovarono molto spesso ad essere incaricati della stesura dei nuovi Piani regolatori generali (previsti dalla Legge urbanistica: l. 17 agosto 1942, n. 1150). Nell'esercizio della professione poterono così sviluppare il ragionamento sulla città antica, arrivando a tematizzarla come “centro storico”: categoria di rilevanza concettuale e operativa che si presta ad una traduzione normativa, come avverrà con il Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 il quale, in attuazione della l. 6 agosto 1967, n. 765²⁴, definisce, tra le zone nelle quali deve essere suddiviso il territorio comunale, le zone A, costituite da «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi» (articolo 2, Zone territoriali omogenee).

Luigi Piccinato (1899-1983) fu tra i primi architetti usciti dalla scuola di Giovannoni. Professore di urbanistica e professionista affermato a livello internazionale, rivendicò la competenza in materia urbanistica del nuovo architetto con successo personale e per l'intera categoria²⁵. Nella sua numerosa produzione, il Prg di Siena (1956, con Piero Bottoni and Aldo Luchini) emerge come una tappa fondamentale del processo attraverso il quale l'urbanistica si stava facendo carico della tutela del patrimonio, ampliando la prospettiva dalla città al paesaggio.

²⁰ Ne è per certi versi un'anticipazione il già citato Corso Vittorio a Roma, di cui Giovannoni propone il prolungamento da Piazza Argentina a Piazza Venezia per evitare la strettoia di via del Plebiscito senza intaccare i palazzi che la fiancheggiano.

²¹ Ne sono esempi l'area di piazza San Babila a Milano, via Roma a Torino, piazza Dante a Genova, rione Carità a Napoli, piazza della Vittoria a Brescia, dove il tessuto edilizio antico viene integralmente sostituito (eccetto alcuni edifici monumentali che si ritrovano spersi e incomprensibili nel nuovo contesto) con nuove architetture, incongrue rispetto al contorno storico anche se talvolta di buona qualità.

²² Sulle operazioni di trasformazione urbana nelle città italiane degli anni '30 v.: G. Ernesti (cur.), *La costruzione dell'utopia. Architetti e urbanisti nell'Italia fascista*, Roma, 1988.

²³ Come nel caso dei quartieri di Piccapietra e Via Madre di Dio a Genova, v. capitolo 6.

²⁴ È la cosiddetta “legge-ponte”, in quanto doveva rappresentare il passaggio dalla l. urbanistica del 1942 ad un nuovo strumento legislativo che, anche tenendo conto della fondamentale novità rappresentata dall'entrata in funzione delle Regioni, definisse un nuovo quadro normativo nazionale, più volte prefigurato dalla categoria degli urbanisti. Un progetto di legge prese effettivamente corpo alla fine degli anni 1990, senza giungere ad alcuna conclusione, dopodiché la materia urbanistica è pressoché scomparsa dall'agenda della normativa nazionale e ha proliferato a livello regionale.

²⁵ Cfr. G. Ernesti (cur.), *La costruzione*, cit.

Il Prg di Siena è esemplare nel modo di considerare la città murata: le demolizioni vi sono proibite, nuovi servizi e attività direzionali sono concentrati nella porzione maggiormente alterata da interventi ottocenteschi (sul margine nord, vicino alla stazione e in direzione di Firenze), le espansioni urbane sono collocate all'esterno, vengono mantenuti gli orti e i giardini dentro e attorno alle mura medievali. In linea con le scelte del Piano, negli anni successivi il Comune bandì il traffico automobilistico privato all'interno delle mura, affermando un principio di capitale importanza per ridare vivibilità ai centri storici e iniziando quel processo di pedonalizzazione che lentamente andrà progredendo in tutto il Paese fino ad oggi.

Nel corso degli anni 1960 molti Piani regolatori adottarono approcci innovativi che riguardavano specificamente la città antica: sia utilizzando metodologie sperimentali nell'elaborazione degli apparati analitici e sviluppando contenuti progettuali finalizzati alla riattivazione degli spazi pubblici, come nel caso del Piano per Urbino²⁶ e di quello per il centro storico di Rimini²⁷ di Giancarlo De Carlo; sia indirizzando la crescita futura nelle direzioni più opportune, salvaguardando la città antica dall'accerchiamento e mantenendone le relazioni con lo spazio rurale ed il paesaggio storico, come nel Piano per Firenze di Edoardo Detti²⁸.

La figura di Giovanni Astengo (1915-1990) emerge tra gli urbanisti italiani del '900 per la coerenza e i risultati del suo impegno a favore di una pianificazione capace di affrontare la complessità dei processi di trasformazione della città e di produrre nuova qualità urbana.

A lungo Presidente dell'Istituto nazionale di Urbanistica, direttore della rivista *Urbanistica*, professore all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, autore di piani e ispiratore di leggi urbanistiche esemplari (in particolare quella della Regione Piemonte), Giovanni Astengo fu un instancabile difensore dei diritti della città antica e assertore delle sue specificità. I suoi studi e i suoi progetti sono stati fondamentali nello sviluppo di quell'approccio italiano al problema della comprensione e della gestione della città antica del quale si è qui indicato un precursore in Giovannoni.

Il Prg di Assisi (1957)²⁹ è basato su un corposo apparato di analisi che riguardano, oltre al patrimonio, i caratteri demografici e socioeconomici. Alla base vi è il principio che l'obiettivo della tutela della città antica non possa prescindere dalla salvaguardia della comunità che la abita e la rende vitale. Nel 1958 il Prg venne adottato senza i piani particolareggiati che avrebbero dovuto renderlo operativo. Nel frattempo, la legge speciale per Assisi (l. 9 ottobre 1957, n. 976) consentiva al Comune di operare al di fuori del piano stesso e senza rispettarne i vincoli. Tuttavia, è in buona parte grazie al Piano di Astengo se, negli anni della crescita urbana selvaggia, il tessuto urbano di Assisi è stato risparmiato e si sono mantenuti sino ad oggi il carattere della città antica e le relazioni visuali con il paesaggio rurale e la montagna.

Mentre redigeva il Prg di Gubbio (adottato nel 1964, è un altro piano esemplare per il modo in cui vi si affronta il centro storico), Astengo organizzò in quella città, nel 1960, il convegno *Salvaguardia e risanamento dei centri storico-artistici*, che ebbe come esito la promulgazione della *Carta di Gubbio*³⁰. In essa si dichiara la rilevanza nazionale della questione dei centri storici, che vanno studiati e censiti, e la necessità di inserire nel Prg e sottoporre a norme specifiche la città antica, facendola oggetto di un piano di *risanamento conservativo*, in attesa del quale deve vigere un vincolo assoluto di salvaguardia.

²⁶ G. DE CARLO, *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Padova, 1966.

²⁷ Una sintesi del piano per Rimini in "Gli elementi caratterizzanti del Piano Particolareggiato del nuovo centro di Rimini", inserto collocato dopo pag. 76 di: G. DE CARLO, C. DOGLIO, R. MARIANI, A. SAMONÀ, *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Milano, 1976.

²⁸ C. Lisini, F. Mugnai (curr.), *Edoardo Detti architetto e urbanista*, 1913-1984, Parma, 2013.

²⁹ Sul PRG di Assisi: *URBANISTICA* 24-25, 1951.

³⁰ Sul convegno di Gubbio: *URBANISTICA* 32, 1960.

A seguito del Convegno di Gubbio, nel giugno 1961 si costituì l'ANCSA, Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici, della quale entrarono a far parte, oltre a singole persone, i Comuni di diverse città storiche italiane. Scopo dell'associazione (tuttora attiva e vitale) è promuovere studi, ricerche, provvedimenti legislativi, interventi per la salvaguardia e la corretta gestione dei centri storici³¹. Al seminario ANCSA di Gubbio del 1970, Bruno Gabrielli³² avanzò il principio del centro storico come patrimonio in termini di uso: bene economico oltre che culturale³³. Da qui discende l'obiettivo del riuso del centro storico come riattivazione di un sistema di risorse: un passaggio essenziale per uscire dall'ottica ristretta della mera conservazione e inserire la città antica in processi di nuovo sviluppo. Al 6° Congresso ANCSA, tenuto a Bergamo nel 1971, i centri storici vennero definiti "risorsa" da difendere; il loro riuso, gestito dagli enti pubblici, può rappresentare un'alternativa alle nuove edificazioni in aree di espansione³⁴.

È così preparato il terreno alla l. 5 agosto 1978, n. 457, la quale, al titolo IV, regola gli interventi sul patrimonio edilizio esistente; istituisce il Piano di recupero e indica le categorie del recupero (manutenzione ordinaria, straordinaria, risanamento conservativo, restauro); prescrive che i Prg indichino le zone da sottoporre a recupero.

Nei seminari e nei convegni ANCSA degli anni 1980 emerge il tema del progetto di riqualificazione della città esistente, che comprende tutto quanto il costruito. Così l'urbanistica italiana prima riformula il tema del rapporto fra città nuova e città vecchia; quindi, affronta la questione della qualità urbana in una prospettiva generale, accompagnando la transizione dalla cultura dell'espansione a quella del consolidamento e del recupero.

6. Genova caso esemplare

Gli interventi che hanno riguardato il centro storico di Genova tra la fine dell'800 e l'inizio del nuovo millennio descrivono un caso studio interessante, sia per le vicende dalle quali una linea di rispetto per la città antica emerge tra molti contrasti e arretramenti, sia per i risultati ottenuti anche in termini di nuovo sviluppo della città nel suo complesso.

La Genova moderna è una conurbazione che si stende lungo la costa per una trentina di km e risale alcune valli con sottili filamenti. Situata all'incirca a due terzi dello sviluppo costiero, la città di Antico Regime costituisce con le sue espansioni ottocentesche un fitto tessuto urbano che occupa ogni spazio tra il mare e l'incombente montagna e attraverso il quale devono passare tutti i flussi di traffico tra le diverse parti della conurbazione. Oggi il traffico pesante e quello di attraversamento sono incanalati sulle autostrade ma la pressione sul centro resta notevole. La circonvallazione a monte e quella a mare terminate ad inizio '900 e la strada sopraelevata inaugurata nel 1965 aggirano il centro città in modo più o meno felice, avendolo eroso ai margini; oltre a ciò, dalla prima metà dell'800 fino quasi alla fine del '900 il tessuto antico è stato oggetto di numerosi interventi che hanno comportato demolizioni estese e il sacrificio di alcuni dei più

³¹ In [ANCSA](#).

³² Allievo e collaboratore di Astengo, Gabrielli (che cito anche al capitolo 6 in merito al caso Genova) ne porterà avanti l'azione e il pensiero in materia di centri storici.

³³ La Commissione Franceschini, istituita dal Ministero della Pubblica Istruzione nel 1964, aveva proposto una legge quadro sulla "tutela e valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico". Bisognerà arrivare al 2004 per un nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ma già in allora veniva definito il "bene culturale" come "testimonianza materiale avente valore di civiltà" ed emergeva il principio secondo il quale il bene culturale è anche bene economico. Nel 1975 venne costituito il Ministero per i Beni Culturali.

³⁴ Una possibilità che stava cogliendo il Comune di Bologna, avendo predisposto nel 1969 un PEEP (Piano di Edilizia Economica e Popolare) che sarà approvato nel 1973 e che, per la prima volta, destinava i finanziamenti dell'edilizia sociale a interventi di recupero nel centro storico. Negli stessi anni qualcosa di analogo si faceva a Genova con la ricostruzione di una porzione di isolato in via del Colle, lungo le mura medievali della città.

notevoli edifici cittadini³⁵. Ciononostante, una parte considerevole della città antica si è conservata; nel secondo dopoguerra si sono avviati studi e progetti che ne prevedevano la conservazione integrale; tra la fine del '900 e i primi anni 2000 essa è diventata oggetto di azioni esemplari di riqualificazione urbana.

Come in altre città d'Italia, anche a Genova gli anni tra le due guerre furono particolarmente devastanti: si produssero piani di risanamento che prevedevano la demolizione dei borghi orientali esterni alle mura del XII secolo (ma compresi nella cerchia rinascimentale), dei quali si sarebbero conservati solo gli edifici monumentali, nonché lo sventramento della parte più antica della città, di origine etrusco-romana³⁶. Solo una parte di quanto progettato venne realizzato³⁷; ma terminata la guerra le devastazioni provocate dai bombardamenti offrirono lo spunto per riprendere i vecchi piani e adattarli alle nuove domande del mercato.

Come già detto, nel secondo dopoguerra la coscienza del valore dei tessuti urbani antichi era ormai diffusa anche fuori da gruppi ristretti di studiosi ed era divenuta parte della formazione dei nuovi architetti-urbanisti; ma a Genova (e non solo) gli interessi di attori forti e le attese speculative (basate su diritti presuntivamente acquisiti con i piani d'anteguerra) che gli amministratori non seppero o non vollero deludere ebbero la meglio ancora per decenni, nella diffusa acquiescenza dei più e in mancanza di politiche urbane all'altezza dei tempi. Si verificò così la situazione paradossale di programmi di demolizione e ricostruzione che procedettero facendosi sempre più sciagurati nonostante il principio del recupero si andasse affermando sia a livello istituzionale, sia tra gli addetti ai lavori.

Nel 1958 il Comune di Genova produsse gli "Studi preliminari per il piano di conservazione, valorizzazione e risanamento del centro storico di Genova", nei quali si dichiara il valore della città antica e si afferma il principio di una sua conservazione integrale.

Nel 1959 venne approvato il Piano Regolatore Generale (il primo che rispondeva ai dettami della l. 1150/1942 e interessasse l'intero territorio comunale): esso ingloba una serie di piani particolareggiati che avevano ripreso con alcune varianti i piani di sventramento d'anteguerra. Pertanto, nel corso degli anni '60 riprese la sostituzione dei borghi extra moenia orientali con la demolizione del quartiere popolare di Piccapietra e la realizzazione di edifici per uffici, attività commerciali, residenze signorili³⁸.

Nel 1963 un piano per la città antica assumeva la conservazione come modalità prioritaria d'intervento, regolava gli interventi sugli edifici, bandiva il traffico veicolare dal centro storico.

Poco dopo però le demolizioni si rivolsero al quartiere di via Madre di Dio, dove culminarono idealmente con l'abbattimento nel 1971 della casa natale di Niccolò Paganini³⁹. Lo scandalo suscitato da questo fatto non interruppe la realizzazione di un nuovo "Centro direzionale" (secondo

³⁵ All'inizio del '900, mentre nuovi quartieri crescono verso est, attorno alla piana del torrente Bisagno, il centro città ha già subito interventi notevoli, quali: l'alterazione dell'arco portuale a seguito dei riempimenti realizzati per ottenere banchine più ampie; demolizioni del retrostante fronte mare con scomparsa di una porzione del mercato medievale della Ripa; apertura di nuove strade (via Carlo Felice, via San Lorenzo, via Giulia/XX Settembre) con conseguenti demolizioni parziali o totali di numerosi edifici; demolizione di monumenti insigni, tra i quali la chiesa principale dei Domenicani e quella dei Francescani, con conseguente dispersione dei patrimoni d'arte in essi contenuti.

Sulle trasformazioni di Genova all'inizio dell'età industriale: E. POLEGGI, P. CEVINI, *Le città nella storia d'Italia. Genova*, Roma-Bari, 2003, 219 ss.; B. GIONTONI, F. BALLETTI, *Genova. Territorio e società tra antico regime ed età moderna*, Genova, 2003. Una sintesi delle trasformazioni del porto in: E. Poleggi, L. Stefani (curr.), *Il Porto Vecchio di Genova*, Catalogo della mostra, Genova, 1985.

³⁶ B. GIONTONI, F. BALLETTI, *Una città tra due guerre. Cultura e trasformazioni urbanistiche*, Genova, 1990.

³⁷ Piazza Dante e l'area circostante.

³⁸ Si noti che le scelte urbanistiche sono le stesse fatte a Napoli quasi cent'anni prima (capitolo 2); a cambiare sono soltanto i linguaggi architettonici adottati negli edifici che comunque anche in questo caso appaiono essi eterogenei e ispirati a un capriccioso eclettismo.

³⁹ La quale, tra l'altro, possedeva una monumentale edicola seicentesca contenente una scultura della Madonna con angeli.

la dizione che allora andava per la maggiore), che tuttavia si rivelò un fallimento dal punto di vista sia economico, sia urbanistico, avendo creato nuovi spazi pubblici repulsivi dai quali tuttora i cittadini rifuggono.

Quasi a bilanciare la distruzione di via Madre di Dio, nel 1976 si approvò un piano per il recupero dell'adiacente quartiere di Sarzano-Sant'Agostino, confermandovi la presenza di un museo, di un polo universitario e di edilizia residenziale pubblica. Il piano si venne attuando, sia pur con inciampi e lentezze⁴⁰. Fondamentale fu la scelta della Facoltà di Architettura di insediarsi nel nuovo polo universitario, recandovi una massa giornaliera di giovani frequentatori che contribuirono anche a lanciare il quartiere come cuore della *movida* notturna genovese; non meno importante la progressiva attuazione dell'insediamento residenziale alla quale hanno partecipato operatori sia pubblici sia privati, garantendo una certa *mixité* sociale.

Finalmente il PRG del 1980 compì le sue scelte (che saranno confermate e affinate nel PRG del 2000) in coerenza con il principio di conservazione della città antica e definì il quadro delle tutele: perimetrò una vasta zona A che inglobava quanto resta dei tessuti urbani di Antico Regime nella città centrale e individuava come zone A i numerosi centri storici minori e nuclei storici della conurbazione; inoltre riconobbe il valore storico delle porzioni residue di paesaggio rurale. Ma affinché si passasse da sporadiche iniziative di recupero all'avvio di un processo tale da rivitalizzare ampie porzioni della città antica occorreva lo stimolo di un intervento eccezionale⁴¹.

L'occasione arrivò nel 1992, con le manifestazioni per il cinquecentesimo anniversario della scoperta dell'America: seppure a fatica, la città⁴² riuscì a produrre un progetto di riuso che lo Stato finanziò e che prevedeva di realizzare un'esposizione internazionale su aree dismesse del porto antico dove allocare musei, sale convegni, attività di svago, ristorazione e ricettive⁴³.

I vasti spazi portuali aperti al pubblico diedero ai quartieri centrali uno sfogo sul mare mai avuto; inoltre, grazie alla realizzazione di un Acquario che anche dopo la chiusura dell'Expo continuò ad attirare numerosi visitatori, Genova poté iniziare a proporsi come meta turistica in grado di offrire al pubblico il grande patrimonio di uno dei centri storici più notevoli d'Europa per dimensione, originalità degli ambienti, complessità delle stratificazioni, varietà e ricchezza di beni culturali⁴⁴.

L'abbinamento di nuova qualità residenziale ed economia turistica, pur richiedendone il difficile equilibrio, ha rappresentato un forte motore di nuovo sviluppo urbano e ha fatto sì che il principio del recupero sia stato accettato da tutti i cittadini e da tutte le parti sociali e politiche; e che, quindi, abbia sostanzialmente tenuto, anche se con rallentamenti e incertezze sul da farsi nel prosieguo.

⁴⁰ È stato inaugurato nel 2013 un polo scolastico e terminato nel 2021 un edificio residenziale che sono andati ad occupare gli ultimi dei lotti liberi nel quartiere, in quanto risultanti da demolizioni conseguenti ai bombardamenti aerei della Seconda guerra mondiale.

⁴¹ L. BISIO, R. BOBBIO, *Gestione dei Grandi Eventi e strategie di riqualificazione urbana a Genova*, in P. N. Imbesi (cur.), *Governare i Grandi Eventi. L'effetto Pulsar e la pianificazione urbanistica*, Roma, 2004.

⁴² Qui uso il termine in senso collettivo per riferirmi al fatto che l'Expo genovese del 1992 fu il risultato di un'azione corale, in quanto non solo era basata sull'intesa tra Comune, Regione e Autorità portuale (che fin dal 1985 avevano istituito una Commissione tripartita con l'incarico di studiare le possibilità di riuso del Porto Antico e di una sua integrazione con il centro storico) ma ebbe da molti cittadini contributi di idee, volontà, iniziative imprenditoriali.

⁴³ Il progetto adatta alla situazione genovese il modello dei *Waterfront* realizzati qualche anno prima o allora in corso di realizzazione in diverse città-porto straniere, soprattutto negli USA (Boston, New York, Baltimora, San Francisco, etc.) ma anche in Europa (Londra, Oslo, Amburgo, etc.).

⁴⁴ Tuttavia, neppure la vicenda Expo è priva di ombre. Anche se alcune demolizioni previste dal progetto iniziale furono cassate, nulla poterono gli interventi di alcuni studiosi (in primis Edoardo Benvenuto, preside della Facoltà di Architettura, e Tiziano Mannoni, originalissima figura di archeologo e studioso delle culture materiali, cfr. nota 47) per evitare la distruzione del porto medievale, reperto di eccezionale valore, che fu sventrato per il passaggio del tunnel di attraversamento veicolare della zona.

Certamente se la spinta del 1992 non si è esaurita, anzi ha successivamente trovato nuovo slancio, è perché nei primi anni del nuovo millennio è stato sviluppato un programma di recupero che sfruttava le occasioni offerte da nuovi finanziamenti statali straordinari⁴⁵. La coerenza e la sagacia di tale programma si devono in gran parte a Bruno Gabrielli, architetto e docente di urbanistica all'ateneo genovese, già allievo e collaboratore di Giovanni Astengo, nonché suo successore alla presidenza dell'ANCSA⁴⁶. Gabrielli perseguì l'idea di un'urbanistica "puntuale", un'azione di recupero che partiva da manutenzioni straordinarie degli spazi pubblici, consistenti nell'ammodernamento delle reti di urbanizzazione e nel rifacimento delle pavimentazioni stradali cui seguirono la pedonalizzazione dei principali assi stradali del centro storico, in connessione con provvedimenti volti a favorire l'intervento di recupero dei privati (ad esempio, finanziamenti e agevolazioni per il restauro o il ripristino delle facciate affrescate o comunque dipinte a vivaci colori, una caratteristica distintiva della città di Genova)⁴⁷.

In questo quadro di iniziative si collocò la candidatura di Genova a componente del Patrimonio mondiale Unesco, basata sul riconoscimento del valore universale del sistema delle Strade Nuove e dei Palazzi dei Rolli⁴⁸. L'iscrizione nella lista dei siti Unesco, conseguita nel 2006, ha consolidato l'immagine di Genova come città d'arte e ne ha corroborato il successo di meta turistica internazionale, coronando mezzo secolo di studi, politiche, piani e progetti volti alla salvaguardia del centro storico.

Va infatti ricordato che il processo di recupero del centro storico genovese ha conseguito risultati non solo grazie all'affermarsi di una linea culturale e politica che ha saputo vedere nella città antica un potenziale elemento di sviluppo, oltre che un valore culturale da tutelare, ma perché è stato fondato e si è nutrito di un lungo e costante lavoro di ricerca e sperimentazione, formazione e divulgazione che ha le sue radici in città, siccome è possibile individuare le tracce di una "Scuola genovese" costituita da studiosi che furono negli stessi anni docenti presso la locale Facoltà di Architettura ed ebbero occasioni di collaborare e condividere posizioni culturali⁴⁹.

Con questo richiamo, che ritengo doveroso, alla necessità di fondare le politiche di recupero sulla conoscenza, oltre che svilupparle secondo strategie compatibili con il contesto, termino il mio resoconto del caso esemplare genovese, anche perché negli ultimi anni, complici crisi economiche e opacità di vedute politiche, questa esemplarità sembra essere venuta meno. Oggi l'azione di recupero attraversa una fase nuovamente problematica della quale sono evidenti alcuni aspetti⁵⁰ ma sulla quale il giudizio richiederà tempi più lunghi.

⁴⁵ Ne furono occasione l'accoglienza da parte della città di un incontro dei G8 nel 2001 e la sua nomina a Città europea della cultura per l'anno 2004.

⁴⁶ G. Lombardini, V. Scelsi (curr.), *Bruno Gabrielli*. Città e Piani, Milano, 2018.

⁴⁷ Occorre ricordare che i progetti di Gabrielli si poterono portare avanti grazie all'azione amministrativa e alle politiche perseguite dal Sindaco pro tempore, Giuseppe Pericu, che l'aveva chiamato a ricoprire il ruolo di assessore al centro storico; B. Gabrielli, R. Bobbio (curr.), *Genova, un piano strategico di natura operativa e i suoi esiti*, in *Urbanistica* 126, 2005.

⁴⁸ Tra la metà del XVI e il XVIII secolo si realizzarono a Genova strade fiancheggiate da sequenze di palazzi monumentali, secondo modelli urbanistici tipici del Rinascimento italiano; mentre il sistema dei Rolli prevedeva che le personalità in visita ufficiale alla Repubblica di Genova venissero ospitate in palazzi nobiliari iscritti in una lista organizzata per categorie di pregio.

⁴⁹ Oltre a Bruno Gabrielli occorre ricordare almeno Ennio Poleggi, le cui ricerche sui processi di costruzione della città attraverso l'esame dei documenti portarono alla "riscoperta" delle Strade Nuove e dei Palazzi dei Rolli; Tiziano Mannoni, che sviluppò con l'archeologia del costruito una nuova disciplina per la quale definì apposti metodi di analisi (cfr. nota 43); Gianni V. Galliani, che attraverso lo studio delle strutture degli edifici antichi, considerati nella loro individualità, promosse la conservazione della materialità e integrità fisica del singolo edificio, in quanto organismo custode di una particolare concezione strutturale; Paolo Torsello, che sviluppò metodologie di rilievo innovative, divenute indispensabili per un'analisi scientifica dell'architettura storica.

⁵⁰ Aggiornamenti sullo stato del centro storico di Genova e sulle politiche seguite di recente: R. Bobbio, S. F. Musso (curr.), *Centro storico. Problemi e prospettive*. Genova, Bergamo, 2020.

Eliana Carrara

Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari

SOMMARIO: 1. Firenze nel Quattrocento: dall'istituzione del catasto nel 1427 alla politica di espansione edilizia di Lorenzo il Magnifico. – 2. Leon Battista Alberti e il *De re aedificatoria*: «la città è come una grande casa, e la casa a sua volta una piccola città». – 3. Dalle rappresentazioni della 'città ideale' alla pianificazione urbanistica: i casi di Pienza e di Ferrara. – 4. Roma nel Cinquecento: dalla committenza di papa Leone X a Michelangelo architetto e urbanista durante il pontificato di Paolo III Farnese. – 5. Il volgarizzamento del *De re aedificatoria* di Leon Battista Alberti nella Firenze di Cosimo I: i progetti del duca e gli interventi di Vasari.

1. *Firenze nel Quattrocento: dall'istituzione del catasto nel 1427 alla politica di espansione edilizia di Lorenzo il Magnifico.*

Nel suo *Zibaldone*, iniziato nel 1457 e redatto nel corso del ventennio successivo, Giovanni di Paolo Rucellai (1403-1481) ebbe ad osservare: «Due cose principali sono quelle che gli uomini hanno in questo mondo: la prima lo 'ngienerare; la seconda l'edificare. Ma san Bernardo dice che si debbe edificare più per neciessità che per volontà, perché edificando la volontà non manca, ma cresce»¹.

Le considerazioni espresse dal nobile fiorentino, suocero di Nannina de' Medici, la sorella di Lorenzo il Magnifico (1449-1492) nonché committente dello stesso Alberti², ben documentano la febbrile attività edilizia coeva, su cui ha soffermato la propria attenzione Richard Goldthwaite. Lo storico dell'economia americano nel suo fortunato volume, apparso nel 1980 e prontamente tradotto in italiano, utilizzava infatti il passo di Rucellai per illustrare quella considerevole domanda di nuove costruzioni che stette alla base del rinnovamento urbano fiorentino avvenuto nella seconda metà del Quattrocento³, e determinato, a suo dire, dall'istituzione di un innovativo

¹ Si cita da GIOVANNI DI PAGOLO RUCELLAI, *Zibaldone*, a cura di G. Battista, Firenze, 2013, 193 (c. 83vA); sulla figura e l'opera del nobile fiorentino, oltre all'*Introduzione* della studiosa in RUCELLAI, *Zibaldone*, cit., e alla 'voce' Rucellai, Giovanni, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 89, 2017, rimane fondamentale la raccolta di studi *Giovanni Rucellai ed il suo Zibaldone*, 2 voll., London, Warburg Institute, 1981.

² Alberti fu autore con ogni evidenza del disegno della facciata del Palazzo Rucellai, poi realizzata da Bernardo Rossellino (architetto allievo e collaboratore di Alberti, su cui avremo modo di tornare: cfr. *infra*, paragrafo 3) in una serie di interventi a partire dalla metà degli anni Cinquanta del Quattrocento: cfr. B. PREYER, *The Rucellai Palace*, in *Giovanni Rucellai ed il suo Zibaldone*, cit., II, 153-225, e si veda anche la [scheda](#) di C. PAOLINI, *Palazzo Rucellai*; sempre all'Alberti spetta il progetto della Loggia di Palazzo Rucellai, compiuta fra il 1463 e il 1466: cfr. C. PAOLINI, *Loggia Rucellai*, in [Rep. architetture civili di Firenze](#). Sul tempio Rucellai si rimanda ad A. BELLUZZI, *La cappella Rucellai e il tempio del Santo Sepolcro*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, Atti dei convegni internazionali del Comitato nazionale VI centenario della nascita di Leon Battista Alberti (Firenze, Rimini, Mantova, 12-16 ottobre 2004), Firenze, 2009, 103-134, e a R. PACCIANI, *Signorili amplitudini ... a Firenze. La cappella Rucellai alla Badia di S. Pancrazio e la Rotonda della Ss. Annunziata: architettura, patronati, rituali*, in *Leon Battista Alberti. Architetture*, cit., pp. 135-179. Sulla facciata di S. Maria Novella, compiuta entro il 1470, cfr. R. PACCIANI, *La facciata di Santa Maria Novella*, in *Leon Battista Alberti e l'architettura*, M. Bulgarelli, A. Calzona, M. Ceriana, F.P. Fiore (curr.), Cinisello Balsamo (Mi), 2006, 380-391 e M. BULGARELLI, *Leon Battista Alberti 1404-1472. Architettura e storia*, Milano, 2008, 51-65.

³ Cfr. R.A. GOLDTHWAITE, *La costruzione della Firenze rinascimentale. Una storia economica e sociale*, Bologna, 1984, 125-126 (il volume era apparso presso The John Hopkins University Press con il titolo seguente: *The Building of Renaissance Florence. An Economic and Social History*). Lo studioso è autore anche dell'ampio saggio *The*

sistema di tassazione. La creazione del catasto, avvenuta nel 1427⁴, segnò l'inizio di un più meticoloso sistema di riscossione delle tasse e pure di un accurato organo di controllo della ricchezza privata che, non potendo più eludere le maglie del fisco cittadino, trovò come unica via di salvaguardia proprio l'edificazione di sontuose dimore, dal momento che le abitazioni personali in cui si risiedeva erano esenti dall'imposizione fiscale⁵. Ne è esempio lampante l'intensa attività edilizia, e di prestigio, che caratterizzò la condotta politica dello stesso Cosimo de' Medici (1389-1464)⁶, come ebbe a ricordare il nipote Lorenzo il Magnifico nei suoi *Ricordi* indirizzati ai propri figli: «Grande somma di danari truovo che abbiamo spesi dall'anno 1434 in qua. Come appare per un quadernuccio di quarto di foglio, da detto anno 1434 a tutto 1471 si vede somma incredibile, perché ascende a fiorini 663.775 e ½, tra limosine, muraglie e gravezze, senza l'altre spese, di che non voglio dolermi, perché quantunque molti giudicassono averne una parte in borsa, io giudico esser grande lume allo Stato nostro e paiommi ben collocati, e sonone molto bene contento»⁷.

Ed ancora più ambiziosa fu la politica immobiliare dello stesso Lorenzo, che prevede un ampio intervento di nuova urbanizzazione, con le forme di una vera e propria lottizzazione, nella zona posta ad est della chiesa della Ss. Annunziata e, all'altezza del nono decennio del Quattrocento, caratterizzata da ampie distese poderali⁸, come ricordava pure l'oppositore medico Giovanni Cambi (1458-1525) in un passo delle sue *Istorie* relativo all'anno 1491: «Dal mese d'aghosto di detto anno [1491] Lorenzo di Piero di Choximo de Medici chomprò dall'Arte del Chambio cierti terreni hovero dallo Spedale de' Nocienti, e chominciò e fecie una via che si muove dallo Spedale de' Nocienti di sulla piazza di S. Maria de Servi e va insino a Ciestello, et chominciò affarvi murare chase e le prime 4 si feciono a mezzo detta strada insù 4 chanti, che uno verso Horbatello e l'altro verso la Porta a Pinti e missevisi l'arme de l'Arte del Chambio, di che detto Lorenzo voleva ch'elle fussino, e finironsi a suo tempo, e apiggiolle, e beato a quello che stava per le chase a pigione, vi poté tornare per fare piacere a Lorenzo detto, e dipoi voleva quella entrata di quelle pigione darla all'Arte, cioè le chase, e pigliarne altante possessioni di beni immobili che aveva detta arte, che ve n'era parecchi erono state lasciate da' sua antinati della chaxa de' Medici per fare cierti leghati di limoxine et altro»⁹.

Il progetto avviato venne interrotto dalla scomparsa del Magnifico ma è da rilevare come lo storico, non certo partigiano di Casa Medici, avvertisse che: «Di che su bello disegno, e facevansi tre bene chontenti; prima lui [Lorenzo], secondo il popolo, che stava a pigione, terzo, l'arte

Economy of Renaissance Florence, Baltimore, 2009 (trad. it. *L'economia della Firenze rinascimentale*, Bologna, 2013).

⁴ GOLDTHWAITE, *La costruzione*, cit., 124-125.

⁵ Come ben spiegato dalla [documentazione](#) raccolta da D. HERLIHY - CH. KLAPISCH-ZUBER, *Nota dei codici dell'archivio dei dati del Catasto di Firenze del 1427-29*.

⁶ Si vedano in particolare A.D. FRASER JENKINS, *Cosimo de' Medici's Patronage of Architecture and the Theory of Magnificence*, in *Journal of Warburg and Courtauld Institutes*, XXXIII, 1970, 162-170 e D.V. KENT, *Cosimo de' Medici and the Florentine Renaissance: the Patron's Oeuvre*, New Haven, 2000 (trad. it. *Il committente e le arti. Cosimo de' Medici e il Rinascimento fiorentino*, Milano, 2005).

⁷ Si cita da LORENZO DE' MEDICI, *Opere*, T. Zanato (cur.), Torino, 1992, XXXIX; il passo è menzionato anche da E.H. GOMBRICH, *Il mecenatismo dei primi Medici*, in IDEM, *Norma e forma. Studi sull'arte del Rinascimento*, Torino, 1973, 51-83: 56 (trad. it. di *Norm and Form. Studies in the Art of Renaissance*, London, 1966, 35-57) e da I. WALTER, *Medici, Lorenzo de'*, in [Treccani online](#), 73, 2009.

⁸ In merito si rimanda a C. ELAM, *Lorenzo's Architectural and Urban Policies*, in *Lorenzo il Magnifico e il suo mondo*, atti del Convegno Internazionale di Studi (Firenze, 9-13 giugno 1992), G.C. GARFAGNINI (cur.), Firenze, 1994, 357-384 e a E. FERRETTI, *La Sapienza di Niccolò da Uzzano: l'istituzione e le sue tracce architettoniche nella Firenze rinascimentale*, in [Annali di Storia di Firenze](#), IV, 2009, 89-149: 95.

⁹ Si cita da C. ELAM, *Lorenzo de' Medici and the Urban Development of Renaissance Florence*, in *Art History*, I/1, 1978, 43-66: 59 nota 10. Il passo è menzionato e commentato pure da M. TAFURI, *Strategie di sviluppo urbano nell'Italia del Rinascimento*, in *D'une ville à l'autre. Structures matérielles et organisation de l'espace dans les villes européennes (XIII^e-XVI^e siècle)*, Actes du colloque de Rome (1^{er}-4 décembre 1986), sous la direction de J.-C. Maire Vigueur, Rome, École Française de Rome, 1989, 323-364: 326.

ch'arebbe auto e danari per fare e lasci, e non sutogli tolte da' ciptadini come sono, ed era adornamento della ciptà»¹⁰.

L'avveduta strategia politica laurenziana seppe, dunque, servirsi anche della pianificazione urbana per accrescere Firenze e per insediare appartenenti del ceto popolare in un'area allora ancora poco abitata, unendo al proprio interesse personale quello di una fascia più ampia della popolazione, nella logica di un generale miglioramento delle condizioni di vita cittadina¹¹.

2. *Leon Battista Alberti e il "De re aedificatoria": «la città è come una grande casa, e la casa a sua volta una piccola città»*¹².

Al momento della morte, avvenuta il 25 aprile del 1472 a Roma, Leon Battista Alberti lasciava la sua opera più ambiziosa, il *De re aedificatoria*, ancora manoscritta¹³. Il testo, redatto in latino, venne pubblicato solo nel 1485 nella Firenze laurenziana grazie al diretto interessamento del Poliziano, che stilò la lettera elogiativa dell'autore con cui si apre il volume *in folio*, indirizzata al Magnifico¹⁴.

Il trattato, sulla falsariga del modello vitruviano, si snoda in dieci libri: i primi tre sono dedicati alla scelta del terreno, dei materiali e delle fondazioni; il quarto e il quinto ai vari tipi di edifici in rapporto alla loro destinazione pratica; il sesto è incentrato sugli ornamenti delle architetture; il settimo, l'ottavo e il nono, invece, si occupano dei templi, degli edifici pubblici e privati; il decimo, infine, del restauro architettonico e dell'idraulica¹⁵.

¹⁰ C. ELAM, *Lorenzo de' Medici*, cit., 59 nota 10; TAFURI, *Strategie*, cit., 326.

¹¹ Si rinvia a M. TAFURI, *Ricerca del Rinascimento: principi, città, architetti*, Torino, 1992, 90, che sottolineava come il 27 maggio 1489 fosse stata emanata una legge che «prevedeva [...] un'esenzione per quarant'anni dalle tasse per le case costruite o iniziate entro il quinquennio», in modo da «incrementare gli immobili di affitto, per far fronte alla nuova spinta demografica».

¹² Si cita da L.B. ALBERTI, *L'architettura [De re aedificatoria]*. Testo latino e traduzione a cura di G. Orlandi. Introduzione e note di P. Portoghesi, 2 voll., Milano, 1966, I, 64 (a 65 corre il testo latino). La stretta relazione fra città e abitazione, presente nel capitolo IX del libro I, è ripetuta da Alberti anche nel libro V, capitolo II e XIV: ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, pp. 338 e 398 (a 339 e 399 l'originale in latino); i passi sono citati e commentati anche da F. CHOAY, *Il De re aedificatoria e l'istituzionalizzazione della società, ovvero: lezioni da una traduzione*, in EADEM, *Del destino della città*, A. MAGNAGHI (cur.), Firenze, 2008, 52-74: 59.

¹³ Cfr. A. MODIGLIANI, *Per la datazione del De re aedificatoria. Il codice e gli archetipi dell'Alberti*, in *Albertiana*, XVI, 2013, 91-110: 99, che così sintetizza la questione: «[...] occorre considerare il *De re aedificatoria* un *work in progress* che si estende per circa un ventennio, dal pontificato di Niccolò V (1447-55) fino agli inizi di quello di Sisto IV (1471-1484)». E si vedano anche S. FIASCHI, *Una copia di tipografia finora sconosciuta: il Laurenziano Plut. 89 sup. 113 e l' "editio princeps" del "De re aedificatoria"*, in *Rinascimento*, s. II, 41, 2001, 267-284 e C. BIANCA, *La diffusione della stampa e la nascita della filologia*, in *Acta Conventus Neo-Latini Monasteriensis*, Proceedings of the Fifteenth International Congress of Neo-Latin Studies (Münster 2012), edited by A. Steiner-Weber and K.A.E. Enenkel, Leiden-Boston, Brill, 2015, 3-17: 10.

¹⁴ Sulla lettera si sofferma MODIGLIANI, *Per la datazione*, cit., 98; sull'*humus* culturale in cui venne pubblicato il testo albertiano da parte dello stampatore Niccolò di Lorenzo Alemanno cfr. inoltre L. BOSCHETTO, *Incrocicare le fonti: archivi e letteratura. Rileggendo la lettera di Leon Battista Alberti a Giovanni di Cosimo de' Medici, 10 aprile [1456?]*, in *Medioevo e Rinascimento*, 17/ n.s. 14, 2003, 243-264: 246-247; E. FERRETTI, *Prophecies and Ruins: Architectural Sources for Leonardo's "Adoration of the Magi"*, in *I Tatti Studies in the Italian Renaissance*, 23/2, 2020, 273-302: 276 e nota 6.

¹⁵ Il testo della *princeps* è consultabile in [Architectura](#); per una presentazione, a cura di P. Roccasecca, dell'opera e dell'edizione *ibid.*; cfr. inoltre L. MIOTTO, *Leon Battista Alberti e la città*, in *La città ideale, l'utopia del Rinascimento a Urbino*, catalogo della mostra (Urbino, Galleria Nazionale delle Marche, 6 aprile-8 luglio 2012), A. MOCHI, M.R. VALAZZI (cur.), Milano, 2012, 248-253 (a 254-255 la scheda sul Codice Urbinate Latino 264 della Biblioteca Apostolica Vaticana, una copia del *De re aedificatoria* realizzata per volere del Duca Federico da Montefeltro). Sul titolo, che si differenzia volutamente dal trattato latino, redatto dall'architetto e teorico vissuto nel I

Nei lunghi anni trascorsi a Roma, fin dal primo soggiorno a partire dal 1432 e poi più stabilmente dal 1444, l'Alberti ebbe modo di conoscere profondamente l'Urbe e di osservare, se non di assecondare, le strategie urbane messe in atto durante il papato di Niccolò V (1447-1455), cui spetta il merito di aver tentato una vera e propria *renovatio Romae*¹⁶.

Il IV libro del *De re aedificatoria* rispecchia tali problematiche e si pone ripetutamente la questione del rapporto fra le dimensioni degli edifici, in particolare quelli pubblici, e gli spazi cittadini da essi occupati, come testimonia il III capitolo: «Inoltre gli antichi affermano che la città è come una nave, che deve avere tali dimensioni da non ondeggiare, se vuota, né essere insufficiente, se piena. Altri la preferivano stipata, reputandola più sicura [...]. Qui, tuttavia, mi atterrei all'antica massima: il tutto, come il niente, è troppo; e se mi toccasse scegliere tra i due opposti errori, preferirei seguire la via che mi desse eventualmente il mezzo per accogliere comodamente in città un maggior numero di abitanti, piuttosto che quella che mi facesse dare un asilo non decoroso ai cittadini già presenti. Occorre poi tener presente che una città non è destinata solo ad uso d'abitazione; dev'essere bensì tale che in essa siano riservati spazi piacevolissimi e ambienti sia per le funzioni civiche sia per le ore di svago in piazza, in carrozza, nei giardini, a passeggio, in piscina etc.»¹⁷.

Alberti riflette ugualmente (libro IV, capitolo V) sul ruolo e sull'importanza della rete viaria, specie quando si snodi in città, perché in stretta relazione con la qualità della vita dei suoi abitanti, soprattutto nei momenti di maggiore pericolo quale l'irruzione di truppe nemiche: «Quando si giunge in una città, se questa è famosa e potente esigerà strade diritte e molto ampie, confacenti al suo decoro e alla sua dignità. [...] Scrive Tacito che, quando Nerone allargò le vie a Roma, la città divenne più calda e perciò stesso meno salubre. In altre città l'aria è più cruda dove le vie sono più strette; ciò non avviene a Roma, dove anche d'inverno le vie sono illuminate permanentemente dal sole. Inoltre, la strada a curve sarà sempre ombreggiata, anche d'estate; e d'altra parte non vi sarà casa ove non giunga la luce del giorno. Mai vi mancheranno brezze, le quali, da qualunque parte vengano, troveranno sempre un passaggio diretto e agevole. Né vi sarà pericolo di venti nocivi, che verrebbero subito respinti dai muri frapposti. Infine, se vi penetrasse il nemico, si troverebbe in gravi difficoltà, potendo essere colpito di fronte, di fianco e da tergo. [...] Sarà bene che vi siano anche vie più strette, non però troppo prolungate, bensì tali da esaurirsi alla prima trasversale che incontrano, ed aventi lo scopo non tanto di passaggi pubblici aperti al traffico, ma piuttosto di dar modo di raggiungere una casa situata di fronte. Ciò contribuirà a migliorare l'illuminazione delle case, e impedirà al nemico di scorrere a suo piacimento la città»¹⁸.

Ad apertura del libro successivo, il V, l'architetto e trattatista fiorentino passa a considerare nel I capitolo le tipologie delle private abitazioni, partendo ancora una volta dalla loro relazione con il tessuto urbano, in una visione complessiva di stretto rapporto del singolo edificio con l'insieme di cui esso fa parte: «La divisione di una città si attua nel modo più conveniente costruendovi un muro. Questo, a mio parere, non va condotto in direzione trasversale rispetto alla pianta, come un

secolo a. C. (su cui si rimanda al profilo tracciato da P. CLINI, *Marco Vitruvio Pollione*, in [Centro studi vitruviani](#)) si veda l'attenta analisi di CHOAY, *Il De re aedificatoria e l'istituzionalizzazione*, cit., 58-59.

¹⁶ Cfr. C.W. WESTFALL, *L'invenzione della città. La strategia urbana di Nicolò V e Alberti nella Roma del '400*, Roma, NIS, 1984 (trad. it di IDEM, *In This Most Perfect Paradise*, The Pennsylvania State University, 1974), e in particolare l'Introduzione di M. TAFURI, 13-39; TAFURI, *Ricerca del Rinascimento*, cit., 34-88; G. SIMONCINI, *Nicolò V, 1447-1455*, in IDEM, *Roma. Le trasformazioni urbane nel Quattrocento. I. Topografia e urbanistica da Bonifacio IX ad Alessandro VI*, Firenze, 2004, 99-141, e A. MODIGLIANI, *Roma al tempo di Leon Battista Alberti (1432-1472)*. Disegni politici e urbani, Roma, Roma nel Rinascimento, 2019, 161-184.

¹⁷ Si cita dall'ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 288 e 290 (a 289 e 291 corre il testo latino). Il passo è citato e commentato anche da R. PAVIA, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, Milano, 1994, 19 nt. 22.

¹⁸ L.B. ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 304, 306 e 308 (testo latino a 305, 307 e 309); cfr. PAVIA, *L'idea di città*, cit., 21, che a proposito del brano scrive: «Circa gli indirizzi progettuali per l'edificazione della città, l'atteggiamento di Alberti è esplicitamente pragmatico».

diametro, bensì in forma di cerchio all'interno di un cerchio più grande. Difatti i cittadini abbienti, desiderosi di larghi spazi, acconsentiranno di buon grado ad abitare al di fuori della prima cinta, lasciando volentieri il centro col macello, le officine e le botteghe ai venditori di commestibili presso il foro; e la città sarà più sicura e tranquilla se i maggiorenti saranno divisi dalla turba sfaccendata [...] dei pollivendoli, macellai, cuochi e altrettali. [...] Il tipo di casa trae la sua origine – secondo la opinione comune – dalla necessità. Alcune parti, tuttavia, avrebbero in sé solo ragioni di comodità, ma le consuetudini di vita han fatto sì che bisognasse in ogni caso considerarle indispensabili. Tali sono i portici, i viali per il passeggio e per le carrozze, etc. Sicché non staremo a fare distinzioni soverchie, trattando separatamente gli elementi 'necessari' da quelli solo 'convenienti', dal momento che la tecnica architettonica non lo richiede. Ci limiteremo a chiarire che nelle case, così come nelle città, vi sono parti frequentate da tutti, altre riservate a pochi, altre infine alle singole persone»¹⁹.

Nel capitolo seguente, il II, Alberti mette ben in evidenza le caratteristiche distinte e diverse che devono essere possedute dalle abitazioni destinate a figure che svolgano un ruolo pubblico di prestigio e di comando rispetto a quelle del comune cittadino: «Gli elementi testé chiariti sono comuni alle abitazioni dei principi e dei privati cittadini. La differenza fondamentale tra i due tipi di case consiste in ciò, che ognuno è caratterizzato da una propria intrinseca natura: i palazzi principeschi, che devono servire a un gran numero di persone, si distingueranno per il numero delle stanze e l'ampiezza degli ambienti; mentre nelle case abitate da pochi individui o da singoli dovrà scontare più la bontà della fattura che la grandezza. Altre differenze: nelle abitazioni principesche, destinate a molta gente, anche le parti riservate a singole persone devono spirare un'aria di regalità, poiché sempre nelle case dei re vi è gran folla; nelle case private anche le parti frequentate da molti sarà bene che si costruiscano in modo da mostrare che, con esse, il capofamiglia non ha fatto altro che provvedere alle proprie necessità»²⁰.

La notazione finale dell'Alberti, con la decisa sottolineatura dell'importanza di non eccedere nelle dimensioni e nell'ornato delle abitazioni patrizie, che ricade sulla responsabilità dei singoli committenti, non potrebbe meglio illustrare l'evidente contrasto fra le scelte in materia di costruire compiute dalle due più importanti famiglie fiorentine nel corso del XV secolo. Laddove Cosimo il Vecchio scelse per il suo nuovo palazzo familiare il progetto proposto da Michelozzo²¹, giudicando «troppo sontuoso e magnifico» e capace di «recargli fra i suoi cittadini piuttosto invidia che grandezza e ornamento per la città, o comodo in sé» quello presentatogli da Brunelleschi²², Luca Pitti diede avvio a un cantiere monumentale che travolse con i suoi costi²³, rivelatisi insostenibili, le proprie sorti e quelle dei suoi discendenti, costretti all'altezza del 1550 a vendere

¹⁹ L.B. ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 334, 336 e 338 (testo latino a 335, 337 e 339); il passo è citato M. FANTONI, *Il potere dello spazio. Principi e città nell'Italia dei secoli XV-XVII*, Roma, 2002, 88.

²⁰ L.B. ALBERTI, *L'architettura*, cit., I, 340 e 342 (testo latino a 341 e 343); sull'importanza del brano si è soffermato CH. THOENES, "Il carico imposto dall'economia". *Appunti su committenza ed economia dai trattati di architettura del Rinascimento (1990)*, in IDEM, *Sostegno e adornamento. Saggi sull'architettura del Rinascimento: disegni, ordini, magnificenza*, Milano, 1998, 177-185: 178-179.

²¹ Sull'edificio, i cui lavori vennero avviati a partire dal 1444, si rimanda, oltre alla scheda redatta da C. PAOLINI, *Palazzo Medici Riccardi*, in, a E. FERRETTI, *The Medici Palace, Cosimo the Elder, and Michelozzo: A Historiographical Survey*, in *A Renaissance Architecture of Power. Princely Palaces in the Italian Quattrocento*, S. Beltramo, F. Cantatore, M. Folini (cur.), Leiden-Boston, 2016, 263-289.

²² Il passo corre nella redazione giuntina delle *Vite* di Giorgio Vasari, stampata a Firenze nel 1568: cfr. *Le Vite de' più eccellenti pittori scultori e architettori nelle redazioni del 1550 e 1568*, testo a cura di R. Bettarini. Commento secolare e indici a cura di P. Barocchi, 6 voll., Firenze, 1966-1987, III, 230; per un inquadramento del brano vasariano mi si permetta il rimando a E. CARRARA, *Vasari e l'architettura. Una riflessione storiografica tra teoria e pratica di cantiere*, Firenze, i.c.s., 101.

²³ Sull'imponente costruzione, avviata verso il 1457 da Luca Fancelli su progetto di Filippo Brunelleschi, si veda la scheda redatta da C. PAOLINI, *Palazzo Pitti*, in [Rep. architetture civili di Firenze](#).

l'edificio, tuttora *in fieri*, alla Duchessa Eleonora di Toledo, che lo acquisì con i proventi della sua ricchissima dote²⁴.

3. *Dalle rappresentazioni della 'città ideale' alla pianificazione urbanistica: i casi di Pienza e di Ferrara.*

L'eco indiscutibile della trattatistica albertiana dovette lambire anche la produzione pittorica coeva, che sembra farsi tramite di nuove proposte di carattere urbanistico, come ben testimoniano tre tavole, realizzate entro il nono decennio del Quattrocento²⁵.

La più nota, conservata nella Galleria Nazionale delle Marche di Urbino e databile fra il 1480 e il 1490, presenta una vasta piazza, circondata da due ali di palazzi ed abitazioni più modeste, al cui centro, e in primo piano, è posto un imponente tempio a pianta circolare, erede della tradizione classica²⁶.

Reca, invece, una datazione riferibile al 1480-1484, il dipinto posseduto dal Walters Art Museum di Baltimora: esso presenta un'ampia quinta architettonica sullo sfondo, che converge in un arco trionfale all'antica mentre in primo piano una fontana troneggia nel largo spiazzo delimitata da quattro colonne con figure femminile abbigliate anch'essa all'antica e raffiguranti virtù²⁷.

Leggermente più tarda (ca. 1490) è la terza tavola, custodita nella Gemäldegalerie degli Staatliche Museen di Berlino e ricondotta in anni recenti al pittore senese Pietro di Francesco degli Orioli, dopo essere già stata attribuita a Francesco di Giorgio: in primissimo piano si snoda in orizzontale un porticato con colonne e archi all'antica, che si apre ortogonalmente su una via, lastricata in marmo e costeggiata da palazzi, che con una decisa infilata prospettica conduce verso una distesa marina su cui veleggiano alcuni velieri²⁸.

Nella nuova organizzazione e razionalizzazione tutta quattrocentesca degli spazi, ivi compresi quelli urbani²⁹, occupa un ruolo di spicco il vasto intervento programmatico voluto da Enea Silvio

²⁴ Sull'acquisizione del palazzo da parte di Eleonora e sui primi lavori avviati per suo volere si rinvia a E. FERRETTI, *Palazzo Pitti 1550-1560. Precisazioni e nuove acquisizioni sui lavori di Eleonora di Toledo*, in *Opus Incertum*, I, 2006, 45-55; cfr. inoltre B. EDELSTEIN, *Eleonora di Toledo e la gestione dei beni familiari: una strategia economica?* in *Donne di potere nel Rinascimento*, L. Arcangeli e S. Peyronel (cur.), Roma, 2008, 743-764.

²⁵ Sulla loro probabile destinazione d'uso originaria come spalliere o parte del rivestimento ligneo di una stanza si rimanda a R. KRAUTHEIMER, *Le tavole di Urbino, Berlino e Baltimora riesaminate*, in *Rinascimento da Brunelleschi a Michelangelo. La rappresentazione dell'architettura*, catalogo della mostra (Venezia, Palazzo Grassi, 31 marzo-6 novembre 1994), H. Millon, V. Magnago Lampugnani (cur.), Milano, Bompiani, 1994, 233-258: 233, e ad A. MARCHI, *Le 'città ideali'*, in *La città ideale, l'utopia del Rinascimento a Urbino*, cit., 104-109 (a 110-127 le schede dedicate alle tre tavole, e in particolare a 110-117 quella di Urbino, a 118-123 quella di Baltimora e nelle successive 124-127 il dipinto di Berlino). Per il rapporto con il lessico architettonico dell'epoca si vedano anche CH. L. FROMMEL, *Le tavole di Berlino, di Urbino e di Baltimora*, in IDEM, *Architettura e committenza da Alberti a Bramante*, Firenze, 2006, 337-366, e M. BULGARELLI, *L'architettura nelle tavole prospettiche*, in *La città ideale, l'utopia del Rinascimento a Urbino*, cit., 64-81.

²⁶ Sul dipinto, dalla forma oblunga (cm 67,7 x 239,4), come i successivi, e già attribuito all'architetto Luciano Laurana, il realizzatore di Palazzo Ducale, si veda la scheda presente nella [pagina online del Museo](#).

²⁷ Sull'opera (77,4 x 220 cm), attribuita all'urbinate Fra' Carnevale (Bartolomeo di Giovanni Corradini), collaboratore a Firenze di Filippo Lippi, si veda, oltre a J. SPICER, *The Ideal City, attr. to Fra Carnevale*, in *The Walters Art Museum, in Masterpieces of Italian Painting in The Walters Art Museum*, edited by M.S. HANSEN, J. SPICER, BALTIMORE, Walters Art Museum, 2005, 62-67 (cat. 15), anche la [scheda](#) presente sul sito del museo.

²⁸ Sul dipinto, realizzato su legno di pioppo (131 x 233 cm), si rimanda alla [scheda](#) sulla pagina del museo.

²⁹ Ancora utile per inquadrare il panorama culturale E. GARIN, *La città ideale*, in IDEM, *Scienza e vita civile nel Rinascimento italiano*, Roma-Bari, 1993, 33-56; cfr. inoltre C. DE SETA, *Ideologia e immagine della città nel Rinascimento*, in IDEM, *La città europea: origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, 2010, 23-68, in particolare 61-68, e M. BEVILACQUA, *Città di nuova fondazione nell'Italia del Quattrocento. Prassi medievali e idealità umanistiche*, in *I grandi cantieri del rinnovamento urbano. Esperienze italiane ed europee a confronto (secoli XIV-XVI)*, P. Boucheron, M. Folin, Rome (curr.), École française de Rome, 2011, 45-55.

Piccolomini che, divenuto papa con il nome di Pio II nel 1458, affidò la ristrutturazione architettonica-urbanistica del suo borgo nativo, Corsignano, nel Senese, all'allievo di Leon Battista Alberti, Bernardo Rossellino³⁰. Attorno alla piazza trapezoidale, cuore del rinnovato centro cittadino, l'architetto fiorentino, a partire dal 1459, eresse una armonica e raffinata sequenza di edifici: la Cattedrale (che fa rivivere in un limpido linguaggio rinascimentale le forme gotiche delle chiese tardogotiche del Nord Europa, e che è insolitamente orientata nord-sud per rispettare le simmetrie del progetto complessivo), Palazzo Piccolomini, Palazzo dell'Episcopato (in origine Palazzo Borgia, perché donato dal papa al cardinale Rodrigo Borgia, il futuro Alessandro VI), Palazzo Ammannati e Palazzo Pubblico (l'odierno Palazzo Comunale). Accanto a queste residenze vennero realizzate o ristrutturate anche alcune dimore per il corteo cardinalizio al seguito del papa, così come furono costruite altre abitazioni per la popolazione. La ridefinizione delle aree cittadine prevede pure un nuovo asse viario centrale che andò a collegare i due ingressi principali (Porta al Giglio e Porta al Prato) nella cinta muraria medievale, che venne anch'essa restaurata³¹. Infine, va rimarcato che Palazzo Piccolomini presenta sul lato sud una loggia e un giardino terrazzato, che spaziano sull'ampio panorama della Val d'Orcia, in una relazione stretta e funzionale fra zona urbana e territorio naturale³².

Anche nella Ferrara dove aveva attivamente lavorato Leon Battista Alberti al servizio di Leonello d'Este (1407-1450) e poi del fratello Borso (1413-1471)³³, per volere del loro successore (e fratellastro), il duca Ercole I (1431-1505), venne attuato un ambizioso piano di espansione urbanistica, commissionato all'architetto locale Biagio Rossetti (1446/1447-1516)³⁴.

Sotto la sua supervisione, fra il 1492 e fino al 1510 circa, il perimetro cittadino venne, infatti, estremamente ingrandito verso l'area settentrionale, con la costruzione di nuove mura che andarono ad inglobare le zone fino ad allora *extra muros*, fra cui lo stesso palazzo suburbano di Belfiore. Al centro di questo progetto (che si rivelerà estremamente dispendioso e che fu determinato anche dalla necessità di cautelarsi contro le incursioni da Nord della Repubblica di Venezia), trovò posto il Palazzo dei Diamanti³⁵, costruito (a partire dal 1493) per il fratello del duca, Sigismondo d'Este, e sorto all'incrocio ("Quadrivio degli Angeli") delle vie principali della cosiddetta "Addizione erculea": organizzata secondo un tracciato capace di collegare con strade

³⁰ Sulla fine cultura umanistica del pontefice e sulle sue indicazioni per la realizzazione del nuovo volto del centro urbano, in particolare per quel che concerne la realizzazione della cattedrale sul modello delle *Hallenkirchen* tedesche, si rimanda a C. VILLA, *Cronache di architettura: 1458-1464. Alberti e Bernardo Rossellino nei Commentarii rerum memorabilium quae temporibus suis contigerunt di Enea Silvio Piccolomini*, in *Letteratura & Arte*, I, 2003, 127-133, e a *Pio II Piccolomini. Il Papa del Rinascimento a Siena*, Atti del Convegno Internazionale di Studi (Siena, 5-7 maggio 2005), F. Nevola (cur.), Siena, 2009. Sull'architetto e scultore fiorentino (1405-1469) si veda M. BULGARELLI, *Gamberelli, Bernardo, detto Bernardo Rossellino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 52, 1999. Per un attento profilo di Enea Silvio Piccolomini (1405-1464) si rinvia invece a M. PELLEGRINI, *Pio II, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 83, 2015.

³¹ Cfr. A. TÖNNESMANN, *Pienza. Städtebau und Humanismus*, Berlin, 2013; si veda inoltre G. FATTORINI, *Pio II, Pienza e la descrizione di una città intelligente: un'ecfrasi senza retorica*, in *Quaderns d'Italia*, 26, 2021, 37-58.

³² Va rammentato che il centro storico di Pienza ha ottenuto il riconoscimento di sito Unesco dal 1996; se ne veda il [piano di gestione del 2005](#).

³³ Cfr. F. CECCARELLI, *La fabbrica del campanile della cattedrale. Maestri e committenti a Ferrara nell'età di Borso d'Este*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, Atti dei convegni internazionali del Comitato nazionale VI centenario della nascita di Leon Battista Alberti (Firenze, Rimini, Mantova, 12-16 ottobre 2004), A. Calzona, J. Connors, F.P. Fiore, C. Vasoli (cur.), 2 voll., Firenze, 2009, I, 305-347; M. FOLIN, *La committenza estense, l'Alberti e il palazzo di corte di Ferrara*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, cit. I, 257-304, e M.T. SAMBIN DE NORCEN, «*Attolli super ceteros mortales*». *L'arco del Cavallo a Ferrara*, in *Leon Battista Alberti. Architetture e committenti*, cit. I, 349-391.

³⁴ Per un profilo dell'architetto ferrarese si rimanda a F. MATTEI, *Rossetti, Biagio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 88, 2017.

³⁵ Sul palazzo, caratterizzato da un rivestimento a bugnato marmoreo donde trae il nome, e oggi sede espositiva del Comune di Ferrara, si veda in [Palazzo dei diamanti](#).

ampie e alberate gli edifici più rappresentativi del potere ducale (la già citata residenza di Belfiore con il nuovo palazzo di città), essa riprendeva di fatto l'impostazione dei centri urbani della Roma antica, sorti sul reticolo cittadino determinato dall'intersecarsi di cardo e decumano³⁶.

4. Roma nel primo Cinquecento: dalla committenza di papa Leone X a Michelangelo architetto e urbanista durante il pontificato di Paolo III Farnese.

Nella Roma di inizio Cinquecento, fallita la splendida utopia di Via Giulia, voluta da Papa Giulio II ed affidata al suo architetto di fiducia, il Bramante (che lasciò interrotto anche il Palazzo dei Tribunali all'inizio del 1511)³⁷, un nuovo ambizioso progetto urbanistico venne tentato dal nuovo pontefice, il colto e raffinato Leone X³⁸.

Giovanni de' Medici, figlio cadetto di Lorenzo il Magnifico, salito al soglio di Pietro nel marzo del 1513, chiese a Giuliano da Sangallo di ideare un ampio intervento di pianificazione urbana che avrebbe dovuto portare alla nascita di una vera e propria *urbs medicea*³⁹.

L'architetto fiorentino Giuliano da Sangallo, richiamato a Roma dopo gli anni deludenti del pontificato di Giulio II⁴⁰, già nel luglio dello stesso anno poteva presentare al suo committente la dettagliata planimetria di un imponente palazzo, come testimonia il disegno 7949 del Gabinetto Disegni e Stampe delle Gallerie degli Uffizi, ove si nota come all'edificio sia stato garantito un accesso diretto a Piazza Navona per il tramite di un portico di ordine gigante⁴¹.

A distanza di un breve lasso di tempo (1514-1515), il nipote, Antonio da Sangallo il Giovane (allora impegnato anche nella realizzazione di Palazzo Farnese sull'omonima piazza)⁴², offriva al pontefice un nuovo progetto del corpo di fabbrica, caratterizzato da due cortili, che, rinunciando al porticato, era ben inserito nell'*insula* urbana, grazie a precise indicazioni su come ridefinire

³⁶ Tuttora rilevante per la storia urbanistica di Ferrara rimane B. ZEVI, *Biagio Rossetti, architetto ferrarese: il primo urbanista moderno europeo*, Torino, 1960; cfr. inoltre TH. TUOHY, *Herculean Ferrara. Ercole d'Este, 1471-1505, and the Invention of a Ducal Capital*, Cambridge, 1996; M. FOLIN, *Un ampliamento urbano della prima età moderna: l'Addizione erculea di Ferrara*, in *Sistole / Diastole. Episodi di trasformazione urbana nell'Italia delle città*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere e Arti, 2006, 51-174, e S. KOSTOF, *The City Shaped: The Grid*, in *Gridded Worlds: An Urban Anthology*, edited by R. ROSE-REDWOOD, L. BIGON, Cham, 2018, 55-73: 68.

³⁷ Intento originario di Papa Giulio II della Rovere era quello di collegare con una strada (Via Giulia, appunto) Ponte Sisto, fatto erigere dallo zio Sisto IV, con il *Pons Triumphalis* (o *Neronianus*), una struttura edilizia di età romana, crollata forse fin dal IV secolo d., che egli avrebbe voluto far ricostruire, in modo da creare un nuovo attraversamento viario sul Tevere. La finalità del mai concluso Palazzo dei Tribunali era, invece, quella di riunire in un unico corpo di fabbrica, da erigere presso la chiesa di S. Biagio alla Pagnotta, tutti gli uffici notarili e i tribunali della Città. Sul progetto roveresco si veda, oltre agli studi di L. SALERNO, L. SPEZZAFERRO, M. TAFURI, *Via Giulia. Una utopia urbanistica del '500*, Roma, Staderini, 1973, e di CH. L. FROMMEL, *Il Palazzo dei Tribunali in Via Giulia*, in *Studi Bramanteschi*, Atti del Congresso Internazionale (Milano, Urbino, Roma, 1970), Roma, De Luca, 1974, 523-534, la documentata messa a punto di M. CICCONE, *E il papa cambiò strada. Giulio II e Roma: un nuovo documento sulla fondazione di via Giulia*, in *Römisches Jahrbuch der Bibliotheca Hertziana*, 41, 2013/14, 227-259.

³⁸ Per un profilo biografico del pontefice cfr. M. PELLEGRINI, *Leone X, papa*, in [Dizionario Biografico degli Italiani](#), 64, 2005.

³⁹ M. TAFURI, "Roma instaurata": strategie urbane e politiche pontificie nella Roma del primo Cinquecento, in *Raffaello architetto*, catalogo della mostra (Roma, Palazzo dei Conservatori, 29 febbraio - 15 maggio 1984), CH. L. FROMMEL, S. RAY, M. TAFURI (cur.), Milano, 1984, 59-106: 88-90, IDEM, *Ricerca del Rinascimento*, cit., 97.

⁴⁰ Per un profilo informato dell'artista (1445-1516), si rinvia a P.N. PAGLIARA, *Giamberti, Giuliano, detto Giuliano da Sangallo*, in [Dizionario Biografico degli Italiani](#), 54, 2000 e a S. FROMMEL, *Giuliano da Sangallo*, Firenze, 2014; cfr. inoltre *Giuliano da Sangallo*, A. BELLUZZI, C. ELAM, F.P. FIORE (cur.), Milano, 2017.

⁴¹ Cfr. TAFURI, *Strategie di sviluppo urbano*, cit., 333.

⁴² Per un riesame della figura poliedrica dell'architetto e ingegnere (1484-1546) si veda *Antonio da Sangallo il Giovane. Architettura e decorazione da Leone X a Paolo III*, M. Beltramini, C. Conti (cur.), Milano, 2018.

l'intera zona tra piazza Navona e l'odierna via della Dogana Vecchia (si tratta del disegno 1259 A r e v, sempre conservato nel Gabinetto Disegni e Stampe delle Gallerie degli Uffizi)⁴³.

L'intento del committente mirava, però, ad espandere le maglie della presenza medicea (e in senso ampio fiorentina) in modo più deciso, dal momento che prevedeva una ristrutturazione dell'Ospedale di S. Giovanni degli Incurabili (sull'attuale Via del Corso), l'allargamento di via della Scrofa e la realizzazione di una nuova via, la Salita dei Crescenzi, che transitando davanti al Pantheon giungesse fino a Via Lata⁴⁴. L'intero progetto delineava, dunque, un percorso preciso che si concludeva a Piazza del Popolo, lungo le due direttrici di Via di Ripetta e di Via del Corso⁴⁵.

Dopo le devastazioni del Sacco del 1527, da cui l'Urbe faticò a riprendersi⁴⁶, un nuovo importante intervento nel tessuto cittadino venne attuato da Michelangelo su commissione di Papa Paolo III Farnese, colto ecclesiastico e fine uomo di governo⁴⁷.

L'artista ebbe, infatti, l'incarico, a partire dal 1538⁴⁸, di dare un nuovo profilo al Campidoglio, sede del potere civico con la presenza del Palazzo Senatorio e del Palazzo dei Conservatori, ai quali venne data una nuova facciata, mentre un terzo edificio, Palazzo Nuovo, fu iniziato sullo sfondo degli altri due per chiudere l'area, creando una nuova piazza, al centro della quale aveva già trovato posto, su un basamento disegnato sempre da Michelangelo, la statua equestre di Marco Aurelio, fino ad allora conservata in Piazza del Laterano⁴⁹.

Ad accrescere solennità e magnificenza al luogo contribuisce il monumentale accesso al Colle pensato dall'artista: ideando la celebre Cordonata, con gli ampi e larghi gradini, facili da percorrere a piedi o a cavallo, egli seppe fornire la perfetta razionalizzazione di uno spazio sapientemente antropizzato⁵⁰.

⁴³ Cfr. M. ANTONUCCI, *Il palazzo Stati di Giulio Romano e la 'cittadella medicea' di Leone X: conflitti e alleanze nelle trasformazioni urbane nella Roma di primo Cinquecento*, in *Congiure e conflitti. L'affermazione della signoria pontificia su Roma nel Rinascimento: politica, economia e cultura*, Atti del Convegno Internazionale (Roma, 3-5 dicembre 2013), M. Chiabò, M. Gargano, A. Modigliani, P. Osmond (curr.), Roma, 2014, 433-457: 433-442.

⁴⁴ Cfr. TAFURI, *Ricerca del Rinascimento*, cit., 97-115; in particolare: 108, dove l'autore ricorda come Papa Leone X abbia attuato una consapevole politica di espansione urbanistica anche grazie all'applicazione di un calmiere ai prezzi dei materiali da costruzione e con facilitazioni edilizie; cfr. inoltre F.P. Fiore, *L'impianto della nuova Sapienza di Roma da papa Alessandro VI a papa Leone X*, in *L'Università di Roma "La Sapienza" e le Università italiane*, in B. Azzaro (cur.), Roma, 2014, 39-46.

⁴⁵ Si rinvia alla puntuale e ricca disamina di H. GÜNTHER, *La nascita di Roma moderna. Urbanistica del Rinascimento a Roma*, in *D'une ville à l'autre*, cit., 381-406: 385-391; cfr. inoltre V. ZANCHETTIN, *Via di Ripetta e la genesi del Tridente. Strategie di riforma urbana tra volontà papali e istituzioni laiche*, in *Römisches Jahrbuch der Bibliotheca Hertziana*, 35, 2003/04, 209-286.

⁴⁶ Per una complessiva rilettura degli eventi e delle loro pesanti conseguenze si veda *1527. Il Sacco di Roma*, in S. Frommel e J. Delaplanche (curr.), con la collaborazione di C. Castelletti, Roma, 2020.

⁴⁷ Cfr. G. FRAGNITO, *Paolo III, papa*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 81, 2014. Sul mecenatismo della famiglia Farnese si veda invece in [Farnese: una famiglia di collezionisti](#).

⁴⁸ Per un'analisi della attività edilizia e urbanistica del pontefice, accentuatasi in occasione dell'ingresso trionfale di Carlo V nell'Urbe nel 1536 e poi proseguita negli anni seguenti si rimanda a G. REBECCHINI, *After the Medici. The New Rome of Pope Paul III Farnese*, in *I Tatti Studies in the Italian Renaissance*, 11, 2007, 147-200: 168-171.

⁴⁹ Sulla scultura imperiale (176 d. C. ca.) in bronzo, oggi conservata nei Musei Capitolini (mentre all'esterno è stata collocata una sua replica) si rimanda alla [scheda](#) presente sul sito del museo.

⁵⁰ Sul complesso progetto michelangiolesco, che venne condotto a termine solo molto lentamente, tanto che i lavori si conclusero nel corso del Seicento mentre la pavimentazione stellata della piazza fu addirittura realizzata soltanto nel 1940, cfr. A. BRUSCHI, *Roma farnesiana. Città e architetture al tempo di Paolo III. Il caso del complesso capitolino*, in *Per Franco Barbieri. Studi di storia dell'arte e architettura*, in E. AVAGNINA, G. BELTRAMINI, Venezia, 2004, 131-153; A. BEDON, *Il Campidoglio. Storia di un monumento civile nella Roma papale*, Milano, 2008, e F. Benelli, *"Variò tanto della comune usanza degli altri": the Function of the Encased Column and what Michelangelo made of it in the Palazzo dei Conservatori at the Campidoglio in Rome*, in *Annali di Architettura*, 21, 2009, 65-78.

5. Il volgarizzamento del “De re aedificatoria” di Leon Battista Alberti nella Firenze di Cosimo I: i progetti del duca e gli interventi di Vasari.

Nel 1550 a Firenze, presso l'editore Torrentino, apparve una nuova edizione del trattato albertiano, *L'architettura di Leonbatista Alberti tradotta in lingua volgare da Cosimo Bartoli. Con la aggiunta de disegni*⁵¹. Per decorarne il frontespizio dell'opera stampa fornì un proprio disegno, oggi conservato al Gabinetto Disegni e Stampe degli Uffizi⁵², l'artista originario di Arezzo Giorgio Vasari (1511-1574), legato da stretta amicizia allo scrittore e accademico fiorentino⁵³.

Nella dedica, indirizzata a Cosimo I, Bartoli rimarcava l'attenzione prestata dal duca di Firenze all'arte dell'architettura: «considerando quanto Vostra Eccellenza si sia sempre diletta di tutte le virtù et di tutte le buone arti, et particolarmente della architettura; et vedendo con quanto studio et diligentia ella sempre si sia ingegnata che coloro che hanno havuto a mettere ad effetto le molte, grandi et varie muraglie, che per tutto lo Stato di quella, parte per fortificatione, parte per bisogno, et parte per ornamento ha fatte fare, conoscessino il buono et andassino quanto più potevano ritrovando quelle regole migliori et quei modi più veri, che già usarono i Romani antichi, [...] applicai l'animo a volere tradurre l'Architettura di Leonbatista Alberti [...] ad utilità comune di coloro che, non havendo notitia della lingua latina, si diletano di questa nobilissima arte, accioché e' si potessino godere le belle fatiche di Leonbatista»⁵⁴.

La veridicità dell'asserzione di Bartoli sarebbe stata di fatto confermata nel corso del decennio successivo, quando Cosimo I, dopo aver ampliato il proprio dominio anche su Siena, riuscì a dare inizio ad una serie di interventi che avrebbero mutato profondamente il volto del capoluogo toscano⁵⁵.

Il duca fiorentino, infatti, diede incarico al suo architetto di corte, Vasari, appunto, chiamato a tale ruolo a partire dal novembre 1554⁵⁶, di rinnovare in modo radicale l'antico Palazzo della Signoria, per adattarlo a residenza cittadina per sé e per la propria numerosa famiglia. L'intervento vasariano, che andò a modificare la struttura dell'edificio, in modo da renderlo più comodo e funzionale, prevede non solo un elaborato ciclo di affreschi, stesi nelle varie stanze⁵⁷, ma pure una rete idrica che portò l'acqua all'interno del palazzo, grazie a fontane, decorate con un ricco corredo scultoreo; un'altra fontana, anch'essa caratterizzata da un'imponente decorazione scultorea, trovò

⁵¹ Sull'opera a stampa si rimanda alla [scheda](#), F. LEMERLE (cur.), leggibile *online*.

⁵² Sul foglio, oggi conservato al Gabinetto Disegni e Stampe delle Gallerie degli Uffizi (inv. 394 O), si veda la [scheda](#) museale.

⁵³ Su Cosimo Bartoli (1503-1572) e sui suoi rapporti di amicizia con Giorgio Vasari cfr. E. FERRETTI, *All'ombra di Leon Battista Alberti e Michelangelo: modelli lignei e cultura architettonica fra Cosimo Bartoli, Vincenzo Borghini e Giorgio Vasari*, *Kritiké*, I, 2020, 83-114: 86-87.

⁵⁴ Si cita da *L'architettura di Leonbatista Alberti tradotta in lingua Fiorentina da Cosimo Bartoli gentiluomo & accademico Fiorentino. Con la aggiunta de disegni*, Firenze, 1550, 3-4: 3.

⁵⁵ Rimane ancora un utile punto di riferimento G. SPINI, *Introduzione generale*, in *Architettura e politica da Cosimo I a Ferdinando I*, a cura di IDEM, Firenze, 1976, 7-77, in particolare 70. Sulla «rifigurazione medicea di Firenze» cfr. inoltre C. CONFORTI, *Giorgio Vasari*, Milano, 2010, 24, ed EADEM, *Roma e Firenze: due esempi di rinnovo urbano nella seconda metà del Cinquecento*, in *I grandi cantieri del rinnovamento urbano*, cit., 219-236: 219-230.

⁵⁶ Si rinvia ad A. CECCHI, *Bartoli, Borghini e Vasari nei lavori di Palazzo Vecchio*, in *Cosimo Bartoli (1503-1572)*, Atti del Convegno Internazionale (Mantova, 18-19 novembre – Firenze, 20 novembre 2009), F. P. Fiore e D. Lamberini (curr.), Firenze, 2011, 283-295.

⁵⁷ Sui lavori compiuti sull'antico Palazzo della Signoria, conosciuto abitualmente come Palazzo Vecchio, cfr. E. ALLEGRI, A. CECCHI, *Palazzo Vecchio e i Medici. Guida storica*, Firenze, S. P. E. S., 1980, ed E. CARRARA, *Potere delle immagini /immagini del potere nella Firenze di Cosimo I*, in [Annali di storia di Firenze](#), 9, 35-55.

posto sulla piazza antistante, la pubblica e monumentale *Fontana di Piazza*, compiuta dall'Ammannati⁵⁸.

Di assoluta rilevanza nell'assetto urbanistico di Firenze e capace di ridefinirne gli spazi urbici con grande autorevolezza fu il cantiere del Palazzo degli Uffizi, nato di fronte a Palazzo Vecchio per accogliere le magistrature medicee ma pensato anche per sanare una zona fortemente degradata vicina all'Arno⁵⁹.

La costruzione dell'edificio, attuata a partire dal 1560, viene così descritta da Vasari nelle *Vite* all'interno della propria autobiografia: «Non è anche stato poco il tempo che ne' medesimi tempi ho messo in tirare innanzi, da che prima la cominciai, la loggia e grandissima fabrica de' Magistrati, che volta sul fiume d'Arno, della quale non ho mai fatto murare altra cosa più difficile né più pericolosa, per essere fondata in sul fiume e quasi in aria»⁶⁰.

Il fabbricato degli Uffizi, imponente pur nella sua misurata sobrietà costruttiva, ha svolto anche la funzione di testa di ponte per erigere il congiungimento, grazie alla loggia dell'ultimo piano, fra Palazzo Vecchio e la sontuosa dimora suburbana, posta al di là dell'Arno, che cominciava a prendere forma nel grande edificio che era stato iniziato più di un secolo prima da Luca Pitti⁶¹.

Il Corridoio Vasariano è tornato di necessità a rivestire la sua mansione di collegamento, segreto e protetto, delle due zone di Firenze nel momento più difficile per la città durante la Seconda Guerra Mondiale, quando abbattuti tutti i ponti (ad eccezione di Ponte Vecchio), esso divenne l'unica via percorribile, come testimonia un'indimenticabile scena del film *Paisà* (1946) di Roberto Rossellini⁶².

⁵⁸ Per una dettagliata analisi in merito si veda E. FERRETTI, *Acquedotti e fontane del Rinascimento in Toscana*, Firenze, 2016, 105-136.

⁵⁹ Sulla «viaccia» su cui Vasari nel 1560 aprì il cantiere dell'edificio si rimanda a C. CONFORTI, *Prima degli Uffizi*, in C. CONFORTI, F. FUNIS, *La costruzione degli Uffizi: nascita di una Galleria*, Ariccia (Rm), 2016, 35-37.

⁶⁰ Si cita da G. VASARI, *Le Vite de' più eccellenti pittori scultori e architettori nelle redazioni del 1550 e 1568*, testo a cura di Rosanna Bettarini. Commento secolare a cura di P. Barocchi, 6 voll., Firenze, 1966-1987, VI, 402-403.

⁶¹ Sulla realizzazione del percorso viario, chiuso e aereo (perché passa al di sopra di case, giardini ed edifici religiosi), in tempi brevissimi nel corso del 1565 si rimanda a F. FUNIS, *Il corridoio vasariano. Una strada sopra la città*, Livorno, Sillabe, 2018, in particolare 66-68. Su Palazzo Pitti si rinvia *retro*, nota 23.

⁶² Si veda lo [spezzone filmico](#). Sui danni subiti dallo stesso Corridoio nel corso del secondo conflitto mondiale cfr. la [scheda](#) di C. PAOLINI.

Piera Maria Vipiana
Lo “sfruttamento” a fini turistici dei centri storici

SOMMARIO: 1. Centri storici e turismo. – 2. I centri storici come beni culturali. – 3. Rilievo del turismo dei centri storici. – 4. Rapporto fra turismo e centri storici. – 5. Turismo e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 6. Turismo e piccoli centri storici. – 7. Profili particolari in materia di centri storici e turismo. – 8. Considerazioni conclusive: approccio olistico e profili *de iure condendo*.

1. Centri storici e turismo

Sebbene la disciplina dei centri storici¹ – realtà al centro di problemi tuttora irrisolti² – attenga nella maniera più evidente al diritto urbanistico, al diritto dei beni culturali e al diritto del paesaggio, un altro settore giuridico sicuramente interessato da tale argomento è il diritto del turismo.

Il tema delle relazioni fra turismo e centri storici appare complesso e articolato, anche perché le attività legate al turismo possono essere effettuate in tanti modi e perché i centri storici non sono tutti uguali: ad esempio, un conto sono le problematiche, proprio in relazione al turismo, di centri storici noti in tutto il mondo, come quelli di Roma e Venezia, oggetto di un turismo anche di massa da parte di persone provenienti individualmente o in gruppi da tutti i Continenti; un altro conto sono le problematiche di piccoli centri storici, siti in Comuni minuscoli, magari ingiustamente ignoti anche ai potenziali turisti provenienti dalla medesima Provincia dove sono situati.

Se, in generale, il rapporto fra beni culturali e turismo è problematico, lo è ancora di più quello fra centri storici e turismo. Prima di affrontare tale rapporto, ravvisando nodi problematici, ma anche prospettando proposte migliorative – anche alla luce del recentissimo piano nazionale di ripresa e resilienza –, occorre soffermarci brevemente, sempre nell’ottica di tale rapporto, sui due termini dello stesso: turismo e centri storici.

2. I centri storici come beni culturali

Com’è noto, i centri storici sono appena menzionati dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

¹ Sui quali cfr., *ex multis*: G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Milano, 1997; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 124 ss.; B. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 432 ss.; i contributi agli atti del Convegno “I centri storici tra norme e politiche” svoltosi a Gubbio, il 6 e 7 giugno 2014, pubblicati nel 2015 in *Aedon*; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Studi dal XIX Convegno nazionale AIDU (Bari-Matera, 30 settembre – 1° ottobre 2016), 256; C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell’individuazione dei centri storici*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 5294 ss.

² Si parafrasa così il titolo del lavoro di F.G. Scoca, D. D’Orsogna, *Centri storici. Problema irrisolto*, Relazione svolta al Convegno sul tema “*La questione dei centri storici: gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*” (Caserta, 3-5 novembre 1994), in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 1351 ss.

Un cenno ad essi si potrebbe trovare nell'articolo 52, dedicato all'esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali, che fa riferimento all'individuazione, da parte dei Comuni, sentito il soprintendente, di aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio³.

Invece una menzione esplicita dei beni culturali si rinviene, nel codice, nel suo articolo 136, rubricato "Immobili ed aree di notevole interesse pubblico"⁴, il quale, al comma 1, dispone che, fra gli altri, sono soggetti alle disposizioni del Titolo I (Tutela e valorizzazione) della parte III (Beni paesaggistici), per il loro notevole interesse pubblico: «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici». Quindi – a parte la non chiara distinzione fra centri e nuclei, forse non esistente – dalla disposizione si desume che i centri storici rientrano fra i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale e sono soggetti alla disciplina di tutela e valorizzazione propria dei beni paesaggistici: tuttavia la considerazione che il codice fa dei centri storici è stata convincentemente ritenuta poco utile⁵. Il che, peraltro, non ha impedito alla giurisprudenza di elaborare in proposito considerazioni molto interessanti sia sotto il profilo pratico, sia sotto quello teorico.

Per usare le parole della Corte costituzionale⁶, pur in assenza di una legge statale *ad hoc* sulla tutela dei centri storici, si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici "unitari" e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L'art. 136 del codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico. In considerazione dell'evoluzione della concezione del centro storico, da considerarsi non solamente una "zona urbanistica, ma appunto un bene dall'alto valore culturale e ambientale, occorre che i soggetti responsabili della sua protezione si dotino di strumenti idonei a coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. Il centro storico è tutelato, dunque, come "unità complessa", a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali.

Bisogna, dunque, muovere dalla consapevolezza che questo «"patrimonio" intrinsecamente comune» merita le «cure della "Repubblica"» e che, dunque, nella cornice della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio ([sentenza n. 140 del 2015](#)). La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d'altronde, «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale» spettante, in via congiunta, allo Stato e alle Regioni⁷.

³ A sua volta, l'articolo 11 del codice, rubricato "Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela", stabilisce che sono assoggettate alle disposizioni espressamente richiamate, fra le altre tipologie di cose, "le aree pubbliche di cui all'articolo 52" (lettera c).

⁴ Su tale articolo v. M.A. QUAGLIA (agg. A. Rallo), *Art. 136*, in M.A. Sandulli (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1030 ss.

⁵ Precisamente, secondo C. VIDETTA, *Vecchi centri storici*, cit., 5300 ss., «è del tutto evidente come la seconda parte del Codice rimanga inadeguata ad offrire una tutela al centro storico nel suo complesso, per la semplice ragione che essa rimane una disciplina deputata, come in passato, a intervenire su res specifiche». Cfr. pure ID., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 3/2012.

⁶ [Corte cost., sent. n. 130 del 2020](#).

⁷ [Corte cost., sent. n. 86 del 2019](#) e [n. 66 del 2018](#).

Così, le Regioni hanno dedicato specifiche discipline ai centri storici, nell'ambito delle competenze in materia di governo del territorio o urbanistica, cercando di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici.

I centri storici sono definiti quali beni paesaggistici o culturali, sicché – come in sede di giustizia amministrativa è stato osservato – l'Autorità preposta alla tutela del vincolo d'insieme sugli stessi gravante deve necessariamente essere coinvolta nel procedimento di autorizzazione ad un intervento edilizio di significativa rilevanza quale quello comportante la demolizione di un vecchio fabbricato e la sua ricostruzione⁸.

Il che ha pure delle implicazioni dal punto di vista del diritto penale, che sono state puntualmente colte anche dai giudici, ad avviso dei quali «secondo il costante orientamento della giustizia amministrativa, che la Corte condivide, le pubbliche piazze, vie, strade, e altri spazi urbani, laddove rientranti nell'ambito dei Centri Storici, ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 10, comma 1 e del comma 4, lett. g), sono qualificabili come beni culturali indipendentemente dall'adozione di una dichiarazione di interesse storico-artistico ai sensi degli artt. 12 e 13 del Codice. Tali beni appartenenti a soggetti pubblici sono, quindi, da considerare beni culturali ope legis, rispetto ai quali trovano necessaria applicazione le norme di tutela di cui alla parte II del Codice fino a quando non intervenga una espressa verifica di interesse in senso contrario ex art. 12»⁹. Come si evince con chiarezza fra tali considerazioni la valenza dei centri storici come beni tutelati dal codice dei beni culturali presenta corollari concreti molto rilevanti.

3. Rilievo del turismo dei centri storici

Passando ora all'altro tema del binomio oggetto di queste pagine, ossia al turismo¹⁰, possiamo rilevare che esso, oltre a costituire una componente del benessere psico-fisico della persona, è uno strumento di arricchimento culturale e, quindi, educativo, nel senso più ampio possibile, come emerge già da epoche in cui il turismo aveva un carattere elitario (si pensi ai viaggi in Italia di Goethe).

Il turismo – componente trainante dell'economia¹¹ –, lungi dal costituire un fenomeno unitario, presenta una pluralità di declinazioni, una delle quali è il turismo culturale¹². In quest'ambito si

⁸ Così Cons. giust. amm. Sicilia, 23 maggio 2017, n. 233 e T.A.R. Campania Napoli Sez. VII, 18 maggio 2020, n. 1825.

⁹ Cassazione penale, sez. III, 21 ottobre 2020, n. 31760.

¹⁰ Per etimologia e concetto di turismo ci permettiamo di rinviare a P.M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, II ed., 2020, 11.

¹¹ Una pubblicazione on line, datata 2016, dell'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO *Tourism Highlights*) parla di “*Tourism, key to development, prosperity and well-being*”.

¹² La correlazione fra turismo e cultura si ricava da vari fattori. In primo luogo, in certi momenti storici, dal fatto che esiste un ministero che si occupa sia di beni e attività culturali, sia di turismo: si tratta del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), mentre attualmente esistono due Ministeri differenti, quello della cultura e quello del turismo. In secondo luogo, nel piano strategico nazionale per lo sviluppo del turismo in Italia, al fine di potenziare l'offerta turistico-culturale e di valorizzare con azioni congiunte il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della nazione, assumono priorità i progetti di valorizzazione del paesaggio, anche tramite l'ideazione e la realizzazione di itinerari turistico-culturali dedicati, inseriti nei circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia e nei percorsi pedonali, ciclabili, equestri, mototuristici, fluviali e ferroviari: tali itinerari sono finalizzati a mettere in rete i siti di interesse culturale e paesaggistico presenti in diversi territori, migliorandone la fruizione pubblica (art. 11, c. 3-ter, del d.l. n. 83/2014). In terzo luogo, il piano straordinario della mobilità turistica favorisce la fruibilità del patrimonio culturale con particolare attenzione alle destinazioni minori, al Sud Italia e alle aree interne del Paese (art. 11, c. 1, del citato d.l. n. 83/2014). Infine, il raccordo fra la materia del turismo e quella attinente ai beni culturali si trova nel codice del turismo, in particolare nell'articolo 24 (non colpito da declaratoria di incostituzionalità), che si occupa dell'incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico – artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano.

inserisce il turismo avente ad oggetto i centri storici, peraltro non avulso da altri profili, come quello paesaggistico e quello enogastronomico. In particolare, l'Italia si caratterizza per la presenza sia di un ricchissimo patrimonio culturale, sia pure di molti centri storici di pregio, che costituiscono attrattive di rilievo per il turismo.

In proposito, come il turismo in generale interferisce con varie materie – quali, ad esempio, l'ambiente e l'agricoltura –, così anche il turismo nei centri storici e le correlate attività turistiche non devono essere effettuate a detrimento di interessi e valori quali lo sviluppo sostenibile, la tutela paesaggistica, la salvaguardia dei beni culturali¹³. Anche in questo caso spetta alla regolamentazione giuridica la corretta composizione fra gli interessi sottesi alle attività turistiche, da un lato, e tali altri interessi, dall'altro.

Ovviamente l'accezione di “sfruttamento” turistico dei centri storici, così come quella dei beni culturali, dev'essere intesa in senso corretto, soprattutto in modo costituzionalmente compatibile, alla luce delle previsioni di cui all'art. 9 Cost.¹⁴. La disposizione secondo la quale la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura, tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione va intesa in un duplice senso: per un verso, che viene tutelato pure il turismo volto a conoscere cultura, paesaggio e patrimonio storico e artistico della Nazione; per un altro verso, che le attività turistiche non possono andare a detrimento di cultura, paesaggio e patrimonio storico e artistico. Queste due accezioni non possono essere alternative: soprattutto, alla prima deve sempre accompagnarsi la seconda, pena una palese violazione del disposto costituzionale. Ciò discende pure dal modo in cui il codice dei beni culturali intende il rapporto fra tutela e valorizzazione dei beni culturali¹⁵.

Al pari di cultura e ambiente (inteso in senso ampio), pure i centri storici devono essere salvaguardati da azioni inappropriate poste in essere sia dai turisti, sia da imprenditori operanti a vario scopo (ad esempio, come albergatori, ristoratori, agenti di viaggio) a favore dei turisti.

Pertanto, si può certamente affermare che la tutela del turismo sostenibile – ricavabile anche dall'art. 41 Cost. – si estende anche al turismo nei centri storici.

4. *Rapporto fra turismo e centri storici*

Da quanto osservato poc'anzi una particolare *species* di turismo, inquadrabile tendenzialmente nel *genus* del turismo culturale, è il turismo dei centri storici, di regola poco studiato, ma denso di questioni problematiche.

Il rapporto fra il turismo e i centri storici può essere declinato in maniere differenti.

¹³ Ovviamente la sostenibilità dev'essere una caratteristica del turismo anche in altre aree: ad esempio, cfr. E.A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. giur. Amb.*, 2008, 2, 327 ss.

¹⁴ Segnatamente nella versione introdotta con la recente l. costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”.

¹⁵ Come noto, in base al codice: la tutela del patrimonio culturale consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione (art. 3); la valorizzazione del patrimonio culturale consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura; essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale; in riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati (art. 6). Alla luce di una delle disposizioni chiave del codice, attinente ai rapporti fra tutela e valorizzazione, la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze (art. 6, c. 2).

A grandi linee, per un verso potrebbe essere conflittuale, laddove si intenda per turismo il cosiddetto turismo di massa – “mordi e fuggi” –, caratterizzato da un turista poco rispettoso delle peculiarità del centro storico, ad esempio della necessità della sua pulizia e del suo silenzio (trattandosi sovente di aree precluse al traffico o costituenti zone a traffico limitato). In effetti, si è da tempo rilevata¹⁶ la necessità di valutare gli effetti del turismo nelle aree più fragili e sensibili come, appunto, i centri storici¹⁷.

Per un altro verso, il rapporto fra il turismo e i centri storici potrebbe essere un connubio “vincente”, idoneo ad incrementare le potenzialità turistiche di un’area, specie quanto ai piccoli centri storici – come emerge pure dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁸ – ed a convincere privati e enti pubblici ad investire nel centro storico, ad esempio con interventi di restauro, di riqualificazione, di adeguamento alla normativa antisismica e di eliminazione delle barriere architettoniche, ovviamente compatibili con la necessità di tutela dei beni culturali.

Per questo sfruttamento – se si vuole continuare ad utilizzare questa parola – corretto e consapevole occorrono ovviamente regole¹⁹, fondi, azioni coordinate dei pubblici poteri, ma anche dei privati, in un’ottica di sussidiarietà anche orizzontale: un ruolo importante potrebbe essere rivestito anche dall’associazionismo e dalle Proloco.

La correlazione fra centri storici e turismo emerge dalla normativa susseguente allo scoppio della pandemia da Sars covid 19. Invero, il cosiddetto “Decreto Sostegni bis” (ossia il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73) ha stanziato ingenti somme per la valorizzazione dei centri storici e il rilancio dell’attrattività turistica delle città d’arte e dei Comuni in cui risiede un sito UNESCO²⁰.

Non si può dimenticare infine che, fra le agevolazioni fiscali a favore delle Città d’Arte, si annoverano pure il cosiddetto “Bonus Facciate” e il “Sismabonus”, che sarebbero in grado, se applicate in modo corretto e massiccio, di migliorare in modo significativo lo status dell’assetto edilizio di molti centri storici.

5. Turismo e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Rilevantissimi appaiono gli spunti che, in tema di centri storici nel loro rapporto con il turismo, si ricavano dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²¹.

A prescindere dal linguaggio tecnico del piano (impostato su missioni e componenti) e dalla collocazione di Turismo e cultura 4.0 nell’ambito della missione 1 M1 – dedicata a

¹⁶ Ad esempio, da parte di L. ANDRIOLA - M. MANENTE, *Il turismo italiano nel contesto degli indirizzi di sostenibilità ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2000, 4, 361 ss.

¹⁷ Oltre ad altre realtà quali le aree naturali integre, le aree marino costiere e montane.

¹⁸ Cfr. il paragrafo successivo.

¹⁹ All’opportunità o meno di una legge sui centri storici si farà cenno alla fine del presente contributo.

²⁰ Cfr. l’articolo 7 (rubricato “Misure urgenti a sostegno del settore turistico, delle attività economiche e commerciali nelle Città d’Arte e bonus alberghi”), ai commi 4 e 5. Nello stato di previsione del Ministero del Turismo, il nuovo fondo è destinato all’erogazione di contributi in favore dei Comuni classificati dall’Istat a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica, nei cui territori si trovano siti riconosciuti Patrimonio mondiale dell’umanità dall’UNESCO. Il Ministero del Turismo ha attivato le procedure per la pubblicazione del decreto con il bando per la partecipazione all’erogazione dei contributi, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, d’intesa con la Conferenza unificata Stato- Regioni.

Il fondo si aggiunge agli importi stanziati con il cosiddetto Decreto Ristori n. 104 del 14 agosto 2020 e a quelli in Legge di Bilancio 2020 (d.l. n. 41 del 22 marzo 2021), per il sostegno a un settore dell’economia del turismo in grave crisi per lo stato di emergenza sanitaria da pandemia da COVID-19, in particolare nelle piccole e medie città d’arte e nei borghi particolarmente colpiti dalla diminuzione dei flussi turistici.

²¹ Sul quale si sono soffermati pure illustri amministrativisti, fra i quali M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid*, e F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *il-sintagma-discontinuo*, 12 novembre 2021.

digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura –, interessanti sono alcune osservazioni che vi si leggono, frutto evidentemente di approfondite e documentate ricerche nei settori presi in esame. In particolare, si segnalano le seguenti.

In primo luogo, un compito essenziale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è la riduzione del divario fra Sud e Centro-Nord, anche relativamente a turismo e cultura²².

In secondo luogo, quanto al turismo, il piano segnala che l'Italia, quantunque sia il Paese con il maggior numero di siti UNESCO, non è fra gli Stati europei con i maggiori numeri di visitatori ed inoltre presenta aziende del settore che sono tra quelle colpite in modo più significativo dalla pandemia.

In terzo luogo, e conseguentemente, il piano, mirando a ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione, intende «produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura»: precisamente, ci si propone di rilanciare i settori economici della cultura e del turismo²³. Una rilevante linea di azione in tal senso attiene proprio ad interventi di valorizzazione di siti storici e culturali, volti a migliorare capacità attrattiva, sicurezza e accessibilità dei luoghi. Al riguardo si specifica, assai opportunamente, che: gli interventi sono dedicati non solo a quelli che vengono definiti “grandi attrattori”, ma anche alla tutela e alla valorizzazione dei siti minori (come i “borghi”), «valorizzando luoghi identitari e rafforzando al tempo stesso il tessuto sociale del territorio»; parallelamente si tenderà a migliorare le strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, allo scopo di incrementare gli standard di offerta e aumentare l'attrattività complessiva, sempre nell'ottica della sostenibilità ambientale e del pieno utilizzo delle potenzialità del digitale, utile per implementare l'accesso alle risorse turistiche/culturali.

In quarto luogo, si segnala che, nella componente “Turismo e Cultura”, si concentrano gli interventi di due settori di rilievo, sia per il loro ruolo identitario, sia per l'”immagine” e il “*brand*” del Paese a livello internazionale, nonché per il peso che hanno nel sistema economico. Si osserva che investire in Turismo e Cultura oggi rappresenta inoltre una significativa opportunità di sinergia con altre priorità strategiche del Paese incluse nel PNRR: ad esempio, la transizione verde e la sostenibilità ambientale in Italia «non possono che fondarsi sulla tutela e sulla valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, attraverso politiche intrinsecamente ecologiche che comportino la limitazione del consumo di suolo»²⁴.

In quinto luogo, si chiarisce che le misure previste dal PNRR sono volte ad «impostare una strategia di sostegno e rilancio di questi settori, focalizzata su: rigenerazione del patrimonio culturale e turistico, valorizzazione degli asset e delle competenze distintive nonché digitalizzazione». In proposito, la «rigenerazione del patrimonio turistico e culturale» sarà posta in essere attraverso «un ampio programma di misure di ristrutturazione degli asset chiave turistici e culturali»²⁵: gli investimenti, in particolare, riguarderanno i piccoli centri (“borghi”), al fine di

²² Nel piano, invero, si legge che «dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di Pil pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato. L'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area come il turismo. Quindi nella componente Turismo e Cultura, si segnala il rilievo attribuito ai territori del Sud».

²³ Che all'interno del sistema produttivo giocano un ruolo particolare, sia in quanto espressione dell'immagine e “brand” del Paese, sia per il peso che hanno nell'economia nazionale (il solo turismo rappresenta circa il 12 per cento del Pil).

²⁴ Inoltre, si nota che i settori del turismo e della cultura sono tra quelli con una maggiore incidenza del lavoro giovanile e femminile e, quindi, sono estremamente importanti per il raggiungimento dei *target* generazionali e di genere del PNRR.

²⁵ Nella consapevolezza che «l'Italia dispone di un patrimonio unico al mondo, ma molti siti/edifici sul territorio richiedono investimenti volti a migliorare capacità attrattiva, accessibilità e sicurezza».

«favorire la nascita di nuove esperienze turistiche/culturali e bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile («*overtourism*») », anche con il sostegno alle strutture turistiche, nell’ottica dell’innalzamento degli standard di offerta e del miglioramento dei servizi per i visitatori e sempre in ossequio ad «una filosofia di sostenibilità ambientale», con l’incremento dell’efficienza energetica degli edifici ed il rinnovamento delle «pratiche di organizzazione/gestione degli eventi turistici e culturali in una logica di sostenibilità»²⁶.

In sintesi, si prevede che gli interventi in esame si articolano su quattro aree di azione: “Patrimonio culturale per la prossima generazione”, “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale”, “Industria culturale e creativa 4.0”, “Turismo 4.0”. Il tutto non soltanto con «una forte cooperazione tra attori pubblici coinvolti nell’attuazione del programma in modo da agevolare la messa a terra dell’intervento in un ambito dove è usuale che insistano diverse responsabilità a livello centrale (Amministrazioni) e locale (Comuni, Città Metropolitane e Regioni)»; ma anche con il coinvolgimento dei privati, dei cittadini e delle comunità²⁷.

A commento di quanto previsto dal piano, si può ritenere che esso appare un’ottima opportunità su due fronti: sia per i centri storici, i problemi dei quali sono noti da tempo, ma esigono, per essere risolti, di risorse straordinarie; sia per il rilancio del turismo, pesantemente penalizzato a causa della pandemia, anche perché è previsto il potenziamento della «piattaforma web centrale del turismo italiano che [...] funga da volano per una comunicazione di qualità del patrimonio e dell’offerta del nostro Paese e da strumento di aggregazione delle informazioni e dei servizi necessari all’incontro della domanda-offerta del turismo in Italia».

6. Turismo e piccoli centri storici

Come si è appena avuto modo di rilevare, in un punto del PNRR che appare fondamentale nell’ambito di queste pagine, si parla di rigenerazione di piccoli siti culturali.

Si osserva come i flussi turistici italiani sono tipicamente catalizzati da alcuni “attrattori” particolarmente noti a livello internazionale. Le implicazioni di questa polarizzazione sono che, da un lato l’uso intensivo dei luoghi culturali più richiesti rischia di usarli/impoverirli nel lungo periodo, mettendone a rischio la preservazione la sostenibilità nel tempo; dall’altro lato, invece, molti altri luoghi di grande valore artistico/culturale restano tagliati fuori dai flussi turistici.

Per scardinare questa dinamica gli interventi a sostegno di turismo e cultura non saranno focalizzati solo sulle grandi città: una linea d’intervento del PNRR sarà dedicata a sostenere lo sviluppo turistico/culturale nelle aree rurali e periferiche. Gli investimenti consentiranno la valorizzazione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani e nelle zone rurali, sostenendo il recupero del patrimonio culturale, l’attivazione di

²⁶ «Sul fronte del turismo la concentrazione degli sforzi prevedrà la definizione di un fondo ad hoc, anche ad effetto leva, capace di attrarre investitori privati (supporto BEI) definendo quattro strumenti di azione quali: il credito di imposta per le strutture ricettive, una sezione speciale del fondo di garanzia, incentivi all’aggregazione delle imprese turistiche, il Fondo nazionale per il turismo e il Fondo per il turismo sostenibile. In particolare, per la valorizzazione degli asset e delle competenze distintive, del turismo verranno veicolate risorse su progetti di investimento in unità immobiliari strategiche e di prestigio, col fine di sostenere la ripresa e la crescita delle catene alberghiere. Per la cultura si interverrà da un lato per incentivare i processi di *upskilling* e *reskilling* degli operatori culturali (su tematiche di digitalizzazione ed ecologia), dall’altro per sostenere l’evoluzione dell’industria culturale e creativa 4.0, con l’obiettivo di organizzare e conservare il patrimonio culturale italiano, favorendo la nascita di nuovi servizi culturali digitali e ponendo le basi per la creazione di elementi innovativi per l’ecosistema del turismo italiano».

²⁷ Sia in termini di incentivazione delle *sponsorship*, sia attraverso forme di governance multilivello, in linea con la “Convenzione di Faro” sul valore del patrimonio culturale per la società, e con il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale.

iniziative imprenditoriali/commerciali (quali nuove modalità ricettive), rivitalizzando il tessuto socio-economico dei luoghi (ad esempio favorendo la rivitalizzazione di mestieri tradizionali, quali l'artigianato), contrastando lo spopolamento dei territori e favorendo la conservazione del paesaggio e delle tradizioni.

In particolare, uno degli investimenti indicati dal PNRR è incentrato sull'attrattività dei borghi. Invero si nota come, a fronte del sovraffollamento che ha spesso caratterizzato le attrazioni turistiche nelle principali città d'arte, tanti piccoli centri storici italiani ("Borghi") offrono enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo, grazie al patrimonio culturale, la storia, le arti e le tradizioni che li caratterizzano.

Ai sensi del piano in esame, gli interventi in questo ambito si attueranno attraverso il "Piano Nazionale Borghi", un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico. Si prevede l'articolazione delle azioni su "progetti locali integrati a base culturale", sotto tre profili.

In primo luogo, saranno attivati «interventi volti al recupero del patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici aperti» (ad esempio, con l'eliminazione delle barriere architettoniche ed il miglioramento dell'arredo urbano), nonché alla «creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici». In secondo luogo, si incentiva «la creazione e promozione di nuovi itinerari» (quali itinerari tematici e percorsi storici) e visite guidate. In terzo luogo, si prevede l'introduzione di sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, in modo da «rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio».

Il programma appare ambizioso e, al contempo, ben articolato: ovviamente, come sempre, bisogna vedere se la traduzione nella realtà di tali interventi sarà effettiva e, a tale scopo, risulterà fondamentale l'efficienza delle azioni amministrative.

7. Profili particolari in materia di centri storici e turismo

Il tema dei centri storici in relazione al turismo, oltre a fondarsi sulle considerazioni più generali delle pagine precedenti, si articolerebbe su una pluralità di temi minori, ai quali in questa sede si può soltanto fare cenno poiché ciascuno di essi potrebbe essere agevolmente al centro di un apposito saggio.

A) Uno di questi temi attiene alla ricettività, poiché i centri storici sono caratterizzati da strutture ricettive peculiari: ovviamente sono scarsi i grandi hotel, mentre pullulano piccoli alberghi, locande, bed and breakfast.

In particolare, sono caratteristici dei centri storici – e anche molto adatti ad essi – gli alberghi diffusi, che, come noto, sono strutture ricettive che forniscono alloggi in stabili separati, vicini fra loro, collocati a breve distanza da un edificio centrale nel quale sono offerti servizi di ricevimento, portineria e gli altri eventuali servizi accessori. Tale tipologia di struttura recettiva è tipica proprio dei centri storici, che sono normalmente privi, per la loro struttura urbanistica, sia di edifici dotati di grandi dimensioni, sia della possibilità di costruirne nuovi, mentre sono ricchi di piccoli manufatti, spesso suggestivi.

In proposito si può osservare come talune leggi regionali dettino definizioni più precise degli alberghi diffusi, ad esempio prescrivendo il numero massimo di stanze che ciascuno di essi può avere: peraltro tali rigidità sembrano criticabili, bloccando iniziative imprenditoriali utili anche al recupero di centri storici degradati.

Dal punto di vista del turista, inoltre, gli alberghi diffusi (ad esempio, quello di Apricale in Liguria) offrono una nuova forma di ospitalità, perché egli viene accolto in alloggi sparsi in caratteristici centri pedonali, ad esempio fra vie strette, antiche mura ed edifici d'epoca: quindi il

suo soggiorno diviene un'indimenticabile esperienza del luogo. Dal punto di vista dell'assetto urbanistico dei centri storici, pare evidente che la realizzazione di alberghi diffusi ne costituisce uno strumento di valorizzazione: nel senso che una pluralità di edifici che magari versano in una situazione di degrado e di abbandono saranno ristrutturati, per essere adibiti ad alberghi diffusi, e così si migliorerà lo *status* di quell'area, con incentivazione, per il privati proprietari di altri edifici, di provvedere a loro volta a ristrutturazione; in tal modo il risultato sarà, verosimilmente, un aumento di valore dell'area, che diverrà polo di attrazione di investimenti e di persone intenzionate ad adibirla a sede della propria residenza oppure a seconda casa.

B) In alcuni centri storici si può porre il problema delle guide turistiche ammesse ad esercitare la loro professione in essi: si tratta di uno specifico profilo della *vexata quaestio* delle guide turistiche specializzate, che ha dato adito, come noto, a varie disposizioni normative, a procedure di infrazione comunitarie e ad una controversa giurisprudenza²⁸. In estrema sintesi, in materia vige il sistema del doppio binario, di modo che, accanto alle guide turistiche ammesse ad esercitare la loro professione in tutta Italia e negli Stati membri dell'Unione europea, sono previste guide specializzate per determinati siti, fra i quali parecchi centri storici.

In materia il T.A.R. Lazio²⁹ ha affermato che l'art. 3, c. 3, della l. 97/2013 ammette certo la potestà ministeriale di introdurre limiti alla libera concorrenza in relazione alla tutela di siti particolarmente rilevanti, ma ha precisato che tale potestà va però intesa come un potere d'eccezione rispetto al principio di libera prestazione di servizi e quindi è di stretta interpretazione ed è utilizzabile solo ove vi siano esigenze imperative d'interesse generale ed il medesimo risultato non sia realizzabile con provvedimenti meno incisivi. Pertanto, il T.A.R. Lazio ha concluso per l'illogicità e l'irragionevolezza sia del d.m. 7 aprile 2015, che ha individuato più di tremila siti, in tutte le Regioni ed in molti Comuni d'Italia, sia del d.m. 11 dicembre 2015, che ha previsto una specifica abilitazione, rilasciata da parte delle Regioni (e delle province autonome)³⁰.

Il Consiglio di Stato³¹, confermando la sentenza del T.A.R., ha osservato, in particolare, la compatibilità con il diritto dell'Unione europea della riserva, a favore delle guide turistiche "specializzate", di alcuni siti museali, archeologici o artistici sensibili, ossia di particolare rilevanza nazionale; ma ha posto in evidenza che ciò non è né incondizionato, né lasciato alla mera discrezione del Ministero³².

C) Più in generale si pone la questione dei centri storici sicuri anche in relazione al loro sfruttamento turistico: in effetti, è palese che l'attrattività di un centro storico per i turisti viene meno se esiste o comunque viene percepito il pericolo che essi siano oggetto di atti criminosi, quali gli scippi.

Di sicurezza delle città si occupa il cosiddetto "decreto sicurezza", ossia il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni e integrazioni dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, il quale verte sulla

²⁸ In materia ci si consenta di rinviare a P.M. VIPIANA, *op. cit.*, 115-125.

²⁹ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, sentenza 24 febbraio 2017, n. 2831.

³⁰ Infatti, secondo il T.A.R., tale abilitazione, che ha efficacia limitata alla sola Regione in cui è rilasciata, è limitativa della concorrenza alla prestazione di servizi in contrasto con l'articolo 117 della Costituzione ed il rispetto dei principi dell'Unione europea.

³¹ Cons. Stato, Sez. VI, 1° agosto 2017, n. 3859.

³² Nell'attuare l'art. 3 della l. 97/2013, che, sebbene formulato con una struttura aperta, impone alla fonte attuativa, oltre che di ben calibrare la norma secondaria tenendo conto delle competenze delle Regioni, uno scrupoloso rispetto sia del diritto eurounitario, sia della giurisprudenza costituzionale espressasi nel tempo in materia.

sicurezza urbana³³ e prevede, fra l'altro, i patti per la sicurezza urbana³⁴ volti alla prevenzione ed al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria ed alla promozione del rispetto del decoro urbano, in particolare in relazione a complessi monumentali o ad altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici. Inoltre tale normativa introduce strumenti operativi diretti a tal fine: così, ai sensi dell'art. 9 (dedicato a misure a tutela del decoro di particolari luoghi), i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono complessi monumentali o altri luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, alle quali si applicano provvedimenti di allontanamento dalle aree interne delle infrastrutture e delle relative pertinenze; inoltre sono previste sanzioni amministrative per chiunque ponga in essere condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione di tali infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi contemplati.

D) Ulteriori aspetti interessanti in materia di centri storici sono le interrelazioni con essi dell'attività commerciale: ciò perlomeno da tre punti di vista.

Per un verso, caratteristica dei centri storici è la non rara presenza in essi di esercizi commerciali storici – alcuni dei quali costituenti beni culturali –, a loro volta oggetto di fruizione turistica perché noti fra i turisti. In proposito esiste un'apposita disciplina nel codice dei beni culturali, all'articolo 52, che si era citato in precedenza ad altri fini. Precisamente, il comma 1-*bis* prevede che i comuni, sentito il soprintendente, individuano i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono «attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva» ai sensi di convenzioni UNESCO, allo scopo di «assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica» di cui all'art. 41 Cost.

Su punto si può osservare che certamente la tutela e la valorizzazione dei centri storici devono comportare pure quelle delle botteghe storiche, espressione di un tessuto imprenditoriale e sociale caratteristico del territorio: in proposito alcune leggi regionali hanno previsto il riconoscimento dei negozi storici ai fini della permanenza di esercizi commerciali storici³⁵.

Per un altro verso, sussiste il problema della compatibilità del decoro e del carattere di un centro storico rispetto a determinate attività commerciali o, più latamente, imprenditoriali. Al riguardo l'art. 52, c. 1-*ter*, del codice dei beni culturali prevede che, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, può essere introdotto il divieto di usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico: ciò anche in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

³³ Nel senso di bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

³⁴ Con tali patti, sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, possono essere individuati, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano.

³⁵ In materia v. A. RUSSO, *Attività commerciale e tutela dei centri storici*, in *Giust. Civ.*, 1998, 12, 3293 ss., e P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, atti del Convegno "I centri storici tra norme e politiche" svoltosi a Gubbio, il 6 e 7 giugno 2014, cit.

Per un altro verso ancora e più in generale, si può pensare alle questioni relative al cosiddetto plateatico per esercizi commerciali o locali di ristorazione nei centri storici: in proposito sussiste un interessante contenzioso in sede giurisprudenziale³⁶.

E) Altri problemi in materia di centri storici in relazione al turismo attengono all'accessibilità in essi dei mezzi di trasporto privati³⁷: in effetti, sovente i centri storici oppure ampie parti di essi costituiscono zone a traffico limitato, ma la scelta di renderli tali – sebbene giustificabile sulla base della necessità di salvaguardare i centri medesimi – è talvolta al centro di contenzioso. Anche nell'ottica delle esigenze del turismo, la chiusura al traffico dei centri storici o di porzioni di essi può essere riguardata in modo contraddittorio: o come opportunità per preservare l'atmosfera e il fascino dell'area e per consentire uno spostamento dei turisti o a piedi o con mezzi pubblici; oppure come ostacolo per un'agevole visita della zona.

Una questione irrisolta, nei rapporti fra centri storici e turismo, è quella dell'accessibilità a persone con problemi motori. Nel PNRR si legge che, secondo l'ISTAT, nel 2018 solo il 53% dei musei, dei monumenti, delle aree archeologiche e dei parchi statali e non statali ha migliorato le proprie strutture rimuovendo le barriere fisiche e che solo il 12% di loro ha affrontato il tema delle barriere percettive, culturali e cognitive.

Un'ulteriore, rilevante problematica relativa alle relazioni fra centri storici e turismo è data dai mezzi di trasporto necessari per accompagnarvi i turisti, anche quelli con problemi di mobilità.

Sono previsti strumenti per tutelare il centro storico, la viabilità e l'ambiente: in particolare, il Codice della Strada contempla l'istituzione delle ZTL e la regolamentazione di accesso alle zone così delimitate.

Oltre ai problemi legati alle auto e ai pullman turistici, si annoverano quelli dei servizi di linea di "Gran Turismo", che hanno lo scopo di valorizzare le caratteristiche artistiche, panoramiche, storiche o altre particolari attrattive dei luoghi da essi collegati. Ad esempio, Roma Capitale ha impugnato dinanzi al TAR Lazio la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio nella parte in cui la stessa ha stabilito i "criteri generali" cui improntare l'azione amministrativa per i servizi di linea di "Gran Turismo"³⁸ successivamente alla generale liberalizzazione dei mercati del trasporto di linea e in assenza di una specifica disciplina regionale: al riguardo Roma Capitale ha sostenuto di aver tentato negli anni di introdurre una regolamentazione delle autorizzazioni del trasporto Gran Turismo nella città con l'obiettivo di contingentare il numero delle stesse a tutela del patrimonio artistico e culturale, in particolare del centro storico di Roma Capitale, della viabilità del centro storico medesimo e dell'ambiente in generale.

8. Considerazioni conclusive: approccio olistico e profili de iure condendo

Da tempo si discute sulla necessità di una legge sui centri storici: al momento si annoverano solo disegni di legge. In particolare, si può far cenno all'atto Senato n. 970 della XVIII Legislatura, recante "Disposizioni in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici".

³⁶ Di recente i giudici amministrativi (T.A.R. Veneto, Sez. III, 24 maggio 2021, n. 695, si sono occupati del caso in cui il titolare di un Bar Ristorante sito in Padova e dotato di plateatico insistente su Piazza dei Signori, in base ad una concessione temporanea di occupazione di area pubblica, ha impugnato la nota del Comune di Padova che, in merito all'istanza di rinnovo dell'occupazione di suolo pubblico nella piazza, comunicava che, in ottemperanza ad una nota della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Venezia e le Province di Belluno, Padova e Treviso, l'utilizzo degli ombrelloni sarebbe stato consentito esclusivamente nel periodo compreso tra il 1 giugno e il 30 settembre.

³⁷ Cfr. A. VELATTA, *L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico veicolare*, in atti del Convegno "I centri storici tra norme e politiche", cit.

³⁸ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 4 gennaio 2021, n. 57.

Nella relazione al disegno di legge si cita una nota frase di Antonio Cederna: gli antichi centri di città – di là dal contesto monumentale, edilizio e artistico più o meno diffuso o accentuato – costituiscono un «patrimonio d'arte e di storia colmo e compiuto nel suo ciclo». Si nota inoltre come si sia attuata una forma di valorizzazione delle periferie che controbilancia l'abbandono (ma anche una «certa bulimia turistica, favorita dai voli *low cost*») cui sono relegati i centri storici, da un lato costituenti oggetto di «speculazione e malgoverno» mentre dall'altro «affetti da gravi fenomeni di spopolamento».

A tali problematiche intende dar risposta il citato disegno di legge che innanzitutto, per la prima volta, estende il concetto di «tutela» da singoli monumenti ai centri storici, visti nel loro complesso.

Al riguardo ci si potrebbe domandare se è proprio necessaria l'introduzione di una nuova legge in materia di centri storici oppure se sarebbero sufficienti alcune disposizioni in seno all'attuale codice dei beni culturali. A favore di quest'ultima soluzione sembrano militare: l'eccessiva proliferazione di atti aventi forza di legge e quindi l'inutilità di un altro testo, da un lato, e l'esistenza di un codice in materia di beni culturali, nel quale a pieno titolo si potrebbero inserire talune disposizioni mirate proprio in tema di centri storici, volte ad assicurare adeguata tutela e valorizzazione ai centri storici ed a risolvere varie questioni insolute, come alcune di quelle che si sono poc'anzi messe in evidenza³⁹.

Più in generale, ci si potrebbe chiedere se non siano più utili, rispetto a nuove disposizioni, oculate politiche volte alla valorizzazione dei centri storici, anche contrastando quella che è stata definita «la desertificazione residenziale»⁴⁰.

Inoltre, a prescindere da eventuali sviluppi di carattere legislativo, che dovrebbero disciplinare i centri storici in modo globale o comunque anche quanto ai profili rilevanti per il diritto del turismo, si possono svolgere talune considerazioni *de iure condito*.

Intanto sarebbe auspicabile l'incentivazione, anche sotto il profilo economico e fiscale – in un'ottica di sussidiarietà orizzontale – delle iniziative spontanee volte a realizzare un turismo sostenibile nei centri storici.

In secondo luogo, sarebbero utili sia la previsione – possibilmente in via permanente – sia l'utilizzo delle possibilità consentite per la ristrutturazione degli edifici nei centri storici, specie ai fini della messa in sicurezza dal punto di vista sismico, anche quanto alla ristrutturazione di immobili da adibire, ad esempio, ad alberghi diffusi.

In terzo luogo e più in generale, sarebbe da promuovere il rilancio, sempre in un'ottica di turismo sostenibile e rispettoso dei valori culturali dei luoghi, delle strutture ricettive, dei punti ristoro e delle botteghe storiche.

In quarto luogo, sembra ovvio che per un utile «sfruttamento» turistico dei centri storici sia necessaria un'adeguata pubblicizzazione di essi, anche all'estero: se parecchi non necessitano di essa perché costituiscono mete turistiche ambite da visitatori provenienti da ogni angolo del Pianeta, molti centri storici – ricchi di tesori artistici, storici e paesaggistici – non sono conosciuti nemmeno a livello locale e forse solo la scarsa mobilità consentita in concomitanza con la pandemia da Sars Covid 19 ha dato lo spunto a molte persone di visitarle.

Soprattutto occorre concretamente affermare, ad avviso di chi scrive, una visione olistica di ogni centro storico: bisogna evitare, per un verso, che il centro storico diventi una scatola vuota da

³⁹ Nel paragrafo che precede.

⁴⁰ L'espressione è di G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?* in Atti del Convegno «I centri storici tra norme e politiche», cit., 15, secondo cui «va garantita l'ordinaria abitabilità dei centri storici, abbandonando la via elusiva e stanca degli eventi effimeri e straordinari che li vogliono contenitori *à tout faire* piuttosto che luoghi degni di essere normalmente abitati».

CONSULTA ONLINE

abitanti e fruito soltanto da turisti⁴¹; per un altro verso, che sia una sede di abitazioni a poco prezzo per persone che lavorano nelle periferie. Al contrario, sarebbe auspicabile un centro storico vivo, con un tessuto di edifici storici ben conservato, ma anche con edifici privati curati e con attività commerciali e artigianali al servizio non solo dei turisti, ma anche degli abitanti.

Con tutti questi accorgimenti le attività turistiche nei centri storici si prestano a costituire uno sfruttamento in senso positivo: ossia, in sintesi, una valorizzazione, che sta alla base della loro – sovente necessaria – rinascita.

⁴¹ Si tratterebbe della realtà – criticamente descritta da A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in atti del Convegno “I centri storici tra norme e politiche” svoltosi a Gubbio, il 6 e 7 giugno 2014, cit., 3 – di «agglomerati storici abbandonati dai residenti, pervasi da un’atmosfera rarefatta e da silenzi irreali, ridotti al rango di mere “vetrine” o contenitori museali». Del problema della «scarsità di insediamento stabile nel centro storico, almeno nella maggior parte dei casi» tratta V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Intervento*, nei medesimi atti, 5, con alcuni suggerimenti per ovviare al fenomeno.

Armando Giuffrida
**Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico:
profili critici e problematici**

SOMMARIO: 1. Il centro storico come oggetto di studio nella dottrina giuspubblicistica italiana: profili introduttivi. – 2. Il centro storico come oggetto di contrapposizione tra le istanze meramente conservative e la prospettiva del c.d. rinnovamento conservativo. – 3. Il centro storico come *unicum* composto di convergenza di una pluralità di valori e interessi eterogenei non di rado tra loro conflittuali. – 4. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella tradizionale (ed inesauriva) disciplina vincolistica dei beni culturali e paesaggistici. Profili storici. – 5. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella (più efficace) legislazione urbanistica e di governo del territorio: profili introduttivi. – 6. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica nazionale successiva alla legge n. 1150 del 1942. – 7. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica regionale: spunti critici e problematici. – 8. Il discusso assetto normativo nazionale sui programmi integrati di intervento, sui piani attuativi complessi e sulle c.d. ristrutturazioni innovative. – 9. Considerazioni conclusive.

1. Il centro storico come oggetto di studio nella dottrina giuspubblicistica italiana: profili introduttivi

Il tema oggetto della presente relazione – *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico* – è vastissimo e ben difficilmente potrebbe essere sviluppato nei tempi previsti per questo intervento. Appare dunque preferibile, riprendendo anche argomenti già avviati dal prof. Alessandro Crosetti la scorsa settimana, offrire alcuni spunti di carattere generale, introduttivi dei contributi dei colleghi che mi seguiranno, i quali proporranno invece un “taglio” più specialistico e di ordine applicativo alla materia in esame.

Prima di delineare taluni dei principali profili, anche problematici, che il centro storico suscita nell'elaborazione del diritto urbanistico, si ritiene necessaria una premessa.

Ha osservato un po' provocatoriamente il prof. Filippo Salvia, grande studioso di diritto urbanistico, che molto ha scritto sui centri storici, che «*In una trattazione rigorosamente giuridica [...] il discorso sui centri storici avrebbe potuto essere liquidato a rigore in poche battute, perché scarseggiano le normative specifiche in materia. Ma [...] esistono buone ragioni per dare al tema una certa evidenza soprattutto per chi ha a cuore l'esigenza di salvaguardare le “identità collettive e territoriali” messe sempre più in pericolo dai processi di omologazione in corso, distruttivi di ogni cultura*»¹.

Ebbene, che il discorso sui centri storici possa a rigore liquidarsi in poche battute rappresenta, evidentemente, una provocazione o, quantomeno, una forzatura. Tuttavia, è difficile negare che tale affermazione non contenga un fondo di verità giacché la normativa in materia, *specialmente in ambito nazionale*, è quanto mai scarna, disarticolata e distribuita tra una pluralità di fonti normative, anche di vario livello e dunque di differente efficacia e valore giuridico. E questa criticità non fa giustizia dell'importanza del tema e della rilevanza degli interessi in gioco che il legislatore è chiamato a disciplinare ed eventualmente a comporre in caso di conflitto.

Negli anni, sebbene in modo disarticolato e non di rado sulla spinta emozionale del momento – si pensi, ad esempio, alla normativa speciale introdotta nel 2014 in seguito ai ripetuti crolli nel sito

¹ L'affermazione dell'illustre studioso è tratta dall'ultima edizione del suo *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2019, 114, scritto a quattro mani con Cristiano Bevilacqua.

archeologico di Pompei² – si sono tuttavia moltiplicati i provvedimenti per fronteggiare le innumerevoli problematiche tipiche dei centri storici, tant'è che si è parlato addirittura, e non certo in termini favorevoli, di una vera e propria ipertrofia normativa³.

Come si vedrà, la materia è ora disciplinata soprattutto dalla legislazione urbanistica regionale, che integra le poche norme nazionali attualmente vigenti. Non mancano tuttavia gli elementi di criticità e i profili problematici, su cui ci si soffermerà nel prosieguo dell'esposizione, rimandando per ulteriori approfondimenti agli interventi dei relatori della terza giornata del seminario.

Ma il tema dei centri storici non suscita l'attenzione che merita persino nella stessa elaborazione dottrinale. Esistono, infatti, manuali e trattati di diritto urbanistico, anche molto corposi e approfonditi, che, ciò nonostante, dedicano alla materia ben poco spazio⁴. Le stesse voci enciclopediche giuridiche scarseggiano o sono addirittura assenti⁵.

Ad ogni modo, dei centri storici si sono occupati insigni studiosi e maestri del diritto amministrativo, con analisi approfondite su argomenti specifici: si pensi a Massimo Severo Giannini, Feliciano Benvenuti, Alberto Predieri, e, più recentemente, a Filippo Salvia, Umberto Allegretti, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Gianfranco D'Alessio, Giuseppe Caia, Alessandro Crosetti, Annamaria Angiuli, e molti altri Autori, altrettanto autorevoli⁶.

I volumi monografici non sono numerosi, almeno come ci si aspetterebbe. Al riguardo, non possono non richiamarsi i due ottimi lavori collettanei, uno ormai un po' datato a cura di Giuseppe Caia e Giulio Ghetti (1997)⁷, l'altro più recente a cura di Cesare Lamberti e Marco Lucio Campiani (2015)⁸; né è possibile trascurare la pregevole e approfondita monografia, più risalente nel tempo, di Gianfranco D'Alessio (1983)⁹ nonché l'ancor più datata monografia di Pier Luigi Cervellati e Mariangela Miliari (1977)¹⁰. Fra l'altro, tutti questi volumi non sono più in vendita da tempo, quindi sono di difficile reperibilità.

2. Il centro storico come oggetto di contrapposizione tra le istanze meramente conservative e la prospettiva del c.d. rinnovamento conservativo

Come è noto, il quadro normativo di riferimento avente ad oggetto i centri storici coinvolge due differenti ambiti giuridici, tra loro contigui, ma altresì separati ed autonomi: la disciplina dei beni

² Ci si riferisce al d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (c.d. decreto *bonus cultura*), conv. con modif., nella l. 29 luglio 2014, n. 106, recante «*Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilascio del turismo*». Sul tema, si veda M. CAMMELLI, *Bonus cultura e riorganizzazione del Ministero: navigazione difficile, direzione giusta*, in *Aedon*, n. 3/2014, 2.

³ Così si esprime A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, Relazione al Convegno di Gubbio su "I centri storici tra norme e politiche" (Gubbio, 6-7 giugno 2014), in *Aedon*, 3/2015, contributo pubblicato anche in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, 2015, 75 ss. L'Autrice richiama, sotto questo profilo, le conclusioni di G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?* in *Aedon*, 3/2015.

⁴ Si pensi, ad esempio, al noto ed ottimo volume G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, di ben oltre un migliaio di pagine nella sua ultima edizione, il quale affronta il tema dei centri storici in un paragrafo di un paio di pagine.

⁵ Manca una voce espressamente dedicata ai centri storici, ad esempio, nell'*Enciclopedia del diritto* e nell'*Enciclopedia giuridica* Treccani.

⁶ Su questa linea, si vedano anche le riflessioni critiche di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983, 5 ss., il quale offre anche una corposa ricognizione della dottrina più risalente in materia di centri storici.

⁷ Il riferimento è al volume di G. Caia - G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997.

⁸ Ci si riferisce al volume, già richiamato, di C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit.

⁹ Trattasi di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., che reca un'ampia bibliografia ragionata sul tema dei centri storici.

¹⁰ Ci si riferisce al volume di P.L. CERVELLATI, M. MILIARI (curr.), *I centri storici*, Firenze, 1977.

culturali e paesaggistici – oggi racchiusa nel Codice Urbani del 2004¹¹ –, da un lato, e, dall'altro, il diritto urbanistico (*rectius*: del governo del territorio), il quale si è via via sedimentato dalla originaria legge n. 1150 del 1942 sino a costituire oggi un complesso sistema normativo multilivello in cui il legislatore regionale svolge il ruolo di assoluto protagonista¹².

Per ben comprendere la portata di questo duplice e ripartito assetto normativo afferente al medesimo bene oggetto di tutela, ossia il centro storico, è necessario precisare che l'approccio e lo studio degli antichi agglomerati urbani – tanto da parte di giuristi, politici e amministratori, quanto ad opera di architetti, urbanisti, sociologi, ecc. – si caratterizza da sempre per la presenza di un dualismo di fondo, emerso anche nelle relazioni dei colleghi intervenuti in occasione della prima giornata del *webinar*¹³.

Da un lato, vi sono coloro che evidenziano principalmente le *esigenze conservative* dei nuclei originari delle attuali città. Paradigmatica è la risalente dottrina della conservazione formulata da John Ruskin (su cui si ritornerà nel prosieguo dell'esposizione) in polemica contro il programma di restauri delle cattedrali e di alterazione dei monumenti medievali avviato intorno alla metà del XIX secolo in Gran Bretagna, nei cui confronti il celebre scrittore e critico d'arte britannico manifestò tutta la sua avversione verso ogni espressione di "modernità". Si ricordi, inoltre, che nel dopoguerra erano persino gli stessi cittadini a manifestare nostalgia verso i centri storici distrutti dai bombardamenti, in Italia come nel resto dell'Europa.

Da un altro versante, emergono invece le sollecitazioni di coloro – in particolare gli architetti e gli urbanisti – che privilegiano l'*innovazione* e i salti in avanti nella ricerca di un diverso modo di intendere la città e, soprattutto, di modernizzarla attraverso nuove forme espressive dell'architettura. L'innovazione, naturalmente, può coinvolgere svariati aspetti e prospettive, come un diverso utilizzo degli spazi, o un differente modo di valorizzazione del patrimonio cittadino, ma può altresì coinvolgere fenomeni sociali, anticipando finanche nuovi modi di vivere.

Se la prima posizione propone meritoriamente di conservare e salvaguardare la memoria storica e le radici di una comunità, la seconda ha il pregio, altrettanto significativo, di aprirsi ad una prospettiva dell'urbanistica più sensibile alle esigenze socioeconomiche della popolazione che vive nei centri storici, favorendo un approccio più dinamico nella perenne ricerca di nuovi assetti normativi aperti alla cura dei molteplici interessi che convergono in tali aggregati urbani.

Tuttavia, se da un canto è impossibile prescindere da questi approcci ideologici, per altro verso è altrettanto vero che entrambe queste posizioni radicali non possano essere accolte *sic et simpliciter*.

¹¹ Più precisamente, trattasi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*», denominato anche "Codice Urbani" dal nome del Ministro per i beni e le attività culturali dell'epoca (prof. Giuliano Urbani), che fortemente si spese per l'approvazione di questo provvedimento.

¹² Sul processo evolutivo della legislazione di tutela dei centri storici italiani, si vedano i seguenti contributi: M. SANAPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2/2001 e, più recentemente, A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, in G. Bottino, M. Cafagno, F. Minazzi (curr.), *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, 2016, 173 ss. Quanto alla più risalente ed autorevole dottrina, cfr.: F.F. FORTE, *L'aspetto economico del problema dei centri storici*, in *Restauro*, 1973, n. 7, 5 ss.; P. Ceccarelli, F. Indovina (curr.), *Risanamento e speculazione nei centri storici*, Milano, 1977; P.L. CERVELLATI, *I centri storici*, Firenze, 1977; F. BENVENUTI, *I centri storici, problema giuridico?* Relazione al Convegno Nazionale sui centri storici, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1977, 1 ss.; M. FAZIO, *Il destino dei centri storici*, Firenze, 1977; U. ALLEGRETTI, *La questione dei "centri storici": un bilancio ed alcune scelte*, in *Le Regioni*, 1978, 66 ss.; F. SALVIA, *La tutela dei centri storici: aspetti giuridici*, in *Scritti in onore di Renda*, Palermo, 1994, vol. II, 1125 ss.; S. CATTANEO, *La questione dei centri storici*, Milano, 1997.

¹³ Sul dualismo di fondo che caratterizza l'approccio all'assetto urbanistico della città, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 75 ss. (spec. 85 ss.). Per una più approfondita analisi, anche in ambito metagiuridico, si veda P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), in [Treccani online](#).

E in effetti, una posizione rigidamente conservativa finirebbe per indurre i residenti ad abbandonare i centri storici, se questi ultimi, come si è affermato, venissero ridotti alla mera funzione di *vetrine* o di semplici *contenitori museali*¹⁴, come peraltro accaduto in occasione della fallimentare gestione del piano per il centro storico di Palermo¹⁵.

Di contro, una prospettiva indiscriminatamente ed esclusivamente rivolta al “nuovo” finirebbe per offuscare, se non per travolgere e cancellare del tutto i tratti essenziali delle tracce identitarie delle nostre comunità.

Particolarmente significativi a questo riguardo, e perciò sovente richiamati¹⁶, sono gli ormai risalenti proclami radicali dei futuristi, come le seguenti asserzioni di Umberto Boccioni: «*Chi considera l'Italia come il Paese dell'arte è un necrofilo. Si dichiarano monumenti nazionali tutte le luride sconce catapecchie che ancora insozzano le città italiane. Si perde tempo su quell'immondezzaio pittorico che è la piazza delle erbe di Verona, sui puzzolenti canali di Venezia, su quel miserabile vicolo di rigattieri che si chiama a Roma via Condotti. Abbiamo per vigliaccheria l'odio del nuovo.*» «*Conservare che cosa? [...] Come se non fosse infinitamente sublime lo sconvolgere che fa l'uomo sotto la spinta della ricerca e della creazione, l'aprire strade, colmare laghi, sommergere isole, lanciare dighe, livellare, squarciare, forare, sfondare, innalzare, per questa divina inquietudine che ci spara nel futuro*»¹⁷.

Ebbene, alla storica e mai sopita contrapposizione tra *conservazione* e *innovazione*, risalente al XIX secolo, si è via via affiancato – tra gli studiosi ed esperti della materia e a livello politico e amministrativo – un approccio più equilibrato, pragmatico, aperto alla ricerca di nuove soluzioni e di originali profili normativi, pur di affrontare le numerose e spesso complesse dinamiche che la realtà dei centri storici suscita, anche se non di rado nella prassi foriero di decisioni discusse e discutibili.

Si pensi alla chiamata a progetto urbano denominata “*Réinventer Paris*”, indetta dal sindaco di Parigi Anne Hidalgo nel 2014, e reiterata nel maggio 2017, finalizzata alla predisposizione di un progetto di rinnovamento del centro storico, che rispondesse all'evoluzione dei bisogni dei cittadini residenti in tale agglomerato urbano.

Tra i criteri di valutazione si è individuato, in tale sede, il potenziamento della funzionalità dei palazzi storici e dei terreni di proprietà pubblica o industriali, salvaguardando tanto la bellezza, quanto l'ambiente, secondo i principi del “*costruire sostenibile*”. Tuttavia, il criterio determinante per la scelta del vincitore era costituito dall'innovazione: secondo Jean-Louis Missika, vicesindaco di Parigi e responsabile della pianificazione urbanistica, dell'architettura e dei progetti del *Grand Paris*, «*L'obiettivo non è innovare su tutti i fronti, ma ricercare, in ciascun sito, l'innovazione più adatta a far emergere soluzioni all'avanguardia*»¹⁸. In buona sostanza, come è stato osservato, tale ambizioso progetto «*mira a far rivivere alcuni siti, individuandone le potenzialità nascoste e prendendo in considerazione gli obiettivi che la capitale francese individua come prioritari, tra i*

¹⁴ In tal senso, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 77, impostazione peraltro risalente nel tempo: si veda, *ex multis*, F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1974, con la dottrina ivi richiamata. Sulla “museificazione” dei centri storici, si veda, più analiticamente e in una prospettiva metagiuridica, R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 31 ss., con l'ampia dottrina ivi richiamata.

¹⁵ La vicenda è dettagliatamente descritta in P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

¹⁶ Si veda, ad esempio, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115.

¹⁷ Così, U. BOCCIONI, *Estetica ed arte futuriste*, Milano, 1914-1946, 11.

¹⁸ Sul progetto parigino, si vedano le osservazioni di V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 107 ss. (il medesimo contributo è pubblicato in *Aedon*, 3/2015, *Intervento*, Relazione al Convegno di Gubbio su “I centri storici tra norme e politiche” (Gubbio, 6-7 giugno 2014).

quali: rafforzare la “mixité” sociale e rispettare l’ambiente mettendo in atto i principi del costruire sostenibile»¹⁹.

Così, accanto ai tradizionali istituti di tutela dei beni culturali e paesaggistici (rivelatisi in massima parte inefficaci per una piena valorizzazione dei centri storici *unitariamente intesi*), la legislazione urbanistica, come si preciserà nel prosieguo dell’esposizione, ha introdotto nel tempo nuovi istituti e nuove espressioni terminologiche – come *riqualificazione*, *rivitalizzazione*, *rigenerazione* – per promuovere, sebbene in modo spesso frammentario ed estemporaneo, anche lo sviluppo del contesto ambientale ascrivibile a tali agglomerati urbani²⁰.

3. Il centro storico come unicum composto di convergenza di una pluralità di valori e interessi eterogenei non di rado tra loro conflittuali

Tra le maggiori difficoltà che si incontrano nello studio del dato normativo si pone innanzitutto quello della *definizione giuridica*²¹.

Come ben sanno gli urbanisti – giuristi e non – tuttora non esiste a livello normativo una nozione unitaria di centro storico, ma piuttosto svariate formulazioni, spesso non sovrapponibili e finanche in contraddizione tra loro, come emergerà nel corso della presente trattazione.

In linea generale, il centro storico rappresenta un *unicum* composto, in cui confluisce una pluralità di valori e di interessi eterogenei, non di rado conflittuali tra loro²².

Così, per un verso, esso segna i tratti essenziali della nostra storia civile, impreziosita da un vasto patrimonio di preesistenze culturali, storiche e artistiche sedimentatesi nei secoli, che lo diversificano dal restante tessuto urbano.

Per altro verso, il centro storico mette in luce l’*immagine della città* – degradata o, al contrario, ben conservata e valorizzata – e, al contempo, esprime «l’essenziale della nostra storia civile e artistica e della nostra cultura»²³ e, in generale, l’*ambiente dell’uomo*²⁴, inteso quale luogo abitato che si distingue dal restante agglomerato urbano per la propria individualità storica, tanto da

¹⁹ V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 108.

²⁰ Si ritornerà *amplius* sul punto.

²¹ Sull’assenza di una definizione giuridica di centro storico, si veda già F. TERESI, *La legislazione d’intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1975, con la dottrina ivi richiamata. Per un’ampia disamina sull’origine e sul significato dell’espressione «centro storico», si rimanda a M.B. MIRRI, *Beni culturali e Centri storici*, Genova, 1996, il quale, segnatamente, si sofferma sul dibattito culturale sviluppatosi intorno ai centri storici a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, nonché a G. D’ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 165 ss. Per ulteriori elementi di riflessione, cfr. già G. LOMBARDI, *L’inquadramento giuridico-amministrativo dell’intervento nei centri storici*, in *Studi urbinati*, 1964-65, 76 ss., nonché, più recentemente: R. MARZOCCA, *L’assenza di una definizione legislativa di “centro storico”*, in *Beni culturali. Centri storici*, 2001; C. VIDETTA *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3/2012; C. LAMBERTI, *Considerazioni conclusive*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 185 ss.; M. SANAPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, cit.; A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 92 ss.

²² Sugli aspetti conflittuali dell’interesse pubblico nel recupero dei centri storici, oltre alla dottrina di seguito richiamata, si veda l’ampio studio di A. FANIZZA, *Note sull’interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, in *Foro amm. CDS*, (4), 2002, 1067 ss.

²³ R. TAMIOZZO, *Centro storico: rilevanza giuridica positiva di un concetto descrittivo*, in *Rass. Avv. Stato*, 1978, I, 213 ss. In tal senso, anche A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 172.

²⁴ Per una ricostruzione delle plurime accezioni del termine “ambiente”, sotto il profilo della legislazione dei beni culturali e in ambito prettamente urbanistico, anche con riferimento ai centri storici, si rimanda nuovamente al celebre saggio di M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., spec. 23 ss.

costituire un *unicum* nel quale convergono e convivono molteplici interessi, in gran parte meritevoli di tutela e, vieppiù, di valorizzazione²⁵.

In altri termini, come ben si sintetizza in dottrina, il concetto di centro storico costituisce «*più una sintesi verbale che non una nozione unitaria di rilievo giuridico in ragione della pluralità dei diversi valori e degli interessi eterogenei presenti in tale concetto, ciò in quanto accanto al valore culturale, che connota in modo peculiare questi centri, coesistono, a vario titolo, interessi urbanistici, socio-economici, igienico-sanitari e demografici che trovano la loro regolamentazione in diversi contesti normativi*»²⁶.

Volendo esemplificare, si pensi alle tradizionali attività commerciali tipiche dei centri storici, spesso esercitate in antichi locali come le fiaschetterie, le caffetterie, le farmacie storiche, ecc.: trattasi di attività che rivestono una posizione di primissimo piano perché fanno emergere il *ruolo identitario* e la stessa *vitalità* di tali luoghi, che una logica meramente conservativa potrebbe invece ridurre ad una sorta di museo a cielo aperto²⁷.

A questo riguardo, appaiono alquanto significative le ampie dissertazioni sui rapporti che intercorrono tra la disciplina di tutela dei centri storici e la normativa speciale in materia di attività commerciali.

Paradigmatico in questo contesto è il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante la «*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio*», il cui art. 6, lett. d), nel fissare gli obiettivi della programmazione della rete distributiva, include espressamente la salvaguardia e la riqualificazione dei centri storici «*anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale*», dettando vieppiù precise linee di indirizzo rivolte ai legislatori regionali in sede di programmazione urbanistica (v. art. 6, comma 2, d.lgs. ult. cit.).

Su questa linea, si pone anche il successivo d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, il cui art. 31 dispone che «*costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*»²⁸.

La tutela di questa tipologia di attività è stata oggetto di ampie discussioni, dottrinali e giurisprudenziali, in cui spesso le ragioni delle soprintendenze si opponevano agli indirizzi della giurisprudenza amministrativa, quest'ultima infine avallata dalla stessa Corte costituzionale, allorché nel 1990 ha riconosciuto che il vincolo di destinazione sui beni culturali non è mai estensibile all'attività in sé considerata (cioè, separatamente dal bene), la quale va invece lasciata

²⁵ Così, F. BENVENUTI, *I centri storici: problema giuridico?* in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1977, 341 ss.

²⁶ A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 173. In questa prospettiva si vedano, *ex plurimis*, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, 2013, 259, e N. GRASSO, *Centri storici*, in M.A. Cabiddu, N. Grasso (curr.), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007, 305 ss. Per ulteriori approfondimenti sul tema, cfr. F.G. COCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici: problema irrisolto*, in Caia-Ghetti, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, cit., 45 ss.

²⁷ Così si esprime C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

²⁸ Per un'approfondita disamina sul punto, si vedano *ex plurimis* N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. Caia-G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 103 ss., nonché P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, Relazione al Convegno di Gubbio su "I centri storici tra norme e politiche" (Gubbio, 6-7 giugno 2014), in *Aedon*, 3/2015, contributo pubblicato anche in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 139 ss.

libera di esprimersi, conformemente al dettato costituzionale (*in primis*, all'art. 41 Cost.)²⁹. Richiamando espressamente questo indirizzo, si è infatti affermato in dottrina che «*il vincolo di destinazione non può mai riguardare l'attività in sé, considerata separatamente dal bene ma questa "deve essere libera secondo i precetti costituzionali (artt. 2, 9, 33)" e non può essere utilizzato per affrontare e risolvere alla radice il problema della c.d. "vitalità" dei centri storici*»³⁰.

In questo solco giurisprudenziale si collocano ulteriori interventi della Consulta, fra cui merita di essere segnalata una pronuncia del 1992, che, nel respingere la questione di costituzionalità dell'art. 4, D.L. 9 dicembre 1986, n. 832, recante «*Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione*», convertito con modificazioni nella L. 6 febbraio 1987, n. 15, ha sostanzialmente autorizzato le amministrazioni comunali ad inibire l'esercizio di determinate attività imprenditoriali (commerciali e artigianali) ritenute incompatibili con le tradizionali attività tipiche dei centri storici³¹.

Ma in questi particolari agglomerati urbani emergono ulteriori e rilevanti questioni sociali.

Si pensi allo *spopolamento* dei piccoli comuni rurali, intensificatosi con i flussi migratori interni del secondo dopoguerra in direzione delle grandi città e dei poli industriali del nostro Paese, spesso accompagnati dalla progressiva *terziarizzazione* delle aree più antiche delle grandi città, non di rado generata da un sensibile aumento dei prezzi degli immobili ivi allocati con conseguente emigrazione della popolazione residente in direzione delle periferie o dei comuni limitrofi all'area urbana³².

Tali criticità sono tipiche di gran parte dei centri storici: la circostanza che essi rappresentino le aree più pregiate del territorio urbano (ed extraurbano nel caso dei centri storici rurali) non ha purtroppo impedito che si generasse una metamorfosi profonda, forse inarrestabile, delle grandi e medie città: se infatti, da un lato, ogni periodico censimento della popolazione attesta una costante diminuzione dei residenti di questi agglomerati urbani, per altro verso si deve altresì prendere atto che il mantenimento dei monumenti risulta sempre più oneroso, mentre il degrado tende contestualmente ad aumentare.

Non solo, ma da tempo si assiste allo svuotamento di interi palazzi per consentire l'apertura di nuovi alberghi o di *bed & breakfast* oppure di nuove attività commerciali, spesso costituite da c.d.

²⁹ Il riferimento è rivolto, in particolare, a [Corte cost. 9 marzo 1990, n. 118](#), con nota di F. RIGANO, *Tutela dei valori culturali e vincoli di destinazione d'uso dei beni materiali*, in *Cons. Stato*, 1990, II, 435 ss., con nota di R. MURRA, *Tutela delle attività tradizionali: una lettura più moderna della legge 1° giugno 1939 n. 1089*, *ibidem*, pp. 759 ss.; in *Foro. it.*, 1990, I, c. 1101, con nota di C.M. BARONE, *Nota alla sentenza n. 118/1990 della Corte costituzionale*; in *Riv. giur. pol. loc.*, 1990, 613 ss., con nota di M. LO GIUDICE, *Beni storici ed artistici: la tutela del bene e le garanzie del titolare alla luce della sent. n. 118 della Corte costituzionale*. In argomento, cfr. anche: A. MANSI, *Il vincolo di destinazione di attività aventi interesse storico o culturale nei centri storici*, in *Riv. giur. ed.*, 1993, II, 101 ss.; F. BENVENUTI, *Sull'estensione del vincolo d'uso di beni storici notificati*, in *Scritti in onore di P. Virga*, Milano, 1994, I, 283 ss.; M.A. SANDULLI, N. SANDULLI, *Valori culturali e ambiente storico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, a cura di S. Cattaneo, Milano, 1997, 74 ss.; N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 110; A. CROSETTI, *Tutela dei beni culturali attraverso vincoli di destinazione: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 257 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'attività di trasformazione dei beni culturali*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale* (atti del Convegno AIDU, Napoli 12 e 13 maggio 2006), a cura di M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P. STELLA RICHTER, Napoli, 2007, 211 s.; D. VAIANO, *L'ordinamento dei beni culturali*, in *Beni culturali e paesaggistici*, a cura di A. Crosetti, D. Vaiano, Torino, 2009, 38; A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 190 s.

³⁰ Così, A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 190 s.

³¹ Trattasi di [Corte cost. 30 luglio 1992, n. 388](#), con nota di S. CIVITARESE MATTEUCCI in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 873, e in *le Regioni*, 1993, 885, con nota di P. URBANI.

³² Sull'evoluzione dei centri storici sotto il profilo urbanistico e socioeconomico, in un'ottica metagiuridica, si veda ancora il contributo di R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, cit., 31 ss.

negozi monarca, attrezzati di vistose insegne luminose, che sovrastano il corso o la strada generalmente dedicata ad un re o ad un eroe nazionale.

Persino iniziative meritorie come l'istituzione di nuovi musei e nuove manifestazioni culturali di fatto talvolta contribuiscono sensibilmente nell'opera di compromissione dell'originaria struttura della città, viepiù privandola della tradizionale componente umana ivi residente.

Come si evidenzierà nel prosieguo della presente relazione, il rifiuto di teorie e prassi tendenti a conservare la città come *ambiente dell'uomo* e come matrice dell'assetto territoriale, spesso accusate di eccessivo conservatorismo (se non di oscurantismo), ha tuttavia prodotto una crisi assai profonda (anche di valori collettivi), che finisce per ritorcersi sull'intero contesto urbano e per favorire (riprendendo le parole di Filippo Salvia) i «*processi di omologazione in corso, distruttivi di ogni cultura*»³³.

In questo contesto, si innesta il passaggio (concettuale) dalla «*città storica*» al «*centro storico*», intensificatosi nel corso del XXI secolo. Non si tratta soltanto di una mera questione terminologica, bensì di un differente modo di concepire la sistemazione urbana e territoriale³⁴. Attraverso questo passaggio concettuale gli urbanisti intendono significare il fenomeno dell'espansione verso la campagna delle attuali periferie, le quali tuttavia seguitano ad utilizzare e a consumare le infrastrutture della città storica. Questo fenomeno impone così l'esigenza di rinnovare costantemente i centri cittadini mediante l'allargamento di strade, la costruzione di nuovi fabbricati, la sostituzione delle tradizionali botteghe artigianali con negozi di prodotti alla moda e il progressivo allontanamento dei ceti sociali più poveri, generalmente indotto dal radicamento di nuove attività maggiormente redditizie.

Si è trattato di un grave errore considerare la città storica come l'equivalente di un mero «centro» giacché ciò ha contribuito ad alterare, fino a mutare del tutto, lo stesso significato di città: se, infatti, il «centro», per quanto *storico*, non è equivalente a «città», così la «periferia» non è ontologicamente «centrale», e pertanto attrattiva e «urbana». Come si è affermato in dottrina, «*considerare centro la città storica è stato un doppio errore: ha impoverito il significato e il ruolo della città (di ciò che essa ha rappresentato e che dovrebbe continuare a svolgere) e ha contribuito a produrre periferia. La periferia, è opportuno affermarlo, non si trasforma (o risana) dilatandola*»³⁵.

E non è finita: esistono ulteriori valori e interessi convergenti nei centri storici che meritano ampiamente di essere tutelati dal legislatore e dagli amministratori locali.

Si pensi al tema, sempre attuale, afferente al *recupero* degli immobili fatiscenti o da dismettere, di regola sollecitato da leggi speciali (anche recenti) in materia di *housing* sociale a favore di individui e nuclei familiari svantaggiati, residenti nelle aree dei centri storici³⁶; o ai problemi di *ordine pubblico*, ascrivibili a situazioni di precarietà e di criminalità, sempre esistite in tali antichi agglomerati urbani, ma acuitesi negli ultimi decenni con l'intensificarsi di nuove marginalità legate all'immigrazione di cittadini dalle più disparate provenienze, che poco o nulla conoscono della storia e della cultura che traspare nei luoghi antichi in cui essi risiedono.

La stessa vivibilità dei centri storici è materia di grande interesse legislativo e urbanistico. Su tutto emerge la *tutela dell'ambiente e la lotta agli inquinamenti* (dell'aria, sonori, luminosi, ecc.), spesso concentrati proprio negli antichi agglomerati urbani, anche a causa dell'intenso *traffico veicolare*³⁷. Quest'ultimo, poi, richiede soluzioni per la sua regolamentazione, connessa alla

³³ Così, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 114.

³⁴ Sul punto, cfr. *amplius* P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Si ritornerà sul tema nel prosieguo della trattazione. Per ora si richiama, a titolo introduttivo, il contributo di F.G. SCOCA-D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, cit., 39 ss.

³⁷ Sui profili di tutela dall'inquinamento nei centri storici, si veda A. CAPRIA, *Centri storici e tutela dall'inquinamento*, in C. Caia - G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 95 ss. Per una

difficoltà (oggettiva e normativa) di incrementare i parcheggi (pubblici e privati) o, di contro, per assumere la misura draconiana di chiudere definitivamente al traffico privato aree centrali più o meno vaste³⁸.

Vi è poi il tema dei *flussi turistici*, con le connesse criticità, come egregiamente illustrato dalla prof.ssa Piera Vipiana la scorsa settimana. A questo proposito è sufficiente mettere in evidenza che i flussi turistici, se non correttamente gestiti, possono contribuire in modo significativo al degrado ambientale dei centri storici e al danneggiamento dei beni monumentali ivi allocati, oltre a risultare non di rado incompatibili con lo svolgimento di determinate attività economiche e sociali, tipiche di tali aggregati urbani³⁹.

I centri storici pongono poi importanti questioni problematiche anche dal punto di vista edilizio e di tecnica delle costruzioni. Si pensi, su tutte, alla difficile applicabilità della normativa antisismica nelle costruzioni antiche ivi allocate, i cui adempimenti spesso ostacolano la progettazione di interventi di ristrutturazione e valorizzazione, trattandosi di fabbricati costruiti in assenza delle precauzioni antisismiche imposte soltanto a partire dal XX secolo⁴⁰.

E l'elenco dei possibili interessi e valori confluenti nei centri storici potrebbe continuare ancora a lungo.

4. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella tradizionale (ed inesaustiva) disciplina vincolistica dei beni culturali e paesaggistici. Profili storici

I. – Tornando all'assetto normativo, i centri storici, come accennato, sono sottoposti ad un duplice regime giuridico, costituito, da un lato, dal tradizionale regime di tutela dei beni culturali e paesaggistici, e, dall'altro, dalla disciplina urbanistica e di governo del territorio espressa dalla legislazione (nazionale e regionale) di settore e viepiù integrata dal complesso sistema della pianificazione territoriale⁴¹.

Ebbene, considerando anzitutto la disciplina di tutela dei beni culturali e del paesaggio⁴², va osservato che essa rappresenta per i centri storici la normativa più risalente nel tempo, la quale, come è noto, è oggi racchiusa nel Codice Urbani. Quest'ultimo, infatti, se escludiamo la breve parentesi del T.U. Melandri del 1999⁴³, trae origine dalla vecchia disciplina fascista delle leggi

disamina delle principali problematiche legate al traffico veicolare nei centri storici, si veda A. VELATTA, *L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico veicolare*, in C. Lamberti - M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 159 ss., con la dottrina ivi richiamata, nonché P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

³⁸ Sui profili legati al tema dei parcheggi, si veda A. SCAVONE, *Parcheggi e centri storici*, in C. Caia - G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 209 ss. nonché le riflessioni critiche di P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

³⁹ Sul punto, si veda A. PERINI, *La tutela dei centri storici: un excursus sulle discipline giuridiche*, in *Riv. giur. urb.*, (2), 2000, 334, nonché, più recentemente, con riferimento al c.d. turismo culturale, P.M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, II ed., 2020, 131 ss. Sul recente e particolare fenomeno dei musei legati al cibo, che costituiscono una interessante novità dell'offerta turistica legata anche ai centri storici, si veda sempre P.M. VIPIANA, *I Musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico*, in *Dir. dell'economia*, 2018, (1), 143 ss.

⁴⁰ Sul punto, cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti - M.L. Campiani, *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 4 s.

⁴¹ Per un'ampia ricostruzione, anche in chiave evolutiva, della principale legislazione per il recupero dei centri storici, oltre alla dottrina già richiamata, si veda anche A. FANIZZA, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, cit. *passim*.

⁴² Il tema, ora in esame, è ampiamente trattato in dottrina. I necessari richiami bibliografici saranno indicati nel corso dell'esposizione.

⁴³ Si tratta del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, recante il «*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*», che ha abrogato le leggi Bottai del 1939, peraltro spesso rivisitando profondamente la vecchia normativa in materia di beni culturali e paesaggistici.

Bottai del 1939⁴⁴, che, a loro volta, affondavano le radici nella legislazione liberale, ossia nelle storiche leggi Nasi del 1902⁴⁵ e Rosadi del 1909⁴⁶. Ma, andando ancor più a ritroso, gli stessi antichi Stati preunitari – in particolare lo Stato pontificio, il Granducato di Toscana e il Regno delle Due Sicilie – contemplavano discipline di tutela del patrimonio monumentale molto avanzate per le loro epoche.

Il punto merita una digressione di approfondimento.

Quanto allo Stato pontificio, pur nella sua generale arretratezza istituzionale, ebbe tuttavia in grande considerazione la cura del suo ingente patrimonio storico-artistico, tanto da detenere «una sorta di primato storico nella vicenda legislativa ed amministrativa della tutela»⁴⁷, in particolare del patrimonio immobiliare della Città Eterna: a partire dai pontificati di Pio II (bolla *Cum almam nostram Urbem*, 1462) e di Sisto IV (bolla *Cum provida Sanctorum Patrum decreta*, 1474) furono infatti varati i primi interventi organici miranti a reprimere ogni forma di distruzione, demolizione o semplice rovina di beni appartenenti al patrimonio culturale cittadino, pena la scomunica, il carcere e la confisca. Agli inizi del secolo XVII, sotto il pontificato di Ferdinando I, e poi in misura via via crescente, si è vieppiù sviluppata l'idea che i beni d'importanza storica o culturale avrebbero dovuto essere sottratti alla libera disponibilità dei privati proprietari, in quanto espressione della storia civile, politica e religiosa dello Stato: idea, quest'ultima, che raggiunse la sua massima espressione nel primo provvedimento organico di tutela del patrimonio storico e artistico rappresentato dall'editto del Cardinal Pacca, emanato il 7 aprile 1820, durante il pontificato di Pio VII⁴⁸.

Quanto al Granducato di Toscana e al Regno delle Due Sicilie, è sufficiente segnalare che in tali Stati preunitari furono introdotti (rispettivamente, a partire dal XVI sec. e dal XVIII sec.) plurimi provvedimenti legislativi di tutela dei patrimoni storici e artistici, diretti soprattutto ad arginare il commercio dei reperti archeologici, risalenti all'antica Etruria in seguito alla scoperta degli scavi di Volterra del 1731, e al mondo greco-romano, successivamente alla scoperta di Pompei ed Ercolano di fine Settecento. Ma è soprattutto su influenza dell'editto pontificio del Cardinal Pacca che le legislazioni toscana e napoletana impressero nei propri ordinamenti una svolta decisiva, dando vita ad un complesso sistema normativo, assai avanzato per l'epoca, non di rado ispirato al pieno riconoscimento dello studio delle scoperte archeologiche⁴⁹.

D'altro canto, la città dell'*Ancien régime* era di fatto percepita dalla comunità dei cittadini come un bene immateriale, appartenente alla medesima società civile. In tale periodo storico non aveva neppure senso parlare di centro storico in sé, in quanto quest'ultimo coincideva con la medesima città: per lunghi secoli, infatti, la costruzione dell'immagine della città aveva coinvolto i suoi stessi abitanti ed era disciplinata da un coacervo di norme, in massima parte ispirate al diritto romano, che subordinavano la proprietà privata al pubblico interesse⁵⁰. In particolare, le città italiane si identificavano con i propri abitanti e chi le governava era tenuto a curare con la massima dedizione

⁴⁴ Ci si riferisce alla l. 1° giugno 1939, n. 1089, recante «*Tutela delle cose d'interesse artistico o storico*» nonché alla l. 29 giugno 1939, n. 1497, recante «*Protezione delle bellezze naturali*».

⁴⁵ Trattasi, più precisamente, della l. 12 giugno 1902, n. 185, «*portante disposizioni circa la tutela e la conservazione dei monumenti ed oggetti aventi pregio d'arte o di antichità*».

⁴⁶ Ci si riferisce alla l. 20 giugno 1909, n. 364, recante «[...] *norme per l'alienabilità delle antichità e delle belle arti*». Per un richiamo su queste ormai antiche leggi del Regno d'Italia, si veda F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1977, nonché, per maggiori approfondimenti, sia consentito il richiamo ad A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, Milano, 2008, 9 ss.

⁴⁷ Così, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2005, 2.

⁴⁸ Sul punto, con i dovuti richiami bibliografici, ci si permette di rinviare a A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, cit., 4 ss.

⁴⁹ Sul tema, si consenta nuovamente di richiamare A. GIUFFRIDA, *op. cit.*, 6 s.

⁵⁰ In tal senso, P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

la bellezza della città, percepita come l'espressione dell'onore e della prosperità dei suoi cittadini: la città storica esprimeva dunque i valori comunitari ed una sorta di legame di responsabilità reciproca tra gli abitanti e i suoi governanti⁵¹.

La prospettiva muta radicalmente con la c.d. rivoluzione industriale e con le contestuali innovazioni tecniche e scientifiche. La città viene ora concepita come un mero bene materiale, un capitale economico oggetto di investimento e finisce per assumere una diversa configurazione e un differente dimensionamento. Si assiste così ad un progressivo allargamento del territorio urbanizzato attraverso l'insediamento delle fabbriche e l'attrazione di lavoratori dalla campagna, cui si accompagna l'esigenza di ristrutturare gli antichi ed affollati quartieri, anche a costo di espellere i ceti sociali più poveri ivi residenti.

Il fenomeno ha coinvolto gran parte delle grandi città europee. Quasi ovunque veniva perseguita la "modernità" attraverso più o meno ambiziosi progetti di pianificazione e bonifica delle aree urbane, di rado rispettosi delle caratteristiche del luogo, pur di realizzare l'obiettivo del risanamento dei vecchi quartieri fatiscenti, conseguito talvolta in modo cruento.

Paradigmatica fu la città di Parigi e i "grandi lavori" di bonifica e rinnovamento eseguiti sotto la guida ferrea del prefetto Georges-Eugène Haussmann. L'opposizione a tali innovazioni ebbe soprattutto una valenza politico-ideologica più che culturale, in quanto fu davvero assai poco incisiva la protesta nostalgica condotta soprattutto da poeti e letterati. La spinta innovativa era invece sostenuta dai pittori impressionisti, rimasti affascinati dalla c.d. "città in movimento". Nella Parigi di quegli anni non si esitò ad abbattere, anche a colpi di palle di piombo, i secolari e spesso malsani isolati per costruire nuovi fabbricati, moderne reti fognarie, ampie strade e boulevards alberati e, al contempo, si avviavano imponenti interventi di restauro di Notre-Dame e di altri rilevanti opere monumentali, con ciò gettando le basi degli studi teorici e tecnici del moderno restauro architettonico⁵².

Gli interventi urbanistici della città moderna si concentrarono nella cura dei monumenti maggiormente simbolici, ritenuti i capisaldi monumentali del passato, condannando invece all'oblio l'eredità ricevuta. Iniziò così un dibattito sui criteri da seguire per qualificare come opera d'arte un determinato monumento e, solo come tale, da salvaguardare.

La spinta innovativa venne fieramente avversata dagli ultraconservatori che presero come figura di riferimento John Ruskin, il quale combatté strenuamente ogni espressione della "modernità" e, dietro lo slogan «*giù le mani dai monumenti*», il restauro veniva ritenuto una perversa opera di falsificazione.

A tale radicale opposizione si contrapposero, in modo altrettanto risolutivo nei primi anni del Novecento, i futuristi italiani che, affascinati dall'esperienza parigina, produssero un manifesto in cui la storica città di Venezia venne definita «*cloaca massima del passatismo*». La loro influenza, non di rado contestata, fu tuttavia ampiamente condivisa dagli amministratori che avviarono una massiccia campagna di svecchiamento che coinvolse non solo la città di Venezia, ma anche altre importanti città storiche italiane.

Di qui il nascere di due contrapposte culture architettoniche e urbanistiche, diffuse tanto in Europa quanto in Italia: da un lato, i *conservatori*, bollati come malinconici restauratori di un tempo ormai defunto, e, dall'altro, i *modernizzatori*, ossia i futuristi e tutti coloro che aspiravano ad essere considerati moderni. Nonostante l'apparente *supremazia del nuovo*, non mancarono talvolta le "rivincite" dei conservatori.

Prevalse comunque l'idea di salvare soltanto singoli monumenti isolati, ma solo se ritenuti degni di essere salvaguardati, i quali, però, anche se conservati e restaurati, non potevano da soli

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² Per approfondimenti sul punto, si rimanda ancora a P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

restituire l'identità del luogo sicché alla fine prevalse l'oblio sulla memoria. E questa tendenza si è sovente perpetuata sino ai giorni nostri. Come infatti si è osservato in dottrina, *«l'organizzazione urbana e territoriale del presente e dei prossimi anni sembra segnata da un'omologazione morfologica, da una banalizzazione dei modelli di sviluppo che alterano la fisionomia consolidata della città e del suo territorio e di conseguenza, cancellando la singolarità dell'insediamento storico, finisce per annullare quel senso di responsabilità collettiva proprio della città del passato»*⁵³.

Tornando alla particolare situazione italiana, come già evidenziato in altra sede⁵⁴, il quadro complessivo muta profondamente all'indomani dell'Unificazione (1861) giacché il ceto politico dell'epoca, di matrice prettamente liberale, e spesso di origine piemontese, era generalmente riluttante a patrocinare le ragioni della tutela dei beni di interesse storico e artistico della Nazione, per di più in mancanza di una disciplina organica e unitaria per l'intero Paese.

A fondamento di tale impostazione, la più diffusa storiografia adduce principalmente la scarsa sensibilità per queste problematiche da parte dell'allora imperante ideologia liberale – essenzialmente fondata sulla sacralità e illimitatezza dell'istituto della proprietà privata – che faticava a conciliarsi con i principi tipici di una materia che, al contrario, impone la predisposizione di una robusta disciplina vincolistica a presidio delle cose d'arte, dei monumenti e dei reperti archeologici, peraltro principalmente allocati nei centri storici delle città.

Baluardo di tale impostazione liberale era l'art. 29 dello Statuto albertino (ormai divenuto Statuto del Regno d'Italia), a norma del quale *«Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili»*, il che lasciava ben poco spazio – almeno in linea di principio – alle esigenze di tutela del patrimonio culturale e artistico.

Ne costituisce una significativa conferma la L. 25 giugno 1865, n. 2359, che accordava allo Stato il solo potere di espropriare, in vista della realizzazione di una pubblica utilità, quei monumenti o in generale le opere di interesse storico-artistico andati in decadimento o in rovina a causa dell'incuria dei proprietari⁵⁵.

In questa prospettiva si colloca anche la decisione di mantenere momentaneamente in vigore tutte le normative pregresse dei diversi Stati preunitari, come previsto dall'art. 5, L. 28 giugno 1871, n. 286.

A fronte dell'assenza di una solida tradizione legislativa nel Regno sabauda da estendere all'intero Regno d'Italia (come avvenuto in numerosi altri settori dell'ordinamento), i primi governi unitari si limitarono ad introdurre a livello locale solo taluni organi periferici dello Stato, cui affidare il compito della tutela del patrimonio artistico e culturale della Nazione: si trattava, in verità, di interventi sporadici, come l'istituzione di alcuni musei di scienze allora d'avanguardia (quali l'archeologia e lo studio della preistoria), concepiti essenzialmente per finalità divulgative presso il pubblico.

È solo col trascorrere del tempo che si è profilata la proposta di istituire una struttura amministrativa maggiormente centralizzata, cui affidare la gestione dell'immenso patrimonio culturale del Paese, contrassegnata dal reclutamento di nuovo personale esperto del settore e provvisto di specifici titoli culturali (laurea in lettere e specializzazione presso la Scuola archeologica di Roma) e di un maggior rigore nella propria formazione culturale, non più fondata (com'era stato fino ad allora) sulla mera conoscenza acquisita "sul campo" negli scavi.

⁵³ Ancora, P.L. CERVELLATI, *cit.*

⁵⁴ Ci si riferisce ancora al già richiamato A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, cit., 9 ss., con la bibliografia ivi indicata.

⁵⁵ Per un'ampia disamina dei profili evolutivi della legislazione dello Stato unitario, con particolare riferimento alla politica degli sventramenti, si veda G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 12 ss.

In questo quadro desolante, va segnalato che anche la meritoria opera di catalogazione che aveva contraddistinto taluni ordinamenti preunitari, tanto da guadagnare livelli d'avanguardia per la loro epoca, segnava in quel periodo una forte battuta d'arresto.

La classe governativa, espressione del liberalismo imperante, si limitò principalmente a tutelare il c.d. «ornato delle città», attraverso previsioni normative fortemente limitative di ogni ipotesi di trasformazione o demolizione degli edifici urbani di riconosciuto pregio artistico. Per il resto, i beni culturali, al pari di qualsiasi altro bene giuridico, rimanevano assoggettati alla disciplina negoziale prevista nel codice civile e, al contempo, veniva loro riconosciuto il mero valore venale imposto dalle leggi di mercato e del libero scambio: «*nel volgere di pochi anni, sotto gli auspici del liberalismo che pervade la nuova società, il patrimonio culturale non è più guardato come una risorsa da proteggere e valorizzare, bensì come un ostacolo alla modernizzazione, un vincolo al dispiegarsi dell'iniziativa privata. Insomma, un'eredità pesante che può compromettere lo sviluppo economico del paese*»; «[...] prende corpo così un'idea "romantica" del patrimonio, che tende ad esaltarne gli aspetti di eccezionalità, rarità ed unicità»⁵⁶.

Come già anticipato, il più significativo intervento legislativo di tutela del patrimonio storico-artistico dei primi anni dell'Unità d'Italia fu costituito dalla previsione, contenuta nella L. 25 giugno 1865, n. 2359, dell'espropriazione dei monumenti mandati in rovina dall'incuria dei proprietari.

Stante quindi l'assenza di interventi legislativi organici in materia, permasero in vigore le singole discipline legislative degli Stati preunitari: *status quo*, peraltro, espressamente sancito con la già segnalata previsione del rinvio alle leggi preunitarie, in attesa del riordino della materia.

Una spinta decisiva per la tutela del nostro patrimonio storico-artistico, e dunque dei centri storici delle città, fu senz'altro indotta dalla conquista di Roma (1870), con la conseguente proclamazione a capitale del Regno, giacché l'immenso patrimonio culturale e storico ivi allocato rendeva ormai non più procrastinabile l'avvio di una seria riforma della materia. Ma il processo era ancora troppo lento nel suo realizzarsi. Di un certo rilievo in questo periodo è stata soltanto la L. 8 luglio 1883, n. 1461, che consentiva l'alienazione delle raccolte, ma solo se in favore dello Stato o di enti nazionali.

Nonostante questi timidi tentativi di legislazione di tutela, continuarono a persistere le vendite all'estero dei nostri capolavori, suscitando talvolta scalpore nell'opinione pubblica nazionale e finanche la preoccupazione di taluni esponenti politici: si pensi alla concitata corrispondenza intercorsa tra il ministro della pubblica istruzione dell'epoca ed il noto studioso Giovanni Battista Rossi Scotti in relazione al sospetto trafugamento di una tavola di Raffaello trovata esposta a Parigi e pronta per essere messa in vendita⁵⁷.

Nel 1872 fu presentata da Cesare Correnti, ministro della pubblica istruzione, la prima iniziativa legislativa diretta a disciplinare compiutamente la tutela delle cose dell'antichità e delle cose d'arte, senza tuttavia portare alcun esito positivo; anzi, da quel momento ebbe inizio una vera e propria «*odissea parlamentare*»⁵⁸, che si protrasse per trent'anni con il coinvolgimento di ben otto ministri dell'istruzione al fine di addivenire ad una disciplina compiuta del patrimonio storico-artistico del nostro Paese. Solo il ministro Nasi riuscì a dare la svolta decisiva all'approvazione della prima legge organica di settore (la L. 12 giugno 1902, n. 185)⁵⁹.

⁵⁶ G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, cit., 11.

⁵⁷ Sull'episodio appena riportato, documentato presso l'Archivio Centrale dello Stato, *sub* AA.BB.AA., I versamento, b. 498, fasc. 573, si veda L. BARSOTTI, *La produzione giuridica di beni culturali*, Roma, 1980, 36.

⁵⁸ Così, R. COPPOLA - M.C. SPENA, *La legislazione sui Beni Culturali e del Paesaggio*, Napoli, 2004, 56.

⁵⁹ Per una esaustiva esposizione di queste vicende parlamentari cfr. L. PAPPAGLIOLO, *Codice delle antichità e degli oggetti d'arte*, II, Roma, 1913, 80 ss. nonché a N.A. FALCONE, *Il codice delle belle arti ed antichità*, Firenze, 1913, 3 ss.

La ragione di tale ritardo era principalmente ascrivibile alla costante forte opposizione della prevalente classe politica, ancora fortemente restia verso l'imposizione di limiti gravanti sulla proprietà privata.

Com'è intuibile, tale ritardo cagionò ingenti pregiudizi al patrimonio culturale del Paese perché l'assenza di regole puntuali e di sanzioni adeguate non rallentarono gli smembramenti, le rovine e le dispersioni di ingenti quantitativi di beni culturali, non essendo mai stato fatto, sino ad allora, un completo censimento. I casi di trafugamenti di opere d'arte da chiese, conventi, musei e biblioteche a profitto di collezionisti, italiani e stranieri, erano all'ordine del giorno, senza che lo Stato potesse opporre una decisa ed efficace resistenza, non essendo in grado di rivendicarne la proprietà.

Con l'approvazione della L. 12 giugno 1902, n. 185 (c.d. legge Nasi) fece dunque finalmente ingresso nell'ordinamento dello Stato liberale italiano la prima riforma organica di disciplina dei beni culturali (*rectius*: delle «*Belle arti*»), sostanzialmente incentrata sulla subordinazione dell'interesse privato all'utile collettivo attraverso l'imposizione di vincoli alla proprietà privata e di servitù gravanti sull'uso dei beni riconosciuti di interesse storico o culturale. Tale disciplina appariva, tuttavia, eccessivamente frammentaria e inadeguata a soddisfare le esigenze dell'epoca: se, infatti, da un lato mirava a realizzare l'unificazione del regime giuridico dei beni storici ed artistici, dall'altro scontava la grave lacuna di limitare il campo d'azione ai soli monumenti, agli immobili e alle opere (mobili) e soltanto se dichiarati di «*sommo pregio d'antichità o d'arte*», per di più iscritti in un apposito catalogo sicché la relativa tutela finiva per essere *ope legis* subordinata all'inventariazione.

Tali limiti indussero il legislatore ad introdurre un nuovo assetto normativo della materia. Sempre sotto il dicastero di Giolitti, venne di lì a breve approvata la L. 20 giugno 1909, n. 364 (c.d. legge Rosadi), in sostituzione della legge Nasi. La nuova legge appare ancor oggi ben più avanzata rispetto alla precedente, in quanto introdusse taluni principi e disposizioni che ancora informano il quadro normativo della *subjecta materia*: si pensi al principio secondo cui costituiscono oggetto di tutela non solo i monumenti e gli oggetti, mobili e immobili già inseriti negli elenchi ufficiali (criterio invero assai limitativo), ma, più in generale, *tutte «le cose mobili e immobili di interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico»*, «*esclusi gli uffici e gli oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni*». Alla legge Rosadi fece poi seguito il regolamento di esecuzione n. 363 del 1913⁶⁰, composto di ben 188 articoli, la cui importanza si è accresciuta nel tempo per essere rimasto sino ad oggi in vigore, giusto il richiamo contenuto, dapprima, nella legge Bottai n. 1089 del 1939 (v. art. 73), e, successivamente, nel T.U. Melandri del 1999 in materia di beni culturali e ambientali (v. art. 12), e infine nel vigente Codice Urbani in materia di beni culturali e paesaggistici (v. art. 130).

II. – Ebbene, nonostante tali risalenti corpi normativi, fu quantomai arduo – prima e dopo l'Unità d'Italia – arginare tanto i deprecabili trafugamenti di preziose opere d'arte miseramente esportate fuori dal nostro Paese⁶¹, quanto lo scempio di molti centri storici di importanti città. Questi ultimi in particolare dopo l'Unificazione, ma anche nell'epoca giolittiana e in quella fascista, furono infatti oggetto di pesanti aggressioni per ragioni di risanamento igienico-sanitario

⁶⁰ Trattasi, precisamente, del r.d. 30 gennaio 1913, n. 363, recante il «*Regolamento di esecuzione delle leggi 20 giugno 1909, n. 364, e 23 giugno 1912, n. 688, per le antichità e le belle arti*».

⁶¹ I casi di trafugamenti di opere d'arte da chiese, conventi, musei e biblioteche, a profitto di collezionisti, italiani e stranieri, si sono sempre verificati nel corso della storia italiana, ma specialmente in particolari epoche, fra cui nei primi quarant'anni del Regno d'Italia: in tale periodo, infatti, il giovane Stato non aveva opposto alcuna decisa ed efficace resistenza a tale scempio, avendo inopinatamente scelto di applicare in via transitoria le vecchie legislazioni preunitarie nell'attesa di predisporre un nuovo assetto normativo, poi varato con estremo ritardo (e con molti limiti) solo con la già richiamata legge Nasi del 1902: sul tema, si consenta nuovamente di rinviare a GIUFFRIDA, *cit.*, 9 s.

(come a Napoli e a Torino) o per esigenze di razionalizzazione e modernizzazione (è il caso di Roma e di Palermo), specialmente dopo l'unificazione nazionale.

Tali interventi furono per lo più eseguiti ricorrendo alla tecnica del c.d. *sventramento*, alla quale ci si è ampiamente avvalsi nei programmi legislativi del primo dopoguerra per ricostruire gli abitati danneggiati o da risanare, con ciò alterando gravemente gli antichi tessuti urbani⁶². Il diffuso pensiero positivista e futurista, facendo prevalere, talvolta prepotentemente, la logica dell'innovazione sulla conservazione, favorì il ricorso allo *sventramento* degli edifici storici al fine di (come allora si affermava) *isolare* per meglio *valorizzare* il monumento o l'emergenza architettonica, concepiti come entità autonome e separabili dal contesto urbanistico in cui erano collocate e, come tali, da salvaguardare⁶³.

La legislazione di tutela dei beni culturali si è così rivelata in gran parte insufficiente, se applicata ai centri storici. E ciò per svariate ragioni⁶⁴.

Anzitutto, perché i provvedimenti di vincolo di singoli fabbricati o di complessi edilizi ben individuati assicurano una tutela solo parziale – *puntiforme*, come suol dirsi⁶⁵ –, tanto nel caso di vincolo diretto sul bene dichiarato di interesse culturale, quanto con l'imposizione del vincolo indiretto, che, com'è noto, colpisce – mediante prescrizioni in materia di altezze, distanze, luce, decoro, edificabilità – gli immobili e le aree che formano la cornice ambientale del sito monumentale o archeologico⁶⁶.

A ben vedere, infatti, le misure del vincolo indiretto mirano al mantenimento dello *status quo* e non consentono di imporre obblighi di *facere* (ad esempio, gli obblighi conservativi di recupero) sul bene assoggettato a vincolo, mentre ciò è possibile per il bene vincolato in modo diretto⁶⁷. Tale tutela è dunque insufficiente perché, perseguendo una logica essenzialmente *conservativa*, incide solo sulle eventuali modificazioni strutturali degli immobili di particolare pregio, ma lascia sullo sfondo le esigenze di recupero, rivitalizzazione e valorizzazione delle aree colpite dal vincolo indiretto.

⁶² Sul punto, v., *ex multis*, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 114 e, più approfonditamente, G. GHETTI, *Centro storico e assetto istituzionale*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 7 ss. (spec. 22 ss.). Sulla tecnica dello sventramento, cfr. M. SERNINI, *La città disfatta*, Milano, 1990, nonché, tra la dottrina più risalente: L. PONTUALE, *L'urbanistica "risanatrice" a Napoli: meglio il colera?* in *Comunità*, 1975, n. 171, 128 ss.; M. FABBRI, *Le ideologie degli urbanisti del dopoguerra*, Bari, 1975; A. CEDERNA, *Mussolini urbanista*, Roma-Bari, 1979; M. ROMANO, *L'urbanistica in Italia nel periodo dello sviluppo. 1942-1980*, Padova, 1980.

⁶³ Così si esprimono F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 114. Sulla rovinosa politica degli sventramenti, si veda ancora G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 12 ss.

⁶⁴ Per una efficace e recente sintesi sul tema, si veda A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 174 ss. In argomento, oltre all'ampia disamina di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 26 ss., cfr. anche i seguenti contributi: S. GRASSI, *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici: quadro di sintesi*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., 133 ss.; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 65 ss.; A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., spec. 78 ss.

⁶⁵ Espressione utilizzata, tra i molti, da F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116, e da C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

⁶⁶ Così, *ex multis*, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 80, nonché, più approfonditamente, A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 72 ss., e R. COLONNA, *La tutela ambientale dei beni culturali: riflessioni sulla natura giuridica del c.d. vincolo indiretto ex art. 21 L. n. 1089 del 1939*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 75 ss. Sulla natura e i limiti del c.d. vincolo indiretto, di cui agli artt. 45-47 del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma già previsto nell'art. 21 della vecchia l. n. 1089/1939, si veda anche la più risalente dottrina, parimenti orientata nel senso testé prospettato: M. NIGRO, *In tema di rispetto dell'ambiente monumentale*, in *Foro amm.*, 1958, I, (3), 119 ss.; E. GUICCIARDI, *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *Giur. it.*, 1963, III, 209 ss.

⁶⁷ Così, C. VIDETTA, *cit.*

Inoltre, i vincoli culturali sono ancora troppo legati alla tradizionale *impostazione estetizzante* delle vecchie leggi liberali e fasciste, pur temperata dal carattere di testimonianza storica espressa dal Codice dei beni culturali, portando così ad escludere la tutela di gran parte dei beni siti nei centri storici.

Analoghi limiti si riscontrano anche nella tradizionale *disciplina sulle bellezze naturali* (oggi definite beni paesaggistici), che appiattisce la protezione dei centri storici sui singoli immobili o gruppi di immobili *di pregio* considerati come entità a sé stanti (la tutela puntiforme di cui si è detto)⁶⁸. Non si assicura quindi alcuna salvaguardia né a *complessi eterogenei come sono i centri storici*, né ai minori centri storici (privi del requisito di rara bellezza), né, d'altro canto, si favorisce l'integrazione di questi agglomerati urbani nel più ampio contesto ambientale della città.

L'attuale formulazione dell'art. 136 Cod. Urbani, nel testo novellato dal c.d. correttivo Rutelli del 2008, aggiunge ora un espresso richiamo ai *centri* e ai *nuclei storici*. L'integrazione ha però generato nuovi problemi interpretativi e applicativi: da un lato, i due concetti di *centro* e *nucleo storico* rimangono dai contorni piuttosto indefiniti⁶⁹; dall'altro, tale previsione attrae nuovamente verso la legislazione dei beni culturali e paesaggistici una disciplina che, come si vedrà, si è da tempo trasferita nella legislazione urbanistica, quindi nell'altro ambito di interesse per il legislatore dei centri storici.

La nuova formulazione dell'art. 136 ha infatti generato due differenti nozioni normative di centro storico, sottoposte a due differenti regimi giuridici: accanto al *centro storico urbanistico*, emergente dai PRG, si affianca ora il *centro storico paesaggistico*, individuato col puntuale provvedimento regionale di vincolo previsto dal Codice Urbani. La nozione di centro storico introdotta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, infatti, non coincide con la corrispondente nozione urbanistica che emerge dai PRG in quanto l'art. 136 ne richiede una specifica individuazione con l'*iter* procedimentale di cui agli artt. 138 ss. Se così non fosse, «*ci troveremmo di fronte ad una tutela ex lege con rinvio alla zonizzazione urbanistica*», che vanificherebbe gli strumenti di individuazione e tutela predisposti dal Codice⁷⁰.

La novella legislativa si pone perciò in linea con la rinnovata nozione di paesaggio che valorizza il suo aspetto antropico⁷¹. Tuttavia, non si coordina a sufficienza con la disciplina urbanistica perché l'individuazione del centro storico paesaggistico affidata alla regione lascia sullo sfondo i comuni, che invece costituiscono gli enti di riferimento in materia, peraltro con competenze urbanistiche rimaste immutate e che il principio di sussidiarietà verticale declinato dall'art. 118 Cost. individua come il livello naturale di governo del territorio.

Quanto ora precisato risulta altresì confermato dalla disciplina normativa del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico (v. artt. 138 ss. Codice Urbani). Questa procedura, a ben vedere, accentra di fatto presso il Ministero dei beni culturali ogni valutazione di merito sulla

⁶⁸ Oltre alla dottrina già richiamata, concorda sul punto anche M. SANINO, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in C. Caia, G. Ghetti (a cura di), cit., 72.

⁶⁹ Perplexità sollevata, ad esempio, da C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

⁷⁰ Così M.A. QUAGLIA (con aggiornamento di A. RALLO), *sub art. 136*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2012, 1030 s.

⁷¹ Innumerevoli sono i contributi che evidenziano il carattere innovativo della Convenzione europea del paesaggio, con il conseguente impatto nel diritto interno italiano. A mero titolo indicativo, si segnalano: A.A. HERREO DELA FUENTE, *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 893 ss.; G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea sul paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; M. MONTINI, E. ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea e normativa italiana*, in V. PIERGLIGLI, A. MACCARI, *Il codice dei beni culturali fra teoria e prassi*, Milano, 2006, 642 ss.; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n.1-2, 44 ss.; S. FOÀ, *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e di valorizzazione*, in A. Crosetti (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, III, 431 ss.

sussistenza dell'interesse culturale di quei valori «storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono».

Tuttavia, se da un canto tale procedura sembra confermare che la valutazione della c.d. *culturalità* di una *res* sia di competenza ministeriale in quanto l'*iter* prende avvio *su proposta* (v. art. 140, comma 1) della Commissione *ex art.* 137 (di cui sono componenti di diritto il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio e il soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio, nonché due responsabili preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio), per altro verso si lascia un'ampia discrezionalità alla regione in sede di decisione finale⁷².

5. Il centro storico come oggetto di tutela e valorizzazione nella (più efficace) legislazione urbanistica e di governo del territorio: profili introduttivi

È ormai fuor di dubbio che solo attraverso un'oculata legislazione urbanistica e di governo del territorio l'ordinamento giuridico è in grado di assicurare una più efficace tutela ai centri storici.

Come è noto, l'attenzione per questi antichi agglomerati urbani si è accresciuta con l'industrializzazione della metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, che ha generato un forte inurbamento, accompagnato dal frequente abbandono dei centri storici⁷³. I cantieri, sempre aperti per realizzare nuove costruzioni, ignoravano costantemente l'antica prassi dell'*immutabilità del costruito*, dando vita – si potrebbe dire, per giusta e comprensibile reazione – all'idea della salvaguardia dell'esistente, anche (e soprattutto) dei centri storici.

Ciò è avvenuto in un primo momento su impulso di pregevoli iniziative culturali e istituzionali, talune ormai risalenti nel tempo.

Si pensi alla c.d. “*Carta di Atene*” del 1933, che rappresenta la prima iniziativa di tutela del patrimonio storico delle città, patrocinata soprattutto dalla delegazione italiana, la quale tuttavia, alla prova dei fatti, ha rappresentato poco più che un timido tentativo di salvaguardia dei centri storici⁷⁴.

Si pensi, poi, alla “*Carta di Gubbio*” del 1960, già illustrata dal prof. Roberto Bobbio la scorsa settimana, che costituisce una «vera e propria dichiarazione di principi sulla salvaguardia e sul risanamento dei centri storici»⁷⁵.

In questo importante documento si favorisce, in particolare, l'idea di introdurre nell'ordinamento una tutela generalizzata di tutti i centri storici italiani, compresi quelli di minore interesse culturale, rimasti miracolosamente illesi dallo scempio dei decenni precedenti, ma che rischiavano un'analogia sorte. Tale forma di tutela fu sollecitata da associazioni quali *Italia Nostra* e dall'*Associazione nazionale per i centri storici* (ANCSA), distintesi per aver promosso svariati dibattiti sul tema del recupero di questi agglomerati urbani, sfociati anche in talune iniziative concrete a livello politico-amministrativo⁷⁶.

⁷² Sul tema, si veda ancora M.A. QUAGLIA (agg. da A. RALLO), *Sub art. 140*, in M.A. Sandulli (cur.), cit., 1052 ss.

⁷³ Il fenomeno, peraltro già in precedenza richiamato, è ampiamente studiato in dottrina, tanto da rendere impossibile una esaustiva ricognizione della relativa letteratura. A mero titolo esemplificativo, si veda F. TOPPETTI, *Per un centro storico contemporaneo*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 45 ss., oltre ai già richiamati contributi di R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, cit., 21 ss., e di GIANNINI, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., 19 ss.

⁷⁴ Sulla Carta di Atene, si vedano A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 79, nonché G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 45 s.

⁷⁵ Così definita da A. ANGIULI, cit., 82.

⁷⁶ Sul ruolo assunto dall'ANCSA, si veda l'analisi approfondita di G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 69 ss., con l'ampia bibliografia ivi riportata.

Sotto questo profilo risulta particolarmente meritorio l'impulso offerto nella metà degli anni Cinquanta del secolo scorso dall'insigne urbanista ed accademico Giovanni Astengo, il quale promosse un significativo tentativo di pianificazione del comune di Assisi, che accompagnò con un'approfondita indagine conoscitiva – supportata da studi storici (anche di diritto medievale), economici e religiosi – del nucleo identitario della città in modo da rapportare ad esso la disciplina degli eventuali interventi edilizi. Ma siffatta proposta pianificatoria fu destinata a spegnersi in breve tempo giacché non ottenne il consenso né dell'amministrazione comunale, né del Ministro⁷⁷.

Tornando alla Carta di Gubbio, la partecipazione ai lavori preparatori di ben otto comuni, a fianco di eminenti studiosi, professionisti e associazioni qualificate (come *Italia nostra*), ha senz'altro contribuito ad elidere il tradizionale elitarismo, per premiare i caratteri di socialità diffusa. Come infatti è stato osservato, la Carta «*assembla e compone misure di stampo propriamente urbanistico con previsioni programmatiche di carattere economico-sociale, non trascurando gli indispensabili aspetti economico-finanziari*»⁷⁸.

Ma ancor più autorevole e significativo dal punto di vista istituzionale è stato il contributo offerto dalla celebre *Commissione parlamentare Franceschini*, la quale, pur non dando vita ad alcuna novella legislativa (le leggi Bottai rimasero vigenti ancora per molti anni), ha promosso, su impulso di Giovanni Astengo, come preciso indirizzo politico, il recupero e la valorizzazione dei centri storici (parimenti intesi quali testimonianze materiali della nostra civiltà), insieme alla *popolazione che vi abita e che è depositaria di vive tradizioni di civiltà per l'intima compenetrazione con l'ambiente*⁷⁹.

Il grande urbanista in tale sede ha infatti sostenuto che «*si tratta di salvare un immenso patrimonio culturale che costituisce la più completa e viva testimonianza della nostra stratificata millenaria civiltà, ma, insieme, anche di recuperare tale patrimonio ad uso civile per la popolazione che vi abita e che rappresenta una parte cospicua della popolazione italiana in complesso e depositaria per intima compenetrazione con l'ambiente di vive tradizioni di civiltà e, infine, di reinserire nuovamente e dignitosamente la vita dei centri storici nella moderna vita urbana con una equilibrata integrazione di funzioni*»⁸⁰.

Sotto questo profilo, merita di essere testualmente riportata la definizione di centro storico formulata dalla Commissione Franceschini: «*[...] sono da considerare centri storici urbani quelle strutture insediative che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti e, testimoniano i caratteri di una vita culturale urbana. Per essi la legge dovrà prevedere adeguati strumenti, sia finanziari, sia operativi. Ai fini operativi, la tutela dei centri storici si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione di attività edilizie ad essi inerenti) e definitive mediante piani regolatori. Si applichino, in proposito, i principi della Dich. XLVI. I Piani regolatori relativi ai centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza, e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive di consolidamento e*

⁷⁷ Per approfondimenti su tale iniziale dibattito culturale, oltre ai già richiamati contributi di A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., e di A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., si vedano anche: C. CAROZZI, R. ROZZI, *Centri storici: questione aperta*, Bari, 1971, con ampi richiami bibliografici; L. PADOVANI, *Documentazione bibliografica recente ed alcuni aspetti del dibattito recente in Italia*, in *Risanamento e speculazione nei centri storici*, a cura di P. Ceccarelli, F. Indovina, Milano, 1974, 210 ss.; G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 46 ss., con l'ampia dottrina ivi richiamata, nonché, più recentemente, C. LAMBERTI, *Considerazioni conclusive*, cit., 179 ss.

⁷⁸ Così, A. ANGIULI, cit., 8.

⁷⁹ Per un utile richiamo ai lavori e alle conclusioni della Commissione Franceschini, si vedano le sempre attuali riflessioni di M.S. GIANNINI, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, (I), 1973, 15 ss.

⁸⁰ Questo frammento del pensiero di Astengo è riportato in F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115.

restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, come risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati. Si dovranno anche prevedere opportuni incentivi della iniziativa privata, di ordine tributario e finanziario»⁸¹.

Da questa Dichiarazione emerge così la *vitalità*, quale elemento costitutivo dell'identità culturale dei centri storici (pertanto da preservare e tutelare) e, al contempo, la necessità di collocare tali antichi aggregati nel più ampio progetto di tutela ambientale espresso dalla pianificazione urbanistica, ormai intesa come il più adatto strumento giuridico per assicurare la tutela e il risanamento dei centri storici *nel loro insieme*, e dunque nella loro struttura urbanistica sedimentatasi nei secoli.

Affiancando la pianificazione urbanistica alla tradizionale disciplina vincolistica puntiforme di tutela dei beni culturali e paesaggistici, si comincia così ad intravedere la nuova figura del *bene culturale ambientale*, configurato dai PRG, che verrà maggiormente definito nei decenni successivi, affiancandosi al tradizionale *bene culturale* (o *storico-artistico*, secondo la vecchia espressione delle leggi Bottai)⁸². Si passa così ad una diversa concezione degli agglomerati storici (soprattutto se riferiti alle c.d. *città d'arte*), che portava ad affermare che «*l'intero centro storico è un monumento*»⁸³.

A ben vedere, però, già la legge urbanistica, nella versione del 1942, recava taluni embrionali e indiretti riferimenti ai centri storici (senza mai nominarli), che tuttavia si rivelarono inefficaci e perciò inapplicati.

Era anzitutto previsto un potere di vigilanza sul *rispetto di caratteri tradizionali* nelle attività di *rinnovamento e ampliamento edilizio della città*, attribuito al Ministero dei lavori pubblici, ma i parametri per il suo concreto esercizio erano troppo generici per assicurare una tutela incisiva dei centri storici. Inoltre, altrettanto generici e inapplicati erano tanto l'art. 7 sui vincoli *da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico* nei PRG, quanto l'art. 5, di analogo contenuto, riferito ai piani territoriali di coordinamento⁸⁴.

Ma, soprattutto, pesavano i due più grandi limiti della versione originaria della legge urbanistica del 1942, ossia l'obbligatorietà non generalizzata del PRG e la mancata zonizzazione dei centri storici.

Significativamente in dottrina si richiama a questo proposito un risalente decreto interministeriale del 1954, di attuazione dell'art. 8 della legge urbanistica, il quale, pur avendo meritoriamente imposto ad almeno cento città l'obbligo di dotarsi di PRG, si limitava purtuttavia a relegare tale strumento urbanistico alla sola pianificazione dell'assetto e dello sviluppo dei centri abitati «*in una prospettiva riduttiva del tutto estranea al ben più ampio concetto di "urbanistica" che si sarebbe affermato successivamente*»⁸⁵. Ben più meritevole appare, sotto questo profilo, il suggerimento espresso dalla Carta di Gubbio di ricorrere al piano di risanamento conservativo (*anche in assenza di PRG*), quale strumento di tutela e risanamento dei centri storici, da realizzarsi mediante la previsione di criteri vincolanti ed inderogabili, accompagnati da prescrizioni attive o interdittive di natura urbanistica⁸⁶.

⁸¹ DICHIARAZIONE XL, *Centri storici e loro tutela*, in *Atti della Commissione Franceschini*. Per un commento a questa Dichiarazione e alle altre collegate, si veda G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 55 ss.

⁸² Come già più volte evidenziato, si deve soprattutto agli studi di M.S. Giannini il primo e più rilevante contributo all'inquadramento della nozione di *ambiente urbanistico* e di *bene culturale ambientale*: si rimanda, in particolare, nuovamente a M.S. GIANNINI, «*Ambiente*»: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, cit., 15 ss.

⁸³ Così si esprime G. GIOVANNONI, *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Editions du Senil, 1998.

⁸⁴ Nel senso ora prospettato, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., pp. 5 s. e, più approfonditamente, G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 41 ss.

⁸⁵ Così, A. ANGIULI, cit., 6 s.

⁸⁶ *Ibidem*, 8.

6. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica nazionale successiva alla legge n. 1150 del 1942

La tutela dei centri storici entra a pieno titolo nella legislazione urbanistica solo con la *legge-ponte* del '67, laddove, novellando il corpo normativo della legge urbanistica del '42, introduce una misura di salvaguardia a favore degli agglomerati di *carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale*, consentendo esclusivamente opere di consolidamento e di restauro, *senza alterazione di volumi* (questo è un punto importante su cui si ritornerà nel prosieguo della relazione)⁸⁷: attraverso l'enunciazione dell'art. 17, quinto comma, della legge-ponte, si dispone infatti un generale divieto di realizzare qualsiasi costruzione su aree libere ed ogni modifica di volumi fino all'approvazione dello strumento urbanistico generale negli «*agglomerati urbani aventi carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale*»⁸⁸.

A questo proposito, tuttavia, si è osservato che la legge n. 765/1967 sembra discostarsi, almeno in parte, dal carattere della *culturalità* enunciato dalla Commissione Franceschini nel nuovo significato di «*testimonianza materiale avente valore di civiltà*»: e infatti, mentre da un lato la legge-ponte continua a privilegiare un generico criterio di pregevolezza (evidentemente ancora legato alle concezioni estetizzanti delle leggi Bottai), oltre al mero criterio di “vetustà” degli immobili siti in una determinata area della città, per altro verso sembra accantonare ogni riferimento alla *vitalità* del luogo, che invece rappresenta la vera peculiarità dei centri storici rispetto agli altri beni culturali e ambientali⁸⁹.

Ad ogni modo, la legge-ponte ha avuto il merito di aver elevato per la prima volta i complessi urbanistico-architettonici del passato (dalla stessa qualificati come *centri storici*) alla dignità di *beni culturali urbanistici*⁹⁰, facendo al contempo da traino alla produzione di ulteriori (ma pur sempre frammentarie e disorganiche) norme urbanistiche applicabili anche agli antichi centri urbani⁹¹.

In particolare, poiché la legge-ponte ha imposto ai comuni l'obbligo di disporre la *perimetrazione* del centro storico⁹², fu emessa la circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 3210/1967⁹³, in cui si definisce appunto il perimetro entro il quale il centro storico può essere

⁸⁷ Sull'incidenza della legge-ponte sui centri storici, si veda, *ex multis*, già F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1977.

⁸⁸ Per una disamina dell'art. 17, quinto comma, della legge-ponte, con i relativi profili di criticità, oltre a F. TERESI, *loc. cit.*, pp. 1977 ss., si veda anche G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 91 ss.

⁸⁹ In questo senso, C. VIDETTA *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit.

⁹⁰ Così, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116. La ricostruzione dei centri storici non soltanto come beni culturali, ma anche come ambienti da rivitalizzare e funzionalizzare nella pianificazione generale del territorio sotto il profilo al contempo urbanistico, socioeconomico e di sviluppo, è ormai risalente nel tempo: si veda in tal senso già F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, in *Riv. dir. pubbl.*, II, 1975, 1970 ss., peraltro sulla scia di insigni giuristi ivi puntualmente richiamati, quali M.S. Giannini, A. Predieri, G. Berti, G. D'Angelo, V. Caianiello, F. Benvenuti, ecc.

⁹¹ Per un'ampia ricognizione della giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi sull'art. 17 della l. n. 765/1967, cfr. G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 111 ss.

⁹² Sulla discrasia normativa tra centro abitato e centro storico si rimanda già a D. PIFFERI, *Delimitazione del centro storico nell'ambito della legge ponte*, in *Amm. It.*, 1968, 980 ss. e, successivamente, a G. ARIOLLI, *La nozione di centro abitato fra perimetrazione e tutela della vivibilità*, in *Riv. giur. urb.*, 1992, 81 ss.

⁹³ Trattasi, più precisamente, della Circolare ministero dei lavori pubblici 28 ottobre 1967, n. 3210, avente ad oggetto «*Istruzioni per l'applicazione della legge 6 agosto 1967, n. 765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*». Per un richiamo alla circolare, nel senso prospettato nel presente contributo, si veda, ad esempio, C. VIDETTA *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit. nonché, ID., *I “centri storici” nella riforma del Codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, (1), 47 ss. Sul tema, si veda ancora G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 100 ss.

circoscritto. Con criterio alquanto discutibile, si è così individuata tale cornice urbana nell'area preindustriale della città, o meglio anteriore all'Unità d'Italia, includendo gli edifici costruiti *precedentemente al 1860, anche in assenza di monumenti o edifici di particolare valore artistico*, oppure gli edifici racchiusi in *antiche mura (comprese le eventuali propaggini esterne con edifici anteriori al 1860)*, fino a ricomprendere le strutture urbane *realizzate dopo il 1860*, se ritenute altamente qualificate (come il *Liberty* e l'*art déco*).

Non solo, ma è poi stato adottato il d.m. n. 1444/1968⁹⁴, il quale, nel circoscrivere le *zone territoriali omogenee*, ha individuato la tanto discussa zona A, che, in sostanza, ricomprende i centri storici e le eventuali aree circostanti, se intese quali parti integranti per comuni caratteristiche. E infatti, più precisamente, tale decreto considera zona territoriale omogenea di tipo "A" *«le 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»*.

Come si è osservato in dottrina⁹⁵, il riferimento alle "porzioni" di agglomerati, *«comprese le aree circostanti»*, al servizio degli agglomerati urbani che rivestano *«carattere [...] di particolare pregio ambientale»*, di fatto amplia la categoria di riferimento ben oltre i soli centri storico-artistici. Estendendo così la tutela alle zone contigue alla parte più antica della città viene rafforzata la nuova nozione di *bene culturale urbanistico*⁹⁶.

La legislazione urbanistica si è poi arricchita di un piccolo, ma prezioso contributo offerto dalla l. n. 1187/1968 (c.d. legge-tampone)⁹⁷, che, pur costituendo una mera "leggina" di ritocco della legge urbanistica del 1942, prevede (all'art. 1) che il PRG, in sede di zonizzazione del territorio comunale, debba individuare *«i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico»*. Interpretando estensivamente la norma, si attribuisce così ai PRG una valenza costitutiva e non meramente ricognitiva, nel senso che gli stessi non debbono più limitarsi a trascrivere i vincoli precedentemente imposti da altre amministrazioni, ma possono ricomprendere anche beni non catalogati come *culturali* dalle soprintendenze⁹⁸.

Questa interpretazione innovativa porta a due rilevanti conseguenze.

Anzitutto, essa colloca a pieno titolo i centri storici nella pianificazione urbanistica generale, intesi come parti del territorio comunale dotati di caratteristiche proprie, individuabili attraverso il contributo congiunto delle scienze giuridiche e metagiuridiche, ma tra loro complementari (si pensi al diritto urbanistico, all'urbanistica, all'ingegneria, alla storia dell'arte, all'architettura, alla sociologia, ecc.): l'individuazione e i contenuti delle zone A forma così oggetto di valutazioni tecniche specifiche e non di scelte meramente politico-amministrative rilevanti sul piano

⁹⁴ Trattasi, più precisamente, del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, recante *«Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra 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 6 agosto 1967, n. 765»*.

⁹⁵ Ci si riferisce a V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 67 ss. (spec. 72).

⁹⁶ Sul tema, cfr. F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116, e, per maggiori approfondimenti, F. SALVIA, *Le testimonianze culturali urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327, nonché, più recentemente, FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, cit., 65 ss., e A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 92 ss.

⁹⁷ Trattasi, in particolare, della l. 19 novembre 1968, n. 1187, recante *«Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150»*. Sulla c.d. legge-tampone in riferimento ai centri storici, si veda, *ex plurimis*, F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., p. 1979.

⁹⁸ In tal senso, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, (2), 2018, 131. Sulla legge-ponte in riferimento ai centri storici, cfr. G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 98.

urbanistico. Va tuttavia osservato che questo processo non è stato del tutto pacifico, a fronte di una diffusa resistenza delle amministrazioni comunali a farsi carico della legislazione attuativa di iniziativa pubblica⁹⁹.

In secondo luogo, l'opzione ermeneutica testé richiamata consente ai comuni di riconoscere e di tutelare, mediante gli ordinari strumenti urbanistici, anche aree e beni che, pur privi di notevole pregio per l'arte e la storia nazionale, custodiscono anch'essi la memoria delle comunità di cui sono espressione.

Viene perciò data piena tutela alle c.d. *identità minori*¹⁰⁰ e nasce l'idea, espressa da molti autori, di qualificare i centri storici come *beni di famiglia*¹⁰¹. Si ritiene, cioè, che il vasto patrimonio culturale *minore* sia da tutelare nella logica dell'*affectio* che si prova per i beni di famiglia, in ordine ai quali non rileva tanto il loro valore estetico o economico, ma piuttosto il desiderio di non spezzare del tutto il legame con persone ormai scomparse e che ci sono state care: la conservazione e tutela di un oggetto anche di scarso o nullo valore intrinseco può infatti assumere un grande significato per le memorie personali, familiari o di limitati gruppi sociali, con ciò concorrendo ad assicurare la continuità tra le generazioni e dunque la persistenza del gruppo¹⁰². I comuni dispongono di uno spazio di tutela delle memorie del passato assai più profondo di quello tradizionalmente attribuito alle soprintendenze, ancor oggi vincolate dal parametro della *notevole importanza o eccezionalità* del carattere culturale del bene.

Attraverso queste poche norme i centri storici diventano *beni culturali urbanistici*, quale autonoma e unitaria categoria con propri strumenti di tutela. Massimo Severo Giannini, in uno scritto degli inizi degli anni '70 del secolo scorso, fu tra i primi studiosi a notare l'ingresso nell'ordinamento di questa particolare categoria di beni e il superamento della vecchia distinzione tra *centri storici maggiori* e *centri storici minori*¹⁰³.

A questo riguardo merita una breve digressione anche il complesso rapporto tra centri storici e paesaggio agrario¹⁰⁴. Si tratta di un tema assai poco esplorato in dottrina, ma che invece richiederebbe una particolare attenzione perché anche queste realtà rischiano in un futuro prossimo di scomparire dal nostro tessuto paesaggistico, analogamente alla città storica.

Emblematico è il caso della campagna toscana, che a partire dalla fine dell'Ottocento ha visto ridurre progressivamente e sensibilmente il proprio ricchissimo mosaico paesaggistico, contraddistinto dalle più varie vegetazioni e colture, a favore di monoculture di mais, girasole, vite, ulivo, fico d'India. Il ricorso alla concimazione chimica, all'agricoltura industriale e l'espandersi delle aree urbane (vecchie e nuove) hanno fatto lentamente scomparire i tradizionali paesaggi, considerati un impedimento alle produzioni intensive e alle esigenze del nostro tempo, come l'allargamento delle periferie, la proliferazione delle villette (le c.d. "villettopoli" degli ultimi decenni), la creazione di aree industriali o di centri commerciali, ecc.

Nel c.d. ambiente agrario non urbanizzato si innestano proprio i centri storici minori, ossia quei borghi e insediamenti umani del passato, spesso pittoreschi e affascinanti nel loro insieme, che, pur presentando talvolta anche rigorose tipologie urbane di appartenenza, non sono mai stati riconosciuti come vere e proprie città. Del tutto sconosciuta è la loro consistenza numerica,

⁹⁹ Su questo punto, v. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 12 s.

¹⁰⁰ Espressione coniata da G. DE GIORGI CEZZI, *Il diritto all'identità minore – beni culturali e tutela degli status*, in *Scritti in onore di Mazzarolli*, Padova, 2007, Vol. III, 219 ss.

¹⁰¹ Così, tra i molti, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 131 s.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Ci si riferisce a M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 3 ss. Sul punto, v. anche F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 129, nonché F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115.

¹⁰⁴ Per un'ampia disamina sul punto, si veda P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit., dal quale si mutuano le osservazioni che seguono.

essendo stati censiti solo da poche regioni europee, mentre invece sono numerosi i centri storici minori destinati progressivamente all'abbandono o ad essere abitati per pochi giorni all'anno. Se, per un verso, la gran parte di essi minaccia di crollare lentamente a causa dell'incuria o per dissesti naturali o idrogeologici, per altro verso, i restanti rischiano di essere trasfigurati dai flussi turistici, al pari delle grandi e famose città storiche o, tutt'al più, aspirano a trasformarsi in una sorta di alberghi diffusi. In rari casi sono finanche stati acquistati in blocco per poi essere mummificati come musei a cielo aperto o in guisa da apparire come una sorta di set cinematografici.

Tornando al dato normativo, va osservato che tutti gli antichi agglomerati urbani sono ora tutelati, come si precisa in giurisprudenza, per la *compattezza del loro insieme*, introducendo così una tutela a tappeto¹⁰⁵, che si affianca alla tutela *puntiforme* della legislazione in materia di beni culturali e che si estende agli aggregati esterni alle antiche mura e alla stessa comunità depositaria delle tradizioni e delle attività tipiche di tale agglomerato urbano.

Sotto questo profilo, appare tuttora significativa una non più recente decisione del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione siciliana del 2006, in cui significativamente si statuisce che «*la tutela dei centri storici (come anche dei minori agglomerati storici), prescinde dal carattere eccelso dei medesimi: più che il valore dei singoli manufatti architettonici, assume in essi rilievo la compattezza dell'insieme, e quindi: l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti gerarchie di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli antichi ivi compresa quella contadina*»¹⁰⁶.

Il centro storico viene dunque ricostruito e rappresentato come un *ambiente vivo e vitale*, in cui convergono *elementi materiali* (spesso di interesse culturale) e l'*elemento umano*, da rivitalizzare e valorizzare nel contesto della pianificazione generale, rivelatasi lo strumento giuridico più efficace per la sua tutela¹⁰⁷.

Non mancano tuttavia gli *elementi di criticità*.

Anzitutto, la riconduzione della gestione del centro storico nell'ambito della pianificazione urbanistica può generare il *rischio di fargli perdere la sua specificità*, diventando solo uno dei molteplici problemi da affrontare (e risolvere) in sede pianificatoria ed anzi spesso l'interesse alla sua tutela, tra i vari interessi da ricomporre, non è nemmeno statisticamente quello ritenuto più importante¹⁰⁸.

In secondo luogo, come acutamente si è osservato, la convergenza della tutela del centro storico nell'ambito della pianificazione potrebbe rivelarsi un'insidia, come una sorta di "cavallo di Troia", in cui possono celarsi interventi speculativi o stravolgimenti, magari proposti sapientemente come operazioni essenziali per assicurare una nuova vivibilità¹⁰⁹.

Negli anni la figura dei beni culturali urbanistici ha rafforzato la propria fisionomia con il contributo di tutti i principali attori dell'arena pubblica¹¹⁰.

Anzitutto, per opera del *legislatore* (statale e regionale), che ha introdotto ulteriori tessere normative per una migliore definizione di questa nuova categoria di beni: si pensi alle leggi

¹⁰⁵ Espressione utilizzata da F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 116.

¹⁰⁶ Cons. Giust. Amm., 22 marzo 2006, n. 107.

¹⁰⁷ Così, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 131.

¹⁰⁸ Così, F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in C. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, cit., 45 s.

¹⁰⁹ Così F. SALVIA, *Dal "risanamento" al "restauro conservativo"*, in *Foro amm.*, II, 1973, 23 ss. (spec. 25 ss.); ID., *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. e soc.*, 2006, (3), 327 ss.; F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 115. L'immagine del cavallo di Troia è stata ripresa anche da A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 178, nota 13.

¹¹⁰ Così, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 130.

regionali che allargano il *perimetro* della zona A, sostituendolo con il criterio dell'*esistente*, ossia della *persistenza del simbolo architettonico*.

In secondo luogo, per il contributo offerto dalla *giurisprudenza amministrativa*, che ha elaborato nuovi indirizzi interpretativi estensivi, peraltro spesso avallati dalla Corte costituzionale¹¹¹.

Infine, la stessa *prassi amministrativa*, sperimentata dai comuni per ampliare, oltre il perimetro della zona A, il patrimonio culturale e ambientale da tutelare, ad esempio, introducendo il criterio del *netto urbanistico* o *consolidato urbanistico* nella compilazione degli elenchi complementari ai PRG¹¹². Queste innovazioni hanno così consentito di includere nell'area di tutela le ville settecentesche (in passato destinate alla villeggiatura) site in aree esterne ai centri abitati, oppure gli antichi caseggiati rurali siti in zone ancor più distanti dal nucleo abitativo e risalenti all'epoca preindustriale o, addirittura, al basso Medioevo¹¹³.

Nei decenni successivi si sono moltiplicate le disposizioni urbanistiche coinvolgenti i centri storici. Sarebbe impossibile descriverle in questa sede. Di certo la disciplina urbanistica ha rappresentato l'unico baluardo, *per quanto parziale, imperfetto e discutibile*, per impedire la distruzione dei centri storici e promuovere interventi di risanamento e recupero, non solo del patrimonio edilizio ed urbanistico, ma anche sotto il profilo economico e sociale¹¹⁴.

Si pensi anzitutto alla disciplina di sostegno alle fasce deboli della società (dal 1962 in poi) che ha esteso il principio del *risanamento conservativo* anche ai centri storici, assegnando le abitazioni pubbliche realizzate, ristrutturate o risanate con priorità ai precedenti occupanti o, in difetto, ai residenti nel centro storico, come incentivo al ritorno della comunità "autoctona", esperimento che, peraltro, sovente non ha ottenuto il successo sperato¹¹⁵.

Ma si pensi anche alla legislazione sull'edilizia residenziale che ha fatto confluire il centro storico nei programmi di recupero urbano, introducendo, fra l'altro, forme di concertazione tra pubblico e privato¹¹⁶.

¹¹¹ Si colloca in questo solco interpretativo [Corte cost., sent. 26 giugno 2020, n. 130](#).

¹¹² Per un approfondimento sul punto, si veda G. ARMAO, *Il "netto storico" nella pianificazione urbanistica alla ricerca di una qualificazione legislativa*, Relazione introduttiva al Seminario "Netto storico e disciplina urbanistica", Palermo, 8 novembre 2014.

¹¹³ Così ancora F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 130.

¹¹⁴ In tal senso, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 91.

¹¹⁵ Sull'esodo delle comunità originarie dei centri storici e sul loro possibile successivo reinserimento si è scritto moltissimo, non solo da parte dei giuristi, ma soprattutto da parte degli urbanisti e sociologi. Per un'acuta disamina delle difficoltà di reinserimento della popolazione autoctona, quasi sempre ascrivibile ad una insufficiente disponibilità di servizi adeguati, si veda V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti, M.L. Campiani (curr.), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 111-113. Per una ricostruzione evolutiva dei primi interventi legislativi in materia di *housing sociale*, con particolare riguardo ai provvedimenti disposti in favore di Pozzuoli, Venezia e le Marche, si veda F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., 1979 ss.

¹¹⁶ Sui programmi di recupero urbano, si veda in particolare A. FANIZZA, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, cit. Sulle convenzioni urbanistiche in generale, cfr., tra i molti: V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979; G.D. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, 88 ss.; L. RUSSO, *Le convenzioni urbanistiche*, in *Nuova Rass.*, 1987, II, pp. 447 ss.; T. GALLETTO, *Convenzioni urbanistiche*, in *Dig. (disc. Priv. Sez. civ.)*, Torino, 1989, IV, 3, 59 ss.; A. CANDIAN, A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992, 149 ss.; V. MAZZARELLI, *Convenzioni urbanistiche*, in *Enc. dir., Aggiorn.*, Milano, vol. V, 2001; P. LOTTI, *Le convenzioni urbanistiche: natura, contenuto, giurisdizione*, in *Giust. Amm.*, (4), 2006; N. CENTOFANTI, *Le convenzioni urbanistiche ed edilizie*, Milano, 2007.

7. Il regime giuridico dei centri storici nella legislazione urbanistica regionale: spunti critici e problematici

Il percorso di riconoscimento dell'esistenza di un autonomo patrimonio urbanistico, edilizio storico e culturale, inteso come «*bene da salvaguardare e tramandare*»¹¹⁷, è stato tutt'altro che lineare, anzi non di rado contraddittorio, con frequenti discrasie tanto in numerose leggi regionali di ultima generazione, quanto nella più recente legislazione speciale nazionale¹¹⁸.

Anzitutto, va osservato che la *legislazione regionale urbanistica* suscita talvolta serie perplessità¹¹⁹, in particolare laddove le regioni trascurano paradossalmente di inserire tra i *lavori pubblici di interesse regionale* la ristrutturazione e il rinnovamento dei centri storici, i quali ultimi peraltro costituiscono materie riservate alla competenza legislativa ed amministrativa regionale sin dalla prima regionalizzazione dell'ordinamento¹²⁰. Come infatti si è osservato, ancor troppe regioni a statuto ordinario si limitano a programmare lo sviluppo urbanistico per le sole città metropolitane e le città di maggiori dimensioni attraverso la previsione di linee-guida (peraltro eccessivamente generali) rivolte ai centri storici¹²¹.

In secondo luogo, sono state talvolta assunte scelte rivelatesi poi discutibili in sede applicativa. Si pensi, ad esempio, agli interessanti tentativi di allargare la nozione di centro storico (o antico) sino ad includere più recenti agglomerati storici. Si pensi anche alla legislazione tesa ad incentivare il restauro dei centri storici *minori* attraverso una maggiore valorizzazione delle attività tradizionali o mediante l'innesto di nuove attività ritenute parimenti compatibili. Ebbene, in talune di queste ipotesi si è piuttosto trattato di mere *leggi-manifesto*, prive di sufficiente copertura finanziaria, e pertanto tese più a soddisfare l'impatto mediatico che a realizzare qualcosa di effettivamente sostanziale¹²².

Non solo, ma le più recenti (e corpose) leggi urbanistiche regionali talvolta disvelano anche profili di ambiguità. Da un lato, nei loro principi di politica urbanistica regionale enfatizzano (giustamente) interessi di lunga durata, come l'ambiente, le risorse idriche o forestali, il paesaggio, la memoria e le tradizioni degli agglomerati storici minori, ecc. Dall'altro, però, tra le pieghe della disciplina urbanistica fanno affiorare una progressiva erosione della nozione unitaria di centro storico (come sopra delineata) per dar vita ad una pluralità di interventi *differenziati* che limitano le tutele alle sole emergenze urbanistiche e al solo patrimonio edilizio di grande valore artistico, trascurando il patrimonio edilizio minore e riportando così all'antico regime conservativo.

Ma, pur con tali limiti (ed altri ancora), la legislazione urbanistica regionale e delle province autonome – talvolta espressamente dedicata ai centri storici¹²³, ma più frequentemente racchiusa

¹¹⁷ Espressione utilizzata da F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, (2), 2018, 130.

¹¹⁸ Per un'ampia disamina dei più risalenti interventi dei legislatori regionali per la salvaguardia dei centri storici, si vedano già F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit., pp. 1984 ss. e A. PREDIERI, *Due leggi regionali per i centri storici*, in *Foro amm.*, II, 1974, 730 ss.

¹¹⁹ Sul tema della legislazione regionale sui centri storici, si vedano già i contributi di M.S. GIANNINI, *Legislazione urbanistica e competenze regionali sui centri storici*, in *Futuribili*, 1973, n. 56-57; A. PREDIERI, *Due leggi regionali per i centri storici*, in *Foro amm.*, 1974, II, 730 ss.; A. CROSETTI, *Interventi regionali nei centri storici: problema aperto*, in *Riv. giur. ed.*, 1975, pp. 186 ss.; F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, cit.; E. DELFINO, *Osservazioni sul problema dei centri storici*, in *Riv. giur. ed.*, 1976, II, 66 ss.; G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 317 ss. Più recentemente, cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, in C. Lamberti, M.L. Campiani, *I centri storici tra norme e politiche*, cit., 108 ss.

¹²⁰ Così, conformemente, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 110.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Nel senso ora prospettato, F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 122.

¹²³ Si pensi, in particolare, alla l. Prov. Aut. Di Trento, 15 gennaio 1993, n. 1, recante «*Norme per il recupero degli insediamenti storici*»), alla l. reg. Sardegna, 13 ottobre 1998, n. 29, recante «*Tutela e valorizzazione dei centri storici*

in apposite sezioni o norme della disciplina urbanistica (o di governo del territorio)¹²⁴ – ha comunque meritoriamente destinato risorse, anche ingenti, per il recupero di beni o per la realizzazione di opere anche all'interno di centri storici. Ci si riferisce, in particolare, alla previsione di molteplici meccanismi incentivanti o premiali che hanno contribuito a scongiurare pregiudizi irreparabili cagionati da generalizzate situazioni di inerzia, sebbene tali interventi di sostegno siano stati spesso frazionati, togliendo così il necessario carattere unitario.

8. *Il discusso assetto normativo nazionale sui programmi integrati di intervento, sui piani attuativi complessi e sulle c.d. ristrutturazioni innovative*

I. – Analoghe perplessità suscita anche la legislazione statale, *in primis* la normativa sulle c.d. *ristrutturazioni innovative*, che, con terminologia piuttosto ambigua, sembra riproporre l'antica impostazione che riteneva meritevoli di tutela le sole *eccellenze* e le architetture monumentali, spesso sulla spinta emotiva del *fare ad ogni costo* o del *non perdere un finanziamento*¹²⁵.

Ci si riferisce, in particolare, alla svariata pianificazione di recupero introdotta più volte dal legislatore nazionale, dapprima limitata ai soli aspetti edilizi ed urbanistici, quindi estesa alla riqualificazione e rivitalizzazione mediante i c.d. *programmi integrati di intervento* ed infine approdata nei c.d. *piani attuativi complessi*, concepiti per perseguire anche finalità di carattere ambientale e sociale¹²⁶.

Attraverso la progressiva introduzione di questi specifici strumenti urbanistici si è potuto finalmente dotare i centri storici, non più in modo episodico e frazionato, ma ormai strutturale, delle necessarie opere di urbanizzazione nonché di *standard* compatibili con lo stato dei luoghi e con le inevitabili deroghe per le zone "A", in parte estese anche alle adiacenti zone "B"¹²⁷.

Rientrano in queste tipologie di piani, anzitutto, i *programmi per il recupero urbano* e i *programmi per la riqualificazione urbana*, che rappresentano significative misure di sostegno dell'edilizia residenziale pubblica, introdotte con la legge 17 febbraio 1991, n. 179 (c.d. legge Botta-Ferrarini).

Possono inoltre ascrivere in questa categoria anche i *programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*. Si tratta di programmi di vasta portata, introdotti addirittura per via amministrativa con il D.M. 8 ottobre del 1998 (v. art. 2) con un duplice intento: da un lato, quello di favorire «*la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di*

della Sardegna», alla l. reg. Umbria, 10 luglio 2008, n. 12, recante «*Norme per i centri storici*», alla l. reg. Puglia, 17 dicembre 2013, n. 44, recante «*Disposizioni per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei borghi più belli d'Italia in Puglia*».

¹²⁴ Si vedano, ad esempio, la l. reg. Umbria, 21 gennaio 2015, n. 1, recante «*Testo unico governo del territorio e materie correlate*», e la l. reg. Lazio, 22 dicembre 1999, n. 38, recante «*Norme sul governo del territorio*». In particolare, per un breve commento alla definizione di centro storico enunciata nell'art. 59 di questa seconda legge regionale, si veda R. MARZOCCA, *L'assenza di una definizione legislativa di "centro storico"*, cit.

¹²⁵ In tal senso, F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, cit., 130. Per un'ampia ricognizione della legislazione speciale in materia di centri storici dall'Unità d'Italia sino agli anni Ottanta del secolo scorso, si veda G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, cit., 137 ss.

¹²⁶ Per un'ampia disamina sul tema, si vedano A. FANIZZA, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, cit., nonché, più recentemente, A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 203 ss., con la letteratura ivi indicata.

¹²⁷ Sui piani attuativi complessi, cfr.: A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 991 ss.; ID, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 89 ss.; A. CROSETTI, *I centri storici tra recupero e riqualificazione come beni comuni*, cit., 198 ss., con l'ampia bibliografia ivi indicata.

tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento di benessere della collettività»; per altro verso, nell'intento di realizzare «un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di sistemi industriali, commerciali ed artigianali, alla promozione turistico-recettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado»¹²⁸.

Si pensi ancora alla legge-quadro in materia di riqualificazione del 2011¹²⁹, con cui si è inteso realizzare una maggiore razionalizzazione dell'assetto territoriale preesistente mediante la previsione di una pluralità di misure dirette a promuovere e a sostenere interventi di demolizione e di ricostruzione per eliminare il degrado e migliorare l'efficienza energetica. Tali misure consistono principalmente nella previsione di premialità volumetriche nonché di (limitate) modifiche di destinazione d'uso e di delocalizzazioni, ma sono finanche consentiti mutamenti della sagoma degli edifici, se finalizzati al recupero di un'armonia architettonica "di contesto" già compromessa. Tutti gli incentivi testé riportati, pur prevalendo sull'assetto dei PRG e dei vari strumenti attuativi, non si estendono tuttavia agli edifici dei centri storici e sugli immobili assoggettati a vincolo storico-artistico o paesaggistico ai sensi del Codice Urbani. Questo regime incentivante è stato successivamente confermato dal legislatore nazionale (v. legge n. 190 del 2014), il quale ha precisato che tali agevolazioni «prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi»¹³⁰.

Sempre sotto questo profilo, va altresì richiamata la legislazione in materia di *housing* sociale, in particolare quella approvata nel 2014, recante norme di riqualificazione urbana coinvolgenti anche i centri storici¹³¹.

Ebbene, in tutti questi casi si tratta di misure su cui non è possibile soffermarsi in questa sede, ma che comunque, pur con le ambiguità sopra segnalate, hanno senz'altro contribuito a restituire alla fruibilità *anche* collettiva beni probabilmente condannati al decadimento e all'abbandono¹³². È infatti innegabile che i piani attuativi complessi, grazie al sostegno progettuale e finanziario dei privati, unitamente alle risorse europee a tal uopo previste, hanno assicurato nel tempo ai centri storici una robusta azione di recupero, risanamento e riqualificazione ambientale e sociale, con ciò supplendo alle diffuse latitanze del legislatore e delle amministrazioni. L'esperienza ha poi insegnato che per essere davvero efficaci questi programmi di recupero urbano necessitano di un regime convenzionale con l'imprenditoria privata che coniughi seri finanziamenti pubblici con l'impegno economico finanziario privato, quest'ultimo preferibilmente da sostenere con opportune agevolazioni fiscali¹³³.

¹²⁸ Sul tema, anche in chiave critica, cfr. R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio di cui al D.M. 8 ottobre 1998*, in *Riv. giur. ed.*, 2001, 33 ss.

¹²⁹ Trattasi del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella l. 12 luglio 2011, n. 106, recante «*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*» (c.d. *Decreto Sviluppo*).

¹³⁰ Così recita l'art. 1, comma 271, l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*».

¹³¹ Ci si riferisce alle norme di sostegno dell'edilizia residenziale sociale previste nell'art. 10 del d.l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito in l. 23 maggio 2014, n. 80, recante «*Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*».

¹³² Così, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 90.

¹³³ Per un'ampia disamina di queste nuove figure di programmazione, caratterizzate dalla copresenza di soggetti pubblici e soggetti privati, si veda in particolare A. CROSETTI, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, in *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Atti Convegno AIDU, Torino, 10-11 novembre 2006, Napoli, 2008, 29 ss. Sul tema, cfr. anche: P. URBANI, S. CIVITARESE, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Torino, 1995; X. SANTIAPICHI, *L'intervento del privato nella pianificazione urbanistica*, Rimini, 1995; G. COPPOLA, *La pianificazione urbanistica comunale tra pubblico e privato*, Milano, 1997, 37 ss.; A. CHIERICHETTI, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*,

In questo contesto normativo suscita non poche perplessità anche il c.d. *decreto del fare* del 2013¹³⁴, il quale, al fine di rilanciare l'attività edilizia quale elemento di sviluppo dell'economia, ha introdotto discrasie e rotture nel sistema, come la doppia nozione di *ristrutturazione edilizia*: una riferibile a tutti gli edifici, anche per interventi di demolizione e ricostruzione con medesima volumetria, ma con sagoma diversa rispetto alla preesistenza; l'altra applicabile ai beni sottoposti a vincoli culturali e paesaggistici, legati al rispetto della sagoma. Sennonché, tra le pieghe del dato normativo, si insinua un uso troppo disinvolto della s.c.i.a. anche in aree interne alla zona A, offrendo il destro a demolizioni e ricostruzioni, *addirittura con modifiche di sagoma*. È questo l'aspetto che più preoccupa: la caduta del vincolo del rispetto della sagoma nella costruzione oggetto di ristrutturazione può in effetti comportare il serio rischio di compromissione dell'identità del centro storico, rendendo perciò necessario un opportuno e preventivo contenimento di tale normativa in sede di pianificazione urbanistica comunale¹³⁵. Né le recenti misure di riforma del testo unico dell'edilizia, introdotte dal D.L. n. 76/2020, sembrano discostarsi da questa linea di tendenza¹³⁶.

Le recenti misure (nazionali e regionali) sembrano dunque indebolire il lungo e delicato processo evolutivo che ha dato forma e sostanza alla tutela dei beni culturali urbanistici per riproporre l'antica tutela *puntiforme* del bene culturale, che distingueva tra edilizia eccelsa ed edilizia minore. In molti casi si è definitivamente spezzato il collegamento con le preesistenze che dava identità, storicità e compattezza al centro storico nel suo insieme, facendo riemergere, ancora una volta, l'antica dicotomia tra *conservazione* e *innovazione*, che va invece sempre riportata ad una dimensione di ragionevolezza.

II. – Sotto questo profilo, appare ampiamente condivisibile la proposta di concentrare e incentivare la nuova cultura urbanistica, e la conseguente spinta innovativa, soprattutto nei quartieri periferici delle grandi metropoli, sviluppatasi principalmente a partire dal secondo dopoguerra, «*la cui riqualificazione costituisce indubbiamente, una delle principali emergenze del nostro tempo*»¹³⁷, evitando al contempo di stravolgere con discutibili sperimentazioni gli antichi tessuti urbani, al fine di «*non perdere il contatto con la storia, [giacché] ciò che prima del collaudo era una "geniale provocazione", diviene subito dopo un intervento "discutibile", per trasformarsi ancora – melius re perpensa – in un elemento "spurio" e "ingombrante", auspicabilmente da rimuovere*»¹³⁸.

Come è stato autorevolmente suggerito, al fine di far riguadagnare il ruolo perduto della città storica è fondamentale «*riconvertire la periferia in città*»¹³⁹. In altri termini, il centro urbano potrà ritornare "città storica" solo a condizione che la periferia (e l'eventuale *hinterland* nelle più grandi realtà) venga suddivisa in nuove municipalità: solo a questa condizione la città storica cesserà di

Milano, 2000; S. OMBUEN, M. RICCI, O. SEGNALINI, *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle Regioni*, Milano, 2001.

¹³⁴ Trattasi, più precisamente, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, recante «*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*», il cui art. 30 contempla espressamente norme di semplificazione in materia edilizia. Per una disamina di questa disciplina, si veda A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 98 ss. nonché, in chiave fortemente critica, A.M. BIANCHI, *Decreto del fare, quello che era meglio non fare*, in *Eddyburg*, 23 agosto 2013.

¹³⁵ Si vedano, in tal senso, le osservazioni critiche di A. ANGIULI, *loc. cit.*, 99 ss., e di V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 114.

¹³⁶ Trattasi, più precisamente, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, recante «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*», in cui si prevedono numerose disposizioni di semplificazione in materia di contratti pubblici e di edilizia.

¹³⁷ Così, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 118.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

essere soltanto il mero centro dell'area metropolitana. In questo processo di rinnovamento la nuova municipalità deve riuscire a raggiungere il medesimo grado di attrazione della città storica, pur con differenti elementi attrattivi. Attraverso questa rete di municipi si creerà una sorta di «città di città», che altro non è che la città metropolitana, in cui emerge un diverso rapporto fra l'insediamento storico e il territorio circostante, composto, oltre che dalle nuove urbanizzazioni, anche dalle zone abbandonate, dalle eventuali zone agricole e dal paesaggio, da non relegare a mera area di riserva per nuove urbanizzazioni.

Una più avanzata pianificazione del tessuto urbano deve dunque fissare quale obiettivo essenziale il recupero della città storica attraverso un processo di riconversione della periferia verso la formazione di “città di città”: se infatti si intende salvaguardare la città storica per restituirne l'originaria bellezza e favorirne al contempo l'abitabilità, è necessario riconvertire le periferie con canoni “moderni”, in guisa tale da trasformarle in vere e proprie città.

9. Considerazioni conclusive

Riprendendo l'iniziale provocazione di Filippo Salvia, nonostante i numerosi provvedimenti succedutisi nel tempo, specialmente a livello regionale, ad oggi non si è ancora raggiunto un adeguato assetto normativo sui centri storici italiani, almeno dal punto di vista sistematico e di tecnica legislativa. Gli interventi normativi continuano ad essere frammentari e spesso dettati dall'improvvisazione o dall'emergenza del momento, dunque privi di una prospettiva organica, come sarebbe auspicabile, date le forti implicanze pluridisciplinari ed anche transdisciplinari che questa materia impone¹⁴⁰.

Come anticipato all'inizio di questa relazione, la cura dei centri storici è un problema di grande complessità per la molteplicità degli interessi coinvolti e, spesso, da ricomporre. In sede di pianificazione è infatti necessario non solo regolamentare il rapporto pubblico-privato (e dunque le opere pubbliche e le abitazioni private), ma anche, e prima di ogni cosa, cercare di ricomporre nel modo più omogeneo possibile «i beni-valore che oggi rendono vivibile la residenza»¹⁴¹.

Chissà se mai si arriverà ad approvare finalmente una legge-quadro sui centri storici dopo il fallimentare tentativo del disegno di legge Veltroni del 1997 sulle *città storiche*¹⁴². La prof.ssa Vipiana la scorsa settimana ha ricordato la proposta attualmente giacente in Senato¹⁴³: si vedrà quale esito avrà questo interessante progetto nei pochi mesi che ci separano dalla conclusione della legislatura.

¹⁴⁰ È ampiamente diffusa in dottrina l'opinione secondo cui gli strumenti urbanistici avrebbero promosso per i centri storici solo una mera «protezione statica dell'esistente», trascurando sostanziali azioni di recupero e di riqualificazione: così, N. GRASSO, *I centri storici*, in *Diritto dei Beni Culturali e del Paesaggio*, a cura di M.A. CABIDDU, N. GRASSO, Torino, 2004, 309.

¹⁴¹ Così, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 111.

¹⁴² Sul disegno di legge Veltroni, cfr. le riflessioni critiche di C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit., e, più approfonditamente, di R. MARZOCCA, *L'assenza di una definizione legislativa di “centro storico”*, cit. Sulla difficile distinzione tra “centro storico” e “città d'arte”, cfr. A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1/2008, e M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2008, 325 ss. Più precisamente, questi ultimi Autori, traendo ispirazione dal disegno di legge Veltroni, hanno affermato che «ogni aggregato urbano ha un centro storico – nel senso urbanistico o socio-politico del termine – che va tutelato perché vi si conserva, per così dire, la memoria storica del luogo, e quindi la sua identità; taluni insediamenti dispongono poi d'un centro storico ricco di testimonianze artistiche del passato, e v'è allora, più propriamente, un centro antico; altrove, infine, il cosiddetto centro antico finisce grosso modo per coincidere con tutto il centro abitato, ed affiora pertanto la nozione di città d'arte» (p. 332).

¹⁴³ Si tratta dell'Atto Senato n. 960, recante «Disposizioni in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici».

In dottrina si è evidenziata l'indubbia complessità di addivenire all'approvazione di una legge-quadro sui centri storici, essendo quanto mai arduo collocare, almeno a livello di principio, le svariate «*norme di specie, riguardanti le situazioni singole e differenziate che non possono trovare disciplina esaustiva in una normazione generale*»¹⁴⁴.

Ma, pur non negando queste difficoltà, si dovrebbe finalmente mettere mano ad un regime giuridico uniforme per tutti i centri storici italiani, che individui idonee ed unitarie linee di indirizzo tali da consentire di mettere finalmente ordine, laddove possibile, in questa delicata materia. Così, per esemplificare, sarà necessario sollecitare, con la previsione di opportune premialità, gli investimenti privati (oltre che pubblici), tali da assicurare il raggiungimento di standard minimi di sicurezza, di rispetto dell'ambiente e della salute dei cittadini e, al contempo, la promozione e la valorizzazione dell'architettura (pubblica e privata), dei beni culturali e degli spazi pubblici, considerando prioritaria la lotta al consumo del suolo e potenziando il riuso delle aree urbanizzate, dello spazio pubblico e dell'abitare sociale.

Dovranno inoltre essere previste e impegnate maggiori risorse pubbliche da destinare ad interventi integrati, tesi a migliorare la vivibilità dei centri storici, assicurando una maggiore attenzione ai profili ambientali, della mobilità urbana, del ciclo dei rifiuti, del risparmio energetico e del rispetto della normativa antisismica e di assetto idrogeologico.

In ogni caso, appare ineludibile preservare l'identità dei nostri centri storici attraverso opportuni stanziamenti di risorse pubbliche locali, regionali e statali al fine di dotarli di una più avanzata infrastrutturazione, che, come talune esperienze positive hanno dimostrato, possono incentivare la lotta all'abbandono e al degrado dei centri storici, favorendo anche il ritorno della popolazione residente.

È dunque quanto mai auspicabile l'approvazione di una legge-quadro (quella in discussione al Senato appare in effetti un buon tentativo) che rechi, una volta per tutte ed in modo sufficientemente esaustivo, i principi fondamentali di questa complessa materia e che valga a contenere eventuali salti in avanti dei legislatori regionali, conseguendo un ragionevole equilibrio tra il rigoroso rispetto dell'identità culturale del bene da salvaguardare e le molteplici problematiche economico-sociali che caratterizzano i centri storici.

Una legge-quadro sui centri storici è altresì auspicabile perché, come illustrato in precedenza, l'esperienza storica ha ampiamente dimostrato che la disciplina vincolistica della legislazione di tutela dei beni culturali e del paesaggio non può da sola salvaguardare l'integrità degli antichi agglomerati urbani nel loro complesso. Né, d'altro canto, le esigenze della modernità possono comportare la rinuncia al senso di responsabilità e alla dignità dell'appartenenza tipiche della città storica: non è infatti possibile rischiare che l'identità morfologica di questi agglomerati urbani venga cancellata *sic et simpliciter* dalla incessante opera di omologazione messa in atto nella prassi quotidiana.

Sotto questo profilo, e quale conclusione del presente contributo, appaiono pienamente condivisibili le seguenti considerazioni di Pier Luigi Cervellati: «*Come lo smemorato non riesce a programmare il presente e tanto meno il futuro, così l'aggregato urbano (moderno o contemporaneo), trasfigurata la sua matrice storica, che senza memoria non ha prospettive, è in balia dell'iniziativa personale, del potere economico, del libero mercato delle aree e dei fabbricati. La lunga battaglia per mantenere i centri storici sembra perduta. Dalla sconfitta emergono però i segni di un diverso approccio culturale: inquadrando il tema 'centro storico' nella sua dimensione territoriale, si può individuare l'occasione (forse l'ultima) per riscattare almeno la ricerca teorica, per evitare gli errori e le lacune che hanno rafforzato la prassi distruttrice*»¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Così, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Governance dei centri storici e ruolo delle regioni*, cit., 108.

¹⁴⁵ P.L. CERVELLATI, voce *Centri storici. XXI secolo* (2010), cit.

Alessandro Paire

**Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica.
Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio “complesso”**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Centri storici e strumentazione urbanistica. – 3. Il complesso rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Il caso dell’avvento dei piani paesaggistici regionali quale esempio lampante di “eterointegrazione” della disciplina. – 4. *Segue.* I ritardi della strumentazione urbanistica attuativa. Alcune spigolature giurisprudenziali. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il presente contributo si propone di svolgere alcune “minime” considerazioni intorno al tema dei centri storici nell’ottica dello studioso del diritto urbanistico o, secondo la definizione ormai prevalente, del governo del territorio, focalizzando l’attenzione sulle caratteristiche e sulle peculiarità che la strumentazione urbanistica assume laddove è chiamata a disciplinare la parte più risalente dell’agglomerato urbano nelle sue diverse declinazioni¹.

Il tema è certamente interessante foriero di molteplici profili interdisciplinari meritevoli di approfondimento come testimonia la nutrita giurisprudenza amministrativa che si è andata a stratificarsi e ad affastellarsi negli anni frutto di impugnazioni proposte avverso un’azione amministrativa talvolta (troppo) ostile rispetto ad interventi edilizi, anche solo conservativi, interessanti edifici o complessi di edifici ubicati nei centri storici delle nostre città.

Lo stesso contributo dottrinale è significativo, generato dalla consapevolezza che la tutela ed il risanamento della città storica trova nella pianificazione urbanistica uno “strumento giuridico

¹ La dottrina pubblicistica e, segnatamente, amministrativistica sul tema dei “centri storici” è particolarmente nutrita. Tra gli altri, in via di primissima approssimazione, F. SALVIA, *Dal risanamento al restauro conservativo dei centri storici: riflessi sulla strumentazione urbanistica*, in *Foro amm.*, 1973, 3, 23 ss.; F. BENVENUTI, *I centri storici: problema giuridico?* in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1977, 1 ss.; G. D’ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983; T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, 84 ss.; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Legislazione e problemi*, Genova, 1996; F.G. Scoca, D. D’Orsogna (curr.), *Centri storici. Problema irrisolto*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 1351 ss.; G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997; M. SANINO, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela*, cit., 72 ss.; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Milano, 1997; S. AMOROSINO, *La questione delle città d’arte*, in S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici*, cit., 281 ss.; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Nuovi problemi*, Genova, 1998; M. SANINO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, n. 2/2001, 2; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 124 ss.; A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d’arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, n. 1/2008; C. VIDETTA, *I “centri storici” nella riforma del codice dei beni culturali*, in *Riv. Giur. dell’Edilizia*, 1, 2010, 47 ss.; ID., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 1/2012, 3 ss.; A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, Atti del Convegno “I centri storici tra norme e politiche”, Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, n. 1/2015; G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, Atti del Convegno “I centri storici tra norme e politiche”, Gubbio, 6-7 giugno 2014; A. BARTOLINI, *Lo statuto della Città d’arte*, in *Aedon*, n. 2/2015. Più recentemente, C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell’individuazione dei centri storici*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 5294; A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Tra le relazioni al Convegno e pubblicate in questo speciale, pressoché obbligato il richiamo agli scritti di P.M. Vipiana, A. Crosetti, A. Giuffrida e M. Timo, per le numerose ed ampie riflessioni svolte sul profilo urbanistico del centro storico.

privilegiato” secondo i canoni declinati dalla ormai celeberrima Carta di Gubbio, vera e propria dichiarazione di principio sulla salvaguardia dei centri urbani².

Come già puntualmente rilevato nel corso delle precedenti relazioni, il centro storico rappresenta una nozione che tuttora si spartisce tra il diritto urbanistico e la legislazione per i beni culturali, senza che nessuna delle due discipline amministrativistiche sia in grado di fornirne una definizione puntuale e, tantomeno, una regolazione esaustiva o anche solo esaurirne la trattazione a livello teorico³. Tanto è vero che si parla di “centro storico culturale”⁴ ovvero di “centro storico urbanistico” come due vere e proprie facce della stessa medaglia giacché anche quelle ricostruzioni che prediligono una qualificazione spiccatamente culturale del fenomeno, sia esso inteso in chiave di bene culturale *tout court* ovvero di bene paesaggistico, registrano per quel determinato ambito spaziale del tessuto urbanistico comunale oggetto di pianificazione delle ricadute assai significative in sede di governo del territorio⁵.

Fenomeno interdisciplinare⁶ e, proprio per questo, talora sfuggente, con il passare del tempo il centro storico è diventato sempre più studiato dagli urbanisti, dagli storici dell’arte, dagli ingegneri, dai paesaggisti e, non da ultimo, dai giuristi, assumendo un’importanza via via crescente anche e soprattutto in un’ottica intergenerazionale⁷.

² Cfr. A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 7 ss. la quale sul punto, richiamando G. GIOVANNONI, *L’urbanisme face aux villes anciennes, Editions du Senil*, 1998, osserva acutamente come tale documento «postulando la ricognizione e classificazione dei centri storici al fine dell’individuazione previa delle zone da salvaguardare e risanare quale “premessa allo sviluppo della città moderna”, contiene indicazioni di metodo e contenutistiche che, pur se in concreto disattese nella loro sequenza cronologica (prima salvaguardare e recuperare l’esistente, poi pianificare il nuovo; ma si è fatto esattamente l’opposto), segnano, per l’appunto, il passaggio da una considerazione atomistica dell’oggetto della disciplina (il singolo monumento o edificio proprio del regime di tutela esclusivamente conservativa di cui alle leggi del 1939) alla concezione (peraltro, riferibile soprattutto alle c.d. “città d’arte”) secondo la quale “l’intero centro storico è un monumento”».

³ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità*, cit. Sul punto, si veda, altresì, A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 69.

⁴ Parla di “centri storico-artistici”, V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 67 ss. In via ulteriore, si veda F. SALVIA, *Le testimonianze culturali urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327; C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell’individuazione dei centri storici*, cit., 5299.

⁵ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*, cit., che parla di un fenomeno che si «qualifica per l’essere un esempio di governo “integrato” del territorio, nella misura in cui esso si compone di un sostrato – qualificabile nell’agglomerato cittadino più risalente, nei suoi edifici, nel suo complesso viario e così via – genericamente regolato con gli strumenti dell’urbanistica sul quale insistono talune manifestazioni “puntiformi” riconducibili all’interesse culturale o paesaggistico».

⁶ Parla di una «questione polivalente», A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in [Nuove autonomie](#), 2021, 2, 507 ss.

⁷ Come ricorda A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 71, la giurisprudenza più recente della Corte costituzionale «riconduce i centri storici ad unità concettuale, sottolineando che essi non vanno considerati solo come una zona urbanistica, ma costituiscono beni che esprimono un alto valore culturale e paesaggistico, a prescindere dalla circostanza che al loro interno vi siano singoli beni immobili vincolati. Pertanto, questo “patrimonio” intrinsecamente comune merita le cure della “Repubblica” e le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare. Invero, la tutela dei beni culturali e del paesaggio, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni».

Tradizionalmente, in un'ottica squisitamente urbanistica, i centri storici sono identificati nelle c.d. "zone A" del modello di zonizzazione introdotto dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444⁸, ossia con la parte più antica degli insediamenti urbani ma, nell'ambito delle quali, ben possono essere ricompresi anche agglomerati periferici e, comunque, non limitrofi al centro storico. Premesso questo, autorevole dottrina rammenta come «è necessario sottolineare che l'inclusione nella zona in esame non è necessariamente subordinata alla presenza di beni vincolati ai sensi del c.d. Codice dei beni culturali, nel senso che, se è vero che i beni assoggettati a tali vincoli sono inclusi nella zona omogenea considerata, è anche vero che in quest'ultima possono essere ricompresi anche agglomerati che, pur non vincolati, siano ritenuti – direttamente ed esclusivamente – dal pianificatore comunale di rilievo storico o artistico ovvero di particolare pregio ambientale»⁹. In altre parole, il rapporto fra la componente urbanistica e quella culturale spazia da un "minimo" in cui la componente culturale si rinviene in singole occorrenze – quali un monumento o un immobile aventi sede nel centro storico, privo per la restante parte di specifica tutela ai sensi della legislazione culturale – ad un "massimo" in cui l'interesse culturale (ad esempio nella forma del vincolo paesaggistico) si estende sino a sovrapporsi all'intera zonizzazione urbanistica¹⁰.

Certamente prive di vincolo formale e di caratteristiche storiche, artistiche o ambientali sono le aree circostanti che, secondo la lettera della disposizione normativa richiamata, sembrano da individuare in quelle pertinenti agli agglomerati, che costituiscono la "zona A".

Nell'ambito della predetta zona sono poi solitamente individuate le zone di recupero del patrimonio edilizio esistente ex art. 27 della l. 5 agosto 1978, n. 457, ossia «le zone ove, per le condizioni di degrado, si renda opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio edilizio stesso». Siffatta zona si qualifica per la condizione degli immobili e per la funzione di recupero, più che non per individuare una destinazione urbanistica, sub-zona della "A" o di quella di completamento residenziale caratterizzata da edifici fatiscenti o collabenti da recuperare ad un adeguato livello estetico e funzionale, cioè da "riscattare" da quella situazione che, in sintesi, è definita dal legislatore con l'espressione «condizione di degrado»¹¹.

⁸ Il d.m. 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 l. n. 765 del 1967, il cui art. 2 rubricato «Zone territoriali omogenee», prevede che «sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765: A) le 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; [...]». Sul punto si veda V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, cit., 67 ss.

⁹ Cfr. G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019, 85.

¹⁰ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*, cit., il quale non manca di osservare come «può altresì darsi l'ipotesi in cui la relazione tra patrimonio culturale e zonizzazione omogenea (o altra forma di suddivisione urbanistica dell'agglomerato urbano) è invertita, sicché il pregio storico-artistico, architettonico e paesaggistico di una certa area travalica le delimitazioni del centro storico urbanisticamente inteso».

¹¹ Cfr. G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 93.

Le stesse novelle apportate alla l. 17 agosto 1942, n. 1150 – ossia alla c.d. legge urbanistica fondamentale – ad opera della c.d. legge “ponte”¹² ovvero della c.d. legge “tampone”¹³ volte ad una perimetrazione del centro storico in seno allo strumento urbanistico, al fine di consentire, nella sostanza, esclusivamente interventi manutentivi, hanno lentamente contribuito a tracciare uno “statuto”, seppur minimo ed embrionale del centro storico in chiave urbanistica¹⁴. Statuto successivamente ampliato ed implementato, anche grazie alla maturata consapevolezza della necessità di guardare al centro storico in un’ottica di gestione globale espressa dalla legislazione sui “programmi integrati di intervento” di cui alla l. 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero alle diverse declinazioni della legislazione regionale in materia di interventi di natura propulsiva, oltre che meramente conservativa¹⁵.

Trattasi, come si cercherà di evidenziare nel corso del prosieguo delle presenti riflessioni, di disposizioni particolarmente brevi e schematiche che, lungi dal fornire al pianificatore urbanistico una disciplina completa ed esaustiva, richiedono necessariamente per la loro applicazione concreta un inquadramento sistematico interdisciplinare ovvero una “eterointegrazione” con la normativa di matrice culturale e paesaggistica. Illuminante, in proposito, si pone il caso dell’avvento della pianificazione paesaggistica regionale e, segnatamente, del modello del p.p.r. che, proprio in materia di centri storici, ha portato in numerose realtà profili di novità tutt’altro che secondari, anche e soprattutto in chiave tipicamente edilizia.

La dottrina si è lungamente interrogata su «quell’ingresso quasi distorto del centro storico nel settore della pianificazione urbanistica, che ne avrebbe ipotecato la disciplina in termini di tutela

¹² Cfr. l. 6 agosto 1967, n. 765, Modifiche ed integrazioni alla l. urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, cd. “Legge ponte”. Una misura di salvaguardia generalizzata, introdotta dalla norma di cui all’art. 17, co. 5 della c.d. legge-ponte, sottopone a tutela i “complessi ambientali” attraverso il divieto di ogni costruzione su aree libere e di ogni modifica di volumi fino all’approvazione dello strumento urbanistico generale negli “agglomerati urbani aventi carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale”. Come ricorda A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 9, la circolare esplicativa del 28 ottobre 1967, n. 3210, decodifica, in termini urbanistici ma con inevitabili riferimenti storico-architettonici, i criteri orientativi per identificare, in casi dubbi, agglomerati così individuati: «a) strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico; b) strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del punto a); c) strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato” (ad es., il *liberty* e l’*art déco*)».

¹³ Cfr. l. 19 novembre 1968, n. 1187, Modifiche ed integrazioni alla l. urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, c.d. “Legge tampone”.

¹⁴ Come acutamente osservato da A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 69, «i centri storici, come è risaputo, sono stati ampiamente presi in considerazione dalla disciplina urbanistica fin dalla seconda metà degli anni ’60 del XX secolo, in concomitanza con il *boom* economico e l’affermarsi della tendenza all’espansione delle città. Sulla scia della Carta di Gubbio, vera e propria dichiarazione di principi sulla salvaguardia e sul risanamento dei centri storici, e seguendo le sollecitazioni della Commissione Franceschini, fu la l. 765 del 1967 ad inserire la tutela del centro storico nell’ambito della pianificazione urbanistica generale, e a positivizzarne la nozione identificandolo, nel decreto ministeriale attuativo».

¹⁵ Si veda, ancora, A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 10, laddove l’Autrice osserva plasticamente come «in realtà, a ben guardare, è la stessa nozione originaria di “centro storico” intrisa di fattori culturali ineliminabili a permeare di sé quella urbanistica: “beni culturali urbanistici” sono stati talora qualificati quelli che il PRG può individuare a seguito dell’implementazione dei suoi contenuti attraverso “i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico” e le modifiche, all’epoca ministeriali e successivamente regionali, apportabili in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale, nei limiti dell’indispensabilità ad assicurare “la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici”».

differenziata e tendenzialmente “passiva”, incentrata su divieti ed interdizioni»¹⁶ senza tuttavia pervenire a soluzioni univoche definitive.

Certamente la mancanza di una disciplina specifica chiara e cogente, da un lato, e l’insipienza dell’amministratore-pianificatore talvolta non adeguatamente preparato o stimolato al difficile compito affidatogli nel concreto governo del territorio, da un altro lato, hanno rappresentato – quantomeno sino al recente passato – cause importanti nella debolezza del ruolo giocato dall’urbanistica.

Da parte sua, il Codice dei beni culturali e del paesaggio non fornisce una definizione di centro storico, né tantomeno impone che il centro storico sia di per sé parte del patrimonio culturale: esso lo può divenire qualora sia espressamente assoggettato a vincolo paesaggistico in quanto area «di notevole interesse pubblico»¹⁷ ai sensi dell’art. 136, comma 1, lett. c), ovvero può essere parzialmente sottoposto a vincolo culturale nelle sue componenti immobiliari che manifestino uno degli interessi regolati dall’art. 10.

In questa prospettiva tutt’altro che ozioso si pone dunque una seppur fugace riflessione in ordine alla peculiarità del “regime urbanistico” di queste particolari zone del tessuto urbano che, come si vedrà, trovano la loro concreta disciplina nella strumentazione attuativa ed esecutiva di matrice prevalentemente regionale più che in quella generale. In assenza di coordinate legislative statali di riferimento “forti” sul versante dei beni culturali, i legislatori regionali hanno infatti regolamentato la disciplina delle aree più antiche delle città nell’ambito della materia urbanistica o governo del territorio, cercando meritoriamente di superare i singoli interventi edilizi, per privilegiare una considerazione unitaria¹⁸. Che poi, nel concreto, siffatta pianificazione attuativa non abbia trovato compiuta ed adeguata applicazione a causa della “latitanza” delle pubbliche amministrazioni in sede attuativa è cosa ormai tristemente nota.

Le presenti riflessioni si propongono dunque di offrire, pur nella complessità e nella magmaticità della tematica sottesa, un momento di riflessione sul centro storico “urbanistico”¹⁹.

2. Centri storici e strumentazione urbanistica.

Come opportunamente osservato, il centro storico, unitariamente considerato, costituisce parte integrante del patrimonio storico e artistico della Nazione, che la Costituzione nel principio fondamentale dell’art. 9 affida alla tutela della Repubblica. A questa affermazione, acquisita dalla

¹⁶ A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 11.

¹⁷ Cfr. A. SIMONATI, Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale, cit., 508. Per un’analisi in termini problematici di tali orientamenti cfr. M. SANAPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, n. 1/2001, 2; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, cit., 3. Sulla riconducibilità dei centri storici ai “complessi monumentali” quali “luoghi di cultura” di cui all’art. 101, lett. f, d.lgs. n. 42 del 2004, si veda G. DE GIORGI CEZZI, *Il diritto all’identità minore. Beni culturali e tutela degli status*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, III, Padova, 2007, 219 ss.

¹⁸ Per un’analisi approfondita in chiave comparata delle legislazioni regionali in materia di centri storici si veda A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urban.*, 2, 2015, 295 ss.; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016.

¹⁹ La stessa giurisprudenza amministrativa sottolinea l’autonomia dell’esercizio della potestà di pianificazione urbanistica. A titolo esemplificativo, si veda Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, in *Redazione Giuffrè*, 2020, secondo la quale «il piano regolatore generale, indicando i limiti da osservare per l’edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, può anche prevedere che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli imposti dalle autorità istituzionalmente preposte alla salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale».

Carta di Gubbio e fatta propria dalla cultura urbanistica, l'ordinamento giuridico ha risposto riconoscendo nel nucleo storico dell'insediamento urbano una speciale zona del territorio da affidare alla disciplina ordinativa e di tutela (prevalentemente conservativa) del piano regolatore generale, secondo il modello allora innovativo della l. n. 765/1967 e del d.m. n. 1444/1968 che per le "zone A" ha fissato le regole delle possibili trasformazioni conservative. La cura dei centri storici è dunque stata affidata alla pianificazione urbanistica comunale, come suo compito essenziale, nel rapporto vivificante con la disciplina generale della città e del suo territorio²⁰.

Della epidermica trattazione a livello generale del fenomeno da parte del legislatore urbanistico statale si è già detto poc'anzi; parimenti si è già accennato al ruolo che la legislazione regionale ha assunto ritagliandosi uno spazio sempre più rilevante ai fini della concreta disciplina del governo del territorio, soprattutto nell'ottica del recupero attivo o propulsivo del patrimonio edilizio esistente.

In tale quadro d'insieme spicca certamente il particolare ruolo che la c.d. strumentazione urbanistica attuativa, esecutiva – ovverosia, in altri termini, di secondo grado – ha progressivamente assunto nella concreta disciplina e gestione sotto il profilo urbanistico, edilizio, ma non solo di quelle particolari porzioni del tessuto comunale riconducibile alla nozione di "centro storico".

Anche sulla portata, sul significato e, soprattutto, sul perimetro stesso della nozione molto è già stato detto e sarebbe inutile ripetersi: in questa sede sono pertanto date per assodate le note difficoltà definitorie preferendo piuttosto focalizzare l'attenzione sul rapporto tra pianificazione urbanistica generale ed attuativa, richiamando anzitutto alcuni concetti essenziali utili per lo sviluppo delle riflessioni che seguiranno.

Lo strumento urbanistico generale ossia il p.r.g.c. definisce le porzioni di territorio in cui è ammesso l'intervento diretto e quelle in cui il titolo abilitativo è subordinato alla formazione e all'approvazione di uno strumento urbanistico esecutivo. Trattasi, secondo la manualistica più autorevole, di atti urbanistici previsti dalla legge urbanistica fondamentale del 1942 con denominazioni talvolta differente tra regione e regione per consentire la "riorganizzazione urbanistica" o "l'urbanizzazione di nuove porzioni di territorio", da redigersi preliminarmente all'istanza di permesso di costruire nei casi previsti dal piano generale²¹.

Gli strumenti urbanistici esecutivi sono molteplici ed eterogenei, spaziando dai piani particolareggiati e piani di lottizzazione, di cui agli artt. 13 e 28 della l. 17 agosto 1942, n. 1150, ai piani per l'edilizia economica e popolare, di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 167, dai piani delle aree da destinare ad insediamenti produttivi, di cui all'art. 27 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, ai piani di recupero, di cui alla l. 5 agosto 1978, n. 457, dai programmi integrati di intervento, di cui all'art. 16 della l. 17 febbraio 1992, n. 179, ai programmi di recupero urbano, di cui all'art. 11 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito dalla l. 4 dicembre 1993, n. 493. In estrema sintesi siffatti strumenti possono essere definiti come espressione di una funzione esecutiva ed attuativa dello strumento urbanistico generale, atti che non riguardano l'intero territorio comunale ma che hanno la funzione di specificare e concretizzare il regolamento "ulteriore" di un'area assumendo quindi un ruolo di integrazione e specificazione effettiva delle scelte urbanistico-edilizie generali, adattandole ed integrandole. In definitiva, si tratta di elaborati che "precisano" gli interventi sul territorio e ne "organizzano" l'attuazione traducendo in concreto le previsioni e le prescrizioni nel dettaglio dettate per grandi linee dal p.r.g.c.²².

²⁰ Per queste considerazioni, cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale* 26 giugno 2020, n. 130, cit., 73.

²¹ Cfr. G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 230.

²² In dottrina, per tutti, M. MORELLI, *La pianificazione urbanistica. Dal piano regolatore generale ai piani attuativi*, Macerata, 2007, 2007; C. ZOPPI, *Strumenti di attuazione dei piani*, in M.A. Cabiddu (cur.), *Diritto del governo del territorio*, cit., 129 ss.

Ebbene, nel caso dei centri storici, la strumentazione urbanistica c.d. attuativa-esecutiva assume un'importanza cruciale in quanto sin dagli albori dell'urbanistica "moderna" la c.d. zona omogenea "A" del tessuto comunale è stata ritenuta, certamente più delle altre zone, meritevole di una pianificazione di secondo livello. In via di primissima approssimazione potrebbe infatti affermarsi che il paradigma prevalente prevede uno strumento urbanistico generale che si limita a demandare sia la tutela "conservativa" che quella "propulsiva" alla pianificazione attuativa recando in seno mere petizioni di principio. Due, in particolare, sono i modelli di riferimento: i piani particolareggiati ed i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente *ex art. 27 della l. 5 agosto 1978, n. 457*, piani attuativi caratterizzati dalla specialità della funzione²³. Ed è così che, in definitiva, gli strumenti urbanistici attuativi dello strumento urbanistico generale, notoriamente disciplinati dalle varie leggi urbanistiche regionali, hanno rappresentato, se non l'unico, certamente il più significativo baluardo di tutela e di valorizzazione dei centri storici²⁴.

Ma se questo è vero, è altrettanto vero che la scelta di scaricare ogni questione sulla (sola) pianificazione urbanistica attuativa "tradizionale" e, quindi, perlopiù rimessa all'iniziativa del privato o, comunque, caratterizzata da tempistiche di elaborazione, adozione ed approvazione talvolta patologiche, ha determinato negli anni una tutela non sempre ottimale. È infatti nota la già menzionata resistenza endemica delle Amministrazioni a farsi carico della pianificazione attuativa di iniziativa pubblica. Basti considerare, ad esempio, che l'equiparazione dei piani di lottizzazione convenzionata d'iniziativa privata ai piani particolareggiati di esecuzione, quali strumenti di pianificazione attuativa, fu indotta precipuamente dalla necessità – all'epoca avvertita come tale – di superare l'*impasse* prodotta dal mancato o episodico decollo dei piani urbanistici esecutivi di matrice comunale e dal conseguente effetto interdittivo o soprassessorio di rilevanti trasformazioni del territorio in aree non urbanizzate, non consentite attraverso interventi singoli²⁵.

Nell'ambito del centro storico si incontrano, confrontano e scontrano l'interesse del privato al libero uso del proprio bene e gli interessi pubblici alla conservazione, protezione, valorizzazione del valore cultural-identitario del bene d'interesse pubblico complessivamente considerato. Questa necessaria convivenza fra interessi contrapposti richiede di essere di volta in volta ponderata e

²³ In estrema sintesi il piano di recupero si differenzia dal piano particolareggiato perché finalizzato piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi volti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso.

²⁴ Come già osservato, «in assenza di coordinate legislative statali di riferimento sul versante dei beni culturali, i legislatori regionali hanno regolamentato la disciplina delle aree più antiche delle città nell'ambito della materia urbanistica o governo del territorio, cercando di superare i singoli interventi edilizi, per privilegiare una considerazione unitaria dei centri storici. La protezione del centro storico si è venuta progressivamente ad estendere oltre il singolo bene culturale, complesso monumentale, istituto e luogo della cultura, per ricomprendervi il contesto territoriale, paesaggistico e la vita culturale». Cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 73. Sulla pluralità di interessi che convergono nei centri storici l'Autore richiamato cita, tra gli altri, il contributo di L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018. Secondo A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 14, «è (stata), infatti, proprio la variegata congerie della pianificazione di recupero, dapprima limitata agli aspetti edilizi ed urbanistici, successivamente estesa ai profili di riqualificazione e rivitalizzazione (piani integrati di intervento), sino a contemplare, nelle forme molteplici dei piani attuativi cd. "complessi", obiettivi complementari di natura ambientale e sociale, a consentire nei centri storici interventi non episodici e frazionati, idonei a dotarli delle indispensabili opere di urbanizzazione e di standard compatibili con lo stato dei luoghi, sia pure con le deroghe agli standard previste, quasi sempre inevitabilmente, per le zone "A" (e trasferiti in parte nelle adiacenti zone "B")».

²⁵ Cfr. A. ANGIULI, *La genesi del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, cit., 12. L'Autrice citata, in proposito, si è anche espressa in termini piuttosto significativi parlando di "latitanza" delle Amministrazioni: si veda A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 991 ss.

regolata attraverso un controllo preventivo²⁶. L'effettiva tutela del bene "centro storico" per non rimanere una semplice clausola di stile, una mera petizione di principio, richiede che esso venga considerato non come una sommatoria di edifici di diverso valore, ma come un unico organismo edilizio. Il suo valore identitario viene espresso non dal singolo bene culturale, ma dall'insieme di tali beni (materiali e immateriali) inseriti in un contesto urbanistico, architettonico, artistico e culturale espressivo di un valore di sintesi che trascende il singolo bene e si estende oltre: cioè a piazze, strade ed immobili, ricomprendendovi financo le attività che vi svolgono²⁷.

Ecco perché il centro storico sembra rappresentare un luogo "complesso" ed "articolato", vero e proprio crocevia di interessi pubblici e privati in reciproca tensione e, talvolta, contrapposizione: basti pensare alla tutela dell'ambiente e del paesaggio e alla promozione della cultura, da un lato, e alle garanzie di libera iniziativa economica, al diritto di proprietà, allo sviluppo del commercio e del turismo, dall'altro, tutti da coordinare e comporre per un auspicato – ed auspicabile – razionale governo del territorio.

3. Il complesso rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Il caso dell'avvento dei piani paesaggistici regionali quale esempio lampante di "eterointegrazione" della disciplina.

Come accennato poc'anzi, la forte relazione intercorrente tra la disciplina urbanistica e quella dei beni culturali in materia di centri storici ha addirittura spinto la dottrina a parlare di "bene culturale urbanistico"²⁸ delineando una categoria giuridica *ad hoc*. Recentemente, con l'avvento della pianificazione paesaggistica regionale, il fenomeno si è ulteriormente acuito grazie a prescrizioni espresse del pianificatore paesaggistico regionale volte chiaramente a "riscoprire" i piani urbanistici attuativi come strumenti essenziali per la tutela e la valorizzazione dei centri storici.

Più in generale, ferma la supremazia gerarchica del p.p.r. sui piani urbanistici quali veri e propri vertici della piramide degli strumenti di pianificazione del territorio²⁹, si rinviene una diffusa tendenza del pianificatore regionale volto a tutelare e proteggere il bene paesaggistico "centro storico" a porre una disciplina di dettaglio – talvolta anche particolarmente invasiva – di chiara natura urbanistica ed edilizia. Si assiste così ad una vera propria "confusione" e "commistione" tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica dove la prima anticipa il contenuto tipico della seconda che si limita ad attuare prescrizioni ed indirizzi del p.p.r. con margini di manovra sempre più ristretti e limitati.

Il tema è certamente meritevole di approfondimento nella sua dimensione sistemica e sistematica: se è vero che ai sensi dell'art. 143, comma 9, del d.lgs. 42/2004, «a far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso» e che «a far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici» la stessa giurisprudenza costituzionale ricorda plasticamente che la primazia dei piani paesaggistici si esplica

²⁶ Cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130, cit., 79.*

²⁷ Illuminanti sul punto le considerazioni di P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, 2, 2019, 425 ss.

²⁸ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*, cit., *passim*.

²⁹ Tra le altre, si veda Cons. Stato, Sez. IV, 24 febbraio 2020, n. 1355; Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2015, n. 5658.

esclusivamente per quanto attiene al paesaggio, ed è configurata, quale prevalenza settoriale e non generale³⁰.

Coerentemente l'art. 145 delimita l'area di prevalenza alle disposizioni attinenti alla tutela del paesaggio, risultando escluse da questo vincolo gerarchico tutte le prescrizioni dei piani parco non aventi finalità specifica di tutela del paesaggio, in quanto orientati alla tutela dei valori ambientali e naturali presenti. Ed infatti, in un quadro di tutele parallele di interessi differenziati, i beni paesaggistici sono una specie del più ampio genere dei beni culturali³¹.

Con la novella del 2006 al Codice si ritiene unanimemente che il compito del piano paesaggistico, anche in ragione dell'assorbimento dei beni della legge Galasso al suo interno, sia quello di determinare con esattezza il contenuto del vincolo e di definire nello specifico le regole di tutela, superando la precedente prassi dei c.d. «piani di carta», composti solo di contenuti meramente descrittivi³². Del resto, la laconicità della legge è particolarmente evidente, limitandosi l'art. 142 all'apposizione del «peso» senza null'altro disporre.

³⁰ Cfr. [Corte cost., sentt. 15 dicembre 2010, n. 367](#) e [26 maggio 2010, n. 193](#). In dottrina, A. SOLA, *Il rapporto di primazia dei piani paesaggistici*, Nota a commento di Consiglio di Stato, n. 1355/2020, in [AmbienteDiritto](#), 2020. Più in generale, sulla peculiarità della pianificazione paesaggistica, S. AMOROSINO, *Il concetto giuridico di paesaggio: evoluzione, amplificazione ed indeterminazione*, in *Riv. Giur. Urb. Diritto e Territorio*, 4, 2020, 824 ss.

³¹ Cfr. S. MATTEUCCI CIVITARESE, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in [Aedon](#), n. 3/2005. L'art. 145 rubricato "Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione" prevede: «1. La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali. 2. I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico. 3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. 4. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo. 5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

³² La dottrina è sull'argomento particolarmente nutrita. Con riferimento alla pianificazione prevista dal «nuovo» Codice, A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, (curr.), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, 271 ss., 302, laddove l'Autore osserva: «il nuovo codice, in una crescente preoccupazione per il degrado incalzante dei valori paesaggistici, ha inteso attribuire una rilevanza primaria ai piani paesaggistici configurandoli come lo strumento fondamentale per la protezione, valorizzazione e gestione del paesaggio, affidandoli alla competenza regionale. Oltre che per l'articolazione dei contenuti dispositivi (sviluppata nell'art. 143), la norma di principi sulla pianificazione paesaggistica (art. 135, novellato dal d.lgs. n. 157/2006 nonché dall'art. 2 d.lgs. n. 63/2008) si segnala per due profili innovativi, quello dei contenuti e quello dell'ambito territoriale. Sotto il primo profilo, i piani paesaggistici vengono a ricomprendere tutte le tipologie di beni paesaggistici e non più, come nel previgente regime, i soli bene *ex lege* individuati, e anzi il piano stesso può diventare strumento di individuazione (art. 134, lett. c). Sotto il secondo profilo, novità di rilievo è l'estensione della pianificazione paesaggistica a tutto il territorio regionale, laddove invece il testo unico del 1999 poneva l'obbligo di adozione del piano solo in relazione alle aree vincolate per legge e non anche per le aree dichiarate di notevole interesse pubblico. L'indicazione normativa si poche chiaramente nella prospettiva, ormai acquisita, che tutto il territorio è paesaggio (Predieri) e conseguentemente risulta confermato l'assunto che solo la pianificazione consente, a regime, una considerazione complessiva degli aspetti di tutela e di valorizzazione nel tempo dei beni paesaggistici sul territorio (Urbani)». Circa gli strumenti di pianificazione paesaggistica, cfr. altresì, M. FILIPPI, *Piano paesaggistico*, in *Dig.*

L'esigenza di garantire a livello regionale tutele e valorizzazioni adeguate ai beni paesaggistici si risolve nella prefigurazione, a monte, di regole e criteri uniformi di redazione del piano vincolanti per tutte le regioni, alle quali sono comunque riservate le successive scelte di merito³³. Il piano paesaggistico, munito di contenuti conoscitivi, propositivi e prescrittivi, viene pertanto ad assumere la valenza di uno strumento cruciale nella protezione del paesaggio volto, da un lato, a superare la genericità della legge (leggasi, del vincolo apposto in forza di legge) e, da un altro lato, ad arginare la discrezionalità dell'autorità amministrativa chiamata concretamente al rilascio del titolo abilitativo.

L'art. 143 rubricato "Piano paesaggistico" prevede espressamente che tra gli elementi dell'elaborazione dello strumento di pianificazione preposto al presidio del paesaggio debba essere prevista una «ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell' articolo 142, una loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché una determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione (cfr. art. 143, comma 1, lett. c)». Una tale disposizione assume dunque un valore estremamente significativo con riferimento ai centri storici posto che, come detto, la materia si caratterizza per una certa difficoltà nell'esatta individuazione delle aree interessate e, quindi, vincolate.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 143 cit., il piano può prevedere: «a) la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale; b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146». Peraltro, ai sensi del successivo comma 5, «l'entrata in vigore delle disposizioni di cui al comma 4 è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4»³⁴.

disc. pubbl., Torino, XI, 1996, 195 ss.; G. SEVERINI, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in F. BASSI, L. Mazzaroli (curr.), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, 101 ss.; S. AMOROSINO, *I piani paesaggistici*, in V. Piergigli, A. L. Maccari (curr.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 1113 ss.; ID., *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 434 ss.; G.F. CARTEI, *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio della funzione amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, II, 19 ss.; M. LIPARI, *Il nuovo regime dei vincoli nella legislazione sul paesaggio*, in *Giust. amm.*, 2006, 262 ss.; P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio* (a cura di A. Crosetti), cit., 513 ss.; S. AMOROSINO, *Piani paesaggistici e concetti giuridici indeterminati: le "aree compromesse e degradate" e gli "ulteriori contesti" di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, IV, 115 ss.; G.F. CARTEI, *Il governo del territorio e l'amministrazione del paesaggio*, in G. De Giorgi Cezzi, P. Portaluri (curr.), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2015, 379 ss.

³³ Cfr. A. ANGIULI, *Commento all'art. 143*, in A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi (curr.), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 375.

³⁴ Ai sensi dei commi successivi dell'art. 143: «6. Il piano può anche subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 4, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate. 7. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui al comma 4, lettera a), siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e che l'accertamento di significative violazioni delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni. 8. Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti. 9. A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le

La norma prevede, dunque, un regime semplificato in cui la conformità degli interventi alla strumentazione di pianificazione (paesaggistica e urbanistica) avviene nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio nonché la possibilità di individuare delle zone "franche" che, per la loro oggettiva compromissione, comportano una vera e propria liberalizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione. In entrambe le fattispecie il piano paesaggistico sembra poter significativamente incidere sulla concreta gestione del vincolo apposto delegandolo al Comune, nel primo caso e, alleggerendolo, nel secondo. A ben vedere tali disposizioni paiono assumere una valenza tutt'altro che trascurabile proprio per la gestione dei centri storici, soprattutto in ipotesi di aree degradate o compromesse, consentendo meccanismi di semplificazione certamente meritevoli di sperimentazione³⁵.

L'ultimo comma dell'articolo 143 come detto sancisce la c.d. supremazia del piano paesaggistico rispetto alle altre forme di pianificazione.

L'attività del pianificatore si pone dunque come articolata e complessa, espressione di una funzione ricognitiva, di prevenzione dei rischi, di recupero e riqualificazione, di determinazione di obiettivi di qualità e di sviluppo sostenibile da raggiungere; nel suo voler salvaguardare le esigenze di crescita dell'economia locale, la pianificazione regionale individua sostanzialmente "indirizzi" e "prescrizioni" e per i progettisti dei piani territoriali ordinari e dei piani urbanistici locali.

Fermo quanto sinora detto, nel caso degli insediamenti storici, si registra nondimeno una vera e propria "ansia nel provvedere"³⁶ del pianificatore paesaggistico regionale il quale, lungi dallo svolgere un'attività meramente ricognitiva e compilativa preordinata alla tutela del bene culturale "paesaggio", si distingue assai di frequente per una normativa di dettaglio che sembra trascinare i confini del Codice per invadere quelli dell'urbanistica e, financo, dell'edilizia.

Il "modello" proposto nella stragrande maggioranza dei p.p.r. risulta sostanzialmente rappresentato da un blocco di disposizioni volte a valorizzare la pianificazione attuativa, sia essa nella forma del piano particolareggiato, sia essa quella del piano di recupero la cui approvazione rappresenta la condizione minima essenziale per consentire interventi edilizi che vadano al di là della mera manutenzione ordinaria e straordinaria, del restauro, del risanamento conservativo ovvero della ristrutturazione edilizia interna secondo le canoniche definizioni dell'art. 3 del d.p.r. 6 giugno, n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, TUA. Sicché, a p.r.g.c., vigente – che, comunque, i Comuni hanno l'onere di adeguare allo strumento sovraordinato – restano possibili solo interventi edilizi "leggeri" tenuto comunque conto delle perimetrazioni riportate nella cartografia del p.p.r.

Tra gli altri, nel panorama nazionale, due casi spiccano per una particolare attenzione al delicato rapporto tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica ossia il caso piemontese e quello sardo; ma se nel primo, il "riparto di competenza" nell'esercizio delle diverse funzioni sembra adeguato e corretto, esercitando il pianificatore paesaggistico la propria supremazia

prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici».

³⁵ Come acutamente osservato, il problema della disciplina dei limiti connessi alla presenza di vincoli non è di rilevanza secondaria. L'art. 142, infatti, prevede l'esistenza del vincolo, ma lascia un'incertezza normativa in merito alla determinazione puntuale di quali sono esattamente le conseguenze degli stessi, rischiando di creare una sorta di limbo normativo e di eccessiva discrezionalità degli organi competenti al rilascio di autorizzazioni su tali territori, andando inoltre ad incrementare il contenzioso in merito, permettendo valutazioni estremamente eterogenee tra loro, ad esempio in tema di pianificazioni comunali. Così P. URBANI, *Commento all'art. 142*, in M. Cammelli (cur.), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 572 ss.

³⁶ Circa la c.d. "ansia del provvedere", pressoché obbligato il rinvio a R. FERRARA, *Introduzione allo studio del diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2014, *passim*, laddove richiama le fondamentali tesi di Elio Casetta.

gerarchica sul pianificatore urbanistico con indirizzi e prescrizioni chiaramente di matrice “culturale”, nel secondo così non sembrerebbe, alimentando alcuni dubbi e perplessità di sistema.

Le norme di attuazione del p.p.r. del Piemonte³⁷ dedicano al tema l’art. 24 rubricato “Centri e nuclei storici” quali testimonianze del valore storico e documentario e dell’identità culturale regionale. Tra le “direttive” del piano si legge espressamente che in «sede di adeguamento al p.p.r. ai sensi dell’art. 46 comma 2, i piani locali anche in coerenza con le indicazioni del p.t.r. e dell’articolo 24 della l.r. 56/1977: [...] a. verificano le perimetrazioni dei centri e nuclei storici individuati nei piani regolatori vigenti, motivando eventuali scostamenti da queste ultime sulla base di rilievi, analisi critiche e valutazioni che approfondiscano gli studi e le documentazioni prodotte per il p.p.r. (...); b. definiscono, anche con l’ausilio degli strumenti di cui all’articolo 5, comma 1, una disciplina di dettaglio che assicuri la conservazione e la valorizzazione: (...)»³⁸; c. tutelano gli spazi urbani e i complessi urbanistici di particolare valore storico-architettonico (...); d. tutelano i valori storici e architettonici del patrimonio edilizio».

Sempre secondo l’art. 24 cit., comma 5, lett. d), una siffatta tutela si deve esprimere attraverso la «definizione dei tipi di interventi edilizi consentiti all’interno dei centri e nuclei storici, in coerenza con le indicazioni di cui alla lettera b. (...)»³⁹ ovvero «l’identificazione delle aree da assoggettare a piano particolareggiato o piano di recupero per gli ambiti che necessitino di riqualificazione complessiva, assicurando in tali aree la coerenza degli interventi con gli schemi aggregativi originari dell’edificato, gli allineamenti, l’articolazione e il dimensionamento plano-volumetrico, i rapporti tra pieni e vuoti, l’orientamento delle coperture, i materiali e i cromatismi tipici del luogo».

Risulta dunque evidente nel caso ora esaminato l’equilibrio assicurato tra l’esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica rispetto a quella urbanistica: assai significativamente, ad esempio, si consideri la concreta definizione dei tipi di interventi edilizi consentiti all’interno dei centri e nuclei storici.

Il p.p.r. della Sardegna⁴⁰ disciplina le “Aree caratterizzate da insediamenti storici” agli art. 51, 52 e 53 delle n.t.a. rispettivamente dedicati alle “definizioni”, alle “prescrizioni” e agli “indirizzi”⁴¹ prevedendo in apertura una prescrizione di ordine generale ossia che «fino all’adeguamento dei piani urbanistici comunali al p.p.r., nelle aree caratterizzate da centri e nuclei storici, tenuto conto delle perimetrazioni riportate nella cartografia del p.p.r., sono consentiti: a. per i Comuni non dotati

³⁷ Il p.p.r. è stato approvato con d.g.r. n. 233-35836 del 3.10.2017, consultabile sul [sito](#) istituzionale della Regione.

³⁸ Tra la disciplina di “dettaglio”, si prevede alla lettera b) del comma 5, la conservazione e la valorizzazione: «I. della morfologia di impianto dei centri e degli aspetti di interazione tra sistemi storico-territoriali alla scala locale, riferiti alla viabilità di connessione, alla intervisibilità, alle relazioni con elementi isolati costruiti o naturali; II. delle specificità delle strutture in relazione agli aspetti geomorfologici del sito, alla giacitura d’impianto, agli elementi rilevanti del contesto, all’accessibilità; III. delle specificità delle strutture in relazione agli elementi storicamente rilevanti di cui al comma 2; IV. delle tipologie edilizie, della tessitura degli involucri edilizi e dei caratteri tipizzanti che connotano il patrimonio costruito; V. degli elementi di valenza paesaggistico-percettiva, citati da fonti storiche, quali scenari e fondali, visuali, fulcri prospettici progettati, assialità viarie significative, limiti e bordi di insediamenti di antico impianto, come meglio specificato agli articoli 30 e 31».

³⁹ Ponendo, la disposizione in parola, «particolare attenzione a: - evitare l’inserimento di apparati tecnologici esterni agli edifici che non rispettino il criterio del minimo impatto visivo e del buon coordinamento con le linee architettoniche della costruzione, evitando in ogni caso inserimenti visibili da spazi pubblici a rilevanza paesaggistica; - evitare l’installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili collocate su copertura in posizione tale da interferire con le visuali principali e panoramiche o tali da essere visibili da spazi pubblici aventi rilevanza paesaggistica; - evitare interventi che alterino le caratteristiche tipologiche e compositive, fatti salvi quelli rivolti alla conservazione o alla riqualificazione e valorizzazione degli edifici storici, anche attraverso la demolizione di parti, elementi o strutture di recente realizzazione estranei alle caratteristiche storiche-tipologiche del complesso, o irrimediabilmente compromesse sotto il profilo strutturale».

⁴⁰ Cfr. l.r. 25 novembre 2004, n. 8, consultabile sul [sito](#) istituzionale della regione.

⁴¹ Cfr. art. 51 e 52.

di piano particolareggiato, unicamente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo ai sensi dell'art 3 d.p.r. n 380/2001, nonché di ristrutturazione edilizia interna; b. per i Comuni dotati di Piano Particolareggiato, possono essere realizzati gli interventi ivi consentiti, previa verifica di conformità con quanto previsto nei successivi commi del presente articolo».

Palpabile, dunque, si pone il rimando alla strumentazione attuativa, rimando peraltro inteso in chiave apertamente e vigorosamente sollecitatoria ai Comuni.

La norma prosegue a chiarire i fattori di cui i pianificatori urbanistici debbono tenere conto nell'adeguamento degli strumenti urbanistici, provvedendo a verificare ed integrare le perimetrazioni degli insediamenti storici, come delimitati dal p.p.r., e individuando in modo dettagliato i tessuti di antica e prima formazione⁴².

Ma se tali "prescrizioni" si presentano assolutamente coerenti e adeguate rispetto alla natura e all'essenza del piano paesaggistico, perplessità destano le disposizioni successive, disposizioni che sembrano distinguersi per una invasività edilizia ed urbanistica a dir poco eccessiva.

Particolarmente tranciante si pone il terzo comma dell'art. 51 laddove si prevede laconicamente che «gli interventi sui tessuti edilizi e urbani che conservano rilevanti tracce dell'assetto storico devono essere rivolti esclusivamente alla riqualificazione ed al recupero, mediante: a) manutenzione ordinaria e straordinaria b) restauro e risanamento conservativo, c) ristrutturazione edilizia interna». Inoltre, secondo il successivo comma 5, «qualora in sede di adeguamento dello strumento urbanistico comunale si dimostri che, nei perimetri storicamente identificati, parti dell'assetto urbano, dell'impianto fondiario e dei tessuti degli isolati, nonché dei caratteri tipologici e costruttivi siano stati profondamente alterati e risultino non riconoscibili, lo stesso strumento deve prevedere misure atte a garantire la riqualificazione dei tessuti modificati con un complesso di regole insediative, [...]. In particolare, per le unità edilizie ed i tessuti sostituiti in tempi recenti, dovranno prevedersi interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica che per densità, rapporti di pieni e vuoti, altezze, allineamenti e affacci risultino coerenti e non pregiudizievoli delle preesistenze».

Seguono poi numerose ulteriori disposizioni dedicate, tra l'altro, alle possibili forme di riuso del bene (comma 6), alle destinazioni d'uso del patrimonio edilizio esistente con una disciplina dello stesso mutamento in relazione all'incentivo delle attività culturali, commerciali, artigianali, turistiche, direzionali, etc. (comma 7), alle aree libere frutto di demolizione di organismi preesistenti (comma 8), alle ricostruzioni (comma 9), alle caratteristiche e alle tecniche costruttive (comma 12)⁴³.

⁴² L'art. 52, comma 2, richiede l'analisi dei seguenti fattori «a) quadro geografico: orografia, idrografia, rapporto con gli elementi naturali, giaciture; b) funzioni e ruoli nelle reti insediative territoriali; c) margini, eventualmente fortificati; d) assi e poli urbani; e) caratteri dell'edificato, tessuti e tipologie edilizie; f) presenza di complessi e manufatti di carattere emergente e monumentale; g) presenza di verde storico, parchi, giardini e ville, slarghi e piazze; h) caratteri, significatività, rappresentatività e fruibilità dello spazio pubblico, delle sue superfici e dell'arredo urbano; i) stato di conservazione del patrimonio storico; j) criticità in atto, problemi di recupero e riuso emergenti».

⁴³ Particolarmente di dettaglio si pone la disciplina dei c.d. villaggi minerari e industriali a matrice storica: «nei villaggi minerari e industriali a matrice storica, la cui peculiarità della genesi, la dinamica morfologica e tipologica che ne ha caratterizzato il processo formativo e la eventuale precarietà strutturale connessa all'edificazione stratificata nel tempo, nel rispetto dell'impianto morfologico, del rapporto volumetrico e percettivo con il contesto naturale, sono possibili: a. interventi di recupero, di riqualificazione e di ristrutturazione dei siti, anche con modificazione delle destinazioni d'uso dei singoli edifici; b. demolizioni di corpi di fabbrica la cui genesi sia marginale rispetto all'impianto principale; c. demolizione e ricostruzione, anche non strettamente filologica, di fabbricati le cui condizioni statiche ne impediscano il recupero e il cui impianto strutturale non sia compatibile con le nuove destinazioni d'uso. 15. Gli interventi di cui al comma 14 sono consentiti previa approvazione di piano particolareggiato, o bando pubblico di progettazione e trasformazione esteso all'intero comparto, che analizzi la genesi storica del sito, le sue condizioni strutturali, lo stato di inquinamento dei luoghi, i relativi interventi di bonifica e che sia corredato da un piano socioeconomico che motivi il recupero e le ristrutturazioni proposte. Il piano

Ebbene, se anche il terzo articolo del p.p.r. sardo dedicato ai centri storici ossia l'art. 53 pone al pari del primo (il 51) "indirizzi" al pianificatore urbanistico assolutamente pertinenti e coerenti con la propria natura e la propria essenza ovverosia delle indicazioni di massima per il governo del territorio in un'ottica squisitamente ambientale e paesaggistica-culturale⁴⁴, è proprio l'art. 52 a caratterizzarsi per una portata eccessivamente invasiva delle altrui competenze⁴⁵.

Scorrendo l'articolo viene naturale domandarsi in cosa concretamente consista il potere di pianificazione urbanistica residuo in capo ai Comuni i quali, a ben vedere, anziché esercitare una potestà primaria tipicamente discrezionale⁴⁶ sembrano doversi limitare a recepire pressoché acriticamente nella propria strumentazione deputata al governo del territorio non solo principi ma anche prescrizioni dalla chiara valenza urbanistica ed edilizia. Assai significativo sul punto si pone il caso delle categorie e degli interventi edilizi che trovano talvolta in sede di p.p.r. una disciplina a dir poco assorbente, come nel caso del piano sardo poc'anzi richiamato.

Ma se è vero che il contenuto tipico del p.r.g. si sostanzia nella zonizzazione ossia nella suddivisione del territorio comunale in ambiti omogenei (ossia in macro-aree morfologicamente o funzionalmente uniformi), a ciascuno dei quali viene associata una disciplina regolatoria compiuta degli usi, delle destinazioni e delle possibilità di trasformazione⁴⁷, e che l'urbanistica

particolareggiato o il bando pubblico dovranno prevedere idonee soluzioni architettoniche per i fabbricati di cui non si propone la conservazione, la ricostruzione filologica o la demolizione e deve garantire il rispetto dell'impianto morfologico e del rapporto volumetrico e percettivo con il contesto naturale» (cfr. comma 14 e 15, art. 52).

⁴⁴ Si parla, ad esempio, di "aspetto ambientale" e "paesaggio urbano", di "disegno e trama originaria del tessuto", di riduzione e/o eliminazione del traffico veicolare, di eliminazione di "elementi incongrui", di cartellonistica ed insegne pubblicitarie, di illuminazione e pavimentazione pubblica, di elementi di arredo urbano, di partecipazione sociale, etc. Giova in questa sede richiamare, infine, il comma n. 3 e n. 4 dell'art. 53 secondo i quali: «I Piani urbanistici comunali possono prevedere operazioni di demolizione parziale o totale, con o senza ricostruzione, per gli interventi edilizi incompatibili con la conservazione e la corretta e adeguata fruizione delle preesistenze storiche, o per quelli che ostruiscano visuali determinanti per la stessa fruizione del bene e ne snaturino l'identità. 4. Il regolamento edilizio disciplina compiutamente gli spazi privati di pertinenza storica-mente e tipologicamente riscontrabili, quali corti e porticati, determinando opportune misure di salvaguardia».

⁴⁵ Peraltro, circa la coerenza tra p.p.r. e p.r.g., si rinviene una giurisprudenza piuttosto rigorosa la quale all'insegna del principio di supremazia del primo sul secondo, è solita cassare qualsivoglia tentativo di fuga in avanti del pianificatore urbanistico comunale. Tra le altre, proprio con particolare riferimento al caso sardo, si veda TAR Sardegna, sez. II, 4 febbraio 2019, n. 75, in *Foro Amministrativo*, 2019, 2, 340, in materia di variante al piano particolareggiato conforme al piano paesaggistico regionale.

⁴⁶ Circa l'assenza di un vero e proprio limite alla discrezionalità dell'amministrazione pianificatrice, per tutti, P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2013, 258 ss. La giurisprudenza sul punto è granitica. Tra le altre, cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 gennaio 2020, n. 153, secondo la quale «il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale, o da una sua variante costituisce estrinsecazione di potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico; tali scelte non sono nemmeno condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante. L'onere di motivazione gravante sull'Amministrazione in sede di adozione di strumenti urbanistici, anche sovracomunali, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei criteri principali che sorreggono le scelte effettuate, potendo la motivazione desumersi anche dai documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica e, più in generale, dagli atti del procedimento. [...]. Le scelte di pianificazione urbanistica in quanto caratterizzate da ampia discrezionalità costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità».

⁴⁷ Come ricorda E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in M.A. Cabiddu (cur.), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020, 103, «la tecnica dello zoning riecheggia direttamente i postulati dell'urbanistica razionalista (sintetizzati in forma di manifesto nella Carta di Atene del 1933) e preconizza una marcata "specializzazione" nelle diverse parti della città, ciascuna indicata come piattaforma di una particolare funzione (l'abitare, il lavorare, la vita aggregata, etc.). Lo zoning ha trovato una compiuta definizione (e, nel contempo, una ipostatizzazione) nel già citato d.m. n. 1444/1968, mediante il quale è stato definito un elenco (chiuso) di zone territoriali omogenee».

contemporanea si riferisce al territorio inteso sempre più come “bene comune” fulcro di fenomeni socio-economico-culturali, fattore determinante nello sviluppo dell’identità e delle potenzialità della Comunità ivi residente⁴⁸, la tracimazione pocanzi evidenziata appare di solare evidenza, suscitando interrogativi sistematici afferenti al rapporto tra i diversi livelli di pianificazione tutt’altro che secondari.

Tracimazione che se in passato risultava comunque un’eccezione, con l’avvento della pianificazione paesaggistica regionale più recente, rappresenta ormai un fenomeno piuttosto consolidato, con una dequotazione del p.r.g.c. ormai “a regime”⁴⁹.

4. (Segue). *I ritardi della strumentazione urbanistica attuativa. Alcune spigolature giurisprudenziali.*

Con riferimento al rapporto tra strumentazione urbanistica generale e strumentazione attuativa sembra recentemente potersi registrare un significativo cambio di passo della giurisprudenza amministrativa chiamata a pronunciarsi su dinieghi o ritardi serbati della pubblica amministrazione su titoli abilitativi edilizi per interventi in centro storico. Il tema è quello dell’assenza del piano attuativo in zone in cui il p.r.g. ne richiede necessariamente la presenza e degli effetti che questa assenza riverbera sulla concreta attività edilizia.

Se fino ad un recente passato la giurisprudenza era consolidata nel ritenere legittimo il diniego del rilascio di una autorizzazione in ipotesi di “vacanza”, ad esempio, del piano particolareggiato richiesto dallo strumento generale, più recentemente ha iniziato a scrutinare con maggiore severità le fattispecie stigmatizzando l’inerzia del pianificatore comunale di secondo grado la cui inefficienza finisce per “congelare” nei fatti un’intera zona del territorio comunale.

Tra i casi rimessi con maggior frequenza all’attenzione delle Corti vi è quello del diniego al mutamento di destinazione d’uso di immobili ubicati nel centro storico, motivato con riferimento alla necessità – secondo quanto talora previsto dalle norme tecniche di attuazione del p.r.g. – della preventiva approvazione del piano particolareggiato.

La fattispecie è tutt’altro che astratta o di scarsa applicazione se solo si considerano le recenti tendenze di riconversione dei centri storici per assicurarne la vitalità economica e sociale attraverso la previsione, accanto alle classiche funzioni residenziali, di quelle a queste “connesse” quali gli esercizi commerciali al minuto, l’artigianato di beni e servizi alle famiglie, i pubblici esercizi, gli uffici e gli studi privati, le strutture associative, sanitarie, sociale, religiose, etc. Inoltre, sono le stesse attività culturali, turistiche, dell’artigianato di qualità, dell’ospitalità alberghiera diffusa e tradizionale che sempre con maggior frequenza trovano sede nei centri storici, a richiedere destinazione d’uso degli edifici esistenti al passo con le reali esigenze del tempo.

Secondo gli orientamenti più risalenti, il diniego risultava pacificamente legittimo giacché «le norme di attuazione devono essere interpretate nel senso dell’effettiva volontà della p.a. di escludere un mutamento della situazione esistente, se non previa approvazione dell’apposito piano attuativo, al fine di evitare in quanto possibile una modifica dell’equilibrio urbanistico della zona, per salvaguardare le peculiari caratteristiche del centro storico della città». Una disposizione di tale tenore, secondo la giurisprudenza in parola, «non costituisce né vincolo espropriativo, né vincolo comportante la inedificabilità, trattandosi soltanto di una previsione che – in via meramente transitoria – prevede il mantenimento della situazione preesistente, che risulta

⁴⁸ Cfr. M. TIMO, *Patrimonio culturale*. cit., che richiama sul punto le Convenzioni Unesco e la Convenzione Quadro di Faro.

⁴⁹ Cfr. il p.t.p.r. del Lazio approvato con d.c.r. n. 5 del 21 aprile 2021, art. 30 rubricato “Paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto”.

giustificata da esigenze obiettive di salvaguardia del tessuto urbanistico della zona di maggior pregio della città»⁵⁰.

A fronte di una siffatta impostazione teorica, impostazione certamente condivisibile sotto il profilo squisitamente generale e formale, si riscontrava assai frequentemente una vera e propria paralisi nella concreta possibilità di intervenire sul tessuto urbanistico del centro storico in ragione della scarsa propensione dei Comuni ad adottare ed approvare gli strumenti di pianificazione urbanistica attuativa.

Proprio per superare una siffatta “paralisi”, quantomeno nei casi di ritardo più patologici, la stessa giurisprudenza, prendendo le mosse dall’efficacia temporale dei vincoli apposti in sede di pianificazione, riconosceva talvolta l’avvenuta decadenza degli oneri di preventiva pianificazione attuativa⁵¹.

Più recentemente, ha peraltro iniziato a farsi strada un orientamento giurisprudenziale che, conscio della endemica resistenza dell’Amministrazione ai propri compiti “esecutivi”, mira a sanzionare l’assenza e/o il ritardo dell’esercizio della potestà di pianificazione attuativa. In particolare, di rilevante interesse, si distingue un arresto reso su un contenzioso tra un Comune ed un operatore economico privato legato al diniego alla richiesta di assenso per l’esercizio di attività di somministrazione (o consumo sul posto) opposto dagli uffici comunali eccependo che all’interno del locale condotto in gestione tale destinazione d’uso non esisteva prima dell’approvazione del vigente p.r.g., risalente al 1983. Ciò in quanto, secondo quanto si legge in sentenza, «stante l’attuale regolamentazione urbanistica, all’interno delle varie zone antiche possono ottenere il via libera alla somministrazione solo gli operatori in grado di dimostrare che all’interno del proprio locale tale attività era esercitata prima di tale data, individuando il piano particolareggiato quale unico strumento a cui è affidata la possibilità di ridisegnare i criteri per la concessione di nuove destinazioni d’uso»⁵².

Orbene, il TAR adito in sede di accertamento per la declaratoria dell’illegittimità del silenzio-inadempimento *ex art. 31 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 – CPA*, serbato dal Comune rispetto ad un atto di diffida del privato volto alla attivazione dell’*iter* finalizzato all’approvazione del piano particolareggiato con relativo obbligo a suo carico di concludere il procedimento con l’adozione di un provvedimento espresso⁵³, dopo avere censurato l’inattività del Comune, ha ordinato allo

⁵⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2005, n. 2965.

⁵¹ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 2 ottobre 1998, n. 2302, in *Riv. giur. Edilizia*, 1999, I, 564, secondo la quale «poiché ai fini dell’applicazione dell’art. 2 l. n. 1187 del 1968, i vincoli procedurali sono equiparabili a quelli cd. sostanziali, siccome diretti all’espropriazione del bene, deve pertanto considerarsi decaduto, per decorso del quinquennio, il vincolo di p.r.g. che nel centro storico di Milano, subordina ogni attività edilizia a piano particolareggiato, a nulla rilevando che detta pianificazione attuativa sia obbligatoriamente prevista dall’art. 17 l. reg. n. 51 del 1975, atteso che né la normativa regionale, né quella regolamentare, possono produrre i loro effetti al di là dei termini stabiliti dalla legge e, quindi, rendere legittimo un comportamento patologico dell’amministrazione che non attui il piano esecutivo entro i termini stabiliti». Nel medesimo solco, TAR Puglia, Bari, sez. II, 26 marzo 2003, n. 1398, in *Foro amm. TAR*, 2003, 1063; TAR Abruzzo, sez. I., 20 febbraio 2006, n. 77, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2, 657; TAR Cagliari, sez. II, 9 marzo 2007, n. 435, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, 3, I, 1179.

⁵² TAR Puglia, Lecce, sez. I, 6 maggio 2020, n. 512.

⁵³ Si legge nelle premesse della decisione, « - l’art. 41 N.T.A. del P.R.G. del Comune di Lecce stabilisce che in tutte le zone del centro storico “è obbligatoria la redazione dei P.P. estesi ai relativi perimetri”; - a sua volta l’art. 42 delle stesse norme tecniche prevede, con riferimento al centro storico, che “nelle more della approvazione dei piani particolareggiati di ciascun settore restano confermate le destinazioni d’uso esistenti prima dell’adozione del P.R.G.”; - nel caso di specie, il comune ha già denegato il rilascio del titolo per lo svolgimento dell’attività di somministrazione, nel presupposto che la ricorrente non ha dimostrato che il ridetto uso fosse preesistente alla adozione del P.R.G., sicché, allo stato, “al locale in parola è consentito solo il commercio al dettaglio, ma non l’attività di somministrazione (ovvero vendita per consumo sul posto)”; - ne deriva che “solo l’approvazione del P.P. permetterebbe di assegnare e/o prevedere destinazioni differenti e, quindi, anche l’esercizio della somministrazione per i locali ritenuti non annoverabili tra quelli in cui tale attività era consentita ante 1983”; Considerato che l’unica pretesa effettivamente attivata nel presente giudizio attiene al superamento dell’inerzia del Comune di Lecce nella definizione del

stesso di definire il procedimento entro il termine di 60 giorni pena la nomina di un commissario *ad acta*.

La sentenza rappresenta un caso certamente originale, caso che laddove dovesse trovare consolidamento nel prossimo futuro, potrebbe ingenerare effetti virtuosi nella pubblica amministrazione, notoriamente “a rilento” nella pianificazione urbanistica esecutiva delle nostre città.

6. Osservazioni conclusive

Si è detto che da tempo si auspica una sintesi fra dimensione urbanistica e dimensione culturale di quella particolare porzione del tessuto urbanistico comunale riconducibile alla zona “A”. Si è perimenti detto che, se oggi, l’aspetto culturale del fenomeno sembra prevalere ed offuscare quello urbanistico, anche grazie all’avvenuta positivizzazione del fenomeno all’interno del Codice, fino ad un recente passato il piano regolatore generale e, per esso, la pianificazione urbanistica attuativa, rappresentava pressoché l’unico baluardo di tutela e di valorizzazione del centro storico.

Da più parti si ritiene che i tempi siano finalmente maturi per una disciplina “di sistema”, di una legge *ad hoc* che sappia (finalmente) coniugare e conciliare la protezione del valore culturale e identitario da un lato e la rivitalizzazione, nel senso di vitalità⁵⁴, da un altro lato, muovendosi sul crinale che separa la materia del governo del territorio e quella della tutela e valorizzazione dei beni culturali con l’obiettivo di una compiuta riforma generale.

Se consultando gli atti dei lavori parlamentari si rinvengono solo alcuni timidi tentativi di riforma, perlopiù collocati nel solco del Codice dei beni culturali⁵⁵, sembra dunque ormai improcrastinabile il completamento dell’assetto della potestà legislativa concorrente nell’ambito

procedimento; Considerato che l’art. 41 delle N.T.A. del P.R.G. statuisce l’obbligo di addivenire alla adozione dei P.P. per tutti i settori del centro storico diversi da quelli già regolati dal piano particolareggiato approvato con delibera di C.C. n. 753/1982; Considerato che il Comune di Lecce non ha contestato di essere rimasto inerte nel definire l’istanza della ricorrente, sicché il silenzio dell’ente deve ritenersi comprovato in giudizio; Ritenuto che la ricorrente è senza meno titolare di un interesse concreto ed effettivo alla adozione di un provvedimento espresso in merito all’istanza con cui ha reclamato l’approvazione del piano particolareggiato, e prima ancora di una posizione legittimante rispetto alla definizione del relativo procedimento, quale titolare di un’attività commerciale che insiste nel centro storico; Ritenuta la fondatezza della domanda con cui la ricorrente ha denunciato l’inerzia del Comune di Lecce».

⁵⁴ Sul concetto di “rivitalizzazione” del centro storico, nel senso di vitalità, intesa come effettiva capacità di vita e non come vissuto occasionale o settoriale, si veda G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?* cit., *passim*.

⁵⁵ Fra essi, come recentemente rilevato, «spicca una specifica proposta di legge a tutela della città storica, presentata nel novembre del 2018. Il testo (AS n. 970, legisl. XVIII) riprende alcune proposte di legge degli anni ’90, in particolare del disegno di legge Veltroni, recante “Norme in materia di tutela delle città storiche” che si proponeva di regolare l’attività di recupero e valorizzazione del patrimonio storico urbano, inteso quale bene culturale ed esaltandone il valore storico, artistico e ambientale. Il disegno di legge presentato al Senato prende l’abbrivio dall’aggiornamento del testo del disegno di legge Veltroni, che vincolava *ope legis* tutti i centri storici italiani come individuati dagli strumenti urbanistici comunali, tenendo conto delle modifiche introdotte nel 2001 al Titolo V della Costituzione in tema di urbanistica e tutela dei beni culturali, e dell’approvazione, nel 2004, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il richiamo agli articoli 9 e 117, c. 2 lett. s) della Costituzione, rende esplicito che il disegno di legge si muove nel campo della potestà esclusiva dello Stato in materia di beni culturali, ed in particolare dichiarando i centri storici “beni culturali d’insieme” li sottopone alle misure di protezione e conservazione previste dal Codice dei beni culturali. L’intenzione di dotare le città storiche di una specifica legge che ne regoli la tutela, al di là degli aspetti urbanistici, sembra, oggi, stemperarsi nel più ampio tema della rigenerazione urbana. Il disegno di legge AS 970 è infatti confluito, assieme ad altri, in un più ampio testo unificato sulla rigenerazione urbana, in linea con le disposizioni del *Green deal* europeo, che, come è noto, promuove la sostenibilità e funzionalità degli spazi pubblici e privati nelle città». Così, A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, cit., 79.

della materia “governo del territorio” con la determinazione di principi vincolanti per la legislazione regionale in ragione del fatto che la tanto evocata “rigenerazione urbana” debba essere necessariamente intesa anche come rinascita della città storica e, quindi, come pianificazione dell’intero territorio.

Una legge che, nell’ambito di un sistema auspicabilmente orientato alla transizione ecologica, muova finalmente all’insegna del “governo del territorio” intesa nella sua accezione più vera e autentica ossia come espressione di una funzione capace di farsi carico di una pluralità di interessi non solo squisitamente urbanistici ed edilizi, ma anche paesaggistici e culturali.

Ancora recentemente si è visto che interventi del legislatore parcellizzati e frammentanti sulle zone “A” contenuti in provvedimenti legislativi di carattere cumulativo avulsi da riforme di sistema per la complessità e l’interdisciplinarietà sottesa al fenomeno “centro storico”, non appaiono assolutamente soddisfacenti. Si pensi alle disposizioni contenute nella c.d. legge quadro in materia di riqualificazione (d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106) ovvero quelle sulla legislazione statale in materia di *housing* sociale (d.l. 28 marzo 2014, n. 47, conv. in l. 23 maggio 2014, n. 80), alle disposizioni sulla ristrutturazione edilizia introdotte dal c.d. “decreto del fare” (d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98) ovvero a quelle sulla manutenzione straordinaria del c.d. “sblocca Italia” (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. con l. 11 novembre 2014, n. 164)⁵⁶.

Da ultimo – e forse in maniera ancora più illuminante – il riferimento è alle disposizioni introdotte dall’art. 10 della l. 11 settembre 2020, n. 120, Conversione in legge, con modif., del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali” – c.d. Decreto Semplificazioni), rubricato “Semplificazioni e altre misure in materia edilizia” laddove, «al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo» nell’apportare modifiche al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, in chiave spiccatamente semplificatoria, è stato previsto che «nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell’ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela»⁵⁷.

Come facilmente intuibile la critica principale muove sulla scelta del legislatore di richiamare le zone “A” e, dunque, il centro storico “urbanistico” per perimetrare lo spettro applicativo di una norma di semplificazione particolarmente significativa all’insegna di un pregio storico e architettonico meramente ipotetico⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. P. MARZARO, *La semplificazione sproporzionata: procedimenti e interessi alla ricerca di equilibrio e identità. Il caso del testo unico dell’edilizia dopo il decreto cd. Sblocca Italia*, in [GiustAmm](#), n. 1/2015.

⁵⁷ Cfr. art. 10, comma 1, lett. a), della l. cit.

⁵⁸ Secondo i principali Ordini degli architetti italiani, l’art. 10 «denota la totale mancanza di conoscenza della materia che si vuole riformare: il riferimento è all’emendamento che prevede limiti alla rigenerazione urbana nelle zone A (individuate dal DM 1444/1968, o a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali) a prescindere dal valore storico-artistico degli edifici. In queste zone, i limiti alla demolizione e ricostruzione, in sostanza, non saranno circoscritti solo agli edifici di pregio e quindi non sarà semplificata la sostituzione edilizia per tutti quegli edifici che, pur trovandosi in un centro storico, non hanno alcun valore, ma sono talvolta abbandonati all’incuria. Avremo dei centri storici congelati nel loro stato attuale: edifici di pregio ed ecomostri posti sullo stesso piano, ecomostri improvvisamente, inaspettatamente ed incredibilmente elevati ad un rango di

In difetto di un immediato intervento del legislatore nazionale, non solo si verificheranno pericolose fughe in avanti dei legislatori regionali, come peraltro già accaduto⁵⁹, ma sarà la stessa

dignità irreali. Le città italiane verranno ibernare e consegnate al passato»: cfr. al [sito](#) dell'Ordine degli architetti di Milano.

⁵⁹ Il riferimento è ad una legge regionale siciliana recentemente scrutinata dalla Consulta con la [sentenza 26 giugno 2020, n. 130](#). La norma impugnata, ossia l'articolo 3, comma 9, della l.r. n. 24 del 2018, introduce alcune modifiche alla l.r. 10 luglio 2015, n. 13 recante "Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici". Più nel dettaglio l'art. 3 cit., comma 9, lettere a) e b), prevede: «a) all'articolo 1, comma 2, dopo le parole "normativa vigente" sono aggiunte le parole "salvo l'obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti"; b) all'articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: "5-bis. Nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all'intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1». La l.r. n. 13 del 2015 contiene all'articolo 2 una nuova definizione delle tipologie edilizie dei centri storici e la previsione che le amministrazioni comunali provvedano ad individuare l'appartenenza dei singoli edifici esistenti a ciascuna tipologia, mediante uno studio di dettaglio dell'intero centro storico promosso dall'ufficio tecnico comunale, seguendo la procedura di cui all'articolo 3 della stessa legge. Lo studio di dettaglio – vero nocciolo della questione – sostituisce lo strumento urbanistico, laddove non sia stato ancora adottato. Il Governo, come detto, aveva impugnato le modifiche introdotte in quanto da un lato, riteneva che esse prevedessero l'obbligo per i comuni di adeguare le norme di attuazione degli strumenti urbanistici attuativi già vigenti per i centri storici ai contenuti della l. n. 13/2015. E dall'altro, perché riteneva che le norme consentissero al singolo privato, «nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio», previsto dalla legge e relativo all'intero centro storico, di sostituirsi al Comune, proponendo una sorta di "studio di dettaglio" circoscritto addirittura alla sola unità edilizia di cui ha la disponibilità e sulla quale vuole intervenire. Ciò ad avviso del Governo rappresentava «un completo superamento delle norme nazionali per le zone omogenee A-centro storico». Argomentazioni nondimeno ritenute non fondate dalla Corte per la quale il sistema normativo derivante dalle integrazioni delle disposizioni regionali può «essere interpretato in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa». Cfr. A. PERINI, *Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 130 del 26 giugno 2020*, cit., 76 ss. L'Autore, infine, osserva come «secondo la Corte costituzionale, l'introduzione ad opera della norma impugnata del comma 5 bis all'art. 3 della l. 13/2015, non attribuisce al privato la facoltà di effettuare interventi nei centri storici sulla base di uno studio di dettaglio stralcio riguardante anche singole unità edilizie, da trasmettere al comune per l'approvazione. Diversamente, verrebbe compromesso il ruolo che il legislatore statale affida ai comuni e agli uffici tecnici, e verrebbe pregiudicato il valore del centro storico come bene unitario, "che sarebbe ad ogni modo scalfito dalla possibilità di pianificare gli interventi immobiliari in base a studi stralcio relativi a uno o più comparti, avulsi dal loro contesto". (punto 6.4 cons in dir.). La Corte con sentenza interpretativa di rigetto offre una lettura della disposizione legislativa che così evita il contrasto, paventato dal Governo, con i principi costituzionali. Il sistema normativo derivante dall'integrazione operata (...) è compatibile con la Costituzione laddove si consideri che la facoltà del privato di proporre lo studio di dettaglio stralcio è attivabile nell'eventualità che l'amministrazione non abbia adempiuto agli obblighi previsti dalla l. regionale del 2015. La proposta del privato riguardante determinate unità edilizie sulle quali intende effettuare interventi, compresi quelli di ristrutturazione, è utile ad azionare il procedimento per l'adozione dello studio di dettaglio, rimanendo fermi i poteri di valutazione e controllo che la legge attribuisce agli organi tecnici e politici. In altri termini, solo assegnando al privato il ruolo di pungolo dell'amministrazione inerte, la disposizione, seguendo l'interpretazione della Consulta, viene incanalata nell'alveo della costituzionalità. L'iniziativa del privato dà avvio al procedimento di approvazione dello studio di dettaglio, senza modificarne l'oggetto e può essere accolta solo se si accerta che la tipologia immobiliare individuata, tenuto conto del contesto in cui si inserisce, è quella corretta, potendo fare parte del più esteso studio, che il Comune ha l'obbligo di effettuare secondo le procedure previste, e che, nel caso, realizza anche a fronte di una iniziativa limitata ad un singolo edificio o comparto edilizio. Solo questa lettura consente alla Corte di affermare che "non si può comunque addebitare alla norma denunciata (...) di aver svuotato le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica» né di aver indebolito il ruolo della Soprintendenza dei beni culturali". L'Autore conclude le proprie riflessioni osservando acutamente come «la Corte offre un'interpretazione della disposizione impugnata compatibile con la Costituzione, ma lontana dalle intenzioni dell'assemblea legislativa siciliana, volte al superamento dei vincoli della disciplina urbanistica, all'accelerazione delle procedure e soprattutto al rilancio del mercato edilizio. Si tratta di finalità apertamente dichiarate nella relazione di accompagnamento alla legge del 2015, di cui la disposizione impugnata costituisce un'integrazione al fine di rendere ancora più agevole il raggiungimento degli obiettivi citati». La vicenda appare a dir poco illuminata relativamente alla endemica difficoltà di piani particolareggiati esecutivi, difficoltà che negli anni ha di fatto, se non congelato, quantomeno ingessato un

CONSULTA ONLINE

propulsione del centro storico, cuore pulsante delle nostre città, a pagare un prezzo troppo alto in una stagione di “ripresa e resilienza” così frenetica e gravida di opportunità da cogliere per il “sistema” Paese⁶⁰.

razionale sviluppo urbanistico dei centri storici, sviluppo in un’ottica costituzionalmente orientato ossia inteso come tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio esistente.

⁶⁰ Per avere un’idea della “eccezionalità” e della “straordinarietà” del momento, si vedano gli illuminanti contributi pubblicati nell’ambito degli Atti del Convegno AIPDA “*Next generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*”, al sito dell’[Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo](#). Tra gli altri, si veda l’intervento di L. CASINI, *Introduzione generale sul PNRR* e di R. FERRARA, *L’Ambiente*.

Matteo Timo

Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità

SOMMARIO: 1. Considerazioni di carattere introduttivo. – 2. I centri storici tra urbanistica e patrimonio culturale. – 3. (*Segue*) Centri storici e patrimonio culturale. – 4. Problematicità insite nella nozione di centro storico e sua possibile immaterialità – 5. (*Segue*) L'impraticabilità del vincolo di destinazione per le attività tradizionali nei centri storici. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *Considerazioni di carattere introduttivo*

La presente relazione, nella scia di quelle che l'hanno preceduta, muove nel senso di prendere in esame taluni aspetti dei centri storici, quali entità che non hanno ancora ottenuto una puntuale collocazione sistematica entro le categorie del diritto amministrativo: in particolare, si vuole evidenziare come il centro storico¹, ma più correttamente – come si avrà modo di chiarire nel prosieguo del contributo – la parte più risalente dell'agglomerato urbano, sia una nozione che tuttora si spartisce tra il diritto urbanistico e la legislazione per i beni culturali, senza che nessuna delle due discipline amministrativistiche sia in grado di fornirne una definizione puntuale e, tantomeno, una regolazione esaustiva o anche solo esaurirne la trattazione a livello teorico.

Da quanto si è scritto appare, pertanto, come il centro storico assuma un carattere spiccatamente interdisciplinare², tenuto altresì conto che se la scienza giuridica non ha saputo darne una compiuta definizione, parimenti sono numerose, come si è visto assistendo agli interventi di questo seminario, le discipline storiche, artistiche e ingegneristiche che contribuiscono ad un miglior inquadramento della tematica³ e che, d'altro canto, sono imprescindibili per le attività di conservazione e di trasmissione alle generazioni future del tessuto urbanistico-architettonico delle nostre città.

Focalizzando l'attenzione sul diritto amministrativo, oltre alle nozioni di diritto urbanistico, emergono alcuni istituti della legislazione per i beni culturali che appaiono di primario interesse per una migliore comprensione di quanto si esporrà nelle pagine seguenti. In tal senso, giova

¹ Numerosi sono i contributi, anche di taglio monografico, che hanno preso in considerazione la tematica dei centri storici. Fra questi, oltre a quelli che saranno richiamati nel prosieguo, sia consentito rammentare: M.S. GIANNINI, *Legislazione urbanistica e competenze regionali sui centri storici*, in *Futuribili*, 1973, 56-57; F. SALVIA, *Dal risanamento al restauro conservativo dei centri storici: riflessi sulla strumentazione urbanistica*, in *Foro amm.*, 1973, 3, 23 ss.; F. TERESI, *La legislazione d'intervento sui centri storici: aspetti evolutivi e competenze regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 1977 ss.; F. BENVENUTI, *I centri storici: problema giuridico?* in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1977, 1 ss.; G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983; T. ALIBRANDI - P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, 84 ss.; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Legislazione e problemi*. Genova, 1996; G. Caia, G. Ghetti (cur.), *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Milano, 1997; M.B. MIRRI, *Beni culturali e centri storici. Nuovi problemi*, Genova, 1998; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 124 ss.

² Di recente è stato osservato che «Si tratta di una questione polivalente» e che «È dunque sorprendente che il legislatore ad oggi non abbia ancora accolto una definizione univoca, che potrebbe offrire un importante contributo di razionalizzazione delle diverse istanze ravvisabili» (A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 2, 507-508).

³ A tal riguardo, le considerazioni di C. DE SETA, *La vaghezza del concetto di centro storico*, in S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, cit., 145 ss.

dapprima ricordare che la vigente disciplina dei beni culturali, di cui al d.lgs. n. 42/2004⁴ – dettata in attuazione dell’art. 9 della Costituzione⁵ –, trova il suo punto focale nel “patrimonio culturale”, a sua volta bipartito nelle due fondamentali componenti dei “beni culturali” e dei “beni paesaggistici”.

Benché quanto riportato sia noto, non si ritiene superfluo rammentare come l’art. 2 del D.Lgs. n. 42/2004 (di seguito anche “codice dei beni culturali e del paesaggio” o, più semplicemente “codice”) – nell’evidente intento di tradurre in legislazione ordinaria il precetto costituzionale di cui all’art. 9, ove si menziona il «paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» – si pone nel senso di fornire, con una terminologia al passo con i tempi, un unico collettore costituito dal “patrimonio culturale”, entro il quale devono trovare posto tutte le evidenze storiche e artistiche del Paese.

Il dato, se può apparire scontato, alla prova dei fatti non è tale, dal momento che se si vuole ragionare di “centro storico” in termini culturali in senso stretto – ossia riconducibili alla sistematica del codice del 2004 – si deve necessariamente fronteggiare la circostanza per cui il medesimo centro storico deve rientrare in una, o in entrambe, delle due tipologie che costituiscono il patrimonio culturale, vale a dirsi i beni culturali e i beni paesaggistici.

In aggiunta a ciò, occorre rammentare, come si avrà modo di meglio chiarire, che la qualificazione “culturale” del centro storico non scioglie o, quantomeno, non è in grado di recidere i legami con l’urbanistica, tali per cui questa parte dell’agglomerato – sia esso inteso come “centro storico culturale” o come “centro storico urbanistico” – è pur sempre un fenomeno che incide su un certo ambito spaziale e che comporta in ogni caso delle ricadute in sede di “governo del territorio”.

Rimarcato tutto ciò, per le finalità di questo contributo, preme osservare come, sia che il centro storico resti un fenomeno urbanistico, sia che esso concerna i beni culturali, sia ancora che esso ricada nei beni paesaggistici, la sua natura giuridica conserva un carattere di evidente materialità⁶. Quanto scritto appare lampante alla luce della disciplina codicistica del patrimonio culturale⁷, giacché l’art. 2 espressamente statuisce che i beni culturali sono «cose immobili o mobili» (comma 2) e che i beni paesaggistici sono «immobili» e «aree». Ne deriva il carattere tangibile del patrimonio culturale italiano quale scelta di fondo del legislatore del 2004, invero nella piena osservanza della tradizione giuridica italiana, posto che tale caratteristica era condivisa tanto dalle leggi Bottati del 1939⁸, quanto dalle dichiarazioni della “Commissione Franceschini”⁹.

⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137”. Diffusamente, F.G. SCOCA, D. D’ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, cit., 39 ss.

⁵ Espressamente l’art. 1, comma 1, del codice del 2004 statuisce che «In attuazione dell’articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all’articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice».

⁶ Per un approccio critico alla materialità che connota il patrimonio culturale, si richiama A.L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale: una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *La Ricerca Folklorica*, 2011, n. 64 “Beni immateriali La Convenzione Unesco e il folklore”, 55 ss. Più di recente si ricorda la ricostruzione di F.E. GRISOSTOLO, *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in *DPCE*, 2018, 3, 723 ss.

⁷ In senso ampio, circa le ricadute sul piano dell’organizzazione amministrativa derivanti da una siffatta nozione di patrimonio culturale, si veda l’analisi di recente compiuta da P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 2019, 4, 697 ss.

⁸ Rispettivamente l. 1° giugno 1939, n. 1089, recante “Tutela delle cose d’interesse artistico o storico”, e l. 29 giugno 1939, n. 1497, recante “Protezione delle bellezze naturali”.

⁹ Di cui alla l. 26 aprile 1964, n. 310, istitutiva della “Commissione d’indagine per la tutela delle cose d’interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio”, presieduta dall’On. Francesco Franceschini. I risultati dei lavori della Commissione sono stati pubblicati dalla *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1966, 119 ss.). Cfr., *ex multis*, G. CORSO, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, 1981, 82 ss., nonché M.S. GIANNINI, *I beni culturali*,

Quanto da ultimo riportato nella prospettiva della sola normativa italiana, della quale, ad ogni buon conto, è doveroso rammentare, allo stato attuale, la piena vigenza. Tuttavia, non è possibile esimersi dal dare atto di un fervido movimento sociale proteso a rinvigorire tutti quegli studi che si erano focalizzati sulla possibilità di dare cittadinanza alla componente immateriale del patrimonio culturale. Con l'attributo "immateriale", in questa sede, non si vuole certo intendere un richiamo alle mere attività culturali, di cui la dottrina ha da tempo chiarito la finalità produttiva di nuova cultura¹⁰, e nemmeno si ha il proposito di riferirsi alla dimensione immateriale propria di ciascun bene culturale, quale espressione di valori storico-artistici del sostrato materiale della cosa che costituisce il bene. All'opposto si ha l'intendimento di riferirsi a quella congerie di correnti che si pongono nel senso di attribuire valenza culturale a entità puramente immateriali, libere in altri termini da una testimonianza tangibile. Correnti che si sono tradotte in tentativi di ampliare il novero dei beni culturali, in Italia, ma soprattutto per il tramite di accordi internazionali, quali le due convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali¹¹ e, più recentemente, la Convenzione di Faro¹².

Anche i centri storici, come si avrà modo di meglio approfondire nel prosieguo, risentono di questa tendenza.

2. I centri storici tra urbanistica e patrimonio culturale

Esposte le premesse di cui sopra, è possibile addentrarsi in un esame più approfondito delle implicazioni culturali dei centri storici. Come si è osservato nelle relazioni precedenti, il centro storico rinviene un richiamo nel codice dei beni culturali¹³ all'art. 52, ma si è anche potuto rilevare come il concetto giuridico sia stato conosciuto, in primo luogo, sotto il profilo urbanistico¹⁴.

Invero, le due dimensioni non sono per nulla separate, nonostante la Costituzione distingua, anche dopo la riforma del titolo V¹⁵, tra "Governo del territorio" e "tutela - valorizzazione" del patrimonio culturale. Non a caso, la normativa di rango primario, da lungo tempo, tende ad accomunare le due tematiche, prima di tutto nella prospettiva storica, tanto è vero che la prima regolazione organica del patrimonio storico-artistico e del paesaggio (di cui alle menzionate leggi Bottai del 1939) risulta pressoché coeva alla promulgazione della legge urbanistica fondamentale del 1942¹⁶: si tratta di una storia comune di disapplicazione e di riscoperta, con pesanti ricadute, sui centri storici¹⁷.

in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 4 ss., e S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, 156 ss. Più di recente, si veda anche G. MELIS, *Dal Risorgimento a Bottai e a Spadolini. La lunga strada dei beni culturali nella storia dell'Italia unita*, in *Aedon*, 2016, 3.

¹⁰ Cfr., in generale, S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, cit., 177 ss.

¹¹ [Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale, adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 2003](#) e la [Convenzione per la Protezione e Promozione della Diversità delle Espressioni Culturali, adottata dall'UNESCO nel 2005](#). Il principale richiamo normativo nella legislazione nazionale è l'art. 7-bis del d.lgs. n. 42/2004, di cui si tratterà nel prosieguo.

¹² [Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società](#) del 27 ottobre 2005.

¹³ Vedi, *retro*, P.M. VIPIANA, *Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici*.

¹⁴ *Retro*, A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici*.

¹⁵ Operato con l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

¹⁶ L. 17 agosto 1942, n. 1150, recante "Legge urbanistica".

¹⁷ Invero, come noto, questioni analoghe e foriere di articolate problematiche hanno riguardato anche l'espansione degli agglomerati urbani con la creazione delle cd. "periferie": tema questo oggetto di differenti studi e da ultimo analizzato da E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1, 54 ss.: l'Autore, peraltro, evidenzia come le tematiche connesse alla periferie non solo attengano alla rigenerazione delle medesime, ma riguardino anche il complesso rapporto con il centro: «Mentre nei

In effetti, entrambe le componenti sono state oggetto di una prima non applicazione in ragione delle esigenze belliche e, successivamente, di una seconda disapplicazione dovuta alla scarsa attenzione all'uso del territorio a favore di una celere ricostruzione postbellica, nonché nel periodo del grande sviluppo economico del Paese¹⁸. Tuttavia, il progressivo manifestarsi di grandi eventi calamitosi – quali il “disastro del Vajont”, la “frana di Agrigento” e l’“alluvione di Firenze” – hanno comportato nella letteratura, non solo giuridica, e nello stesso legislatore la riscoperta delle problematiche connesse al territorio, nonché lo hanno, seppure in forma embrionale, indotto a concepire il governo del territorio come una funzione che deve farsi carico complessivamente di una pluralità d'interessi, non solo urbanistici ed edilizi, ma anche paesaggistici e culturali.

Inizia allora, negli anni '60 del secolo scorso, un'apertura dell'urbanistica al patrimonio storico e artistico e, con esso, ai centri storici, i quali per l'appunto presentano la peculiarità di essere punti d'incrocio di plurime esigenze urbanistico-edilizie (consolidamento, recupero, definizione degli interventi edilizi consentiti, adeguamento in termini di opere di urbanizzazione), culturali (preservazione delle opere monumentali, salvaguardia degli immobili vincolati, tutela visuale complessiva), sociali (contrasto allo spopolamento, fornitura di servizi pubblici) ed economiche (dalla protezione delle attività “tradizionali” alla necessità di fornire nuove occasioni di guadagno e di sviluppo commerciale), nonché di adeguamento alla gestione del rischio¹⁹.

In quegli anni prevalse una dimensione “realistica” del centro storico, quale entità – parte dell'agglomerato urbano – di natura tangibile che deve avere una sua precipua disciplina di carattere eminentemente conservativo o di recupero: lo scopo del legislatore è stato quello di scongiurare interventi edilizi tali da compromettere un tessuto urbanistico-architettonico il cui ciclo costruttivo si è ormai esaurito ed è testimonianza della modalità di concepire la città propria dei secoli passati.

quartieri centrali, che si accingono a diventare *smart*, si beneficia di occasioni di scambio sociale ed economico, nei contesti periferici si sommano gli effetti del disagio abitativo, della disoccupazione, della povertà di mezzi e di opportunità, in una spirale in cui degrado edilizio, ambientale e sociale si alimentano a vicenda» (57). Peraltro, nel medesimo studio, pur rimarcando la diversità tra un centro storico e l'altro, si osserva che «Ancora una volta diversa la tendenza in atto nei centri storici ‘minori’. Qui si registra un processo di progressivo impoverimento e in molte città e paesi gli spazi centrali, costituiti da fabbricati che hanno perso molto del loro valore immobiliare e presentano condizioni igienico-strutturali sovente precarie, vengono rioccupati da soggetti deboli, spesso intere famiglie di immigrati stabilizzati o giovani con limitate risorse. Soggetti che adattano il patrimonio edilizio alle rispettive esigenze primarie, con scarsa attenzione al lascito storico appannato da decenni di abbandono. Si può parlare di risemantizzazione unplanned di questi spazi, di cui le politiche urbane tendono a non occuparsi, mentre l'urbanistica li etichetta semplicemente come ambiti degradati o sottoutilizzati, nelle more dell'attivazione di interventi rigenerativi che probabilmente non verranno mai (per mancanza delle precondizioni economiche)» (79). Su questi temi, di recente seppure in un'analisi vertente alla rielaborazione dei contributi di Lefebvre, F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. soc.*, 2020, 3, 399: «La fuga dalle campagne ha, poi, un duplice esito: nei paesi in via di sviluppo, i contadini senza terra, desiderosi di cambiamento, vengono accolti dalla bidonville, che assume “il ruolo (insufficiente) di intermediario tra la campagna e la città”; in altri paesi, specie quelli socialisti, la manodopera reclutata nelle campagne si riversa nelle città, determinando sovraffollamento, costruzione di quartieri o settori residenziali il cui rapporto con la vita urbana è quantomeno oscuro».

¹⁸ Recentemente in dottrina, proprio nell'esaminare le modifiche apportate dalla legge ponte alla legge urbanistica fondamentale, è stato osservato che «La disciplina originaria, come noto, si innestava in uno scenario postbellico largamente caratterizzato da fenomeni massicci di abbandono delle campagne a favore delle città che andavano inevitabilmente impattando sulla fisionomia dei centri urbani e, naturalmente, sulla loro vivibilità. Nel periodo successivo, scarsità di investimenti e scarsa manutenzione urbana determinarono in molti casi un degrado del patrimonio edilizio con conseguente allontanamento dai centri urbani da parte dei residenti, che spesso finivano per privilegiare le zone più moderne della città» (C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 5294).

¹⁹ Vedi, *infra*, M. ALTAMURA, F. MUNEROL, *La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile*.

In tale contesto la dimensione materiale emerge con preponderanza e ne sono esempio le novelle apportate alla legge n. 1150/1942 ad opera della legge “ponte”²⁰ e della legge n. 1187/1968²¹, volte ad una perimetrazione del centro storico in seno allo strumento urbanistico, al fine di consentire, nella sostanza, esclusivamente interventi manutentivi: approdi normativi cui si aggiunge la legge n. 457/1978²², le previsioni della quale, relative al piano di recupero del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, hanno trovato diffusa applicazione nei centri storici.

Non per questo sarebbe corretto affermare che nel medesimo periodo non fosse nota la dimensione culturale del centro storico, giacché si è potuto assodare come sin dalla prima metà degli anni '60 vi fosse un diffuso interesse per i contesti urbani di risalente edificazione²³. Ciò è dimostrato dalle iniziative per munire città quali Firenze, Siena e Assisi²⁴ di piani regolatori generali idonei a contemperare le esigenze di sviluppo urbano con l'imprescindibile conservazione del centro storico: iniziative cui si deve in gran parte l'essersi quelle stesse città preservate sino ai giorni nostri. Non solo poiché quanto scritto dà prova di come già il modello delle leggi del 1939 e del 1942 potesse, se del caso, essere piegato ad una tutela “culturale” degli assetti cittadini preesistenti alla grande urbanizzazione del Paese²⁵.

Tutto ciò osservato, quale tratto distintivo è possibile ascrivere al fenomeno del quale si è appena data una succinta descrizione? Chi scrive ritiene che si possa affermare con una certa sicurezza che siffatto fenomeno possa essere inquadrato entro due termini: in primo luogo, si trattava di applicazioni puntiformi, lasciate alla volontà e alla sensibilità delle singole amministrazioni, non invece esteso alla totalità delle esperienze eleggibili a centro storico, e, in secondo luogo, si connotava quale esperienza tesa a manifestare una qualificazione in qualche modo “elitaria” della cultura, vale a dirsi volta a confrontarsi con i centri cittadini maggiormente espressivi di peculiarità architettoniche o artistiche.

Dai contributi che in questo seminario si sono direttamente occupati degli aspetti urbanistici²⁶ si può agevolmente desumere come il quadro normativo di diritto urbanistico sia interessato da un repentino mutamento nella seconda metà degli anni '60 e, in queste pagine, possiamo sottolineare come tale cambiamento non sia scervo di ricadute in senso proprio culturali sul centro storico. Il punto di riferimento è, ovviamente, una previsione normativa urbanistica, la legge “ponte” del 1967, ma il dato d'interesse prevalente per questa disamina è che la tutela – ed è bene ancora una volta rammentare come si stia disquisendo di un sistema di salvaguardia che conserva la sua matrice urbanistica e che, pertanto, lascia immutato il modello delle leggi del 1939 e a maggior ragione la concezione esclusivamente materialistica ed elitaria del patrimonio storico-artistico – assume, innanzitutto, un carattere “diffuso” (in altri termini, il piano regolatore generale diviene lo strumento urbanistico conformativo dell'intero territorio nazionale) e, in seconda battuta, tale

²⁰ L. 6 agosto 1967, n. 765, “Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150”, cd. “Legge ponte”.

²¹ L. 19 novembre 1968, n. 1187, “Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150”, cd. “Legge tampone”.

²² L. 5 agosto 1978, n. 457, “Norme per l'edilizia residenziale”.

²³ Vedi, *retro*, R. BOBBIO, *Il problema urbanistico-architettonico: tra salvaguardia e sperimentazione*.

²⁴ In senso ampio, è opportuno la nozione di “città d'arte” entro la dimensione culturale europea: «Il tema dell'immagine che la città offre di se stessa, come Città d'arte, deve essere necessariamente declinato alla luce dei caratteri identitari e culturali che una determinata *civitas* ha voluto esprimere nel corso del tempo: sicché il carattere artistico è legato ai temi collettivi che la collettività locale ha voluto imprimere al volto della città e che ne costituiscono il sicuro elemento identitario. Il carattere della *civitas* europea è, pertanto, proprio quello di riconoscersi nella grandiosità e nella magnificenza dei temi collettivi confacenti al rango artistico della propria città» (A. BARTOLINI, *Lo statuto della Città d'arte*, in *Aedon*, 2015, 2). Sul punto si veda anche S. AMOROSINO, *La questione delle città d'arte*, in S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, cit., 281 ss.

²⁵ Cfr., in generale, T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 84.

²⁶ Vedi A. GIUFFRIDA, *Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico*, cit.

tutela tende a travalicare i limiti dell'urbanistica e risulta non essere avulsa da richiami alla valenza storica e artistica eventualmente espressa dall'agglomerato urbano.

L'evoluzione, invero, è duplice, ma, ancorché con differenti gradi di pervasività, interessa ad ogni modo il patrimonio culturale.

Alla luce di un primo punto di vista, la legge "ponte" non si limita a prevedere la generalizzazione del piano regolatore, ma nell'introdurre il modello della conformazione per "zone territoriali omogenee" assicura che le varie aree – sebbene sotto il profilo urbanistico – siano oggetto di differenti tipologie di sfruttamento edilizio. Il richiamo è, senza alcun dubbio, a due celeberrimi provvedimenti esplicativi e attuativi della legge "ponte", vale a dirsi la circolare del 1967²⁷ atta a fornire i criteri di delimitazione dei centri storici²⁸ e il successivo decreto del Ministro dei Lavori pubblici n. 1444/1968²⁹, introduttivo della classificazione delle zone territoriali omogenee e, fra queste, della "zona A", comunemente conosciuta come "centro storico".

Il descritto fenomeno non è secondario e tantomeno lo è qualora sia studiato con la chiave di lettura del patrimonio culturale. Per un verso, si deve notare come i provvedimenti normativi da ultimo menzionati siano essenzialmente aspecifici se esaminati in prospettiva del fenomeno culturale: non è un caso che, sia la circolare del 1967, sia il decreto ministeriale del 1968 – pur nell'ammettere che la parte "antica" della città possa esprimere valori storici, artistici o architettonici³⁰ – fanno convergere nella zona A interi segmenti cittadini, da assoggettare ad un approccio edilizio, ispirato al "parametro dell'esistente"³¹ e prevalentemente conservativo, quali tessuti urbanistici-architettonici meritevoli di tutela in quanto tali e non necessariamente in dipendenza di un superiore interesse culturale³². È, inoltre, del tutto palese che tale orientamento abbia indirettamente contribuito anche alla salvaguardia del patrimonio culturale, scongiurando inadeguati sfruttamenti edilizi.

Da un altro punto di vista, è altresì vero che alla funzione conformativa del territorio è stata, subito dopo, nel 1968³³, attribuito il potere d'introdurre prescrizioni che tenessero conto dell'interesse storico e artistico del territorio: prescrizioni, come ha chiarito la giurisprudenza amministrativa³⁴, idonee non solo alla ricognizione di vincoli imposti dall'amministrazione preposta all'interesse culturale, ma altresì legittimate all'imposizione di limiti innovativi.

²⁷ Circolare del Ministero dei Lavori pubblici n. 3210 del 28 ottobre 1967. Cfr. A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., 135.

²⁸ In particolare, la circolare ministeriale afferma che «Per fornire ai comuni alcuni tra i possibili criteri di orientamento, vengono indicate delle situazioni che, a parere di questo Ministero, rientrano nella definizione di agglomerato di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale: a) strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico; b) strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del punto a); c) strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato».

²⁹ D.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

³⁰ In particolare, il d.m. n. 1444/1968 definisce le zone omogenee A quali «le 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». Su questi aspetti, cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Vol. II, Milano, 1988, 67 ss.

³¹ F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, III ed., Milano, 2017, p. 119.

³² In dottrina è stato osservato che «non è dubbio che il potere di identificazione e delimitazione del centro storico rientri negli ordinari procedimenti di pianificazione urbanistica in particolare in sede di formazione del piano regolatore generale» (A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., 135.).

³³ L'art. 1 della l. n. 1187/1968, nel modificare l'art 7 della legge urbanistica, ha previsto che il piano regolatore generale disponga anche in merito ai «vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico».

³⁴ Cons. Stato, Sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, in *Redazione Giuffrè*, 2020, «Il piano regolatore generale, indicando i limiti da osservare per l'edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, può anche prevedere che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli imposti dalle

È allora chiaro e condivisibile quell'orientamento di parte illustre della dottrina che ritiene che la normativa urbanistica di fatto abbia in qualche modo esteso la nozione di patrimonio culturale o, nella terminologia dell'epoca, di patrimonio storico e artistico della Nazione: non a caso, è stato osservato che questa particolare attenzione del diritto urbanistico avrebbe fatto insorgere una nuova tipologia di entità, oggetto di una tutela ibrida e denominata “bene culturale urbanistico”³⁵. Per il vero, occorre osservare come si stia ragionando di una categoria del tutto peculiare, la quale rifugge dalla matrice della “pregevolezza”, della “rarietà”, del “notevole interesse” propria delle cose regolate dalle “leggi Bottai” per addivenire ad una presa in considerazione del valore emergente dal tessuto urbanistico-architettonico in quanto tale, indipendentemente dalla sua valenza “artistica”, poiché espressione di un modo di costruire (e, in conseguenza, di concepire la città stessa e di viverla) appartenute ai secoli passati che ormai si è concluso.

In questo passaggio inizia a profilarsi una traccia di un qualcosa che non collima con la regolazione del patrimonio culturale propria delle leggi organiche: traspare come il legislatore voglia sottolineare una matrice identitaria – l'Italia fatta di città sin dal Medioevo³⁶ – che trascende in qualche misura il sostrato materiale, sostrato che è solo il punto di partenza per la protezione di qualcosa d'altro³⁷: il centro storico – se vogliamo, la zona A – risalta come il riflesso di una società scomparsa con la rivoluzione industriale, ma che ha, senza alcun dubbio, contribuito a creare l'identità europea.

La concezione del centro storico quale “bene culturale urbanistico” non è tramontata, anzi continua ad essere richiamata da illustri voci della dottrina urbanistica³⁸. La tesi appare

autorità istituzionalmente preposte alla salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale». T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 18 aprile 2019, n. 888, «Ai sensi dell'art. 1 della l. n. 1187/1968, l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica può valutare autonomamente gli interessi di tipo storico e paesaggistico, potendo inoltre, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, può imporre nuove e ulteriori limitazioni», in *Redazione Giuffrè*, 2019. In senso conforme, Cons. di Stato, Sez. V, 24 aprile 2013, n. 2265, in *Foro amm. CDS*, 2013, 4, 972; Cons. di Stato, Sez. IV, 28 settembre 1998, n. 1226, in *Appalti Urbanistica Edilizia 2000*, 54; Cons. di Stato, Sez. IV, 6 marzo 1998, n.382, in *Foro Amm.*, 1998, 658.

³⁵ Diffusamente, F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 283 ss., e in precedenza, ID., *Le testimonianze culturali urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327.

³⁶ M. AINIS, M. FIORILLO, *L'Ordinamento della cultura*, III ed., Milano, 2015, 369 ss.

³⁷ Invero, in dottrina si è rilevato che «pare interessante rilevare come l'attenzione verso i centri storici emerga proprio nello stesso momento in cui si propone, dalla stessa commissione Franceschini, un'idea diversa di culturalità, smarcata, almeno nelle sue linee teoriche, dalla dimensione estetico-contemplativa e piuttosto agganciata al valore di testimonianza identitaria» (C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, cit., 5295).

³⁸ In questo senso, A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in *I centri storici tra norme e politiche*, in *Aedon*, 2015, 10, ha osservato che «a ben guardare, è la stessa nozione originaria di “centro storico” intrisa di fattori culturali ineliminabili a permeare di sé quella urbanistica: “beni culturali urbanistici” sono stati talora qualificati quelli che il PRG può individuare a seguito dell'implementazione dei suoi contenuti attraverso “i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico” e le modifiche, all'epoca ministeriali e successivamente regionali, apportabili in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale, nei limiti dell'indispensabilità ad assicurare “la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici”». In dottrina e in giurisprudenza si è anche parlato di “beni ambientali urbanistici”: «la giurisprudenza amministrativa da tempo ha elaborato la nozione di ‘bene ambientale urbanistico’. Si afferma che i complessi di cose immobili sottoposti a tutela paesaggistica ex lege sono quelli “che compongono un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale, quali, ad esempio, antichi castelli, villaggi, borghi, agglomerati urbani e zone di interesse archeologico e persino interi centri storici”. Si precisa, inoltre, che “la tutela dei ‘centri storici’ (come anche dei minori ‘agglomerati storici’) prescinde dal carattere eccelso dei medesimi: più che il valore dei singoli manufatti architettonici, assume in essi rilievo la compattezza dell'insieme, e quindi: l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti ‘gerarchie’ di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli “antichi” ivi compresa quella contadina”» (A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro*

ampiamente condivisibile, ancorché nell'attuale ordinamento giuridico italiano, come si vedrà, l'ancoraggio normativo sia da ritenere insufficiente e ancora una volta legato alle "buone intenzioni" delle amministrazioni. Ciò in ragione del fatto che la categoria del "bene culturale urbanistico" non è oggetto di espressa previsione normativa, bensì viene desunta dalla lettura in combinato disposto di disposizioni urbanistiche statali e, oggi, regionali, dalle quali, per l'appunto, emerge una spiccata sensibilità per il centro storico, nella sua duplice valenza materiale e identitaria. Tuttavia, nonostante i numerosi interventi legislativi, i centri storici "urbanistici" e quelli "culturali" restano due entità distinte: com'è stato acutamente osservato, le due fattispecie possono sovrapporsi, ma non è dato ritenere che sia sempre così³⁹, tanto più che la casistica ci insegna come all'opposto da questa mancata coincidenza possano ingenerare lampanti vuoti di tutela.

3. (Segue) *Centri storici e patrimonio culturale*

Occorre, allora, domandarsi come abbia operato il legislatore del patrimonio culturale di fronte all'attivismo del diritto urbanistico. Si assiste, su questo fronte, ad un lungo periodo di latitanza: è vero che l'interesse allo studio della materia, come già sottolineato in precedenza, riemerge, ma non si perviene ad una riforma.

Ad ogni buon conto, s'iscrivono nello stesso arco temporale i lavori della "Commissione Franceschini", i quali costituiscono, come risaputo, il più celebre tentativo di ripensamento dell'intera materia, tanto che dalle dichiarazioni della Commissione emergono alcuni tratti sistematici che connotano ancora oggi la regolazione del patrimonio culturale. Quello che interessa maggiormente queste pagine è che la definizione di bene culturale, che si desume dalle menzionate dichiarazioni della Commissione Franceschini, se ha posto un freno alla matrice elitaria, è stata però tale da mettere una pietra tombale sulla componente immateriale, perseguendo, come noto, la via della "testimonianza materiale" che non è più stata messa in effettiva discussione da nessuna delle successive riforme, almeno sino al 2020.

Ancora negli anni '70 la tutela è prettamente urbanistica e similmente, sul versante del patrimonio culturale, le riforme dei tardi anni '90 – tra le quali il d.lgs. n. 112/1998 e il Testo unico del 1999 – non hanno realmente scalfito l'assetto della materia. Tuttavia, non è possibile omettere che, seppure con un processo assai lento, il legislatore si è mosso nel senso di un'integrazione fra i due settori (urbanistica e patrimonio culturale), di cui il maggiore esempio è stata la cd. "legge Galasso" del 1985⁴⁰, seguita dal rinato interesse per il paesaggio con la Convenzione europea del 2000⁴¹ e, infine, dal codice del 2004, il quale è stato in grado di recepire le prime due. La protezione del paesaggio ha, di conseguenza, superato la nozione estetizzante di "bellezza d'insieme" per

storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale, cit., 521).

³⁹ M. AINIS, M. FIORILLO, *L'Ordinamento della cultura*, cit., 373-374: «va messa a frutto la distinzione fra l'accezione culturale e quella urbanistica di centro storico: la prima mette radici nella l. 1° giugno 1939, n. 1089 [...]; la seconda invece trae alimento dalla legge-ponte urbanistica [...]. Di norma le due nozioni risultano sostanzialmente coincidenti; ma può anche prospettarsi l'ipotesi d'un aggregato abitativo privo di centro storico culturale». Cfr. anche P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VI ed., Torino, 2017, 254. Invero, nell'esaltare il portato dell'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004 si è anche parlato di "centro storico paesaggistico": sul punto si rinvia all'attenta analisi di C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, cit., 5299.

⁴⁰ L. 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale".

⁴¹ [Convenzione europea del paesaggio](#), adottata in seno al Consiglio d'Europa, il 19 luglio 2000 a Strasburgo.

addivenire ad una concezione dinamica d'interazione fra elemento antropico ed elemento naturalistico, comprensiva anche di quei territori necessitanti interventi di recupero.

Come prima accennato, sotto altro profilo, il codice non ha però né messo in discussione la tangibilità del patrimonio culturale, né ha fornito una definizione di centro storico, né tantomeno ha imposto che il centro storico sia di per sé parte del patrimonio culturale. Esso lo può divenire qualora sia espressamente assoggettato a vincolo paesaggistico in quanto area «di notevole interesse pubblico»⁴² ai sensi dell'art. 136⁴³, comma 1, lett. c), ovvero può essere parzialmente sottoposto a vincolo culturale nelle sue componenti immobiliari che manifestino uno degli interessi regolati dall'art. 10. Non da ultimo, la stessa tutela *ex lege* Galasso, oggi trasposta nell'art. 142 del codice, subisce un'espressa limitazione nell'ipotesi in cui il vincolo paesaggistico imposto per legge vada ad intersecarsi con la pianificazione urbanistica, tanto che la lettera a) del comma 2 dello stesso articolo chiarisce come non siano aree tutelare per legge quelle che «erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B», tra le quali il centro storico urbanisticamente inteso.

La normativa vigente, pur integrata, presenta lo stesso dualismo che l'ha connotata sin dalla metà del secolo scorso; permangono alcune peculiarità e tratti comuni. Innanzitutto, sia che ci si voglia riferire all'urbanistica, sia che si osservi il fenomeno dal lato del patrimonio culturale, l'oggetto della tutela resta qualificato dalla realtà; inoltre, la regolazione urbanistica conserva la sua generalità, mentre quella del codice del 2004 assume carattere puntiforme, dal momento che sono annoverati nel patrimonio culturale solo quei centri storici che sono compartecipi della natura di bene culturale o di bene paesaggistico.

In ordine a quest'ultimo aspetto, il d.lgs. n. 42/2004 continua ad applicare i meccanismi tradizionali della legislazione culturale: i centri storici possono avere un valore culturale quali entità assoggettate al principio di tipicità (sono tali solo quelli che ricadono nelle definizioni degli artt. 10 e 136) e reali; essi richiedono il previo intervento della competente amministrazione in sede di apprezzamento tecnico-discrezionale⁴⁴ dell'interesse medesimo; essi si pongono in

⁴² Cfr. A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, cit., 508.

⁴³ Peraltro, la dottrina, in merito alla disposizione di cui all'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004, ha chiarito come essa riecheggi di una concezione estetizzante risalente alle leggi Bottai; in ogni caso, confermando quanto si è scritto circa il dato per cui le previsioni del codice del 2004 non siano automaticamente estensibili a tutti gli agglomerati storici, ma solo a quelli che risultano compartecipi dei requisiti per essere sussunti nelle categorie del patrimonio culturale. In questo senso: «In punto definizione, poi, il Codice stabilisce, riproponendo la stessa formula utilizzata nei precedenti testi normativi, che i centri storici siano assoggettati a tutela in quanto possano configurarsi come “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale” (art. 136); pertanto, in essa parrebbero trovare composizione tanto la portata di testimonianza storico-culturale (“tradizionale”) quanto quella - da notarsi la congiunzione “e”, che impone la compresenza dei due fattori - di componente estetica (retaggio parrebbe della “visione Bottai”). L'osservazione non pare priva di rilevanza considerato che, recependo all'interno del Codice del 2004 la stessa formula dell'art. 1, c. 1, n. 3, della legge Bottai ed agganciando ad essa i centri storici, si finisce per riproporre una visione di questi inevitabilmente ancorata anche alla componente estetica, propria di quella impostazione, ma ormai unanimemente ritenuta non essenziale nella qualificazione di ciò che rappresenta espressione di culturalità» (C. VIDETTA, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, cit., 5299).

⁴⁴ La qualificazione in termini di discrezionalità tecnico-amministrativa dell'attività svolta dagli organi del Ministero della Cultura appare consolidata in giurisprudenza. Limitando l'esame alla giurisprudenza più recente, Cons. giust. amm., Sez. giurisd., 7 maggio 2021, n. 406, ha ribadito che «La discrezionalità tecnica, esercitata dalla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali è una manifestazione di giudizio, consistente in una attività diretta alla valutazione e all'accertamento di fatti e, nell'effettuare le valutazioni di propria competenza, in linea di massima, l'Amministrazione applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza che può ritenersi illegittima solo la valutazione la quale, con riguardo alla concreta situazione, possa ritenersi manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti o che sia carente di motivazione» (in

un'ottica eminentemente conservativa, ancorché funzionalizzata alla valorizzazione e alla pubblica fruizione, che sono pur sempre il fine ultimo di ogni forma d'azione sul patrimonio culturale.

Tutti gli altri interessi che possono arricchire il centro storico risultano secondari a quello culturale, mentre appaiono avere un maggior risalto nell'urbanistica, almeno nella parte in cui essa si è fatta carico di concepire il centro storico alla stregua di una zona territoriale meritevole di particolare attenzione, ma non esclusa da tutti quegli interventi pur necessari in relazione ad aree tuttora abitate.

In conclusione, di questo paragrafo, non sembra scorretto domandarsi se il centro storico abbia infine trovato quale entità culturale una collocazione entro la legislazione di settore. La risposta sembra essere pacifica ed evidentemente negativa, qualora si prenda in considerazione tutta una serie di problematiche delle quali si tenterà di dare atto nelle pagine seguenti, anche nella prospettiva di quella che sembra essere una tendenza alla progressiva “dematerializzazione” dell'interesse culturale.

4. Problematicità insite nella nozione di centro storico e sua possibile immaterialità

I problemi cui si è fatto cenno in conclusione del precedente paragrafo sono molteplici e non possono certo essere esauriti in questa sede. Due, tuttavia, sembrano suscitare particolare interesse: quello inerente alla compatibilità della nozione (o, per lo meno, delle nozioni) italiana di centro storico con quelle che possono desumersi direttamente o indirettamente dal diritto sovranazionale; quello della possibile salvaguardia di caratteri non tangibili del centro storico.

Ai fini d'indagine che si sono prefissati, assume una significativa evidenza, a titolo esemplificativo, che il paradigma UNESCO di tutele dei siti e delle aree censite entro la lista del Patrimonio dell'Umanità⁴⁵ incontra delle forti resistenze nell'ordinamento italiano. Il sistema UNESCO non conosce, infatti, la distinzione propria del modello nazionale fra centro storico “urbanistico” e centro storico “culturale”, tanto che è del tutto evidente come l'inserimento nella lista del Patrimonio dell'Umanità prescindendo dalle partizioni urbanistiche italiane, ma che trascenda altresì dall'apposizione del vincolo paesaggistico o culturale. Nemmeno la legge italiana è tale da assicurare che i molteplici meccanismi di tutela si attivino automaticamente al riconoscimento del “valore universale eccezionale”⁴⁶ da parte degli organi dell'UNESCO, con la paradossale conseguenza che una stessa area potrebbe risultare meritevole di tutela nell'interesse dell'intera collettività umana, ma sfornita – a livello nazionale – sia della tutela urbanistica, sia di quella culturale. Non si tratta di un caso di scuola; ne è riprova la controversia relativa al centro storico di Napoli assunta sino al giudizio della Corte costituzionale.

In quella sede, il Giudice delle leggi⁴⁷, chiamato a giudicare della legittimità costituzionale «dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali

Riv. giur. ed., 2021, 3, 930). In precedenza, Cons. Stato, Sez. I, 30 novembre 2020, n. 1958, «La valutazione che compie l'Autorità in ordine al valore culturale del bene da sottoporre a tutela è espressione di discrezionalità tecnica e pertanto è censurabile solo per manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero se fondata su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti», in *Foro amm.*, 2020, 11, 2138. In senso analogo, Cons. di Stato, Sez. VI, 4 settembre, 2020, n. 5357 (*ivi*, 2020, 6, 1613) e Cons. di Stato, Sez. VI, 30 luglio 2019, n. 5390.

⁴⁵ [Convenzione UNESCO per la protezione del Patrimonio mondiale culturale e naturale](#) del 1972.

⁴⁶ Anche la l. 20 febbraio 2006, n. 77, recante «*Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale»*», posti sotto la tutela dell'UNESCO – come novellata dalla l. 8 marzo 2017, n. 44, volta a ricomprendere nell'ambito di applicazione della legge n. 77/2006 anche gli «elementi del patrimonio culturale immateriale italiani inseriti nella “lista del patrimonio mondiale”» – non prescrive particolari forme di tutela.

⁴⁷ [Corte cost., sent. 11 febbraio 2016, n. 22](#). La sentenza è stata annotata da S. MABELLINI, *La poliedrica natura dei siti UNESCO sotto la lente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2016, 1, 146 ss.

e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), "laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO"», ha ribadito che i beni UNESCO non godono di una forma di tutela autonoma, ma sono rimessi alle molteplici forme di salvaguardia prescritte dal codice del 2004⁴⁸, in assenza di alcun automatismo⁴⁹.

Il secondo dei problemi sopra richiamati concerne con maggior immediatezza la dimensione immateriale cui si è già fatto cenno in precedenza e sembra essersi implementato negli ultimi anni con una tendenza che ha interessato tanto i beni culturali, quanto quelli paesaggistici, ad ogni modo entrambi coinvolti nelle dinamiche del centro storico. Particolare interesse riveste, sotto questo profilo, la questione delle attività economiche ritenute incompatibili con il centro storico, in quanto non rispettose di una tradizione socioeconomica tramandata nei secoli.

Invero, il tema è duplice, giacché si discute, per un verso, della legittimità d'interventi che siano volti a circoscrivere l'accesso di nuove attività economiche nel centro storico e, per un altro verso, della legittimità di provvedimenti diretti a conservare attività tradizionali in essere dal rischio di estinzione.

In via preliminare, non sembra avventato osservare come una fortissima tensione verso la dimensione identitaria sia sempre stata un carattere pregnante dell'interesse paesistico (oggi paesaggistico) e ne è riprova la famosa legge di tutela della Pineta di Ravenna⁵⁰, salvaguardata non tanto per aspetti estetici, quanto per il richiamo alla "storia patria" e alla letteratura del nostro Paese⁵¹. In aggiunta abbiamo già potuto osservare come anche i piani regolatori generali dei primi

⁴⁸ In questo senso, [Corte cost. sent. n. 22/2016](#), cit., § 6.1 del considerato in diritto: «Nel nostro ordinamento i siti UNESCO non godono di una tutela a sé stante, ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche. Per i beni paesaggistici, in particolare, il sistema vigente, che si prefigge dichiaratamente l'osservanza dei trattati internazionali in materia (art. 132, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio), appresta anzitutto una tutela di fonte provvedimentale, laddove essi rientrino nelle categorie individuate dall'art. 136, comma 1, del codice, tra cui vi sono, appunto, i centri e i nuclei storici (lettera c) e le bellezze panoramiche o belvedere da cui si goda lo spettacolo di quelle bellezze (lettera d). Questi beni possono poi essere oggetto di apposizione di vincolo in sede di pianificazione paesaggistica (art. 134, comma 1, lettera c, del codice), come si evince anche dall'art. 135, comma 4, ove è previsto che "Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate", tra l'altro, "alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO". I siti Unesco, infine, sono assoggettati alla tutela di fonte legale di cui all'art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, se e nella misura in cui siano riconducibili alle relative categorie tipologiche».

⁴⁹ Sia consentito il richiamo a M. TIMO, *Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016 e TAR Campania, Sez. IV, sentenze nn. 4920/2016 e 617/2017)*, in [GiustAmm.](#), 2018, 3.

⁵⁰ L. 16 luglio 1905, n. 411. In merito alla legge di tutela della Pineta di Ravenna si richiamano, *ex multis*, i contributi di V. DE LUCIA, *La tutela del paesaggio*, in [Economia della cultura](#), 2011, 4, 379 ss., e C. TOSCO, *Beni culturali e paesaggio: una storia italiana*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2015, 1, 110 ss. Cfr. anche P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 3, 855 ss.

⁵¹ In merito alla l. n. 411/1905, in dottrina è, di recente, stato osservato che «L'intento del legislatore, attraverso il rimboscimento dei relitti marini, non era solo proteggere una porzione del litorale adriatico, ma anche di tutelare il luogo celebrato da una Novella della Decamerone di Boccaccio (il Nastagio degli Onesti), dalle tavole della scuola di Botticelli e da Dante Alighieri nella Divina Commedia (Purgatorio, XXVIII, 20) quale sito importante anche sotto il profilo culturale» e che «L'ambito della legge era circoscritto al binomio "arte-natura", ma non aveva impedito al Ministro Rava di prospettare conclusioni più avanzate. Presentando il testo alla Camera aveva sostenuto che "il culto delle civili ricordanze merita di incarnarsi non solo in monumenti e opere d'arte, ma va esteso ai monti, alle acque, alle foreste e a tutte le parti del territorio patrio"» (A. CROSETTI, *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti*

anni '60 non fossero esenti da dinamiche analoghe. Inoltre, si è in precedenza chiarito come la Convenzione europea del paesaggio abbia in una certa misura operato nello stesso senso, grazie alla concezione dinamica del territorio nei suoi aspetti visuali.

Contemporaneamente, però, il legislatore italiano ha mantenuta salda una visione prettamente materialistica, ribadendo anche in sede di adeguamento della normativa nazionale alle Convenzioni UNESCO di Parigi l'imprescindibile nesso che deve sussistere fra interesse culturale e testimonianza materiale avente valore di civiltà.

Emblematico è in tal senso il disposto dell'art. 7-bis del codice⁵² ove non solo si riconduce la protezione delle **“espressioni di identità culturale collettiva”** al sostrato materiale, ma si esige altresì che la medesima tutela dipenda dal riscontro positivo dei presupposti richiesti dal successivo art. 10 per la salvaguardia delle cose mobili e immobili.

In senso analogo, ma più aderente al tema dei centri storici, è l'art. 52 del codice⁵³ il quale consente alle amministrazioni comunali, sentito il soprintendente, d'individuare quelle aree nelle quali, atteso il «valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico», sia possibile vietare il commercio, evidentemente ritenuto ostativo alla conservazione e alla piena fruizione dell'area stessa. Peraltro, il comma 1-bis del medesimo articolo, attribuisce agli stessi Comuni, sempre sentito il soprintendente, la possibilità di individuare «i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO».

L'articolo da ultimo richiamato sembra muoversi nel senso di una rinnovata attenzione per quelle esigenze di carattere socioeconomico che, purtuttavia, qualificano l'interesse culturale o paesaggistico per i centri storici alla luce della matrice identitaria. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, non si deve cadere in pericolose generalizzazioni, atteso che – a ben vedere – la portata della disposizione presenta evidenti limiti applicativi.

Innanzitutto, per espressa previsione legislativa – art. 52, comma 1 –, essa è circoscritta a quelle aree che presentino un valore «archeologico, storico, artistico e paesaggistico» e non a tutti i centri storici, vale a dire non trova generica applicazione per tutte le zone A, ossia il centro storico “urbanistico”, ma esclusivamente per il centro storico “culturale”.

Seconda osservazione, di ricadute assai evidenti, inerisce alla circostanza per cui, tanto il primo comma dell'art. 52 in parola, quanto il secondo, esplicitamente richiamano l'art. 7-bis del codice. Ne consegue che qualsivoglia iniziativa di tutela dev'essere volta ad un bene materiale e munito degli usuali requisiti per l'imposizione del vincolo culturale: l'esito è – salve le osservazioni che saranno esposte nel paragrafo seguente – che nessun provvedimento di vincolo può avere ad oggetto mere attività.

All'opposto, al ricorrere dei presupposti del primo comma dell'art. 52, è da ritenersi legittima l'esclusione di talune attività dal centro storico “culturale”. A tal riguardo, non sembra scorretto affermare che anche i vari interventi legislativi di progressiva liberalizzazione trovino un limite nel comma 1 in parola, alla luce di svariati elementi: in primo luogo, si tratta di una disposizione di *lex specialis* e, in quanto tale, idonea a manifestare una forza passiva anche nei confronti di fonti sopravvenute; in secondo luogo, essa persegue un interesse primario riconosciuto, financo dalla

riconoscimenti normativi, in [Aedon](#), 2020, 1. Cfr., anche, ID., *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, cit., 113 ss., in particolare 122 ss.).

⁵² Il quale, nel suo unico comma, statuisce che «Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10».

⁵³ Sul punto, fra i molti che si sono occupati del tema, si richiama l'analisi di M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Cultura e attività commerciali*, in [GiustAmm](#), 2017 e N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici*, cit., 103 ss.

normativa dell'Unione europea⁵⁴, quale “motivo imperativo di interesse generale” superiore a quello meramente economico.

Salva, pertanto la possibilità di temperare la libertà d'iniziativa economica privata all'insorgere di un interesse culturale, resta da domandarsi in quale misura e con quali modalità sia stata data attuazione al secondo comma dell'art. 52 del codice: in altri e più chiari termini, vi è da interrogarsi se il Ministero della Cultura abbia inteso operare una pregnante conservazione, con gli strumenti offerti dalla legislazione vigente, delle attività economiche identitarie del centro storico.

5. (Segue) *L'impraticabilità del vincolo di destinazione per le attività tradizionali nei centri storici*

Invero, Ministero e Soprintendenze sembrano aver tentato la via di una forzatura del sistema, paventando un ampliamento dell'oggetto di tutela, o se si vuole un'estensione della nozione legislativa di bene culturale.

In tal senso, non sono rare le occasioni nelle quali il vincolo culturale è stato apposto non tanto con lo scopo di preservare una cosa mobile o immobile di valore storico-artistico, bensì per garantire che un'attività economica potesse continuare a svolgersi in un certo contesto. Esempio tipico è quello d'impiegare lo strumento vincolistico non per conservare un locale storico, quanto l'attività artigianale, commerciale o imprenditoriale in esso svolta, vale a dirsi il cd. “vincolo di destinazione”.

La giurisprudenza amministrativa – le cui motivazioni sono meritevoli di nota, anche nella prospettiva delle limitazioni a diritti e libertà che possono scaturire dall'imposizione del vincolo – si è distinta per una puntuale osservanza del dettato legislativo, nel rimarcare come il codice attribuisca alla pubblica amministrazione il potere di appurare la sussistenza di un interesse culturale in cose, come prescritto dall'art. 2, sicché l'amministrazione al massimo potrebbe tutelare l'immobile entro il quale si svolge l'attività, qualora esso presenti i requisiti dell'art. 10.

In questo senso, si è mosso il Consiglio di Stato nell'affermare, con orientamento ribadito in giurisprudenza⁵⁵, che «la giurisprudenza però non ammette i vincoli culturali di mera destinazione, specie per attività commerciale o imprenditoriali [...]. Più volte ha osservato questo Consiglio di

⁵⁴ Non è, altresì, da dimenticare che la stessa direttiva servizi, al considerando n. 40, chiarisce che «La nozione di “motivi imperativi di interesse generale” cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria». In senso analogo, tanto l'art. 4, par. 1, n. 8, della medesima direttiva, quanto l'art. 8, comma 1, lett. h), del D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva da parte della Repubblica Italiana.

⁵⁵ In senso analogo, Cons. di Stato, Sez. V, 25 marzo 2019, n. 1933, in *Redazione Giuffrè*, 2019, «Per i beni culturali in senso proprio non è consentito, di regola, il vincolo di mera destinazione d'uso, salvo che per gli studi d'artista, in ragione della specifica previsione dell'art. 51, co. 1, del d.lgs. 42/2004, pertanto deve ritenersi di dubbia legittimità anche il vincolo di destinazione merceologica per i negozi storici, che sotto il profilo della tutela costituiscono un *minus* rispetto ai beni culturali».

Stato sin dalla vigenza della l. 1° giugno 1939, n. 1089 (ma è principio valido anche per le successive normative del settore) che non è sostenibile l'adattabilità di questo vincolo per la tutela funzionale di attività imprenditoriali in determinati immobili. Tale principio esclude che, normalmente, tra i beni tutelati possano essere comprese le gestioni commerciali o l'esercizio di specifiche attività, anche se attinenti a valori storici e culturali presi in considerazione dalla legge di riferimento»⁵⁶.

Se questo è il contesto normativo e giurisprudenziale che è venuto consolidandosi, si deve, ad ogni buon conto, osservare come negli ultimi anni vi sia stata una diffusa attenzione, nella letteratura giuridica e non, a fenomeni di tutela dell'interesse culturale immateriale.

Invero, il punto di partenza di questo processo, lo si deve ascrivere alla sottoscrizione della cd. "Convenzione di Faro"⁵⁷, ovvero la "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società" del 2005⁵⁸, sottoscritta dalla Repubblica Italiana il 27 febbraio 2013 e definitivamente ratificata⁵⁹ con legge n. 133/2020⁶⁰.

Rinviando ad illustre dottrina⁶¹ l'analisi della controversa terminologia impiegata dall'atto – a seconda delle traduzioni essa può intendersi riferita al "patrimonio culturale"⁶², ovvero all'"eredità culturale", con evidenti ricadute, qualora si opti per la prima versione, sul sistema codicistico del 2004 –, si deve considerare come si tratti di una Convenzione quadro⁶³, pertanto non vincolante per gli Stati contraenti, la quale mira, senza alcun dubbio, all'emersione di una dimensione identitaria racchiusa nella "eredità culturale"⁶⁴ di una certa popolazione, la quale, a sua volta, si identifica in una "comunità di eredità"⁶⁵, capace di attribuire valore alle proprie manifestazioni identitarie e trasmetterle alle generazioni future⁶⁶.

Eredità culturale" e "comunità di eredità" appaiono nozioni assai vaghe e, pertanto, difficilmente declinabili in termini giuridici univoci⁶⁷. Tuttavia, risulta altrettanto chiaro – anche

⁵⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1003.

⁵⁷ In quanto aperta alle firme nella città portoghese di Faro, per i riferimenti alla convenzione vedi *retro*, nota 7.

⁵⁸ Il testo cui ci si riferisce è quello pubblicato sul [sito](#) istituzionale del Ministero della Cultura.

⁵⁹ In merito, si rinvia alla ricostruzione operata da C.A. D'ALESSANDRO, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile inserimento del cultural heritage nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Società e diritti*, 2020, V, 208 ss.

⁶⁰ L. 1° ottobre 2020, n. 133, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005".

⁶¹ In modo particolare si richiamano le motivate considerazioni critiche espresse da P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in [federalismi.it](#), n. 4/2017, nonché da G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?* *ivi*, n. 8/2021.

⁶² Per inciso, la legge di ratifica, all'art. 1, menziona la Convenzione come riferita al "patrimonio culturale" e non, invece, all'"eredità culturale".

⁶³ In tal senso, cfr. S. BALDIN, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in *DPCE online*, n. 2018/3, 600: «Al pari delle altre Convenzioni quadro, questa indica una serie di obiettivi agli Stati membri, lasciando loro ampia libertà di scelta su tempi e modi per perseguirli».

⁶⁴ Definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), della Convenzione quale «insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi».

⁶⁵ Quale «insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), della Convenzione.

⁶⁶ In dottrina, si è, infatti, osservato che «L'essenza delle *heritage communities* consiste nella loro fluidità, dato che ciò che rileva è il senso di appartenenza degli individui a un certo patrimonio, e nel carattere auto-elettivo dell'adesione. È una nozione che reca con sé il concetto di identità plurale, consentendo a ogni individuo di identificarsi con varie comunità e gruppi, rifuggendo dalla mono-identificazione identitaria» (S. BALDIN, *op. cit.*, 603).

⁶⁷ In ordine a quest'ultimo profilo, cfr. P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore del Cultural Heritage per la società. Un esame giuridico*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 2, 274.

sulla scorta della legge di ratifica, che sembra riconnettere la Convenzione all'espressione "patrimonio culturale"⁶⁸, nonché in forza della recente riforma che ha interessato il nome del Dicastero, tramutandolo nell'aspecifico "Ministero della Cultura" – che vi sia una forte spinta al superamento della materialità. D'altronde cosa meglio di un'antica bottega artigiana si rispecchia nell'insieme «di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano [...] come riflesso ed espressione [delle loro] conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione»⁶⁹ e risulta quindi meritevole di conservazione al pari delle cose assoggettate a vincolo culturale?

De jure condendo non pare possibile dare una risposta univoca, giacché il legislatore si è limitato alla ratifica della Convenzione – lo si rammenta non produttiva d'effetti immediati – senza approntare alcuna forma di raccordo con il sistema dei beni culturali: sarebbe, dunque, auspicabile un chiarimento legislativo, sebbene non si ritenga opportuno che esso equipari il patrimonio culturale all'eredità culturale.

De jure condito, proprio quanto da ultimo riportato assume una rilevanza notevole, giacché il Parlamento ha ritenuto opportuno procedere in generale all'ampliamento delle tutele, ma non all'opposto scalfire il modello codicistico, il quale resta tale.

Tanto è vero che i beni culturali/paesaggistici permangono immutati nella loro canonica regolazione, mentre gli interessi che sarebbero protetti dalla Convenzione – qualora si vada a leggere la dottrina che con maggior rigore scientifico ha studiato queste materie – paiono meglio adattarsi ad altri contesti, quali il riconoscimento di un generale diritto alla cultura⁷⁰, i beni comuni⁷¹, la *street art*⁷², la partecipazione, le forme d'incentivazione economica⁷³ e così via.

⁶⁸ In effetti, la l. n. 133/2020 menziona la Convenzione quale "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società", riferendosi pertanto al "patrimonio culturale" e non all'"eredità culturale".

⁶⁹ Art. 2 della Convenzione di Faro.

⁷⁰ Si vedano, in particolare, gli studi di F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 5, 505 ss.; di R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, 495; di M. CARCIONE, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *Aedon*, 2013, 2.

⁷¹ S. BALDIN, *I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna*, in *DPCE online*, n. 2018/3, 603-604. Cfr., sul rapporto fra plurimi interessi primari e collettività nella materia dei boschi e delle foreste, A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 113 ss., in particolare 119 ss. Sia anche consentito il richiamo a M. TIMO, *La natura giuridica delle spiagge: note sull'attualità dei beni pubblici*, in *Studi in onore di Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, 2020, 4973 ss. In senso generale, circa il rapporto che intercorre fra beni culturali e beni comuni, si vedano le considerazioni di L. VACCA, *La nozione del bene culturale: alcune riflessioni*, in E. Battelli - B. Cortese - A. Gemma - A. Massaro (curr.), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, 259 ss., nonché di L. NIVARRA, *I beni comuni: dalla fruizione alla gestione*, ivi, 155 ss.

⁷² A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?* in *Riv. giur. ed.*, 2019, 1, 31 ss. Più recentemente, ID., *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?* in *Riv. giur. urb.*, 2021, 2, 248 ss., ove l'illustre dottrina osserva che «La valorizzazione del patrimonio culturale, soprattutto nell'accezione ampia – comprensiva anche della componente immateriale – accolta nella Convenzione di Faro, può concretizzarsi nella realizzazione *ex novo* di beni precedentemente inesistenti, al fine di determinare, mediante il loro inserimento nel contesto socio-spaziale, l'arricchimento e la riqualificazione del territorio. È questo il caso della promozione della *street art* [...]» (266). Sulla matrice identitaria in riferimento alle cd. "città d'arte", si veda anche A. BARTOLINI, *Lo statuto della Città d'arte*, cit. In senso, più ampio, cfr. M. CINELLI, *Street art, diritto e dintorni*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 3, 97 ss.; F. BENATTI, *La Street Art musealizzata tra diritto d'autore e diritto di proprietà*, in *Giur. comm.*, 2017, 5, 781 ss., e B. GRAZIOSI, *Riflessioni sul regime giuridico delle opere della street art: tutela e appartenenza "pubblica"*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 4, 423.

⁷³ Di recente, proprio nel richiamare la Convenzione di Faro, è stato rilevato che «Nella seconda prospettiva, di cui invece si tratterà più diffusamente nelle pagine che seguono, deve registrarsi una tendenza riconoscibile, tanto nell'ordinamento internazionale che in quello europeo ad indicare la fruizione del patrimonio culturale come ambito elettivo dei diritti di cittadinanza e dunque come asse attorno a cui ripensare lo *status* di cittadino, in un'ottica di garanzia del principio di uguaglianza sostanziale. In questo senso, una più efficace valorizzazione del patrimonio

Nonostante le considerazioni da ultimo esposte, la ratifica della Convenzione di Faro, non è passata inosservata nemmeno dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, per un verso, ha dato atto della piena validità dell'interpretazione tradizionale e, per un altro verso, ha preso coscienza della corrente di pensiero volta alla progressiva apertura all'immaterialità.

Così ragionando e, tra l'altro, proprio in una controversia concernente la conformazione del territorio mediante prescrizioni urbanistiche, il T.A.R. del Lazio⁷⁴, nel dichiarare illegittime le scelte pianificatorie operate da un commissario *ad acta*, ha rilevato che «le scelte urbanistiche di ripianificazione operate nel passato, intese a privilegiare il diritto di proprietà del singolo individuo, potrebbero non risultare più attuali, sia per le modifiche oggettive sopravvenute del territorio e delle esigenze dei suoi abitanti, sia per i diversi valori ed interessi emergenti che si riflettono, ma non si esauriscono, nella disciplina dell'attività edilizia. Come è stato ripetutamente evidenziato il territorio costituisce un "bene comune", fulcro di fenomeni socioeconomico-culturali, fattore determinante nello sviluppo dell'identità e delle potenzialità della Comunità ivi residente (cfr. Convenzioni Unesco e Convenzione Quadro di Faro)».

Al di là delle suddette affermazioni di carattere generale, il medesimo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio si è, altresì, dovuto calare in una controversia pienamente riconducibile alle tematiche di questo scritto: con precisione si verteva sulla tutela dello storico "Ristorante Alfredo" del centro storico di Roma⁷⁵. In quella sede, il T.A.R. Lazio – pur prendendo atto dell'intenzione del legislatore di approcciarsi all'immaterialità⁷⁶ – chiarisce come il modello codicistico debba tuttora ricondursi al meccanismo dell'art. 7-*bis* e come, invece, per le norme desumibili dalla Convenzione di Faro «allo stato, tuttavia, [...] non si siano ancora verificati i presupposti» per superare il modello di valutazione dell'interesse culturale rimesso alla pubblica amministrazione, «con necessità, pertanto, di attenersi alle tradizionali modalità di sindacato "di ragionevolezza" anche per quanto riguarda l'assoggettamento a vincolo di "beni culturali" che costituiscano

culturale, assicurando le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del bene assolverebbe alla funzione emancipatrice della cultura (di cui all'art. 9 cost.)» (C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disuguaglianze*, in *Aedon*, 2021, 2).

⁷⁴ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 agosto 2021, n. 9144.

⁷⁵ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 19 maggio 2021, n. 5864.

⁷⁶ «del valore delle stesse "espressioni", al fine di assicurare quell'attività di promozione e sostegno prevista dalle Convenzioni Unesco ed, maggior ragione, oggi, a seguito dell'autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Faro. Va ribadito, ancora una volta che, invece, quanto alla diversa finalità di tutelare le cose (la *res*) in cui "l'identità culturale collettiva in parola" (*corpus mysticum*) trova "espressione" sul piano della realtà materiale, la traduzione dell'attività creativa (processo) in oggetto creato (prodotto) costituisce la condizione necessaria ed imprescindibile per sottoporre (solo) quest'ultima al sistema di tutela previsto dal Codice dei Beni Culturali, e che, a tal fine, è prescritto, quale ulteriore condizione, che la cosa presenti i caratteri prescritti dall'art. 10 e 13 del Codice. A quest'ultimo riguardo, va, infine, ribadito che la valutazione della sussistenza del particolare interesse culturale - in particolare sotto il profilo demontroantropologico - di una cosa è di competenza esclusiva dell'Autorità amministrativa cui il legislatore ha demandato il compito di attualizzare tali concetti giuridici indeterminati, con conseguente modifica del ruolo dell'Amministrazione che, una volta conclusa la fase dell'individuazione e qualificazione dell'espressione di cultura immateriale, terminato il contributo ad ausilio della Comunità culturale di riferimento, nel momento in cui deve stabilire se sottoporre a vincolo l'eventuale prodotto dell'attività in parola come "bene culturale" ai sensi degli art. 10 e 13 del Codice finirebbe per ritornare ad operare secondo i tradizionali "binari" (del riconoscimento dell'interesse culturale e della sua dichiarazione) che caratterizzano l'attività vincolistica. La Sezione è consapevole che, in realtà, a seguito della ratifica della Convenzione di Faro, si aprono nuovi scenari evolutivi della tradizionale impostazione giurisprudenziale, per un possibile effetto di *spill over* della tutela dei beni protetti "anche" ai sensi dell'art. 7 bis, alle restanti categorie di beni culturali "solo" ai sensi degli artt. 10 e 13 Cod. BCC, rafforzando ulteriormente la tendenza verso un sindacato più pieno, secondo le prospettive promosse dalla CEDU, valorizzando il criterio dell'uomo medio, come in altri ordinamenti giuridici (Germania, Spagna, Francia), al fine di temperare la tendenziale insindacabilità delle valutazioni delle Soprintendenze, risultante dalla indiscussa preminenza, nel nostro ordinamento giuridico, dell'opposto criterio della riserva di valutazione in capo».

espressione di “identità culturale collettiva” ai sensi degli artt. 7-bis, oltre che 10 e 13 del d.lgs. 42/2004».

Nel caso di specie, inoltre, la Sezione si colloca nel pieno solco della tradizione giurisprudenziale, riconoscendo illegittimo, per violazione di legge, il provvedimento di vincolo, in quanto con esso l'amministrazione avrebbe inteso tutelare l'attività di ristorazione (componente immateriale), anziché il ristorante (componente materiale)⁷⁷, poiché è «evidente che se le caratteristiche del Ristorante Alfredo, come descritte nella Relazione illustrativa del provvedimento di vincolo, sono quelle tipiche di molti ristoranti del centro storico, come sostenuto dalla ricorrente, ciò solo non può certo giustificare un generalizzato assoggettamento a vincolo di tutti i vari bar, caffè, taverne, enoteche, pizzerie e ristoranti tipici del centro storico».

In senso analogo un precedente dello stesso T.A.R. Lazio⁷⁸, relativo al provvedimento di vincolo culturale imposto dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesistici per il Comune di Roma sull'area di sedime dell'ormai demolito Velodromo Olimpico. Anche in questo caso, il Collegio osserva come «risulta evidente che oggetto di “salvaguardia” non è un bene oggettivamente riconoscibile, bensì la mera traccia impressa sull'area dall'impianto sportivo oramai demolito. Il procedimento di vincolo è stato avviato quindi non in funzione di tutela di un determinato bene ma dell'impronta immateriale di un intervento architettonico non più esistente. Pertanto, la funzione di salvaguardia sottesa al provvedimento impugnato esula dalla portata oggettiva dell'art. 10, comma 3, lettera d), il quale ammette l'imposizione di un vincolo culturale diretto esclusivamente sulle “cose immobili e mobili [...]”».

Non è, ad ogni buon conto, da sottovalutare la tensione verso una concezione più intensa della componente immateriale propria di ogni bene culturale; una concezione che, pertanto, non mette in discussione il modello codicistico, ma non si limita nemmeno ad una mera visione realistica.

In questo senso sembrano militare le parole del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana⁷⁹ allorché evidenzia come «La nozione di bene culturale risente, ora, delle definizioni che della stessa hanno dato gli atti normativi internazionali. In modo particolare si tratta della Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972, la Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 e la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società del 2005 (c.d. Convenzione di Faro [...])» e afferma che nella nozione di bene culturale è altresì compresa l'immaterialità del medesimo, quale «attitudine del bene ad essere testimonianza di superiori valori di civiltà», ivi compresa la testimonianza di memorie del passato, desumibili dal supporto materiale.

Ne consegue che il Consiglio di Giustizia amministrativa tenta, al fine di assicurare tutela *ex* art. 10 del codice alla dimora di un giudice assassinato dalla criminalità organizzata, di trovare una “via di mezzo”: il sostrato materiale non può essere abbandonato per espressa previsione legislativa; tuttavia, è possibile privilegiare al massimo il criterio storicistico del bene quale strumento atto a preservare la memoria della collettività.

6. Osservazioni conclusive

⁷⁷ Nello specifico il TAR Lazio, n. 5864/2021, cit., afferma che «l'incertezza e l'incoerenza della motivazione del provvedimento impugnato, pure riverberandosi in un vizio che inficia l'operato dell'Amministrazione nello specifico caso di specie, è soprattutto il risultato emblematico della criticità dell'impostazione generale di una linea d'azione che intende tutelare l'attività mediante il tradizione vincolo come “bene culturale” della res in cui la prima si è concretizzata, su cui dottrina e giurisprudenza (anche a livello costituzionale: [C. cost. 9 marzo 1990 n. 118](#)) hanno ormai raggiunto posizioni concordi».

⁷⁸ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 14 settembre 2020, n. 9571.

⁷⁹ CGARS, Sezione giurisdizionale, 15 febbraio 2021, n. 107.

Dalle osservazioni che sono state esposte nei paragrafi precedenti è possibile pervenire a talune considerazioni di carattere conclusivo concernenti le molteplici sfaccettature che connotano il centro storico quale fenomeno di carattere “culturale”.

Ragionando in tal senso, chi scrive ritiene come sia tuttora evidente una significativa interconnessione, in seno al centro storico, fra disciplina urbanistica e patrimonio culturale. È possibile, dunque, pervenire all’affermazione che il fenomeno in esame si qualifica per l’essere un esempio di governo “integrato” del territorio, nella misura in cui esso si compone di un sostrato – qualificabile nell’agglomerato cittadino più risalente, nei suoi edifici, nel suo complesso viario e così via – genericamente regolato con gli strumenti dell’urbanistica sul quale insistono talune manifestazioni “puntiformi” riconducibili all’interesse culturale o paesaggistico.

Se il modello descritto è individuabile sull’intero territorio nazionale, il rapporto fra le due suddette componenti (urbanistica e culturale) varia al mutare delle singole fattispecie, muovendo da un minimo in cui la componente “culturale” si rinviene in singole occorrenze – quali un monumento o un immobile aventi sede nel centro storico, privo per la restante parte di specifica tutela ai sensi della legislazione culturale – a un massimo in cui l’interesse “culturale” (ad esempio nella forma del vincolo paesaggistico) si estende sino a soprapporsi all’intera zonizzazione urbanistica.

Non solo, poiché, come si è avuto modo di dimostrare, può altresì darsi l’ipotesi in cui la relazione tra patrimonio culturale e zonizzazione omogenea (o altra forma di suddivisione urbanistica dell’agglomerato urbano) è invertita, sicché il pregio storico-artistico, architettonico e paesaggistico di una certa area travalica le delimitazioni del centro storico urbanisticamente inteso.

Quanto descritto, unitamente, alle riflessioni sopra diffusamente svolte, funge da riprova circa la bontà di quelle tesi che hanno con fervore sollecitato una sintesi fra dimensione urbanistica e patrimonio culturale, concependo – a “legislazione invariata” o, più correttamente, sulla scorta di una lettura in combinato disposto di plurimi enunciati normativi entrati in vigore in un lasso di tempo di oltre ottant’anni – quella categoria talora denominata “beni culturali urbanistici”, talaltra “beni ambientali urbanistici”, ma ad ogni modo improntata a far emergere il punto di contatto fra i diversi interessi che insistono sul centro storico.

Nella prospettiva di quest’ultimo profilo – pur nel condividere appieno lo sforzo interpretativo descritto – non sembra errato osservare come il centro storico non possa ancora a lungo vivere di una regolazione sorta per interpretazione dottrinale e per diritto pretorio. Ne è conferma la stessa varietà di questioni, in parte richiamate nelle pagine precedenti, di cui quotidianamente sono investiti i giudici e, a monte, la pubblica amministrazione: questioni, invero, implementate dalla necessità di confrontarsi con nuovi modelli emergenti a livello internazionale non solo nel campo d’azione dell’amministrazione culturale (quale la menzionata “Convezione di Faro”), ma altresì nell’ambito della transizione ecologica, che imporrà nel corso del prossimo decennio di assumere decisioni nel senso di una significativa rigenerazione del patrimonio edilizio.

Non solo dal momento che il centro storico tende sempre più ad assumere una forte impronta immateriale, sicché esso viene concepito quale spazio vitale o da rivitalizzare, nel quale la meritevolezza della tutela non necessariamente risiede negli interessi normati dal d.lgs. n. 42/2004 o dalle leggi in materia urbanistica. Esso, anche ove privo nella totalità o in larga misura di valore culturale o paesaggistico, si arricchisce sempre più di una dimensione sociale, mossa all’esaltazione delle capacità aggreganti e identitarie del centro storico. Si è, non per nulla, messo in risalto, come la stessa pubblica amministrazione tenda a fare un uso estensivo dei provvedimenti culturali e paesaggisti per approntare forme di tutela che travalicano illegittimamente i requisiti prescritti dal codice del 2004, rischiando di confondere la salvaguardia del patrimonio culturale con altre forme di protezione che non sono quelle né dei beni culturali, né dei beni paesaggistici.

A tal proposito non resta che condividere l'orientamento che più di recente pare essere stato assunto dalla giurisprudenza amministrativa riportata poco sopra, giacché essa, non ignara della ratifica della Convenzione di Faro e delle altre torsioni che sollecitano la materia in esame, è pur sempre giunta a ribadire i caratteri codificati del patrimonio culturale, nella misura soprattutto della sua materialità. Esito giurisprudenziale che appare quanto mai opportuno allorché si voglia, per un verso, scongiurare un declassamento del patrimonio culturale, il quale deve pur sempre restare al vertice del sistema delle tutele prescritte dell'art. 9 Cost., e, per un altro verso, allontanare l'eventualità di una distorsione del medesimo patrimonio culturale con l'inclusione di entità meglio salvaguardabili ricorrendo ad altri istituti, quali i beni comuni.

A quest'ultimo proposito un'importante fonte d'ispirazione può ravvisarsi nel tentativo compiuto dal legislatore statale di approntare un modello di conservazione degli assetti fondiari collettivi mediante l'istituzione nel 2017 dei cd. "domini collettivi"⁸⁰. In quel frangente il legislatore, ancorché in modo parziale⁸¹, ha dimostrato di saper avvalorare la matrice identitaria con l'interesse paesaggistico senza scalfire il codice del 2004: evidenti analogie emergono, infatti, fra la "comunità di eredità" della Convenzione di Faro e le comunità che afferiscono al dominio collettivo⁸².

Seguendo questa linea di ragionamento, per il centro storico, per le sue molteplici manifestazioni e per la compagine sociale che vi afferrisce, non sembra scorretto propugnare un intervento del legislatore in grado di bilanciare gli interessi in gioco senza addivenire a troppo facili inclusioni, passibili di esporre il modello del d.lgs. n. 42/2004 al rischio di "panculturalismo": effettivamente, fattori quali la protezione di interessi immateriali e la salvaguardia di complessi architettonico-urbanistici privi di valore paesaggistico, ma pur sempre qualificanti una certa identità, possono più agevolmente tutelarsi ricorrendo alla teoria dei beni comuni.

⁸⁰ Operata con l. 20 novembre 2017, n. 168, recante "Norme in materia di domini collettivi".

⁸¹ Diverse sono, infatti, le opinioni assunte dalla dottrina, giacché dalla lettura della citata l. n. 168/2017 non sempre è agevole desumere il più ampio quadro degli assetti fondiari collettivi, nel cui ambito si annoverano anche gli usi civici di cui all'ancora vigente l. 16 giugno 1927, n. 1766. Su questi temi, nell'impossibilità di richiamare la numerosa dottrina che ha compiuto attenti studi, sia concesso ricordare: A. CROSETTI, *Nuove prospettive per i domini collettivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 2, 323 ss.; D. GRANARA, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Canterano, 2020; A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici. Profili di diritto pubblico (tra procedimento amministrativo, ambiente, paesaggio e governo del territorio)*, Napoli, 2020; G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il diritto dell'economia*, 2019, 1; G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6, 489 ss.; F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, II ed., Pisa, 2019; L. DE LUCIA, « Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale », *Giur. cost.*, 2018, 3, 1284 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, « Note minime su beni comuni e funzione amministrativa », in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017; G. GIOS, *Beni collettivi o beni comuni? Una lettura della distinzione tra profili dominicali e modelli di gestione in base alla teoria economica*, in M. Bombardelli (cur.), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, 93 ss.

⁸² Cfr. M. TIMO, *Gli usi civici e i domini collettivi tra questioni di giurisdizione e di tutela del patrimonio culturale (Civic uses and collective property between jurisdictional disputes and safeguard of cultural heritage)*, in J.-F. JOYE (cur.), *Les « communaux » au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, Chambéry, 2021, 613 ss.

Rita Vecchiattini
Il centro storico di Genova, paradigma di complessità

SOMMARIO: 1. La città vecchia di Genova. – 2. Gli studi del Novecento sul centro storico. – 3. La Mappatura culturale. – 4. La “casa”, una o molte? – 5. Temi e problemi tra architettura e giurisprudenza.

1. *La città vecchia di Genova*

Ogni centro di fondazione preindustriale mostra i segni delle inevitabili trasformazioni avvenute nel tempo ma alcuni, più di altri, manifestano una stratificazione così complessa da essere per questo tanto caratterizzati e riconoscibili quanto difficili da comprendere e da gestire.

Genova è certamente un caso esemplare in cui le tracce della città commerciale medievale si mescolano con quelle della nobile città cinque-secentesca e della più tarda città borghese.

Per comprendere la genesi di tale complessità occorre ripercorrere, sia pur in estrema sintesi, la storia urbana che ha inizio prima del V secolo a.C. sul colle di Sarzano, laddove oggi sorge la sede del Dipartimento Architettura e Design. La prima espansione, verso ponente, assume le caratteristiche del tracciato viario a maglia ortogonale (vie San Bernardo, Giustiniani e Canneto) ma si tratta ancora di una città costruita in legno e, per questo, soggetta a frequenti incendi. È tra il XII e il XIII secolo che si forma la città in muratura, favorita dall'ampliamento dei commerci oltre mare e dal relativo sviluppo dell'economia. Inizia un importante processo di immigrazione dalle campagne limitrofe che determina la richiesta di nuove case, contribuendo a sviluppare e a costruire la città affacciata sul vecchio porto, con gli emboli della Ripa, e chiusa entro le mura. La cinta del 1155-59, ampliamento di una precedente cerchia, porta la città ad assumere quasi le dimensioni dell'attuale centro storico, raggiunte circa un secolo dopo con le mura del 1320-46.

Nel basso medioevo la città è ormai definita e largamente costruita entro le sue mura dove di fatto rimane confinata fino alla fine della Repubblica, a fine Settecento, nonostante la costruzione di nuove mura ben oltre i limiti dell'abitato, sia nel XVI sia nel XVII secolo (fig. 1).

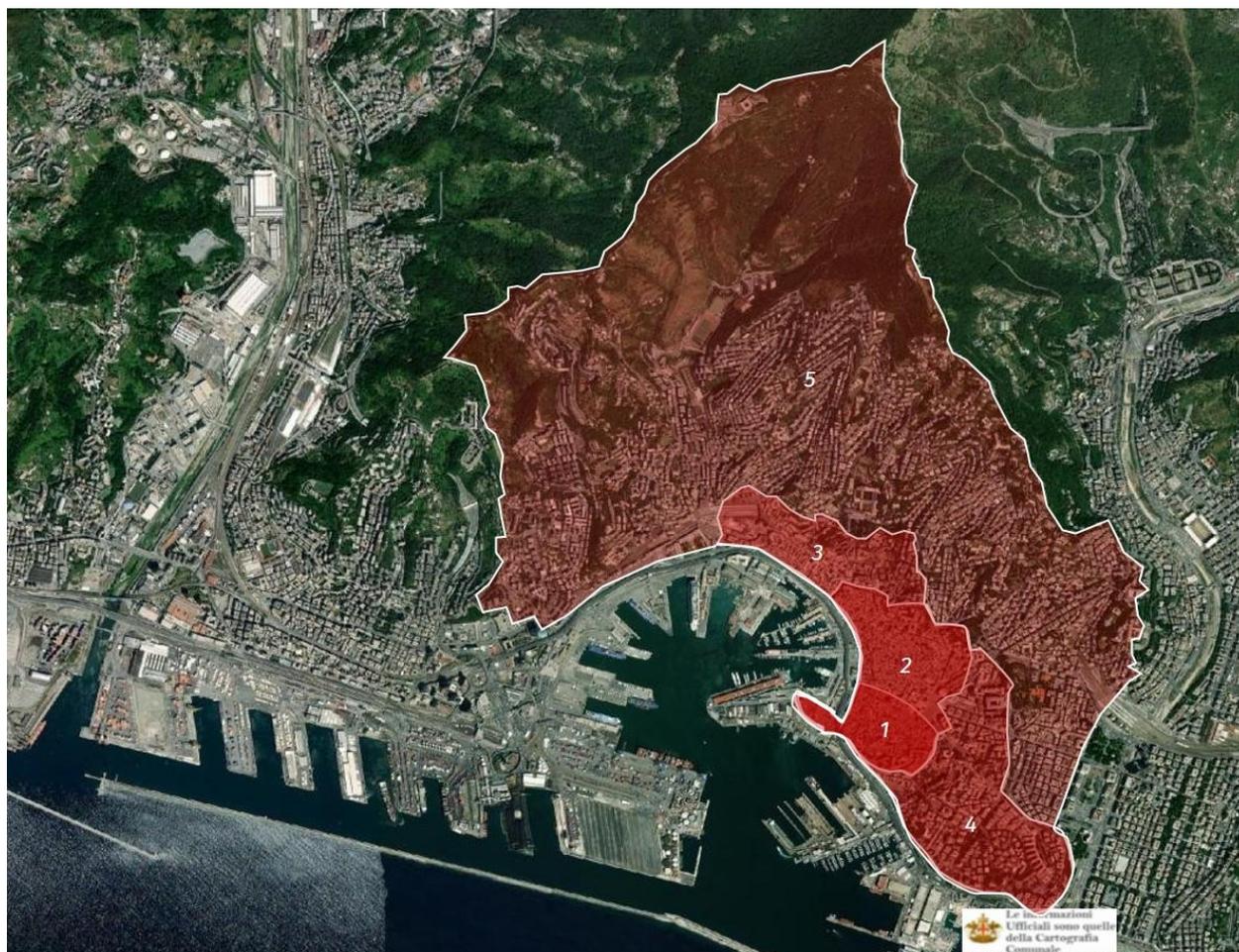


Figura 1 – Schema dell’ampliamento delle principali fortificazioni della città, dalla cinta del IX secolo (1) a quella del XVII secolo (5), sulla base della fotografia aerea del [GeoPortale del Comune di Genova](#):

L’accrescersi dei traffici, delle ricchezze e della popolazione, unito alla limitazione spaziale del territorio urbano, determina un’elaborazione ininterrotta del costruito fino alla saturazione di ogni minimo spazio. Diversi dipinti di Quattro e Cinquecento¹ rappresentano la densità costruttiva di Genova che, ancora oggi, è una delle caratteristiche che la rendono interessante, ricca e unica ma anche difficile da vivere e da gestire (fig. 2).

¹ Si pensi al dipinto di Cristoforo Grassi (1597) “Veduta di Genova com’era nel 1481”, conservato al Galata Museo del Mare, che è la copia di un perduto affresco del 1481; o al ritratto della città sullo sfondo del dipinto di Jean Massys (1561), conservato al Museo nazionale di Stoccolma.



Figura 2 – Vista di una parte del centro storico di Genova da belvedere Luigi Montaldo meglio noto come “spianata Castelletto”. In primo piano il cortile di Palazzo Tursi e la facciata di Palazzo Rosso, al centro il campanile della Basilica di Nostra Signora delle Vigne, poco dietro il campanile a fasce bianche e nere della cattedrale di San Lorenzo e sullo sfondo, a destra il porto e a sinistra la collina di Castello con il Dipartimento Architettura e Design, in color mattonne.

2. Gli studi del Novecento sul centro storico

Il concetto di centro storico nasce quando inizia la contrapposizione tra l'esistente e le espansioni urbane ottocentesche che, a Genova, superano la barriera fisica delle mura medievali per conquistare le alture con nuove modalità costruttive e abitative. Il centro storico è, dunque, percepito come un'entità a parte, caratterizzata da una spiccata identità ma anche da preoccupanti limiti. Si apre così la crisi del centro storico che soffre «nelle diverse epoche, volta a volta, di abbandono, di sovraffollamento, di disordinati interventi che ne hanno alterato l'equilibrio, quasi sempre peggiorandone le condizioni dal punto di vista sociale, igienico, urbanistico, edilizio, estetico, senza riuscire a produrre l'integrazione valida e convincente di questi quartieri nel restante complesso urbano»². Questo passo è tratto dalla prefazione dell'Assessore ai Lavori Pubblici Matteo Vita alla prima analisi complessiva del centro storico, realizzata tra il 1957 e il

² Comune di Genova (cur.), *Centro Storico di Genova. Preliminari allo studio del piano di valorizzazione, conservazione e risanamento*, Genova, 1958, 5.

1958 da un Gruppo di Studio composto da funzionari pubblici e da professionisti esterni³. L'obiettivo era affrontare in modo oggettivo e sistematico alcuni aspetti cruciali del centro storico in vista di un Piano di conservazione, valorizzazione e risanamento, mai redatto. Sono indagate le condizioni igienico-sanitarie, l'accessibilità e la circolazione veicolare, le modalità abitative della popolazione ma anche aspetti economici e finanziari, oltre ad aspetti tecnici e giuridici, del futuro piano di risanamento (fig. 3).



Figura 3 – La relazione del gruppo di studio presieduto dall'Assessore ai LL PP ing. Matteo Vita pubblicata dal Comune di Genova nel 1958.

Dopo questo primo studio, l'Amministrazione comunale, in più occasioni nel corso del Novecento, ha tentato di leggere la città per gestirne le trasformazioni.

Negli anni Ottanta viene elaborato lo Studio Organico d'Insieme del Centro Storico (1979-84) finalizzato a orientare interventi pubblici e privati e a coordinare cinque piani particolareggiati di aree urbane d'interesse storico ambientale, redatti da altrettanti gruppi e professionisti di spicco

³ Il Gruppo di Studio, presieduto dall'ing. M. Vita, era composto da F. Albini, F. Abrignani, G. Badano, G. Bozzino, M. Braccialini, A. Dillon, L.C. Daneri, C. Fera, G. Forno, E. Fuselli, L. Grossi Bianchi, C. Marcenaro, F. Pizzorno, G. Romano.

CONSULTA ONLINE

nel panorama genovese⁴. Nell'occasione sono restituiti, su base cartografica in scala 1:1000, dati su tipologie edilizie, destinazioni d'uso, vincoli e stato di conservazione del costruito. Il tentativo era quello di mettere a confronto le differenti metodologie di recupero dei diversi piani, a partire da una base conoscitiva comune, per orientare scelte future.

Poco dopo (1987-89), i Ministeri per i Beni Culturali e per il Lavoro promuovono lo studio Verso Genova Medievale, finanziato sul Progetto dei Giacimenti Culturali e realizzato dal Consorzio Grafema⁵. Come si comprende dal titolo, Verso Genova Medievale si occupa di schedare le sopravvivenze medievali nel tessuto della città, attingendo anche dal materiale custodito negli archivi della Soprintendenza, con uno sguardo attento più all'aspetto monumentale che alla dimensione urbana, pur con esiti interessanti e ricostruzioni di spazi della città poco riconoscibili⁶ (fig. 4).



Figura 4 – Ricostruzione del Portico Magno di Banchi, sulla base di interpretazione delle fonti scritte (AA VV, Verso Genova medievale, Genova, 1989, 48).

⁴ I Piani Particolareggiati sono quelli relativi alle aree del Carmine affidato a L.B. di Belgioioso, di Pré affidato all'ILAUD (*International Laboratory of Architecture and Urban Design*) diretto da G. De Carlo, del Molo affidato a R. Piano, di Porta Soprana affidato a I. Gardella e della Maddalena affidato a L. Grossi Bianchi. Oltre a questi, l'Amministrazione affidò il Piano Particolareggiato di Borgo Incrociati, fuori dalla città murata, a C. Fera.

⁵ Aggregazione di imprese aderenti alla Lega Ligure delle Cooperative.

⁶ AA. VV., *Verso Genova Medievale*, Genova, 1989.

Infine, negli anni Novanta, viene realizzata la Mappatura Culturale della città vecchia (1995-99), anche in vista della revisione del Piano Regolatore Generale del 1997 e del futuro Piano Urbanistico Comunale del 2000. Si tratta di un'operazione di grande rilievo, diretta da Ennio Poleggi, che ha visto Comune e Università⁷ impegnati insieme nella realizzazione di una sorta di "fotografia" del centro storico, per quanto possibile oggettiva senza preferenze monumentali o cronologiche⁸.

3. *La Mappatura culturale (1995-99)*

Il progetto di Mappatura culturale, finanziato sul Programma Life (strumento finanziario europeo per l'ambiente) e noto con l'acronimo CIVIS (*Criteria to Improve and Vitalize Inner city – Settlements*), nasce, non a caso, nell'ambito della storia urbana alla quale Poleggi dedicò la sua vita di studioso e di docente⁹.

L'oggetto di studio è, dunque, la città che non è composta solo da edifici monumentali, ma piuttosto è formata da un connettivo edilizio, a volte modesto ma non per questo meno rappresentativo, che è necessario conoscere per comprenderne il valore, volerlo conservare e permettere anche in futuro di cogliere la realtà urbana nella sua interezza. La lettura del costruito, proposta da Tiziano Mannoni in sinergia con Poleggi, era basata sull'esame delle caratteristiche di materiali e tecniche costruttive (murature, orizzontamenti, scale, coperture e ogni elemento dell'architettura come logge, balconi, balaustre, ...). Gli esiti dei sopralluoghi, in interni ed esterni, erano incrociati con i dati storici dedotti dalle fonti cartografiche (1656), dalla trascrizione di fonti catastali (1414, 1798-1810, 1887-1907) e di dati censuari storici (1804, 1871). Attenzione archeologica era posta allo studio delle stratificazioni e trasformazioni del costruito, datate attraverso chiavi cronotipologiche sia in modo puntuale per singolo elemento, sia in modo prevalente nell'interezza dell'edificio. Altro aspetto importante indagato dalla mappatura è lo stato di conservazione, il degrado ma soprattutto il dissesto che, attraverso carte di sintesi, ha permesso di evidenziare aree del centro storico con maggiore concentrazione di problemi strutturali. Queste ultime, negli anni successivi alla mappatura sono state oggetto di specifici interventi cofinanziati dall'Amministrazione, come quelli del Contratto di Quartiere per l'area del Ghetto¹⁰.

Il perimetro indagato dalla mappatura, che in un primo tempo coincideva con la città vecchia entro le mura del XII secolo, è stato ampliato, sul finire del lavoro, anche alle zone di Prè e del Carmine dove, tra l'altro, si concentra la maggior parte del costruito non tutelato (fig. 5).

⁷ L'allora Istituto di Storia dell'Architettura della Facoltà di Architettura guidò la realizzazione della Mappatura attraverso le figure di E. Poleggi, T. Mannoni e A. Buti e il coordinamento di C. Bertelli. Da parte dell'Amministrazione comunale l'operazione fu seguita dal gruppo di lavoro di G.B. Poggi che annoverava, tra gli altri, N. De Maria, G. Gatti, A.M. Nicoletti e C. Pastor.

⁸ R. VECCHIATTINI, *La mappatura culturale della città vecchia di Genova: un metodo per una lettura nuova della città*, in M. De Marchi, M. Scudellari, A. Zavaglia (curr.), *Lo spessore storico in urbanistica*, Mantova, 2001, 129-142.

⁹ P. CEVINI (cur.), *Ennio Poleggi per Genova*, Genova, 2021.

¹⁰ I.R.E., *Esperienze di recupero edilizio dietro la Superba: il programma sperimentale del Ghetto e di Prè*, Genova, 2018.

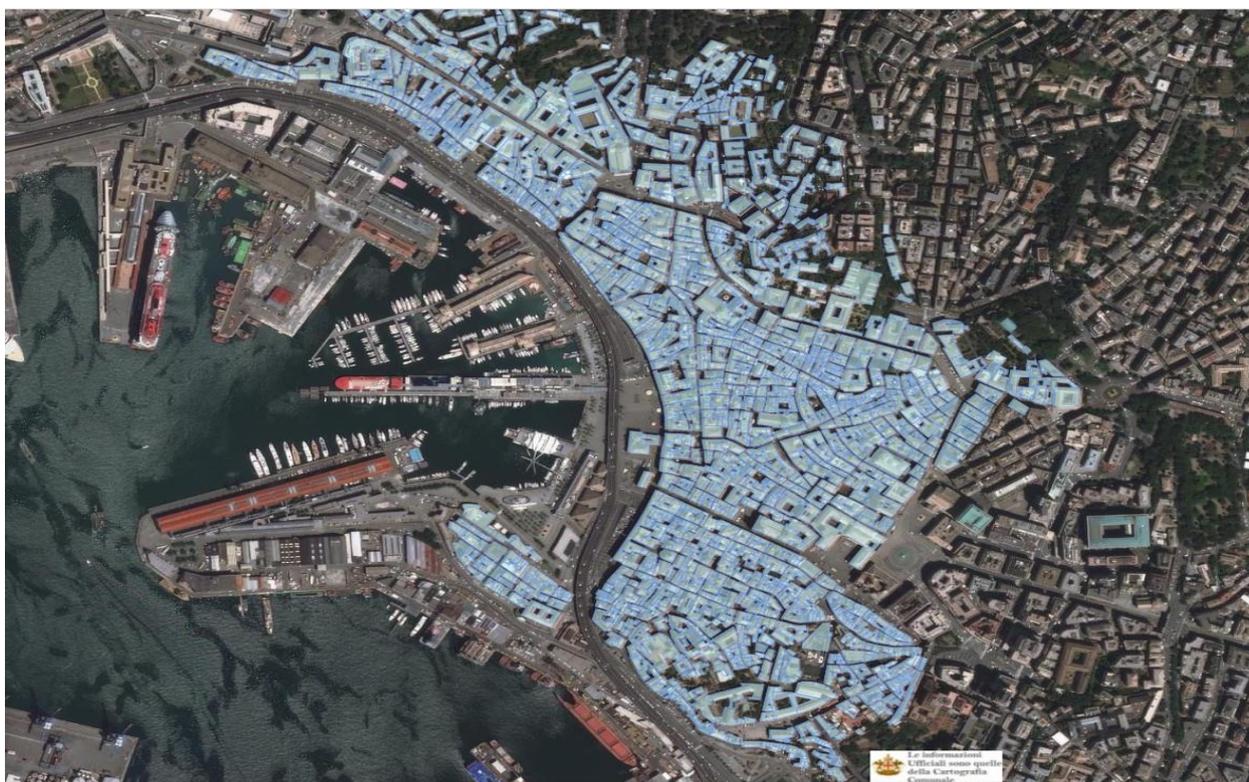


Figura 5 – Consistenza del centro storico indagata con la Mappatura culturale della città vecchia, dal GeoPortale del Comune di Genova.

Prodotti di tale imponente lavoro sono: un database relazionale interrogabile con circa 40.000 schede corredate da più di 11.000 immagini digitali e 150 schemi funzionali; carte tematiche e inventariali sulla caratterizzazione dei materiali impiegati nelle costruzioni e valutazione del loro esito nel tempo, sull'epoca di realizzazione e sulle persistenze archeologiche (fig. 6), sulle condizioni di stabilità dell'edificato e sui fenomeni di degrado più diffusi e le loro cause¹¹.

La lettura completa del centro storico ha fatto subito emergere la sua realtà complessa e l'impossibilità di imbrigliarla all'interno di uno schema codificato. La base cartografica, scelta per ancorare le varie informazioni, era la carta tecnica municipale in scala 1:1000 realizzata a partire da orto-fotografie aeree scattate dalla Compagnia Generale Riprese Aeree di Regione Liguria¹². Il limite di tale scelta si evidenzia nel momento in cui un edificio non coincide con la proiezione a terra della sua copertura. Se per la città otto-novecentesca, costituita da palazzi isolati gli uni dagli altri, ad ogni tetto dell'orto-fotografia aerea corrisponde un edificio che ne ricalca il perimetro, per la città medievale questo non è più vero: il piano terra non ha i confini del piano nobile né quelli dei piani soprastanti o delle coperture.

¹¹ Una parte della Mappatura è confluita nel Geoportale del Comune di Genova ed è liberamente consultabile alla [sezione dedicata del sito](#) del Comune di Genova.

¹² Proprio in quegli anni Regione Liguria ha pubblicato l'Atlante di Genova. La forma della città in scala 1:2000 nell'ortofotopiano e nella carta numerica, Marsilio, Venezia, 1995.

Figure 6 – due esempi di cartografia tematica prodotta a seguito della Mappatura culturale, dal GeoPortale del Comune di Genova

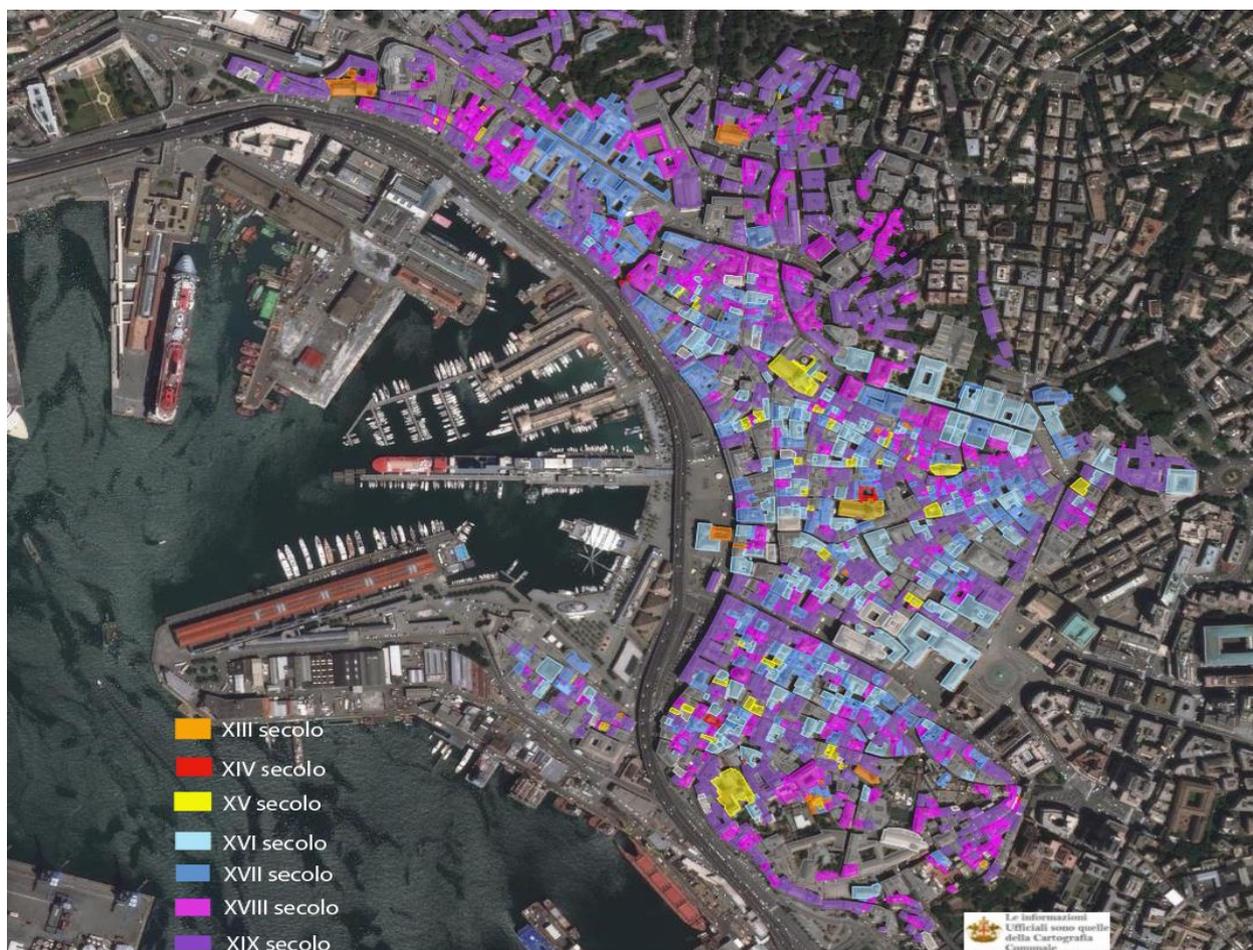


Figura 6a, Epoca prevalente, intendendo con essa quella che connota nel suo insieme l'edificio a prescindere da presistenze e inserimenti successivi;

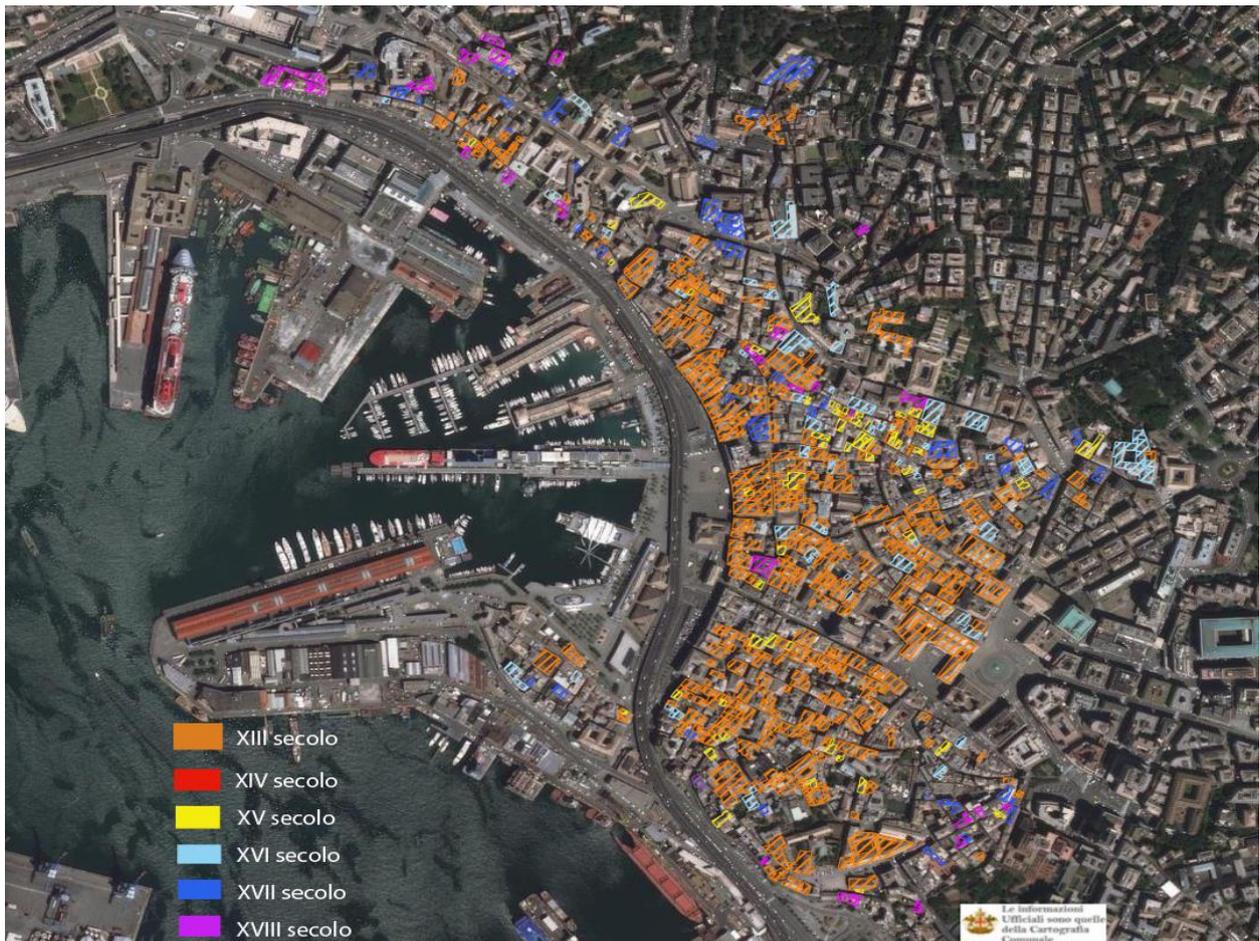


Figura 6b, Epoca antiquaria, così definita da Ennio Poleggi per indicare le sopravvivenze consistenti di epoche precedenti rispetto a quella prevalente della trasformazione più generale del palazzo.

4. La “casa”, una o molte?

La casa, come costruzione eretta dall’uomo per propria abitazione, ha molteplici valenze e può essere osservata da punti di vista diversi che possono portare a ridefinirne i confini non sempre sovrapponibili. Esiste una “casa” dal punto di vista amministrativo che corrisponde a un codice toponomastico (identificativo strada + numero civico). Ma esiste anche una “casa” dal punto di vista funzionale che dipende dalla distribuzione dei vani scala per la fruizione dei piani e non sempre coincide con quella precedentemente indicata. Esiste una “casa” dal punto di vista architettonico che può corrispondere all’aspetto delle parti comuni (ad esempio coperture e facciate) scelto in un preciso momento storico per dissimulare le trasformazioni e ottenere una certa omogeneità dei fronti. Non possiamo infine dimenticare che esiste una “casa” dal punto di vista strutturale che si sostanzia di murature e orizzontamenti che scaricano i loro pesi da tetto a terra.

Tutte queste “case” coesistono e nel centro storico di Genova, che ne conta circa duemila, si intrecciano, isolato dopo isolato, per una superficie di più di un ettaro. Lo schema riportato in

figura 7 tenta di descrivere, semplificandola, la realtà¹³. Sono rappresentati tre civici n. 2, n. 4 e n. 6, quindi tre entità dal punto di vista amministrativo, ma due civici (n. 2 e n. 4) coesistono all'interno della stessa struttura; quindi, dal punto di vista strutturale le entità sono due. Il caso dei civici che corrispondono a un solo appartamento è ricorrente nel centro storico, si tratta degli antichi "mezzani", ossia vani indipendenti rispetto all'alloggio principale che, in epoca medievale, erano vani abitabili per chi lavorava nei sottostanti esercizi mercantili e nel corso del tempo (soprattutto nell'Ottocento) divennero uffici, i cosiddetti "scagni", o abitazioni da affittare.

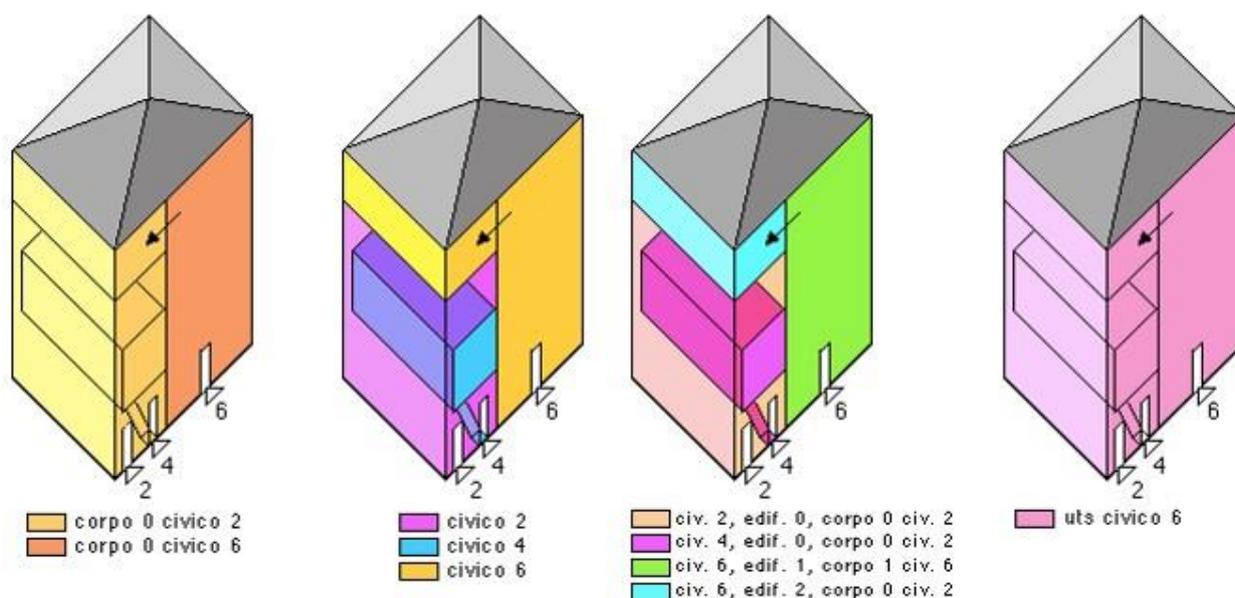


Figura 7 – Schema dell'incrocio di più civici (n. 2, n. 4 e n. 6), di più corpi edificati all'interno di un'unica unità tecnico strutturale, tratto dalla relazione conclusiva della Mappatura culturale della città vecchia.

Osservando bene, il civico n. 6 all'ultimo piano si estende sul civico n. 2, quindi dal punto di vista funzionale l'ultimo piano si comporta come un'unica entità mentre i piani sottostanti come due entità distinte. Tale situazione denuncia l'esistenza di almeno una sopraelevazione, un'altra costante del centro storico dove circa il 60% dei corpi edificati ha più di sei piani, con la maggior numerosità di sette e otto piani. Tra XVI e XVII secolo le sopraelevazioni divennero sempre più frequenti nella città entro le mura e furono spinte al limite della loro fattibilità tecnica anche perché il fenomeno, pur deprecato, non era soggetto al controllo dei Padri del Comune¹⁴. In un proclama del 1555 si legge che «... a causa dell'angustia del suolo, nella costruzione della città si era reso necessario alzare gli edifici verso il cielo, perché non era possibile dilatarli in ampiezza. La città era così diventata melanconica e le sue strade oscure, a causa dell'altezza delle case e della strettezza delle vie»¹⁵.

Tornando alla figura 7, la copertura è unica e la veste architettonica dell'edificio, denunciata dal rivestimento di facciata, dal manto di copertura e dal sistema di smaltimento delle acque è

¹³ Lo schema, tratto dalla Mappatura culturale della città vecchia, prende spunto da un caso reale e lo semplifica per renderlo comprensibile: la realtà riesce ad essere ancora più complessa avendo altre interazioni con case adiacenti e, persino, con case fronteggianti al di là della strada, raggiunte con passaggi sopraelevati.

¹⁴ Quella dei Padri del Comune è un'antica Magistratura della città di Genova, già esistente nel XIII secolo, che nel tempo assunse sempre maggiore importanza e competenza dalla gestione e manutenzione del porto e del molo a quella delle reti infrastrutturali, dell'arredo urbano, del suolo pubblico e delle costruzioni.

¹⁵ L. GROSSI BIANCHI, *Abitare "alla moderna". Il rinnovo architettonico a Genova tra XVI e XVII secolo*, Firenze, 2005, 9.

unitaria, si tratta quindi di un'unica entità dal punto di vista architettonico. Ancora una volta stiamo osservando una realtà ricorrente: a fronte di tante, fitte e strette case medievali, le famiglie genovesi più abbienti (nobili e mercanti nei secoli XVI e XVII ma anche borghesi nel XIX secolo) vollero ingrandire le proprie abitazioni, unendo insieme più case monocellulari e aggiungendo un piano, fino ad ottenere le dimensioni del palazzo.

Che cosa accade parallelamente alle strutture? Esse subiscono innumerevoli modifiche nel tempo non solo per aggiunta di parti ma anche e soprattutto per trasformazione dell'esistente. Fabbricare in altezza voleva dire concentrare i carichi in pochi punti di appoggio con archi di scarico e robusti pilastri, realizzati per sottomurazione¹⁶, ma anche bilanciare e contrastare le spinte orizzontali con diffusi incatenamenti e, ove possibile, ridurre carichi e spinte attraverso l'adozione di strutture leggere per divisori interni e per orizzontamenti.

Le vicissitudini storico-economiche della città si sono, dunque, inverte nei suoi edifici determinandone ricchezza di significati ma anche complessità di strutture. Tale osservazione era ben nota agli studiosi della città ma, per la prima volta con la Mappatura culturale, l'Amministrazione si scontrò con la dimensione del problema e con il deficit di conoscenza del bene comune¹⁷.

5. Alcuni temi e problemi tra architettura e giurisprudenza

Di seguito alcuni spunti di riflessione su un tema che meriterebbe ben altri approfondimenti, da condurre necessariamente in modo interdisciplinare¹⁸.

5.1. Definire l'unità minima di analisi/intervento

Essendo ogni "casa" connessa con quelle vicine attraverso relazioni strutturali, costruite e modificate nel tempo, a volte dichiarate e ben leggibili sugli edifici, più spesso celate e difficilmente comprensibili se non attraverso studi mirati, si pone il problema di individuare l'insieme di edifici che è necessario conoscere/studiare per poter intervenire con operazioni di modifica delle strutture.

Ad oggi non esiste un protocollo da seguire e i singoli professionisti hanno notevoli problemi a occuparsi di un'unità senza aver conto delle altre e di come sono state trasformate nel tempo. L'opera di conoscenza, pur nella consapevolezza che la conoscenza completa sia impossibile da raggiungere, ha necessità di tempo e di energie per sopralluoghi, ricerche, indagini sulle strutture che richiedono l'intervento di competenze specifiche di chi conosce il costruito storico e le sue dinamiche trasformative. Nella maggior parte dei casi il singolo professionista incaricato non riesce a svolgere questo ruolo limitandosi a verificare l'impatto locale di quanto progetta. È così che piccoli e grandi interventi, ognuno dei quali con un limitato impatto sull'insieme, si stratificano

¹⁶ «Far pilastri di pietre piccate (squadrate) o di mattoni ferrioli» era un'operazione ardua di rinforzo delle murature molto richiesta nel Cinque e Seicento, sia per consolidare la stabilità dell'edificio alla base, sia per ricavare nuovi alloggi attraverso sopraelevazioni, sia per dare la massima estensione alle aperture su strada valorizzando gli spazi commerciali. L. GROSSI BIANCHI, *Abitare "alla moderna"*, cit., 18.

¹⁷ Tale deficit non è solo un fatto culturale ma ha ricadute pratiche importanti come l'impossibilità di sapere chi avvertire in caso di pericolo.

¹⁸ R. VECCHIATTINI, C. CALDERINI, *Conoscenza e modellazione delle strutture storiche: relazioni disciplinari tra restauro e tecnica delle costruzioni*, in ISUM (cur.), Tiziano Mannoni. *Attualità e sviluppi di metodi e idee*, Sesto Fiorentino (FI), 2021, 587-594. Per una disamina di alcune problematiche si veda: R. Bobbio, S.F. Musso (curr.), *Centro storico. Problemi e prospettive*. Genova, Associazione Nazionale Centri Storici Artistici, Gubbio (Pg), 2020.

negli anni, decenni, secoli... ma soprattutto nell'inconsapevolezza generale. Il rischio è quello di portare la struttura al limite delle sue riserve statiche attraverso la sommatoria di piccoli interventi.

È dunque necessario uno studio degli isolati che espliciti le relazioni tra le unità edilizie, al quale ogni professionista possa accedere per una migliore comprensione della minima parte che deve necessariamente indagare in relazione all'intervento che ha previsto.

5.2. *Introdurre uno strumento di archiviazione dei dati*

Le molteplici trasformazioni e la parcellizzazione della proprietà rendono davvero difficile, a volte impossibile, operare consapevolmente sul costruito storico. Un secondo problema che si pone è dunque quello di avere uno strumento che permetta di raccogliere quanto noto su un corpo edificato o un aggregato di corpi. Una sorta di "fascicolo del fabbricato", per quanto detto non limitato al numero civico, che dovrebbe contenere informazioni sugli interventi eseguiti, almeno per quanto riguarda i più recenti, ognuno dei quali ha inevitabilmente contribuito a formare o trasformare la struttura dell'unità. Se è comprensibile che non sia facile ricostruire tutte le vicende costruttive di epoche remote, è inaccettabile che non si abbia documentazione di quanto realizzato, dieci, venti o trent'anni fa. Qualcosa del genere si può ravvisare per gli edifici tutelati con dichiarazione di interesse, ai sensi del Codice dei Beni culturali, ognuno dei quali ha un fascicolo dedicato in cui sono raccolti i documenti dalla data del vincolo in poi, ma nulla di simile esiste negli archivi dell'Amministrazione comunale. Qui i progetti, pur archiviati dagli uffici dell'edilizia privata, lo sono in ordine cronologico di presentazione della pratica e non sono relazionati agli oggetti a cui si riferiscono. Si tratta di pratiche viste solo dal punto di vista burocratico e non tecnico, nonostante riguardino, nel loro insieme, la sicurezza pubblica. Negli archivi del Comune la "casa" si frammenta in mille pratiche distribuite in un arco temporale che va dal secondo dopoguerra ad oggi. È davvero arduo ricostruire il percorso trasformativo sulla base di tale documentazione.

Il parziale aggiornamento della Mappatura culturale della città vecchia, eseguito nel 2019-20 su cinquantanove palazzi appartenenti al sito UNESCO "Genova, le Strade Nuove e il sistema dei Palazzi dei Rolli"¹⁹, ha ben evidenziato tale problema²⁰. Dal momento che il lavoro di aggiornamento è capitato nell'anno della pandemia e questo ha limitato le attività sul campo (sopralluoghi in interni ed esterni), una parte dell'aggiornamento riferito agli interventi degli ultimi venti anni è stato compiuto attraverso la lettura delle pratiche edilizie. Da qui il problema, innanzitutto, di trovarle. Gli uffici comunali hanno fatto un grande sforzo per riuscire a trovare le pratiche dal 2000 al 2020 relative a ventisei corpi edificati senza avere la possibilità di cercare le pratiche, almeno per numero civico, ma dovendo procedere alla ricerca anno dopo anno. Inoltre, nessuna possibilità esiste di incrociare più civici che insistono sullo stesso sedime, come abbiamo visto nell'esempio. Eppure, gli interventi sono tantissimi e sarebbe estremamente utile per un professionista conoscere che cosa è accaduto sotto, sopra, accanto all'unità di suo interesse per procedere ad effettuare scelte di intervento più consapevoli. In figura 8 un esempio degli interventi eseguiti in un singolo civico nel corso di soli venti anni: quarantaquattro interventi di cui sette con modifiche di tipo strutturale!

¹⁹ L'aggiornamento è stato realizzato da Comune di Genova e Dipartimento Architettura e Design (Responsabile Scientifico prof.ssa Rita Vecchiattini) con finanziamento in base alla L. n. 77 del 20 febbraio 2006, Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale»

²⁰ R. VECCHIATTINI, C. MOGGIA, F. SEGANTIN, *Vent'anni di trasformazioni della città vecchia di Genova. Premesse metodologiche per un'analisi urbana*, in F. Capano, M. Visone (curr.), *La città Palinese. Tracce, sguardi e narrazioni sulla complessità dei contesti urbani storici*, Napoli, 2020, 477-484.

È dunque necessario un ripensamento delle procedure, ma anche una sorveglianza pubblica sui beni privati poiché le implicazioni sulla sicurezza dei beni e dei cittadini sono notevoli.

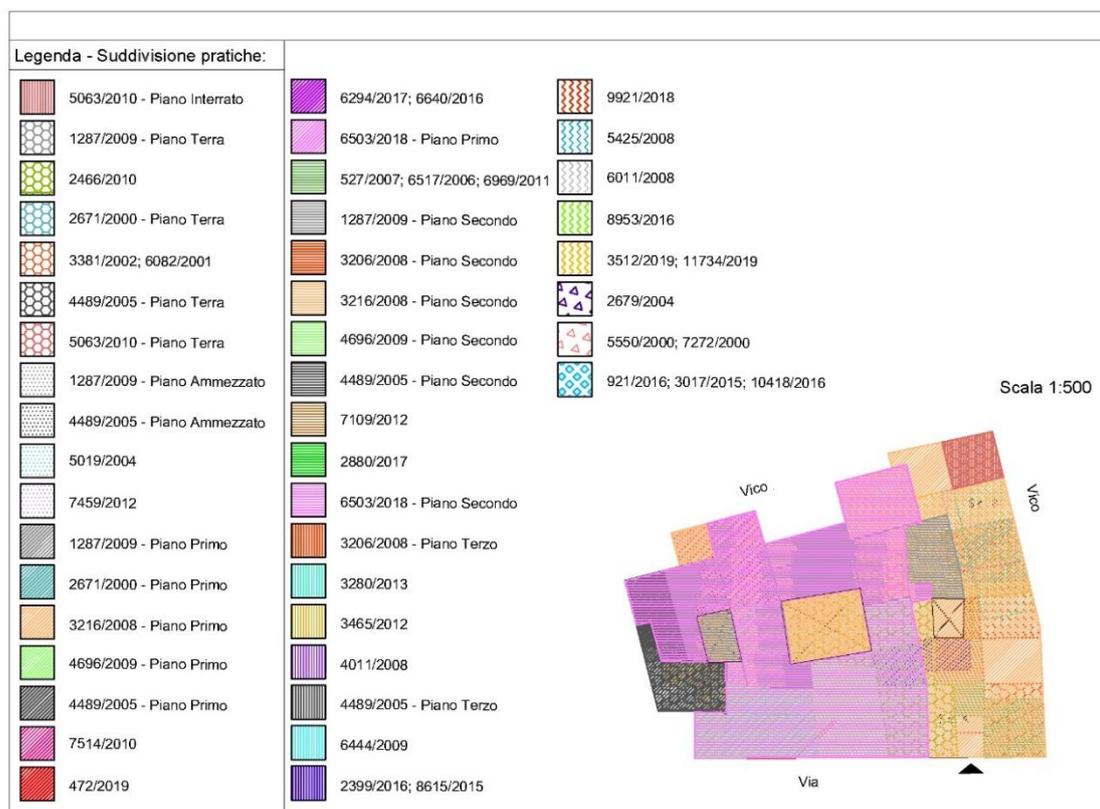


Figura 8 – Esempificazione della complessità della stratificazione degli interventi eseguiti in un civico del centro storico, ricostruiti attraverso l'esame delle pratiche edilizie a seguito del progetto Rollindagando. Sono considerati solo gli ultimi venti anni, dal 2000 al 2020, gli interventi in interno sono 44 di cui 7 con modifiche strutturali.

5.3. Favorire gli interventi che coinvolgono più unità

Oltre al problema della parcellizzazione della proprietà, esiste anche quello della necessità che i proprietari collaborino per il buon esito degli interventi. Alcuni interventi strutturali coinvolgono inevitabilmente più civici. Come detto, gli edifici si intrecciano e spesso sono stati, nel tempo, legati volutamente gli uni agli altri. Nel 1556 la Magistratura dei Padri del Comune stabiliva l'obbligo di sostituire tutti i puntelli tra casa e casa con catene metalliche. Per poter incatenare meglio gli edifici tra loro era lecito, nel caso di abitazioni affiancate, perforare il muro del vicino per porvi la catena o il bolzone, a condizione che la parete non venisse deformata o indebolita²¹. Gli incatenamenti metallici sono parte integrante della struttura degli edifici, sia quando nascono in costruzione sia quando vengono inseriti per contrastare un dissesto in atto o per rendere la struttura più resistente in vista di un aumento di carico.

²¹ A. BOATO, *Metal Ties in Genoa, Italy: Manufacture, Trade and Use from the 15th to the 18th Century*, in *International Journal of Architectural Heritage*, 2019.

Molte “case” genovesi condividono incatenamenti metallici che determinano la necessità di studiare insieme le strutture tra loro collegate, anche quando si tratta di civici diversi con vesti architettoniche e strutture differenti, per un progetto di consolidamento unitario. Nel corso dei lavori relativi al Contratto di Quartiere II nell’ambito del Ghetto (2005-10) tale problematica ha imposto di rivedere i progetti di tre professionisti differenti redatti per tre civici adiacenti: i civici 3 e 5 di vico della Croce Bianca, testata di un isolato posto nel cuore del Ghetto, e il civico 15 di vico Untoria, nato dall’accorpamento di tre cellule edilizie, due su vico Untoria e una retrostante su vico degli Adorno. I tre civici sono completamente incatenati con barre in ferro che passano da uno all’altro, tanto da rendere impossibili interventi differenziati e anche la sola gestione di tre cantieri distinti.

5.4. Delineare un ruolo attivo dell’Amministrazione comunale

In una tale complessità e nella consapevolezza dell’importanza culturale e materiale del centro storico, che diventa anche rilevanza economica, il ruolo dell’ente pubblico è cruciale poiché solo in ambito pubblico si può procedere allo studio dell’insieme, all’individuazione del connettivo edilizio come irrinunciabile per il riconoscimento del bene. Il duplice scopo di garanzia della conservazione del bene per le future generazioni, da un lato, e di garanzia della sicurezza delle persone, dall’altro, rendono l’Amministrazione comunale la più adatta a svolgere un ruolo di gestione degli interventi. D’altra parte, il tema della sicurezza in un centro storico densamente costruito come quello di Genova è legato non solo alla sicurezza degli abitanti all’interno dei loro edifici ma anche alla sicurezza del suolo pubblico sul quale insistono gli edifici. Laddove ogni “casa” è legata alle altre o talmente vicina da subirne gli effetti, il problema di una diventa inevitabilmente problema di tante. In condizioni di estrema vicinanza, come quelle che esistono nel caso di edifici che si fronteggiano sui vicoli capita, ad esempio, che la sconnessione tra gronda e pluviale di una “casa” provochi l’ingresso di acqua nella “casa” di fronte con conseguenti danni. Non è, dunque, necessario il crollo di un intero edificio per mettere a rischio l’incolumità pubblica, basta una porzione di cornicione, un balaustrino, una persiana. Il compito di vigilare sulla manutenzione dei beni e sulla loro cura non può che essere dell’Amministrazione comunale con il ruolo di garante del bene comune. D’altronde, gli edifici con dichiarazione di interesse sono solo una parte di quelli del centro storico (circa il 23%) che esprime il suo valore nell’insieme del costruito e che, per questo, ha la necessità di essere tutelato come un tutto unico.

Fabrizio Fracchia - Pasquale Pantalone

Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della *sharing economy**

SOMMARIO: 1. Economia collaborativa: delimitazione del campo di analisi e individuazione dei profili problematici. - 2. Il dilemma della regolazione e la risposta italiana: impostazione del tema. - 3. Il quadro normativo italiano. - 4. Il tema di fondo: la liberalizzazione e le sue esigenze. - 5. L'impatto sull'uso del territorio. - 6. L'impatto sui (e il riflesso di) modelli culturali e sociali.

1. Economia collaborativa: delimitazione del campo di analisi e individuazione dei profili problematici

Molto si discute sulla nozione di “economia collaborativa”, intesa come sistema economico basato sull'uso condiviso di beni e servizi direttamente da privati attraverso piattaforme, e sull'esigenza di regolazione di siffatto sistema¹.

Un preliminare punto controverso attiene all'eventuale incompatibilità del perseguimento di un profitto con il concetto di *sharing economy*².

La questione é stata sfiorata dal Comitato economico e sociale europeo, nel parere su «Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo» dell'11 giugno 2014 (2014/C177/01): il Comitato ha incluso nel concetto di consumo collaborativo anche le attività collaborative lucrative.

Pure la Commissione europea, nella Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa» del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final³, in modo molto pragmatico, ha mostrato di non ritenere determinante quel profilo, ponendo piuttosto l'accento sul fatto che le attività (effettuate, appunto, sia a scopo di lucro, sia senza scopo di lucro) sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati. In particolare, secondo la Commissione, «l'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (pari) sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale (prestatori di servizi professionali); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (piattaforme di collaborazione)».

Quanto all'ultima questione, il parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) reso dal Comitato economico e sociale europeo sulla testé citata agenda⁴, invero, ha puntualizzato che la *sharing economy* «non si sviluppa necessariamente in un ambiente digitale, ma anche in contesti di prossimità che consentono di concentrarsi sulle relazioni interpersonali (ad esempio lo scambio di beni)».

* Il contributo, destinato agli *Scritti in onore di M. Immordino*, è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i parr. 1, 2, 6 sono stati curati da Fabrizio Fracchia, mentre i parr. 3-5 da Pasquale Pantalone.

¹ Per esempio, v. *ex multis*, D. MCKEE, F. MAKELA, T. SCASSA, *Law and the "Sharing Economy": Regulating Online Market Platforms*, Ottawa, 2018, *passim*; N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (edited by), *The Law of the Sharing Economy*, Cambridge, 2018, *passim*. V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, 2, 345 ss.

² G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. concurr. reg.*, 2, 2015, 249 e ss., S. RANCHORDAS, *Does Sharing Mean Caring? Regulating Innovation in the Sharing Economy*, in *Minn. J.L. Sci. & Tec.*, 2015, 404 ss.

³ Cfr. A. DELL'ATTI, *L'Agenda Europea per la c.d. economia collaborativa*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2016, 107 ss.

⁴ Dal canto suo, il Parlamento europeo si è pronunciato sull'agenda europea per l'economia collaborativa con risoluzione del 15 giugno 2017 (2017/2003/INI).

Per altro verso, tale parere ha pure precisato che essa «spesso non comporta scopo di lucro e, in molti casi, si ispira a principi di cooperazione e solidarietà (ad esempio certi tipi di finanziamento collettivo come il *crowdfunding* di donazioni)».

Ciò chiarito in generale, la fattispecie che qui maggiormente interessa e che costituirà oggetto dell'analisi è comunque quella dell'attività svolta con fine lucro e che si giovi di piattaforme di collaborazione.

Si tratta di un fenomeno nato spontaneamente, realizzando una sorta di fuga in avanti delle dinamiche economiche rispetto agli orizzonti, anche normativi, già noti e assestati, che, come ancora diremo, ha messo in difficoltà il diritto, incapace di reagire con tempestività.

Non solo: la platea dei prestatori di servizi si è allargata enormemente, estendendosi a non professionisti. Ciò ha determinato ulteriori problemi sotto il profilo del trattamento fiscale da riservare a questi soggetti, oltre che reazioni e irrigidimento da parte degli operatori professionali tradizionali.

Il numero di abitazioni affittate, poi, specie nei centri storici delle città d'arte, è cresciuto in modo notevole, mutando la relazione complessiva degli immobili e del loro uso con il tessuto urbano. Secondo Eurostat, nel 2019 nei Paesi membri dell'UE sono stati effettuati più di 554 milioni di pernottamenti (con una media di circa 1,4 milioni di utenti al giorno) mediante l'utilizzo – cresciuto del 14% tra il 2018 e il 2019 – di piattaforme telematiche come Airbnb, Booking, Expedia Group o Tripadvisor⁵.

Come ulteriore conseguenza, è emersa la necessità di tutelare gli utenti di questi nuovi servizi, non potendosi escludere comportamenti illeciti da parte degli operatori (a tacere poi del tema legato alla protezione dei dati che transitano attraverso le piattaforme di collaborazione).

Posto che tali piattaforme sono spesso gestite da soggetti non residenti nel territorio dello Stato, poi, si è immediatamente profilata la difficoltà per le autorità nazionali di “catturare” l'intero fenomeno (basti pensare al tema del pagamento delle imposte, dell'anticiclaggio e alle criptovalute)⁶.

Infine, non si può tacere l'esistenza di un'ulteriore esigenza rilevante e meritevole di tutela, quella dei lavoratori del settore.

Come si vede, il quadro che viene componendosi è complesso e frammentato, caratterizzato dalla compresenza di numerosi interessi degni di protezione che richiedono e pretendono attenzione, anche in forza dell'intervento del potere pubblico di regolazione dell'esercizio dell'attività privata.

In modo assai significativo, questi svariati interessi sono stati sottolineati dalla risoluzione del 15 giugno 2017 del Parlamento europeo sull'agenda europea per l'economia collaborativa, cit.; l'atto ha richiamato l'urgenza di fissare delle linee guida sulla *sharing economy* (ad oggi non ancora adottate), per affrontare le zone grigie delle diverse normative nazionali che ne frenano la crescita, chiedendo alla Ue di sostenere l'economia collaborativa sviluppatasi online e garantire la concorrenza leale, oltre al rispetto dei diritti dei lavoratori e degli obblighi fiscali.

2. Il dilemma della regolazione e la risposta italiana: impostazione del tema

Si è testé fatto riferimento alla regolazione del settore.

⁵ [Commission \(Eurostat\) publishes first statistics on short-stay accommodation booked via collaborative economy platforms](#). Nonostante la brusca riduzione, anche in Italia, dei ricavi attesi nel settore del turismo e del suo indotto nel 2020-21 a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19, l'implementazione del piano vaccinale, accompagnata da un'iniezione di ingenti risorse finanziarie nell'economia reale (anche grazie all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), rende comunque cautamente ottimisti sulla ripresa del settore.

⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Tassazione dell'economia collaborativa — analisi di possibili politiche fiscali di fronte alla crescita dell'economia collaborativa» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) (2018/C 081/09). Più di recente, si v. il parere del medesimo comitato in ordine a «Tassazione dell'economia collaborativa – gli obblighi di reporting» (supplemento di parere) del 30 giugno 2020. Un complesso contenzioso, ancora non definito, è stato avviato da Airbnb, la quale ha impugnato il provvedimento delle Entrate 132395/2017 del 12 luglio 2017 di attuazione dell'art. 4 (regime fiscale delle locazioni brevi), d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. nella l. 21 giugno 2017, n. 96, perché asseritamente contrario al diritto dell'Unione europea in quanto, tra l'altro, avrebbe posto a carico dei soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare mediante la gestione di portali telematici una serie di obblighi di natura fiscale irragionevoli e sproporzionati.

Invero, come di solito accade a fronte di un fenomeno nuovo, soprattutto se legato ai temi dell'innovazione (il pensiero corre alla vicenda, per certi versi analoga, di Uber)⁷, il potere pubblico, di fronte alla difficile scelta tra assecondare la novità (il che suggerirebbe una regolazione “light”, se non addirittura un'assenza di intervento pubblico) e definire un quadro normativo compiuto, in teoria dovrebbe porsi almeno il problema di introdurre norme volte a tutelare gli interessi più rilevanti, in pratica spesso non riesce a organizzare una risposta tempestiva e adeguata.

D'altro canto, si tratta di effettuare scelte non facili: sullo sfondo si coglie infatti il tradizionale motivo della contrapposizione tra liberismo estremo, che vede nel fallimento del mercato il solo presupposto per un intervento pubblico, e visioni maggiormente favorevoli a una più intensa presenza del pubblico, potendosi poi ulteriormente discutere se l'intervento pubblico debba assumere le forme del tradizionale *command and control* o assestarsi sulla soglia del *market based tools*, ovvero ancora dovendosi ricercare un *mix* accettabile tra questi modelli.

Alcune indicazioni di fondo, almeno a livello teorico, possono essere peraltro fornite.

Intanto, se il mondo della *sharing economy* è frammentato e non unitario, potrebbe essere opportuno elaborare risposte giuridiche e regolatorie differenziate⁸.

In secondo luogo, bisogna sempre considerare che norme troppo restrittive rischiano non solo di frenare e ostacolare l'innovazione e l'attività imprenditoriale (introducendo oneri e vincoli spesso gravosi per operatori che, spesso, non sono professionisti nel settore), ma anche di aprire la via all'elusione delle regole (e, nel settore fiscale, all'evasione).

Infine, per venire a un terreno maggiormente giuridico, alcune indicazioni essenziali si possono ricavare dalla disciplina europea, che traccia un limite non valicabile: gli oneri imposti debbono essere ragionevoli e proporzionati (sulla questione, *amplius*, par. 4).

In questo scenario, anche in Italia sono fiorite le prime reazioni e intervenute le prime discipline normative.

Quanto al primo profilo, non sono mancate accuse di concorrenza sleale rivolte dagli “operatori tradizionali” ai nuovi soggetti.

In ordine al secondo tema (che più interessa il diritto amministrativo), come si dirà meglio *infra*, il legislatore nazionale, anche alla luce dei limiti derivanti dal contesto costituzionale, ha introdotto una disciplina minima, mentre talune leggi regionali sono intervenute generalmente per ricomprendere le abitazioni in affitto tra le strutture ricettive, sottoponendo la relativa attività a un “regime amministrativo”.

Al riguardo è necessario intanto premettere un sintetico riferimento al quadro delle competenze. La riforma costituzionale del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001) ha attratto il turismo nell'ambito delle materie “residuali” spettanti alle Regioni (art. 117, comma 4), in riferimento alle quali non sussiste più il limite del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Invero, il legislatore statale ha continuato a legiferare, intervenendo in materie affidate alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che esibiscono profili di connessione con la materia del turismo: basti qui fare cenno alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché (in tal caso si tratta di competenza concorrente) al governo del territorio.

Più in generale, secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale, allorché molteplici competenze siano legate in un nodo inestricabile, sicché non è possibile identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo, deve trovare applicazione il principio generale, per cui non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti

⁷ Su cui v. E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, *passim*.

⁸ Per uno spunto, v. Comitato economico e sociale europeo, parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) cit., punto 1.5: «La sfida, pertanto, consiste nel distinguere tra le diverse modalità dell'economia collaborativa e nel proporre approcci normativi differenziati, privilegiando le iniziative digitali basate su una governance democratica, solidale e inclusiva, con carattere di innovazione sociale, fatto che comporta la necessità di informare i consumatori in merito ai loro valori identitari e ai loro metodi di organizzazione e gestione. A tale riguardo, il CESE raccomanda di eseguire una ricerca qualitativa sulla rete di relazioni stabilite dai suoi soggetti nell'ambito stesso dell'economia collaborativa».

tra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa»⁹.

3. Il quadro normativo italiano

In materia di classificazione e standards delle strutture ricettive, il d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79 (c.d. codice del turismo, tra l'altro emanato per dare attuazione alla direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, e ai contratti di rivendita e di scambio), prima del boom della *sharing economy*, aveva provveduto al riordino della disciplina¹⁰, distinguendo all'art. 8 tra strutture ricettive alberghiere e paralberghiere; strutture ricettive extra-alberghiere; strutture ricettive all'aperto; strutture ricettive di mero supporto. Tra quelle extra-alberghiere compaiono, ad esempio, gli esercizi di affittacamere, le attività ricettive a conduzione familiare (*bed and breakfast*), le case per ferie e le unità abitative ammobiliate ad uso turistico.

La Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato incostituzionale (anche) questa parte di codice¹¹ per eccesso di delega¹², statuendo che il decreto non poteva disciplinare *ex novo* i rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", che, qualificandosi come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, nel caso mancante.

In questo scenario, con specifico riferimento all'affitto di alloggi, la normativa di riferimento è oggi costituita dalle fonti regionali.

⁹ [Corte cost. sent. 14 gennaio 2016, n. 1](#): la Corte era chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale di una norma statale (d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla l. n. 164 del 2014) che si occupa di *condhotel*, definiti come «gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati». Il decreto legge demanda la determinazione delle «condizioni di esercizio dei *condhotels*» a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, e prevede che il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri stabilisca i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi alberghieri esistenti, prescrivendo alle Regioni e alle Province autonome di adeguare i propri ordinamenti a quanto disposto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la disciplina perché prevede il coinvolgimento di regioni, province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la conferenza unificata. V. altresì [Corte cost. sent. 11 febbraio 2016, n. 21](#), con riferimento a una legge statale che qualifica i Marina Resort (e cioè quelle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato) come strutture ricettive all'aria aperta. La Corte ha in questo caso dichiarato l'illegittimità della disciplina perché, demandando esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i Marina Resort come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, viola il principio di leale collaborazione («una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti»). Sulla competenza regionale in materia di turismo, in generale, v. ancora [Corte cost. sentt. 18 giugno 2014, n. 178](#), [14 febbraio 2013, n. 18](#); [19 luglio 2012, n. 192](#), e [6 luglio 2012, n. 171](#).

¹⁰ In precedenza, la l. n. 217/1983 non accennava a strutture extra-alberghiere. La l. n. 135/2001 aveva poi ampliato la nozione di impresa turistica, includendovi anche tutte quelle imprese la cui attività «concorre alla formazione dell'offerta turistica ovvero è finalizzata a soddisfare i bisogni del turista».

¹¹ [Corte cost., sent. 5 aprile 2012, n. 80](#).

¹² L'oggetto della delega conferita dalla l. 28 novembre 2005 era circoscritto al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie,

Secondo il modello del *command and control*¹³, queste disposizioni hanno sottoposto l'attività privata a un regime amministrativo tendenzialmente leggero (normalmente richiedendo, quale titolo abilitativo per svolgere l'attività medesima, la Scia), contemplando doveri, controlli e sanzioni. Norme derogatorie sono normalmente (ma non sempre) dettate per le locazioni a uso turistico¹⁴, mentre negli ultimi anni iniziano a fiorire disposizioni specifiche relative alle piattaforme telematiche (fulcro centrale della *sharing economy*) soprattutto per monitorare il fenomeno non soltanto a fini statistici ma anche fiscali e di tutela dell'utenza.

In particolare, si riporta l'esperienza di sei regioni.

La l.r. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13 («Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere»¹⁵), definisce come case e appartamenti vacanze (CAV) le unità abitative di civile abitazione, arredate e dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, date in uso a turisti, senza la somministrazione di alimenti e bevande né l'offerta di servizi centralizzati di tipo alberghiero¹⁶. La legge, che prevede in generale il meccanismo della segnalazione certificata di inizio attività, si occupa anche di locazioni turistiche, per le quali si delinea un regime semplificato, basato sulla trasmissione al comune sul cui territorio insiste l'unità abitativa privata, «ai fini di rilevanza statistica», di apposito modello informativo sull'unità, imponendo comunque la riscossione dell'imposta di soggiorno, la comunicazione giornaliera degli ospiti e la trasmissione mensile dei dati sul movimento dei flussi turistici¹⁷. Le locazioni turistiche stipulate mediante soggetti che gestiscono portali telematici mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare assolvono agli adempimenti fiscali in materia vigenti, ivi compresi la riscossione e la trasmissione dell'imposta di soggiorno¹⁸. La legge rinvia poi a un regolamento per la definizione delle norme di attuazione e prevede un articolato sistema di vigilanza e di sanzioni¹⁹.

La l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27 («Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo»), molto articolata ed organica, all'art. 18 classifica le strutture ricettive, contemplando anche quelle non alberghiere (comprese le case per ferie e quelle per vacanze²⁰) e, all'art. 38, prevede che l'attività relativa a case e appartamenti per vacanze possa essere svolta a

¹³ Invero, la l. regionale Piemonte n. 13/2017 (v. *infra*) stabilisce all'art. 19 che la Giunta regionale, nell'ambito degli strumenti di programmazione adottati in base alla normativa comunitaria, nazionale e regionale, realizza azioni di sostegno, sviluppo e promozione dell'offerta turistica del comparto ricettivo extralberghiero.

¹⁴ Rispetto alle quali, tra l'altro, è stata di recente istituita la banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (l'art. 13-*quater*, d.l. 34/2019, conv. nella l. 58/2019), destinata a raccogliere e ordinare le informazioni trasmesse dalle Regioni e dalle Province autonome inerenti le strutture medesime.

¹⁵ Il campo di applicazione della legge è così definito dall'art. 2: «Rientrano nell'ambito di applicazione della presente legge le attività turistico-ricettive gestite, in forma imprenditoriale o non imprenditoriale, per l'offerta al pubblico di servizi per l'ospitalità temporanea, compresa, ove prevista, la preparazione e la somministrazione di alimenti e bevande, all'interno delle seguenti strutture ricettive extralberghiere: a) esercizi di affittacamere e locande; b) bed and breakfast; c) case ed appartamenti vacanze e residence; d) residenze di campagna; e) case per ferie; f) ostelli».

¹⁶ Ai sensi dell'art. 6, c. 2, l.r. 13/2017, le case ed appartamenti vacanze: «a) quando sono gestiti in forma imprenditoriale diretta, i proprietari, siano essi imprenditori turistici, singoli o associati, o facenti parte di un consorzio o di una cooperativa turistica, gestiscono direttamente una o più case o appartamenti; b) quando sono gestiti in forma imprenditoriale indiretta, i proprietari danno in gestione le case o gli appartamenti ... ad imprenditori singoli o associati, o ad agenzie immobiliari, ad intermediari immobiliari, a società di gestione immobiliare, anche turistica, o a società facenti parte di consorzi o cooperative che operano nel settore turistico, mediante stipula di apposita convenzione ...».

¹⁷ Art. 5, commi 1-6, l. r. 13/2017. Il Comune, ricevuto il modello informativo, al fine di identificare l'immobile oggetto di locazione e di fornire una corretta informazione all'utenza, assegna al medesimo un codice identificativo di riconoscimento (CIR). Gli immobili destinati alla locazione turistica devono essere riconoscibili con certezza da parte del soggetto locatore in caso di promozione pubblicitaria, anche su portali telematici, rendendo ben visibile il CIR assegnato (art. 14, c. 2, Regolamento regionale 4/2018 e Allegato A alla DGR 27 maggio 2019, n. 16-9068).

¹⁸ Art. 5, comma 7, l. r. 13/2017.

¹⁹ Cfr. Regolamento regionale n. 4 dell'8 giugno 2018 recante «Caratteristiche e modalità di gestione delle strutture ricettive extralberghiere, requisiti tecnico-edilizi ed igienico-sanitari occorrenti al loro funzionamento, nonché adempimenti per le locazioni turistiche (Articolo 18 della l. regionale 3 agosto 2017 n. 13)».

²⁰ Ai sensi dell'art. 26, le case e gli appartamenti per vacanze possono essere gestiti: a) in forma imprenditoriale; b) in forma non imprenditoriale, da coloro che hanno la disponibilità fino a un massimo di tre unità abitative e svolgono l'attività in maniera non continuativa, osservando a tal fine un periodo di interruzione dell'attività non inferiore a novanta giorni all'anno, anche non continuativi.

seguito di preventiva comunicazione al comune competente per territorio²¹, mentre il regime generale per le altre strutture ricettive non alberghiere è quello della Scia.

Le strutture sono tenute, oltre al rispetto delle vigenti normative in materia fiscale e di sicurezza previste dalla normativa statale vigente, alla comunicazione dei flussi turistici e all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza. Inoltre, al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, a partire dal 1° settembre 2018²² è stato istituito l'obbligo di indicare, nell'ambito dell'attività di promozione con qualunque mezzo dell'offerta delle case e appartamenti per vacanze (compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche²³) il Codice identificativo di riferimento (CIR)²⁴ per ogni singola unità ricettiva²⁵. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività in questione, pubblicano il CIR sugli strumenti promozionali utilizzati. Per le case e appartamenti per vacanze non è richiesto il cambio di destinazione d'uso per l'esercizio dell'attività e le strutture mantengono la destinazione urbanistica residenziale. I titolari sono però tenuti a stipulare una polizza assicurativa per i rischi derivanti dalla responsabilità civile. Anche la disciplina lombarda prevede un articolato sistema di vigilanza e di sanzioni, nonché iniziative di sostegno a favore dell'innovazione e della digitalizzazione. Spetta infine alla Giunta dettare le norme attuative (indicando, ad esempio, i servizi, gli standard qualitativi e le dotazioni minime obbligatorie)²⁶.

La l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11 («Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto»), anch'essa molto organica e articolata, all'art. 27 disciplina le strutture ricettive complementari (sono le strutture ricettive aperte al pubblico, a gestione unitaria, situate in un edificio con spazi e servizi offerti al turista diversi rispetto a quelli delle strutture ricettive alberghiere), riconducendo a questa categoria anche gli alloggi turistici e le case per le vacanze. Ai sensi dell'art. 27-*bis*, coloro che intendono locare gli alloggi per finalità turistiche sono tenuti a comunicare telematicamente alla Giunta regionale il periodo di locazione (e il numero di camere e posti letto) dell'alloggio, nonché gli arrivi e le presenze turistiche (per provenienza). Come in Lombardia, anche in Veneto è previsto il rilascio di un codice identificativo, da utilizzarsi per pubblicizzare, anche su piattaforme digitali o siti internet di prenotazione ricettiva, l'alloggio oggetto di locazione turistica. L'attività ricettiva è soggetta a Scia²⁷ e la legge, al solito, prevede un articolato sistema di vigilanza e di controllo²⁸.

²¹ Secondo il modello approvato con decreto dirigenziale n. 4275 del 16 maggio 2016.

²² Per effetto dell'entrata in vigore della l. r. Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7.

²³ [Corte cost. sent. n. 84/2019](#), dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1, lett. a)-c) della l.r. Lombardia n. 7/2018 sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost., ha statuito che: «Il legislatore regionale lombardo – nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica – ha infatti inteso creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche. Le disposizioni censurate pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato». Inoltre, «tale adempimento va effettuato una sola volta e pertanto non può dirsi eccessivamente gravoso, né eccessivamente gravoso è l'obbligo di indicare il CIR nei siti web o nelle altre forme di pubblicità tradizionali, non comportando alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori».

²⁴ Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato dal Comune ove è ubicato l'immobile al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui all'art. 38, comma 1, l. r. 27/2015.

²⁵ Cfr. art. 38, commi 8-*bis* e 8-*ter*, l. r. n. 27/2015, nonché la delibera della Giunta regionale lombarda, n. 280 del 28 giugno 2018.

²⁶ La Giunta regionale ha, tra l'altro, approvato il regolamento regionale 5 agosto 2016, n. 7 («Definizione dei servizi, degli standard qualitativi e delle dotazioni minime obbligatorie degli ostelli per la gioventù, delle case e appartamenti per vacanze, delle foresterie lombarde, delle locande e dei *bed and breakfast* e requisiti strutturali ed igienico - sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici in attuazione dell'art. 37 della l. regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo)»).

²⁷ Art. 33, l. r. Veneto n. 11/2013.

²⁸ V., in part., art. 35, l. r. Veneto n. 11/2013.

La l. r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16 («Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità») prevede quattro tipologie di strutture ricettive, tra cui quelle extralberghiere (case per ferie, ostelli, rifugi alpini, rifugi escursionistici, affittacamere, case e appartamenti per vacanza gestiti in forma di impresa). Rientrano, invece, nelle «altre tipologie ricettive» gli appartamenti ammobiliati per uso turistico dati in locazione in numero non superiore a tre, nel corso di una più stagioni turistiche, con contratti aventi validità non superiore a sei mesi consecutivi, senza la fornitura di servizi aggiuntivi e sempre che l'attività non sia organizzata in forma di impresa.

Mentre l'avvio delle attività ricettive nelle strutture extralberghiere è soggetto a Scia²⁹, per le locazioni turistiche è sufficiente una comunicazione al Comune da effettuare, di norma, entro il 31 marzo nelle località a turismo estivo, entro il 31 ottobre in quelle a turismo invernale ed entro il 31 gennaio nelle restanti località³⁰. Anche in Emilia-Romagna è stato di recente introdotto il Codice identificativo di riferimento (CIR) per le attività promozionali relative ad affittacamere, case e appartamenti per vacanza e locazioni turistiche³¹. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività in questione pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati³².

La l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13 («Organizzazione del sistema turistico laziale ...») distingue le strutture ricettive in alberghiere, extra-alberghiere e all'aria aperta. Sono extra-alberghiere «le strutture ricettive attrezzate per il soggiorno a fini turistici di persone singole o gruppi, organizzate e gestite da persone fisiche, società, enti pubblici o privati senza scopo di lucro, da enti religiosi, da associazioni per il conseguimento di finalità ricreative, assistenziali, sociali, culturali, religiose o sportive, nonché da enti pubblici o privati per il soggiorno dei propri dipendenti»³³. La disciplina relativa all'individuazione e alle caratteristiche delle singole strutture (affittacamere, ostelli per la gioventù, hostel o ostelli, case e appartamenti per vacanze, case per ferie, bed & breakfast, country house o residenze di campagna, rifugi montani, rifugi escursionistici, case del camminatore) e degli alloggi a uso turistico³⁴ è rimessa al Regolamento regionale 7 agosto 2015, n. 8.

Analogamente ad altre Regioni, lo svolgimento dell'attività ricettiva extra-alberghiera è subordinato alla presentazione della Scia, mentre i gestori degli alloggi per uso turistico, fermo restando quanto previsto dalle norme in materia di pubblica sicurezza, sono tenuti a comunicare al Comune competente l'avvio dell'attività utilizzando un'apposita modulistica, che trasmettono per via telematica all'Agenzia regionale del Turismo unitamente ai dati sugli arrivi e sulle presenze turistiche a fini statistici.

Più tradizionale l'impostazione seguita dalla l. r. Calabria 7 agosto 2018, n. 34 («Norme sulla classificazione delle strutture ricettive extralberghiere»): ai sensi dell'art. 4, sono case e appartamenti le strutture ricettive che forniscono alloggio, per diverse finalità (vacanza, business, turismo sanitario, ecc.) ed eventualmente servizi complementari presso unità immobiliari di civile abitazione, composte da uno o più locali arredati, dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, collocati in un unico complesso o in più complessi immobiliari all'interno dello stesso territorio comunale. L'attività può essere svolta soltanto a seguito di presentazione di Scia, mentre i gestori debbono comunicare, a fini statistici, il movimento degli ospiti, in arrivo o in partenza, registrato il mese precedente e fornire all'autorità di pubblica sicurezza ogni comunicazione relativa alle persone alloggiate, secondo la normativa vigente. La legge attribuisce e regola i poteri di vigilanza e di controllo. Anche in questo caso, si rinviene una norma speciale sugli appartamenti ammobiliati a uso turistico (art. 19): «non sono soggetti alla disciplina dell'esercizio delle case o appartamenti per vacanza i proprietari o usufruttuari che danno in locazione a turisti case e appartamenti in numero non superiore a tre, nel

²⁹ Art. 18, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004.

³⁰ Art. 12, comma 2, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004. Specifiche sanzioni pecuniarie (v. art. 36 ss.) sono previste in caso di violazione delle norme sulla Scia o di mancato invio di comunicazioni al Comune.

³¹ Cfr. Art. 35-bis, commi 1-2, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004, in vigore dal 31 luglio 2019.

³² Cfr. Art. 35-bis, comma 3, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004.

³³ Art. 23, c. 3, l.r. 13/2007.

³⁴ Ai sensi del Regolamento in esame, per «alloggi per uso turistico» si intende l'offerta in maniera occasionale e in forma non imprenditoriale e nel rispetto della normativa vigente, anche mediante piattaforme elettroniche gestite da terzi, di «altre forme di ospitalità in appartamenti privati regolarmente detenuti e locati a fini turistici».

corso di una o più stagioni turistiche, con contratti aventi validità non superiore ai sei mesi consecutivi, senza la fornitura di servizi aggiuntivi e a condizione che l'attività non sia organizzata sotto forma di impresa». Coloro che intendono dare alloggio a turisti ne danno però comunicazione al comune in cui è ubicato l'immobile entro il 31 marzo, nelle località a vocazione turistico-balneare, ed entro il 31 ottobre nelle restanti località. In ogni caso tale comunicazione è inviata almeno una settimana prima dell'arrivo degli ospiti in relazione alla prima locazione. I soggetti sono tenuti agli obblighi di comunicazione per finalità statistiche e sono tenuti all'osservanza della normativa in materia di pubblica sicurezza.

Ciò detto sul piano delle discipline regionale prese a riferimento, sul fronte della programmazione giova fare riferimento al Piano strategico del turismo 2017-2022 approvato dal Consiglio dei Ministri contenente appunto la programmazione in materia di economia del turismo.

Tale atto sottolinea la necessità di definire una disciplina unica nazionale sulle attività di “*sharing*”, professioni turistiche, intermediazione, demanio e imposta di soggiorno, invocando «l'adeguamento normativo per regolamentare i nuovi modelli di business favoriti dalla digitalizzazione e dalla *sharing economy*, anche al fine di favorire l'emersione fiscale e contributiva; un più efficace contrasto nei confronti degli abusi di posizione dominante; l'introduzione di un regime fiscale che incentivi gli interventi di ammodernamento; gli investimenti digitali e materiali; la fusione di piccole imprese nel settore turistico».

In particolare, si afferma che «in materia di *sharing economy*, in assenza di una normativa UE specifica per il turismo, appare indispensabile e prioritario giungere a un'armonizzazione a livello nazionale delle norme regionali nel settore extra-alberghiero, che spesso disciplinano in modo differente fenomeni simili e a una regolamentazione unitaria della intermediazione online, al fine di tutelare il consumatore, arginare la concorrenza sleale e l'evasione/elusione fiscale e assicurare maggiore sicurezza».

Il Piano suggerisce di addivenire all'approvazione di una Legge Quadro statale in materia di professioni turistiche che agevoli la creazione/formazione di nuove figure professionali adeguate (dalle competenze legate al web e ai social *network/media*, alla conoscenza delle lingue, in particolare dei Paesi emergenti, al *revenue/pricing management*).

Non sono infine mancate proposte di legge (“settoriali” sull'*home restaurant* oppure *omnibus* sull'economia collaborativa, il cosiddetto *sharing economy act*), che non sono però sfociate nell'approvazione formale da parte del Parlamento.

4. Il tema di fondo: la liberalizzazione e le sue esigenze

È però opportuno ritornare al tema del regime amministrativo introdotto dalle leggi regionali e, cioè, all'intensità della “barriera” di accesso al mercato delle locazioni per uso turistico così delineato e sulla ragionevolezza dello stesso.

In alcuni casi, si è assistito alla definizione di regole limitative dell'attività extra-alberghiera (determinando così un vantaggio per quella alberghiera), in forza dell'inasprimento dei requisiti richiesti per il suo esercizio. Si tratta, in particolare, della previsione di vincoli di natura dimensionale e temporale.

Con tutta evidenza, vengono qui in rilievo i principi di libera concorrenza e i correlati valori di parità di trattamento e non discriminazione.

Va premesso che la c.d. Direttiva servizi (2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006) definisce i prestatori di servizi come qualsiasi persona fisica o giuridica che offre qualsiasi attività economica a titolo autonomo, fornita normalmente dietro retribuzione: la disposizione non impone né una certa frequenza nello svolgimento dell'attività, né che il prestatore agisca necessariamente in qualità di “professionista”.

La già citata agenda europea per l'economia collaborativa del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final, al riguardo, chiarisce che «la normativa dell'UE non stabilisce esplicitamente in quale momento un pari diventa un prestatore di servizi professionali nell'economia collaborativa. Gli Stati membri

adottano criteri diversi per distinguere tra i servizi professionali e i servizi tra pari. Alcuni Stati membri definiscono come servizi professionali i servizi forniti dietro retribuzione, mentre i servizi tra pari si basano sul semplice rimborso dei costi sostenuti dal prestatore di servizi. Altri Stati membri operano questa distinzione utilizzando delle soglie. Tali soglie sono spesso determinate su base settoriale, tenendo conto del livello di reddito generato o della regolarità con cui si fornisce il servizio. Al di sotto di tali soglie, i prestatori di servizi sono di solito soggetti a requisiti meno restrittivi. Le soglie, stabilite in modo ragionevole, possono rappresentare un criterio utile e possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro a beneficio dei prestatori di servizi non professionali»³⁵.

Emerge dunque che il principio cardine che deve essere rispettato è quello di proporzionalità/ragionevolezza.

Pure la risoluzione 15 giugno 2017 del Parlamento europeo sull'agenda europea per l'economia collaborativa, cit., evidenzia che «i requisiti di accesso al mercato per le piattaforme collaborative e i prestatori di servizi devono essere necessari, giustificati e proporzionati, come previsto dai trattati e dal diritto secondario, nonché semplici e chiari»; sottolinea che tale «valutazione dovrebbe considerare se i servizi siano prestati da professionisti oppure da privati, subordinando i fornitori tra «pari» (*peer-to-peer*) a requisiti giuridici meno restrittivi, nonché garantire al tempo stesso standard di qualità e un elevato livello di protezione dei consumatori e tenere conto delle differenze settoriali».

Ciò chiarito in generale, è di interesse richiamare, in particolare, quanto accaduto in Italia nella Regione Lazio, anche perché la vicenda si è soprattutto sviluppata sul piano della concorrenza e della liberalizzazione.

Con regolamento 7 agosto 2015, n. 8, recante la nuova disciplina delle strutture ricettive extra-alberghiere, sono stati previsti periodi di chiusura obbligatoria per le strutture gestite in forma non imprenditoriale, consentendo tra l'altro al Comune di imporre chiusure ulteriori solo per le strutture non imprenditoriali, e vincoli dimensionali delle strutture in termini di metratura minima obbligatoria di alcuni spazi. Per altro verso, si è stabilito che Roma Capitale può individuare zone del proprio territorio da destinare all'apertura di ostelli per evitare un'eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane.

Utilizzando il potere, conferito dalla legge (21-bis, l. 287/1990), di proporre direttamente ricorso dinanzi al Giudice amministrativo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (appunto a tutela della concorrenza) ha impugnato siffatto regolamento, deducendo il contrasto, tra l'altro, con la disciplina sulla liberalizzazione delle attività economiche e sulla riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese (art. 3, co. 7, del d.l. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011).

Il Tar Lazio, sez. I-ter, 13 giugno 2016 n. 6755, ha accolto il ricorso, rimarcando che due sono i principi rilevanti in materia: quello secondo il quale deve essere ritenuto permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge (in alcuni casi specifici: vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, obblighi internazionali e il contrasto con i principi fondamentali della Costituzione ecc.); quello in forza del quale l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, in quanto espressione della libertà di iniziativa economica, non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie e tali limitazioni, per risultare legittime, devono comunque risultare giustificate da motivi imperativi d'interesse generale.

La distinzione di regime in ragione del carattere imprenditoriale o non imprenditoriale dell'attività è stata dunque ritenuta irragionevole, come non giustificato, più in generale, è stato ritenuto il regime che limita l'accesso all'attività ricettiva extra-alberghiera.

Non si può, tuttavia, trascurare l'emersione di un'esigenza sempre più crescente specialmente nelle grandi metropoli e che potrebbe condizionare la piena liberalizzazione delle locazioni brevi a scopo turistico soprattutto mediante l'uso di portali telematici: si tratta, in particolare, della drastica

³⁵ Continua l'Agenda: «Ai fini della regolamentazione delle attività in questione, i privati che offrono servizi attraverso piattaforme di collaborazione su base occasionale e tra pari (*peer-to-peer*) non dovrebbero essere automaticamente considerati come prestatori di servizi professionali. La definizione di soglie (eventualmente settoriali) al di sotto delle quali un'attività economica si qualifica come non professionale e tra pari può rappresentare un approccio adeguato».

riduzione di offerta di alloggi per locazioni di media o lunga durata (e del contestuale aumento dei canoni) a fronte del massiccio ricorso a locazioni brevi a danno, soprattutto, dei lavoratori residenti³⁶.

La questione è stata oggetto di una recente decisione della Corte di giustizia dell'UE³⁷ che ha reputato compatibile con i principi stabiliti dalla direttiva 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno) una norma francese che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, ha sottoposto talune locazioni, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, a un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui i canoni di locazione risultano particolarmente elevati. Siffatto regime autorizzatorio, in particolare, sarebbe sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale (vale a dire la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione), sia proporzionato all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non avrebbe potuto essere conseguito tramite una misura meno restrittiva (quale, ad esempio, un controllo *ex post* sull'attività economica).

5. L'impatto sull'uso del territorio

Si è fatto fin qui cenno soprattutto alla questione della ragionevolezza del regime amministrativo alla luce dell'esigenza di proteggere la concorrenza.

Non va però taciuto che il fenomeno della *sharing economy* nel settore ricettivo extra-alberghiero impatta anche su un altro importante interesse pubblico, quello alla corretta gestione del territorio.

La vicenda richiamata al paragrafo precedente, d'altro canto, mostra che anche la pianificazione urbanistica – come anticipato, in quel caso si trattava del potere di individuare zone da destinare all'apertura di ostelli per evitare un'eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane – può essere uno strumento per condizionare l'attività ricettiva³⁸.

Vengono poi in rilievo temi emersi più di recente, quali la rigenerazione urbana e il recupero delle periferie: al fine di potere sfruttare al meglio gli immobili, infatti, spesso si interviene sull'uso del territorio³⁹.

Al riguardo, una riflessione di massima che può essere svolta attiene al fatto che la diffusione della *sharing economy* rischia di alimentare fenomeni di intervento individuale, piuttosto che azioni di carattere organico.

Un altro problema è quello della c.d. *gentrification*⁴⁰ e, cioè, dell'alterazione del mercato immobiliare residenziale e, soprattutto, di perdita delle identità locali (il termine deriva da *gentry*, parola che indica la piccola nobiltà inglese), anche per la crescente emersione di fenomeni di *overtourism* (basti pensare, al riguardo, al noto caso dei tornelli installati a Venezia per regolare i flussi turistici): il quartiere smarrisce le proprie caratteristiche originarie.

Questo rischio potrebbe essere alla base di una forma diversa di reazione rispetto al modello di cui si discute, questa volta alimentata non già da operatori alberghieri "concorrenti", bensì dai residenti, i quali rivendicano il diritto al mantenimento dei caratteri identitari del patrimonio urbano a fronte di fenomeni di omologazione turistica (si pensi all'esaltazione dei profili più commerciali e banali dei quartieri al fine di attirare clienti e alla perdita di identità degli appartamenti privati, che tendono a

³⁶ Nel parere del Comitato europeo delle regioni dal titolo «Un quadro europeo per le risposte normative all'economia collaborativa (2020/C 79/08), si afferma testualmente che il Comitato «deplora inoltre profondamente il fenomeno di esclusione dal mercato immobiliare dei residenti locali che si verifica oggi in diverse grandi città, per via dell'aumento dei prezzi degli immobili dovuto al fatto che un gran numero di unità abitative è riservato alla locazione a breve termine a turisti tramite piattaforme online».

³⁷ CGUE, 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments SCI e HX contro Procureur général près la cour d'appel de Paris e Ville de Paris*.

³⁸ Sui regolamenti comunali "conformativi" di situazioni giuridiche soggettive, ricco di spunti ed elementi di riflessione è lo studio di M.C. ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, 2012, *passim*.

³⁹ In argomento, v. M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA, *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, *passim*.

⁴⁰ Dobbiamo alla Prof. Annalisa Giusti l'indicazione del problema e la messa a disposizione di materiale legato a un progetto di ricerca predisposto dall'Università di Perugia.

una forma diversa, ma egualmente significativa, di omologazione) e di globalizzazione estetica e culturale⁴¹.

6. L'impatto sui (e il riflesso di) modelli culturali e sociali

Tenendo conto delle indicazioni fornite *supra*, par. 2, è ora possibile tentare di svolgere qualche riflessione conclusiva.

Si è visto che, in Italia, l'intervento pubblico relativamente al fenomeno qui in esame ha utilizzato le leve della disciplina turistica, urbanistica e fiscale (in quest'ultimo caso, soprattutto per fare cassa)⁴².

Ciò è avvenuto non senza difficoltà, dovute sia a fattori di contesto (il tema del riparto di competenze), sia al fatto che la liberalizzazione è stata realizzata in modo talora timido, spesso inasprendo irragionevolmente i requisiti solo per gli operatori di questo ambito di mercato.

Circa la questione fiscale, poi, deve essere rimarcata la rilevanza essenziale che, all'interno della *sharing economy* nel settore c.d. extra-alberghiero, assumono internet e i portali che, oltre a mettere in connessione domanda e offerta, consentendo anche di tracciare le transazioni.

In questo contesto, come visto, l'amministrazione pubblica può "sfruttare" l'esistenza dei siti, chiedendo ai gestori degli stessi di assumere le funzioni di sostituto d'imposta, recuperando pienamente il settore all'imposizione fiscale⁴³.

Si è più in generale al cospetto di un fenomeno che può essere inquadrato alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale: l'amministrazione può usare le forze che si coagulano spontaneamente nell'economia per raggiungere i suoi scopi (la tassazione, la liberalizzazione e l'apertura del mercato), attraverso una regolazione flessibile e adattativa.

Si è accennato all'importanza delle tecnologie.

Attraverso lo *smartphone* una platea sempre più elevata di persone può scegliere prodotti e servizi e poi valutarli⁴⁴.

Ciò pone in luce anche un ulteriore lato del problema, che coinvolge, in modo diverso, il potere pubblico.

Guardando alla *sharing economy* nel settore della ricettività extra-alberghiera, cioè, si colgono con estrema chiarezza alcuni caratteri che esibisce l'emersione di un nuovo modello di consumo e di condivisione.

⁴¹ V. BERNARDI M., *The impact of AirBnB on our cities: Gentrification and 'disneyfication' 2.0*, in [Labgovcity](#).

⁴² Va altresì rilevato il difficile riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni per disciplinare il fenomeno nella sua interezza: quella regionale in materia di turismo extra-alberghiero e governo del territorio, nonché quella statale in materia di tutela della concorrenza, pubblica sicurezza, tributi, ordinamento civile.

⁴³ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Tassazione dell'economia collaborativa — analisi di possibili politiche fiscali di fronte alla crescita dell'economia collaborativa» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) (2018/C 081/09). Più di recente, si v. il parere del medesimo comitato in ordine a «Tassazione dell'economia collaborativa – gli obblighi di reporting» (supplemento di parere) del 30 giugno 2020. V., da ultimo, la Direttiva 2021/514/UE del Consiglio del 22 marzo 2021 recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, che estende l'obbligo della comunicazione di dati fiscali anche alle transazioni di beni e servizi che vengono offerti attraverso le piattaforme telematiche.

⁴⁴ V. Comitato economico e sociale europeo, parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) cit., «2.1. La cultura sociale, i modelli di consumo e le modalità di soddisfacimento dei bisogni dei consumatori stanno attraversando un processo di profonda trasformazione, di revisione e razionalizzazione dei consumi in una prospettiva più inclusiva, in cui i fattori di prezzo si intrecciano con l'impatto ambientale e l'impronta sociale dei prodotti e dei servizi, il tutto pervaso dall'effetto dirompente di Internet e delle reti sociali.

2.2. Il possesso di beni per uso personale, il denaro contante e il lavoro dipendente a tempo indeterminato in situ saranno progressivamente sostituiti da scambi virtuali, accesso condiviso, denaro digitale e una maggiore flessibilità della manodopera.

2.3. Nella transizione verso nuove forme di produzione e consumo, taluni settori dell'attività economica sono stati spazzati da un poderoso tsunami provocato dalla comparsa di nuovi attori, alcuni dei quali sono motivati da una volontà di cooperazione e dall'impegno per la comunità, altri semplicemente dall'opportunità di fare affari (non sempre rispettando la parità di condizioni)».

Si assiste non solo all'atomizzazione e alla frammentazione della platea dei consumatori, ma anche a una sorta di nuova forma di "autogestione" del mercato, in cui la qualità del servizio viene garantita non tanto dalla regolazione amministrativa, ma dal sistema delle recensioni espresse dalla "comunità".

Ci si può domandare se ciò comporti un miglioramento della tutela dell'utente, anche se deve aggiungersi (per citare ancora le parole dell'agenda europea per l'economia collaborativa) che «la normativa dell'UE in materia di consumatori e di marketing è stata tradizionalmente concepita per disciplinare transazioni in cui vi è una parte più debole che va tutelata (generalmente il consumatore). L'economia collaborativa confonde tuttavia la linea di distinzione tra consumatori e imprese dal momento che implica un rapporto multilaterale che può comprendere transazioni tra imprese, tra impresa e consumatore, tra consumatore e impresa e tra consumatori. In tali rapporti non è sempre chiaro chi sia la parte più debole da tutelare».

Soprattutto, anche riprendendo alcuni degli spunti emersi nel corso del paragrafo precedente, ci si deve chiedere se la visione dominante che in tal modo si impone non sia forse quella di un contesto che offre possibilità innumerevoli alle persone che sono *smart* e in grado di condividere⁴⁵, escludendo invece le altre che non vogliono fruire di quelle possibilità o che ne subiscono gli effetti negativi (si pensi ai residenti).

Tutto ciò porta a rivalutare un ruolo essenziale del potere pubblico, quello, cioè, di farsi carico degli interessi di tutti, quasi per attenuare gli eccessi dell'approccio della *sharing economy*.

Si tratta di esperienze che, pur rilevanti e utili, non dovrebbero risultare forzatamente totalizzanti.

Il richiamo alla necessità di assicurare i principi della sostenibilità (anche ambientale e urbana) e la finalizzazione costante dell'attività pubblica alla garanzia dello sviluppo della persona umana potrebbero condurre a una rivalutazione del ruolo degli enti, soprattutto di quelli territoriali.

Senza trascurare i principi di non discriminazione e l'obiettivo di liberalizzazione delle attività economiche, essi sono chiamati a vigilare affinché le iniziative fondate sulla condivisione (nella misura in cui generino "esternalità") non comportino un'alterazione insostenibile dell'equilibrio del territorio e non pregiudichino la "persona umana" in tutte le sue valenze.

⁴⁵ Sia consentito rinviare a FRACCHIA F., PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in federalismi.it.

Francesca Munerol e Marco Altamura

La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile*

SOMMARIO: 1. Quanto è pericoloso il territorio italiano? – 2. Quanto sono in pericolo i centri storici? – 3. Valorizzazione del centro storico o protezione dello stesso dai rischi naturali? – 4. Il caso dell'Aquila – 4.1 Il fatto – 4.2 Le conseguenze – 4.3 *New Town* – 4.4 La rimozione delle macerie e la ricostruzione dell'esistente – 4.5 La lezione imparata – 5. Il caso di Albenga – 5.1 Il Progetto Proterina3èvolution – 5.2 Albenga ed il rischio alluvioni – 5.3 Il percorso partecipato di pianificazione di protezione civile – 5.4 Micro-interventi di "flood-proof" – 5.5 La lezione imparata – 6. Progetto B.h.E.N.E.F.I.T – 7. Conclusioni.

1. *Quanto è pericoloso il territorio italiano?*

L'Italia è il paese che possiede una delle più grandi varietà tipologiche di beni culturali, tanto da renderlo unico al mondo, come risulta dalla lista dei "siti di inestimabile valore per l'Umanità" redatta dall'UNESCO, con riferimento alla [Convenzione Mondiale sulla tutela del patrimonio culturale e naturale](#) del 1972. Tale lista riconosce circa sessanta siti italiani nel patrimonio mondiale dell'Umanità – culturali, naturali e immateriali –, posizionando l'Italia al primo posto.

Tuttavia, l'Italia ha acquisito anche il primato di possedere uno dei territori più esposti a fenomeni naturali – frane, alluvioni, terremoti, eruzioni vulcaniche, subsidenza ed erosione costiera – spesso in compresenza, che condizionano fortemente la protezione di tale inestimabile patrimonio¹. Di più, diversi studi forniscono evidenza che i centri storici, espressione del patrimonio di inestimabile valore di cui sopra², si trovino in prevalenza in aree fragili nelle quali, soprattutto negli ultimi anni ed a causa del cambiamento climatico³ e della pressione antropica⁴, sono aumentati i rischi correlati ai disastri naturali.

In particolare, ad oggi si contano circa 500.000 frane⁵, su un'area di circa 22.000 km², pari al 7,0% del territorio nazionale⁶, oltre 250 eventi rilevanti nel 2015, 211 nel 2014, 112 nel 2013 e così a scendere⁷. Di seguito la mappa della distribuzione dei fenomeni franosi sul territorio nazionale (fig.1) e quella relativa alle aree a pericolosità idraulica in Italia (fig.2), derivante dalla mosaicatura⁸ dei

* Il contributo è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i parr. 1, 2, 3, 4 e 6 sono stati curati da Francesca Munerol, mentre il par. 5 da Marco Altamura. Il paragrafo 7 è frutto di un lavoro congiunto.

¹ ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Rapporto 223/2015*, Roma.

² Nella sezione del [sito](#) ufficiale del Ministero della Cultura, si legge appunto che la «[...] famosa lista [...] comprende siti culturali e naturali, tra i quali si annoverano [...] centri storici grandi e piccoli [...]».

³ E. GIOVANNINI, [Audizione del Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile sull'impatto dei cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio](#), 12 ottobre 2021, in

⁴ M.C. FREGNI, D. CORSINI, *Centri storici, rischio idrogeologico e GIS*, 2018, che a sua volta riprende quanto detto da D. SPIZZICHINO, *Rischi naturali e patrimonio culturale italiano*, 2014, in [ResearchGate](#). L'Autore fa anche riferimento a «flussi turistici, inquinamento dell'aria, effetto dell'isola di calore urbana ecc.»

⁵ I dati sulle frane sono disponibili nell'*Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia*, realizzato a partire dal 1997 da ISPRA e dalle Regioni e Province Autonome, con l'obiettivo di comprendere la franosità del territorio.

⁶ A. TRIGLIA, C. IADANZA, M. MUNAFÒ, I. MARINOSCI, *Population Exposed to Landslide and Flood Risk in Italy*, 2014, in [ResearchGate](#).

⁷ SPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Rapporto 223/2015*, Roma, dove viene detto che «In particolare sono stati registrati oltre 250 gli eventi nel 2015, 211 nel 2014 [...] con 14 vittime, 112 nel 2013 con una vittima, 85 nel 2012 con 5 vittime; 70 nel 2011 con 18 vittime e 88 nel 2010 con 17 vittime. Nel periodo 2010-2014 le provincie più colpite da eventi franosi principali sono state Genova, Messina, La Spezia, Salerno e Bolzano»: cfr. anche in [InfoBuild](#).

⁸ Ridenominato, nel 2021, *Ministero della transizione ecologica (MiTE)*, con competenze in materia energetica, in precedenza proprie del Ministero dello sviluppo economico, l'allora Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) aveva il compito di mosaicare i dati dei diversi PAI (Piani di Assetto Idrogeologico), prodotti dalle Autorità di Bacino e dalle Province Autonome.

diversi PAI⁹, dalla quale si deduce *in primis* che le città che possiedono maggiore patrimonio artistico e culturale, compresi centri di valore storico, si trovano in zone a criticità idraulica elevata e, non di rado, a franosità elevata; *in secundis*, si comprende che il territorio italiano non abbia zone che non sia soggette ad almeno due diversi rischi elevati contemporaneamente¹⁰.

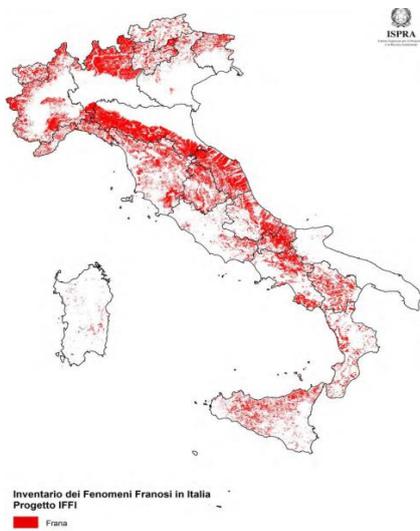


Fig. 1

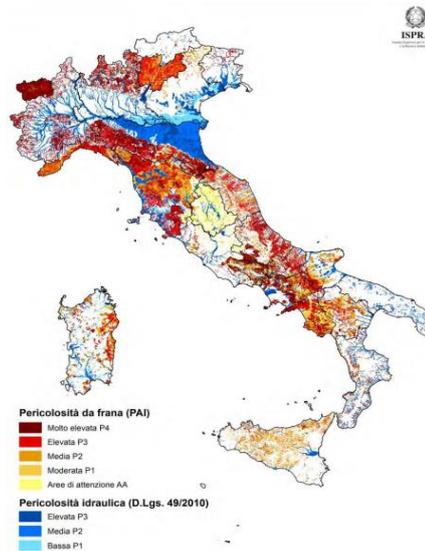


Fig. 2

Gli studi suggeriscono che città dal grande valore storico, artistico e culturale, che possiedono generalmente centri storici importanti – come Perugia, Urbino, Assisi, Orvieto, Teramo, Matera, Reggio Calabria, Siracusa – si trovano anche tra la I e la II classe¹¹ di pericolosità sismica¹².

2. Quanto sono in pericolo i centri storici?

Tralasciando i problemi giuridici riferibili alla definizione di “centro storico”¹³, dei quali si è diffusamente parlato negli interventi precedenti, e dunque la possibilità di considerarli “beni culturali

⁹ Le considerazioni del testo si riferiscono a dati ministeriali del 2008, successivamente aggiornati e integrati da ISPRA.

¹⁰ A. TRIGLIA, C. IADANZA, M. MUNAFÒ, I. MARINOSCI, *Population Exposed to Landslide and Flood Risk in Italy*, cit., dove viene detto che: «Italy is one of the European countries most affected by landslides and floods. It counts over 499,000 mass movements with a total area of 21,200 and 23,903 km² of flood hazard zones. [...] The analysis estimates that almost 1 million persons are exposed to landslide risk and over 6 millions to flood risk. [...] The result is a long list of disasters caused by floods (e.g. Polesine 1951, Firenze 1966, Piemonte 1994 and 2000, Soverato–Calabria 2000, Veneto 2010, Genova 2011) and landslides (e.g. Val Pola 1987, Versilia 1996, Sarno and Quindici 1998, Val Canale–Friuli Venezia Giulia 2003, Giampileri–Sicilia 2009, Cinque Terre 2011) that caused casualties and considerable damage to urban areas, transport infrastructure and facilities, environmental and cultural heritage. In the last century (1900–2008) more than 5,300 fatalities were caused by landslides and about 3,500 fatalities by floods».

¹¹ In seguito alla pubblicazione dell’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, sono in vigore nuovi criteri di classificazione sismica, basati sugli studi relativi alla pericolosità sismica del suolo, all’analisi della probabilità che il territorio venga interessato in un certo intervallo di tempo – generalmente 50 anni – da un evento che superi una determinata soglia di intensità o magnitudo.

¹² Come spiegato dal Dott. Mazzei, del Dipartimento di protezione civile, durante l’[Audizione sull’affare assegnato n. 808](#) (Impatto cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio), del 27 ottobre 2021.

¹³ Una prima definizione è rinvenibile nel d.m. 1444/1968. Questa particolare categoria di beni protetti viene notata per la prima volta da M.S. Giannini, il quale all’indomani dell’emanazione della l. “Ponte” n. 765/1967, evidenziava l’introduzione di una nuova forma di tutela generalizzata per i centri storici, affidata al Comune e non alle Soprintendenze ai beni culturali. Diversamente esiste la definizione di “bene culturale”, all’art. 2 del Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004): «Sono beni culturali le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico,

urbanistici”, quanto di seguito riportato si focalizza sui dati in nostro possesso relativi alla condizione in cui versano i beni culturali italiani relativamente ai rischi evidenziati nel paragrafo precedente.

Le mappe di seguito (fig. 3 e 4) rendono plastico che i beni culturali italiani - 200.000 beni culturali architettonici, monumentali e archeologici, 3.400 musei e circa 2.000 aree e parchi archeologici¹⁴ - hanno un’altissima probabilità di essere soggetti ad eventi calamitosi naturali, subendo danni permanenti, spesso irreversibili, fino alla perdita totale del bene; quelli architettonici, monumentali e archeologici, per loro natura, non sono neppure delocalizzabili, necessitando quindi di adeguate misure strutturali di salvaguardia.

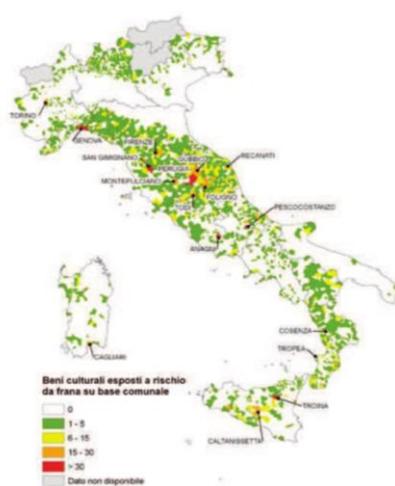


fig. 3

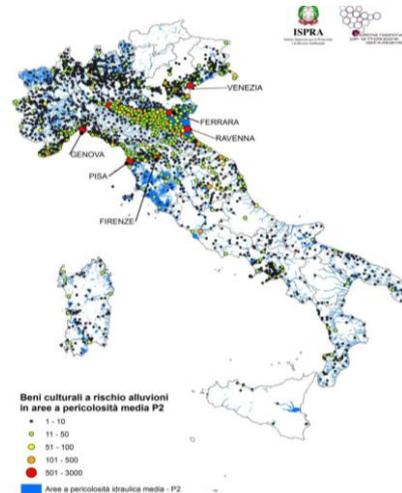


fig. 4

In particolare, i beni culturali a rischio frane in Italia sono 37.847 pari al 18,6% del totale. Se consideriamo le classi di pericolosità elevata P3 e molto elevata P4 i beni culturali esposti sono 11.712 pari al 5,8%. Inoltre, il numero più elevato di Beni culturali a rischio frane in aree a pericolosità P3 e P4 si registra in Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Campania e Liguria e nelle Province di Siena, Genova, Napoli e Macerata. Numerosi sono i borghi storici interessati da fenomeni franosi innescatesi o riattivatisi anche negli ultimi anni, quali ad esempio la rupe di San Leo (RN), con il crollo del versante nord il 27 febbraio 2014 (Lucente, 2015), Volterra (PI), con il crollo di una porzione delle mura medievali nel 2014, e Civita di Bagnoregio (VT), ubicata su una rupe tufacea interessata da un progressivo arretramento delle scarpate con distacchi di roccia e colamenti lungo i sottostanti versanti argillosi. Negli ultimi decenni diversi centri storici sono stati oggetto di interventi di consolidamento e riduzione del rischio idrogeologico, come Certaldo (FI), Todi (PG) e Orvieto (TR).

Nel comune di Firenze, i beni architettonici, archeologici e monumentali¹⁵ esposti a rischio idraulico nello scenario attuale di pericolosità media P2 risultano 1.259, tra cui la Basilica di Santa Croce, la Biblioteca Nazionale, il Battistero e la Cattedrale di Santa Maria del Fiore; luoghi già duramente colpiti durante l’alluvione del 1966: nei magazzini della Biblioteca Nazionale migliaia di volumi furono coperti di fango ed il Crocifisso di Cimabue, conservato nella Basilica di Santa Croce, venne gravemente danneggiato; la nafta del riscaldamento impresse poi le tracce del livello raggiunto dalle acque su tanti monumenti; quasi tutte le formelle del Ghiberti si staccarono dalla Porta del Paradiso del Battistero di Firenze e ingenti furono i danni ai depositi degli Uffizi.

etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà».

¹⁴ Si veda per approfondimento [Banca dati VIR](#). I dati sui beni culturali provengono da Soprintendenze, Segretariati Regionali e, a livello centrale, dalle seguenti banche dati: Sistema informativo Carta del Rischio, contenente tutti i decreti di vincolo su beni immobili emessi dal 1909 al 2003 (*ex leges* 364/1909, 1089/1939, 490/1999) presso l’ISCR; Sistema Informativo Beni Tutelati presso la Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio; Sistema informativo SITAP presso la Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio; Sistema Informativo SIGEC Web presso l’Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione.

¹⁵ [Banca dati VIR](#).

Il restauro di migliaia di manufatti mobili a carattere storico-artistico si protrasse per decenni e, per questo, ai fini della salvaguardia del patrimonio culturale di Firenze sono state col tempo messe in campo misure non strutturali, come la schedatura, avviata dalla Prefettura della Provincia di Firenze nel 2007 in collaborazione con l’Autorità di Bacino del Fiume Arno, degli edifici contenitori¹⁶ di beni artistici, che per la loro ubicazione potrebbero essere danneggiati in caso di alluvione; i musei hanno inoltre definito piani di salvaguardia dei beni artistici in caso di allarme; per quanto riguarda le misure strutturali, sono in corso di realizzazione diverse casse di espansione nel Valdarno superiore, in grado di proteggere la città di Firenze ed il suo inestimabile patrimonio culturale.

3. Valorizzazione del centro storico o protezione dello stesso dai rischi naturali?

La comunità scientifica sostiene che, a fronte dei dati suesposti e la certezza che il cambiamento climatico esacerberà la condizione di vulnerabilità del territorio italiano¹⁷, non corrisponda un reale aumento delle capacità gestionali di protezione, valorizzazione e riuso del costruito urbano e storico, con la conseguenza di un impatto negativo diretto sulle attività umane, economiche e, ovviamente, sul patrimonio storico-artistico-culturale¹⁸.

Gli stessi ritengono che non siano stati attuati quei necessari interventi condivisi e trasversali¹⁹, che si pongono l’obiettivo di offrire centri storici attrattivi e, al tempo stesso, sicuri dinanzi ai rischi naturali presenti sul territorio.

L’approccio sperato alla gestione delle aree storiche trova sede nel concetto – di questi tempi travisato o abusato – di sostenibilità, intesa in termini ambientali, economici e sociali²⁰. Con tale concetto s’intende il rispetto dei valori attrattivi del luogo e, al tempo stesso, dell’ambiente in cui quel luogo è inserito nonché, di conseguenza, della sicurezza delle persone che vi abitano o vi soggiornano²¹.

Numerose le soluzioni che stanno emergendo e che si conformano a tale concetto, nate prevalentemente all’interno di progetti europei e attività per il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile seguiti dalla Fondazione CIMA, la quale sta insistendo:

- sulla formazione e sensibilizzazione degli amministratori locali, dei tecnici, degli investitori, nonché della cittadinanza sulle interazioni tra ambiente naturale e antropico, tra sicurezza del contesto e valorizzazione e protezione del centro storico e del bene culturale, dimostrando loro come sia economicamente più efficiente adottare un approccio multidisciplinare e multi-scala degli interventi territoriali²²;

¹⁶ Edifici di culto, biblioteche, immobili di pregio storico-architettonico, complessi edilizi e musei.

¹⁷ Tra gli studi attualmente disponibili, si veda quello al quale hanno collaborato alcuni Ricercatori di Fondazioni CIMA: S. MARZI, J. MYSIAK, A. HRAST ESSENFELDER, J.S. PAL, L. ALFIERI, M. MISTRY, L. VERNACCINI, K. POLJANSEK, M. MARIN-FERRER, M. VOUSDOKAS, *Assessing future vulnerability and risk of humanitarian crises using climate change and population projections within the INFORM framework*, 2021, in [ResearchGate](#).

¹⁸ Numerosi progetti europei, condotti da Fondazione CIMA, hanno rilevato una certa debolezza della *governance* con riferimento alle scelte di protezione degli abitanti e dell’abitato, a favore di scelte di valorizzazione turistica. Per una disamina più approfondita si veda invece M.C. FREGNI, D. CORSINI, *Centri storici, rischio idrogeologico e GIS*, 2018, *Geologia dell’Ambiente (SIGEA)*, 3/2018.

¹⁹ L. DE POLI, *I beni culturali urbanistici: il caso dei centri storici (A.A. 2019-2020)*, Tesi di Laurea in Diritto urbanistico, presso Luiss Guido Carli, dove viene detto che: «[...] la tutela del patrimonio culturale spesso invade ambiti apparentemente estranei alla materia dei beni culturali, richiedendo un complesso e articolato sistema organizzativo basato su meccanismi di interdipendenza e coordinamento». Su questa linea anche gli studi di Fondazione CIMA.

²⁰ Il Ministro delle Infrastrutture, E. Giovannini, nell’audizione del 12 ottobre 2021, ha parlato di «contesto sistemico di difesa del territorio, da realizzarsi anche attraverso il PINQUA – Programma Nazionale per la Qualità dell’Abitare».

²¹ Così in [edilportale](#), che riporta quando sostenuto dal CNAPPC (Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori), al Convegno “*Patrimonio e qualità dell’architettura tra tutela e trasformazione della città storica*”, peraltro inserito tra le iniziative italiane dell’Anno Europeo del Patrimonio Culturale 2018.

²² Della stessa idea anche una parte del mondo privato: v. [Weproject](#), dove viene detto che: «Pianificare consente di ottenere ambienti migliori in cui vivere, più sostenibili ed organizzati in funzione delle nuove esigenze della nostra epoca, anche se si tratta di centri storici».

- sulle pianificazioni territoriali, sulla scorta della normativa di protezione civile e da ultimo del Codice di Protezione Civile (D.Lgs. 1/2018) e della Direttiva sulla pianificazione (DPCM 30 aprile 2021), secondo cui è indispensabile dare luogo a pianificazioni di protezione civile partecipate con i soggetti prima sensibilizzati e formati, altresì in raccordo con le altre pianificazioni e strategie territoriali, in modo che dati, azioni e soluzioni siano condivise da più decisori e riguardino ambiti collegati²³;
 - sulla comunicazione del rischio, sia in fase ordinaria che d'emergenza²⁴, quale misura non strutturale di protezione civile;
 - sugli strumenti di monitoraggio ossia strumenti tecnici capaci di facilitare l'approccio olistico e sostenibile, che siano efficienti e al tempo stesso semplici da utilizzare²⁵.
- Prima di esporre il contenuto di due progetti europei che hanno tentato di concretizzare l'approccio olistico, ripercorreremo – quale *leading case* - la vicenda del terremoto dell'Aquila²⁶.

4. Il caso dell'Aquila

4.1. Il fatto

Per “Terremoto dell'Aquila” s'intende una serie di eventi sismici, con diversi epicentri nell'area della provincia aquilana, tra dicembre 2008²⁷ e maggio 2012. L'espressione è tuttavia comunemente riferita alla scossa principale, verificatasi il 6 aprile 2009, alle ore 3:32, di magnitudo pari a 6,3 *M_w* (sulla scala della magnitudo locale il valore oscillava tra i 5,8 e i 5,9), con epicentro nella zona compresa tra le frazioni di Roio Colle, Genzano di Sassa e Collefracido²⁸. Tale scossa fu preceduta da un lungo sciame sismico²⁹, che ha interessato un territorio classificato a livello 2 della scala di riferimento, con presenza di diverse faglie attive note³⁰. Lo studio storico sulla sismologia locale nell'ultimo millennio evidenzia ciclicità sismiche con periodo di circa 300-350 anni³¹; l'evento

²³ Come detto dal Dott. Mazzei del Dipartimento di protezione civile, durante l'[Audizione sull'affare assegnato n. 808 \(Impatto cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio\)](#), esiste «dal 2019» uno stretto rapporto lavorativo tra Dipartimento della Protezione civile e Ministero dei beni culturali e del paesaggio, soprattutto sui temi della «pianificazione, di preparazione all'emergenza e prevenzione non strutturale di protezione civile, essendo che nel centro chiaro che nel centro storico confluiscono una pletera di interessi meritevoli di essere tutelati».

²⁴ Si veda il *Documento Strategico per la comunicazione del rischio*, redatto nell'ambito del Progetto europeo *PITEM-risk*, al quale hanno partecipato diversi Ricercatori di Fondazione CIMA, e tutta la relativa bibliografia sulla comunicazione del rischio.

²⁵ Ministero dell'Università M.C. Messa, nell'[Audizione sull'impatto dei cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio](#), del 26 ottobre 2021, dove afferma che è necessaria una «risposta globale fondata su strategie e obiettivi comuni ed ambiziosi, su progetti specifici. L'università può fare ricerca, dare dei risultati e fare formazione superiore».

²⁶ Fondazione CIMA è parte della Commissione Grandi Rischi e gestisce per il Dipartimento della Protezione civile la [Banca Dati dei processi giudiziari](#) (Wiki Processi, ex DeWiki Giustizia), dove sono contenute le informazioni citate nel testo.

²⁷ Così [Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia](#), 2008.

²⁸ Così [Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia](#), 2009.

²⁹ Precisamente, lo sciame è iniziato con una scossa 1,8 M il 14 dicembre 2008, ha poi ripreso maggiore intensità il 16 gennaio 2009, con scosse inferiori a 3,0 M, protrandosi, con maggiore intensità e frequenza, lentamente ma continuamente crescenti, fino all'evento principale.

³⁰ V. *Pericolosità sismica, normativa e zone sismiche nell'Aquilano*, a cura di C. Meletti e M. Stucchi (INGV-MI), in [Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia](#).

³¹ Studi antecedenti tramite microzonazione sismica sulla sismicità del territorio aquilano, nei pressi del capoluogo stesso, avevano evidenziato la capacità di amplificazione delle onde sismiche, tramite i cosiddetti “effetti di sito”, fino a un fattore 10 da parte del sottostante terreno geologico, esponendo quindi il territorio a un maggiore pericolo sismico; tali effetti, sul fronte della rilevazione e misurazione, sono comunque tenuti in debita considerazione dalla Scala Mercalli che valuta gli effetti del sisma sul territorio e le opere civili/edili. Così in *Terremoto dell'Aquila del 2009*, in [Wikipedia ad vocem](#).

sismico del 2009 si colloca perfettamente all'interno di tale intensità e ciclicità e per il quale era nota la maggiore probabilità di occorrenza nella zona aquilana³².

4.2. Le conseguenze

Il bilancio definitivo fu di 309 vittime, oltre 1.600 feriti e 10 miliardi di euro di danni.

Al 22 gennaio 2010, circa nove mesi dopo l'accaduto, il numero degli sfollati risultava pari a 10.128, di cui 1.123 nelle caserme di Coppito e Campomizzi, 8.905 presso strutture alberghiere (delle quali 6.195 fuori della provincia dell'Aquila) cui vanno aggiunte le 14.418 persone che ebbero una sistemazione provvisoria³³.

Alla drammaticità della situazione umana, si deve affiancare quella relativa alla distruzione della quasi totalità del patrimonio storico-artistico: le Autorità dovettero dichiarare più di un centinaio di chiese immediatamente inagibili per lesioni o crolli importanti, assieme a palazzi storici locati nel centro storico, compreso il *Forte spagnolo*, uno dei simboli della città³⁴.

Alla luce delle pesantissime conseguenze in termini di vite umane e di danni alle cose, il Terremoto dell'Aquila risulta il quinto terremoto più distruttivo in Italia, in epoca contemporanea, dopo quello di Messina del 1908, di Avezzano del 1915, del Friuli del 1976 e dell'Irpinia del 1980³⁵.

Le richieste di indennizzo furono così tante, che si rese necessaria una verifica immediata e diretta dell'agibilità di ogni edificio, pubblico e privato, tramite ispezioni della Protezione Civile: tutti gli edifici furono classificati su una scala di agibilità a partire dalla classe A (agibili) alla classe F (da demolire). Dai sopralluoghi effettuati in 73.484 edifici, pubblici e privati, il 48,1% (35.379 edifici) risultava inagibile³⁶.

Per quanto riguarda l'Aquila, i danni maggiori si presentavano nel centro storico, nel rione di San Pietro e nei quartieri di Pettino, Santa Barbara e Valle Pretara: di fatto, la quasi totalità del centro storico fu dichiarato inagibile e "zona rossa", con conseguente interdizione al pubblico transito³⁷. Dodici anni dopo, gli interventi di recupero e messa in sicurezza del centro storico dell'Aquila, severamente danneggiato dal sisma del 2009, non sono ancora stati completati³⁸, a dimostrazione del fatto che, nonostante gli eventi, non è corrisposto un reale aumento delle capacità gestionali di protezione, valorizzazione e riuso del costruito urbano e storico, di gestione della fase di ricostruzione³⁹, ma neanche una piena consapevolezza da parte dei decisori politici dell'importanza della prevenzione, soprattutto in termini di risparmio economico.

³² La comunità sismologica sostiene ciò sulla base dei risultati dell'applicazione del metodo scientifico di previsione sismica che è attualmente ritenuto più concreto ovvero quello di natura statistico-temporale, sebbene logisticamente non utilizzabile a scopi di Protezione civile italiana in quanto temporalmente troppo esteso: così N. FACCIOLINI, *Prevedere i terremoti. intervista al prof. Marzocchi* in [Abruzzo24ore.tv](#), 17 settembre 2009.

³³ Dati sull'assistenza alla popolazione della [Protezione Civile](#), aggiornati al 22/01/10.

³⁴ In [L'Aquila-Città](#).

³⁵ Così in [QuotidianoNazionale](#).

³⁶ In [Fandom](#).

³⁷ In [Il capoluogo d'Abruzzo](#).

³⁸ Ciò si deduce dall'Ordinanza del Sindaco dell'Aquila n. 84, dell'11 maggio 2021, nella quale ancora diverse parte del centro storico sono interdette.

³⁹ Si rileva che, nelle more della scrittura di questo contributo, precisamente il 21 gennaio 2022, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge che delega il Governo all'adozione di un "Codice della Ricostruzione": a dodici anni dal sisma de l'Aquila la *governance* nazionale ha finalmente dato avvio ad un percorso normativo richiesto e necessario.

4.3. *New Town*

Sin dai primi giorni successivi al sisma, Il Pres. Del Consiglio Berlusconi e il Capo della Protezione civile Bertolaso pensarono alla costruzione di una nuova città dell'Aquila, formata da case antisismiche⁴⁰, in un luogo diverso da quello colpito, utile a contenere l'emergenza abitativa.

"New Town"⁴¹ prese presto forma⁴² nei Progetti C.A.S.E.⁴³ e M.A.P.⁴⁴, nonostante parte degli aquilani, anche organizzati in Comitati per la ricostruzione⁴⁵, nel timore che il centro storico potesse diventare un museo a cielo aperto del disastro naturale, fecero pressanti richieste per la ricostruzione ed il recupero dell'esistente⁴⁶.

Purtroppo, dopo qualche settimana dall'inaugurazione, si verificò il primo di numerosi crolli (fig. 5), che legittimarono le critiche⁴⁷ sulla staticità delle nuove abitazioni, sullo scarso coinvolgimento delle imprese locali nella ricostruzione ed sui materiali usati giudicati non idonei, nonché sulla mancanza di ascolto e partecipazione della cittadinanza⁴⁸.



fig. 5

4.4. *La rimozione delle macerie e la ricostruzione dell'esistente*

⁴⁰ Piloni costituiti da tre elementi d'acciaio sovrapposti per isolare le palazzine dal sisma, oggetto di forte critica per la loro presunta inutilità sismica. Così in [la Repubblica](#) del 30 ottobre 2012.

⁴¹ Così denominata da Berlusconi, fortemente criticato per non aver considerato il valore anche affettivo degli aquilani al proprio territorio di origine ovvero al centro storico. Maggiori informazioni in [Corriere della sera](#) dell'9 aprile 2009.

⁴² Presso Roio, Coppito, Preturo, Sassa, Bazzano, Ocre, Barisciano, San Pio delle Camere e Montereale.

⁴³ Acronico di "Complessi AntiSismici Eco-compatibili", il quale prevedeva la «progettazione e realizzazione, nei comuni terremotati, di moduli abitativi destinati ad una utilizzazione durevole e rispondenti a caratteristiche di innovazione tecnologica, risparmio energetico e protezione dalle azioni sismiche, nonché delle opere di urbanizzazione e dei servizi connessi, al fine di garantire adeguata sistemazione alle persone le cui abitazioni sono state distrutte o dichiarate non agibili»: così in [GreenMe.](#)

⁴⁴ Acronimo per "Moduli Abitativi Provvisori".

⁴⁵ In [NewsTown](#).

⁴⁶ "New Town" venne costruita presso Roio, Coppito, Preturo, Sassa, Bazzano, Ocre, Barisciano, San Pio delle Camere e Montereale

⁴⁷ In [il Centro](#).

⁴⁸ A ciò si aggiunge che Polizia, Guardia di Finanza e Procura avviarono negli anni procedimenti nei confronti di diversi imprenditori, che avevano collaborato alla costruzione di "New Town", per le loro relazioni con la 'ndrangheta e la camorra. Così in [fanpage.it](#) e [AGI](#), dove viene detto che «Nel primo caso il Tribunale dell'Aquila, ha condannato alla pena di 8 anni di reclusione con l'accusa di associazione mafiosa esterna un appartenente alla pericolosa 'ndrina calabrese dei Caridi-Zindato-Borghetto, che secondo l'accusa si sarebbe adoperata affinché la stessa entrasse negli appalti post sisma dell'Aquila. Altre indagini sempre della Direzione distrettuale antimafia dell'Aquila, chiuse recentemente, hanno portato a galla la presenza di ditte casertane vicine al clan del Casalesi, nei numerosi subappalti nei quali è emerso anche lo sfruttamento della manodopera casertana, approfittando dello stato di indigenza degli operai. Attività che ha portato la stessa Prefettura dell'Aquila a emettere anche delle interdittive antimafia nei riguardi sempre di società edili in odore di criminalità organizzata».

Oltre alla costruzione di “*New Town*”, venne decisa la rimozione e lo smaltimento di più di un milione di tonnellate di macerie solo nel centro storico dell’Aquila, per le quali sia i vincoli di legge che la mancanza di depositi di stoccaggio e smaltimento adeguati ne hanno ritardato la rimozione, posticipando così l’inizio della ricostruzione⁴⁹.

Nonostante lo stanziamento di miliardi di euro pubblici per la ricostruzione del centro storico, fu fondamentale affidata a ditte private la messa in sicurezza ed il restauro della maggior parte dei monumenti storici, senza una vera regia pubblica, sui quali gravava peraltro tutta la complessità delle procedure di appalto pubblico vigenti all’epoca⁵⁰. In virtù di ciò, a distanza di anni dal sisma, il centro storico non risultava ancora riaperto.

Nella seduta del 9 febbraio 2012, dinanzi ad una situazione di grave ritardo, il Consiglio comunale adottò il *Piano di ricostruzione dei centri storici dell’Aquila e delle frazioni* (Del. n. 23/2012), sulla scorta della L. 77/2009 (art 14, comma 5-*bis*) che definisce gli obiettivi del Piano di Ricostruzione, del Decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione n. 3/2010 (art. 5) che ribadisce gli obiettivi e stabilisce i contenuti, e dell’OPCM n. 3996/2012 che fissa i costi massimi. Il Piano divenne lo strumento fondamentale per la rinascita di quei territori perché prendeva in considerazione i rischi specifici della zona, ma anche il grande valore storico e artistico della stessa.

I cittadini vennero invitati a pronunciarsi sul Piano – non oltre il 16 marzo 2012 – per presentare eventuali osservazioni.

4.5. *La lezione imparata*

Dai fatti de l’Aquila si deduce:

- l’estrema difficoltà dei Comuni nell’utilizzare le norme di una legge complessa com’era il Codice dei contratti pubblici ante riforma (d.lgs. 163/2006⁵¹), che ha avuto come immediata conseguenza un’estrema lentezza nello svolgimento delle procedure amministrative, soprattutto aventi ad oggetto la scelta delle aziende per la messa in sicurezza e la ricostruzione delle opere pubbliche presenti nel centro storico;
- la difficoltà, nel 2015, di adeguarsi alle nuove regole del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), che ha determinato un aumento della «confusione»⁵² amministrativa in tema di procedure e gare;
- l’incapacità della classe politica di compiere sin da subito scelte lungimiranti, che andassero oltre l’orizzonte temporale di breve termine e si ponessero obiettivi diversi dalla costruzione immediata del consenso e del soccorso alla popolazione, nonché la mancanza di una visione globale del problema e delle possibili soluzioni, che ha determinato l’utilizzo solo in parte dello strumento pianificatorio, considerato quale strumento di prevenzione delle problematiche territoriali. Ne è un esempio la Delibera 58/2009, promulgata a poco più di un mese dal sisma, nella quale il governo locale permetteva a chiunque di costruire una “*casa temporanea*” su un terreno di proprietà, indipendentemente dalla destinazione d’uso del terreno e dai vincoli paesaggistici e ambientali vigenti

⁴⁹ Il ritmo di smaltimento delle macerie è così lento che alcune stime portano a intervalli temporali anche di decine di anni. Così in [LegaAmbiente](#). Tale situazione ha portato gli aquilani ad organizzare diverse “Proteste delle carriole”, di cui si parla anche nel *report* di Legambiente, *Macerie, anno zero*, del 6 ottobre 2010.

⁵⁰ V. *Terremoto dell’Aquila del 2009*, cit.

⁵¹ La l. n. 62/2005 (legge comunitaria 2004) aveva delegato il governo a recepire le nuove direttive comunitarie sugli appalti 2004/18 e 2004/17, imponendo la raccolta in un testo unico della disciplina degli appalti e concessioni a rilevanza comunitaria e degli appalti e concessioni sotto la soglia. Tutto ciò nel rispetto dei principi di semplificazione, abbreviazione dei tempi, maggior flessibilità degli strumenti giuridici per far giungere il più possibile a buon fine l’azione della pubblica amministrazione. L’opera di riassetto normativo, realizzata dalla Commissione De Lise che ridisegna il Codice dei contratti pubblici, fu senza dubbio imponente e complessa, perché si pone l’esigenza di “allineare” il diritto interno a quello comunitario e alla più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: così in [diritto.it](#).

⁵² V. G. CIMINI, *L’Aquila, 12 anni dopo: ricostruire una città va ben oltre la ricostruzione delle sue case*, in [il Fatto quotidiano](#) del 9 aprile 2021.

sull'area⁵³. Si aggiunga che rientra tra le scelte non lungimiranti anche quella, di livello nazionale, di fornire milioni di euro a sostegno della popolazione, ma di aver investito poco, se non nulla, in termini di prevenzione⁵⁴;

- il mancato coinvolgimento della popolazione nelle scelte di ricostruzione del territorio ha condotto gli abitanti ad un rigetto totale dei progetti, anche potenzialmente utili, pensati per contenere l'emergenza abitativa e riqualificare le zone colpite dal sisma; di particolare utilità sarebbe stata una pianificazione partecipata⁵⁵ che comprendesse anche la gestione diffusa della fase di ricostruzione, elemento che avrebbe altresì potuto disinnescare il conflitto insorto al riguardo;

- infine, l'esiguità di strumenti di monitoraggio del centro storico e dei suoi beni prima del terremoto e dopo la parziale ricostruzione, nonostante le caratteristiche note di quel territorio relative al rischio sismico; infatti, a diversi anni dal sisma, è stato studiato un sistema combinato di sensori in fibra ottica e accelerometri⁵⁶, in grado di inviare in tempo reale informazioni sul comportamento di Palazzo Mannetti, nel cuore del centro storico e pesantemente danneggiato dal sisma, in caso di sollecitazione sismica o altri eventi catastrofici⁵⁷. Si tratta di un'innovazione nella riqualificazione funzionale di un edificio, frutto di tecniche moderne, oltrechè di una rivoluzione in chiave di prevenzione e sicurezza. Dal giorno dell'installazione i sensori a fibra ottica hanno misurato e archiviato i parametri fisico-meccanici della struttura e sono in grado di inviare segnali di pericolo tramite messaggi o *news web*, consentendo di individuare la migliore azione da adottare⁵⁸; peccato che questa iniziativa sia riferita solo a questa struttura.

5. Il caso di Albenga

5.1. Il progetto Proterina3èvolution

Situazione completamente diversa dall'Aquila, con riferimento al rischio e alle azioni a protezione e di mitigazione dello stesso, ha riguardato Albenga.

Fondazione CIMA ha svolto diverse attività per e con il Comune di Albenga, in occasione del Progetto *Interreg marittimo Italia - Francia "Proterina3èvolution"*⁵⁹.

I luoghi di provenienza di ogni partner sono stati oggetto, nel recente passato, di pesanti alluvioni (fig. 6): a parte l'alluvione del 2014 in Liguria, la Corsica ha subito notevoli danni a seguito dell'alluvione del 2016, che in soli 3 giorni ha fatto registrare alla strumentazione tecnica accumuli pluviometrici fino a 200 mm l'ora, con picchi prossimi ai 220-230 mm⁶⁰.

⁵³ Ancora oggi, queste case non sono state demolite, hanno dato luogo a centri aggregativi sparsi e permangono nell'abusività.

⁵⁴ Diverse testimonianze, anche di autorevoli geologi, raccolte durante il processo hanno sostenuto che, nonostante la storia sismica degli appennini abruzzesi, tra la popolazione vigeva una sorta di "fatalismo" e tra le istituzioni di "disinteresse": così anche in [Meteoweb](#), dove si aggiunge che «[...] le discutibili scelte urbanistiche nel corso del XX secolo hanno completamente ignorato le caratteristiche geologiche dell'intero territorio, [...] i nuovi insediamenti localizzati in luoghi poco idonei, le carenze strutturali conseguenti a un'inefficace normativa antisismica, i lavori non eseguiti a regola d'arte e l'uso di materiali di qualità scadente» hanno determinato la distruzione post sisma.

⁵⁵ Tema sul quale Fondazione CIMA lavora da anni, in collaborazione col Dipartimento di Protezione civile, sull'assunto che partecipare sia fare esperienza concreta e, dunque, sia d'aiuto nell'accrescimento individuale della consapevolezza dei rischi, delle soluzioni di mitigazione degli stessi e per la responsabilizzazione dei comportamenti. Per approfondimenti, v. in [Fondazione CIMA](#).

⁵⁶ Per una disamina maggiore dell'accelerometro, v. in [Wikipedia ad vocem](#).

⁵⁷ Il progetto è firmato dall'ingegner Diego Dell'Erba e dalla Sismlab srl, spin-off dell'Università della Calabria, con la collaborazione di un comitato scientifico, costituito da docenti di vari Atenei italiani e stranieri e la consulenza del Professor Leonardo Corbo. Maggiori informazioni in [il Centro](#).

⁵⁸ Per avere idea di cosa fu la ricostruzione dell'Aquila i termini di procedure e denaro, v. in [USRA](#).

⁵⁹ Hanno partecipato al progetto 14 partner, sia italiani che francesi. Si veda per approfondimenti in [Interreg](#).

⁶⁰ In [Corsicaoggi](#).

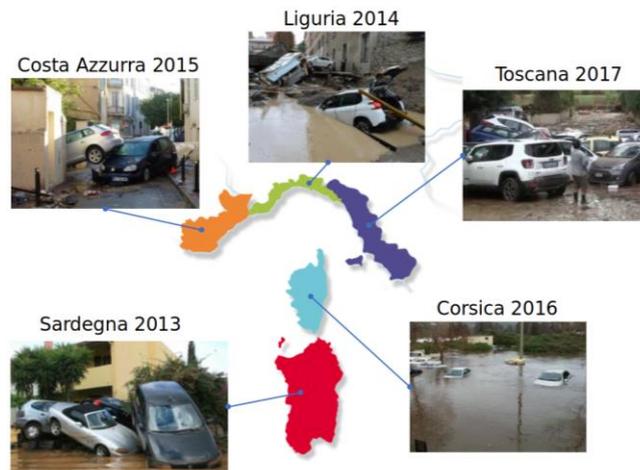


fig. 6

Molteplici ed ambiziosi gli obiettivi del Progetto⁶¹:

- studiare le alluvioni del passato, capitalizzando le esperienze;
- apprendere e condividere la conoscenza sul rischio alluvionale;
- elaborare nuovi sistemi di comunicazione del rischio;
- potenziare la modellistica e la strumentazione per la previsione ed il monitoraggio;
- implementare nuovi piani di protezione civile partecipati;
- analizzare e redigere i contratti di fiume;
- effettuare microinterventi di flood-proof.

Fondazione CIMA ha collaborato col Comune nella ideazione e gestione di un percorso partecipato con la cittadinanza – in prevalenza, volontari e personale scolastico – ed i tecnici comunali, per la modifica del Piano di Protezione civile comunale, e nella ricerca e messa in opera della strumentazione utile alla protezione del centro storico dalle esondazioni del fiume Centa.

5.2. Albenga ed il rischio alluvioni

Nonostante Albenga si sia sviluppata anche vicino al mare, il centro storico si trova nella prima entroterra, ancora a fianco degli argini del fiume Centa, in posizione ribassata rispetto al piano stradale, e per questo maggiormente esposta alle esondazioni ed alle conseguenze delle alluvioni.

Peraltro, diverse sono le alluvioni storiche conosciute, che hanno coinvolto il Comune d Albenga:

- nel XIII secolo, l'alluvione che fece crollare il *pons supranus*⁶²;
- il 29 settembre 1564, dove «le acque avevano una larghezza di due miglia e coprirono tutti i terreni di 6 palmi (1,5 m), dalla devastazione che c'è stato il crollo di case e muri»; si pensa quindi che questa sia stata la piena con tempo di ritorno maggiore di 500 anni⁶³;
- il 9 dicembre 1570;
- nel 1587;
- nel 1802, «esce dalla sua sede rendendo instabile il Ponte del Branca e facendo crollare alcune muraglie di contenimento delle acque»⁶⁴;

⁶¹ In [Consorzio LaMMA](#).

⁶² Ponte duecentesco realizzato in muratura, distrutto nel Quattrocento. Superava il fiume in corrispondenza di porta Arroscia, come si vede nel dipinto di Raffaele De Rossi, *Crocifisso tra i Santi Antonio Abate e Giovanni Evangelista con il vescovo Giovan Giacomo Gambarana*, del 1528, conservato nel Museo Diocesano di Albenga. Venne Sostituito poi dal Ponte del Branca.

⁶³ Così in *Piano di bacino stralcio sul rischio idrogeologico*, [Provincia di Savona](#).

⁶⁴ In [Associazione Amici di Peagna](#).

- il 10 novembre 1886, le cronache registrano che l'acqua inondava le botteghe e le case fino al primo piano, mentre cavalli e buoi venivano trascinati fino al secondo piano delle case per salvarle dalla spaventosa corrente del Centa, che aveva già inghiottito un cittadino; si verificò anche l'incidente ferroviario di Vadino⁶⁵;
- il 5 novembre 1994;
- il 6 novembre 2000;
- il 3 settembre 2006;

L'alluvione del 1994 rimane ancora oggi nei ricordi dei cittadini ingauni, perché causò la rottura degli argini, l'esondazione del fiume, la frantumazione del ponte di ferro che collegava il centro storico alla zona di Vadino, determinando poi l'interruzione della Via Aurelia e della linea ferroviaria, nonché il *black-out* totale; contemporaneamente si verificò un'intensa mareggiata, che oscurò l'isola Gallinara e coprì parte della spiaggia (fig. 7).



Fig. 7

«All'epoca non c'erano allerte meteo gialle, arancioni o rosse. [...] L'acqua aveva percorso i vicoli del centro storico trasformandoli in tanti ruscelli. Ad ogni angolo delle strade c'erano i commercianti che faticavano a proteggere i negozi. Albenga si era trasformata praticamente in una cittadina lagunare. [...] I telefoni non funzionavano e nemmeno le luci», riportano le testimonianze⁶⁶.

5.3. Il percorso partecipato

Sulla scorsa della storia alluvionale di Albenga, il Comune e Fondazione CIMA hanno elaborato ed attivato percorsi partecipati (fig. 8) e ciò al fine di un maggiore coinvolgimento e ascolto attivo della cittadinanza su temi cruciali, quali il sistema di protezione civile nazionale e locale, i piani di protezione civile e le azioni concrete e salvifiche dinanzi ai rischi del territorio.



Fig. 8

⁶⁵ V. *Incidente ferroviario di Vadino*, in [Wikipedia](#) ad vocem.

⁶⁶ In [IVG](#).

Con particolare attenzione al sistema comunale di protezione civile e alle sue connessioni con la tematica della tutela del centro storico, durante uno degli incontri partecipati, la popolazione ha evidenziato che «*Non è mai stata fatta un'esercitazione per l'evacuazione del centro storico e delle scuole*». La notizia, in effetti, è stata poi confermata dal Comune: nessuna evacuazione del centro storico, nonostante esso sia il luogo storicamente in situazione di maggiore crisi durante le alluvioni, dove peraltro sono dislocate scuole dell'infanzia, elementari, medie e superiori.

Grazie ai percorsi partecipati, i cittadini hanno dimostrato di voler essere parte dei progetti comunali di protezione civile e di tutela del centro storico⁶⁷, nonché di considerare il centro storico come uno dei punti più importanti della città, non solo dal punto di vista storico-culturale, ma anche sociale; e in quanto estremamente vulnerabile al rischio alluvione, da tutelare in via prioritaria.

5.4. Micro-interventi di “flood-proof”

Parallelamente agli incontri partecipati ed alla formazione del personale tecnico comunale, sulla quale oggi non ci soffermiamo benché rivesta primaria importanza per un'adeguata preparazione alle emergenze e per un'attenta prevenzione dai pericoli, Fondazione CIMA, insieme ad un Ingegnere esperto, ha studiato quali potessero essere gli strumenti c.d. di “flood proof” a protezione del centro storico, anche definibili come misure “leggere” di protezione civile “strutturali”, finalizzate alla riduzione dell'entità dei danni derivanti da alluvioni ed idonee ad una mitigazione parziale del rischio.

Sebbene all'inizio del progetto fossero state ritenute necessarie 14 barriere anti-allagamento, di tipo fisso e mobile (a dispiegamento automatico⁶⁸), ne sono state alla fine approvate, prodotte e testate solo 6 fisse (fig. 9), a protezione dei principali varchi di accesso al centro storico⁶⁹, in sostituzione delle vecchie tavole in legno utilizzate per interrompere il flusso d'acqua nel centro storico.



Fig. 8

L'esistenza, il funzionamento e la gestione delle barriere anti-allagamento vanno inseriti nelle procedure operative dei piani di protezione civile, perché questi contengono le misure che tendono ad assicurare l'incolumità della popolazione e dei manufatti prima e durante l'evento, prevedendo, in allerta, fasi operative (attenzione, pre-allarme e allarme) alle quali si collegano azioni di intervento e misure differenti a seconda della fase operativa attivata⁷⁰. Dunque, in altre parole, la pianificazione

⁶⁷ Tra le soluzioni proposte, la cittadinanza ha proposto «*Maggiori coinvolgimento delle scuole e di chi abita nel centro storico nelle esercitazioni che preparano all'emergenza*».

⁶⁸ T. BONORA, *Studio di fattibilità per la predisposizione e installazione di flood proof nel comune di Albenga (SV) - computo metrico estimativo*, Rev. 7, 28 febbraio 2020, dove viene precisato che le «*Barriere mobili e modulari, per la creazione di argini artificiali removibili anti inondazione, consent[ono] un rapido dispiegamento anche in occasione degli eventi alluvionali non prevedibili, senza richiedere installazioni permanenti o equipaggiamenti addizionali*».

⁶⁹ In [La Stampa](#) del 28 ottobre 2020.

⁷⁰ T. BONORA, *Studio di fattibilità*, cit. L'Ingegnere che ha curato la parte di studio e di progettazione delle barriere anti-allagamento ha anche aggiunto che: «*Le fasi emergenziali devono considerare infatti anche la possibilità di chiusura e/o l'evacuazione di porzioni di centro abitato in occasione delle allerte metereologiche previste*».

rappresenta il luogo di sintesi, accessibile a tutta la cittadinanza, di tutto ciò che è indispensabile per far fronte ad un evento calamitoso che può colpire un certo territorio.

Va tuttavia notato che non è stato realizzato tutto quello che era stato inizialmente pensato come necessario. Come sopra accennato, la Soprintendenza della Regione Liguria, doverosamente interpellata, ha richiesto delle modifiche progettuali, subordinando le opere a precise prescrizioni che, di fatto, non consentivano di toccare alcune parti del centro storico, nonostante essa Autorità comprendesse che l'intervento fosse anche per la «*protezione civile*» e «*compatibile con esigenze di tutela monumentale*».

L'intervento è allora stato eseguito solo parzialmente, onde evitare – come detto dalla Soprintendenza – una certa contrarietà al Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004) ed al Decreto del Ministero di beni culturali, delle attività culturali e del turismo (d.m. 154/2017), nonché del Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del d.lgs. 42/2004.

5.5. La lezione imparata

Dal progetto che ha coinvolto Albenga si deduce:

- intanto, la comprensibile difficoltà delle Istituzioni locali nel calare le norme del Codice dei beni culturali, del paesaggio e normative affini, nel contesto di riferimento e di trovare in esse un supporto per la tutela del bene culturale; a titolo esemplificativo, quanto stabilito dall'art. 3, co. 1, del Codice, secondo cui «*La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*», dove il termine «*protezione*» non viene meglio specificato⁷¹;
- l'inesistenza, all'interno nella normativa sui beni culturali, di collegamenti espliciti con le finalità di protezione civile e del contesto in cui le persone vivono;
- l'incapacità della classe politica di compiere tempestivamente scelte lungimiranti, che vadano oltre l'orizzonte temporale di breve termine, in grado di proteggere il bene storico, senza rinunciare alla sua sicurezza insieme a quella dei cittadini dinanzi ai rischi naturali: infatti, ad oggi, a seguito dell'innalzamento degli argini del fiume Centa, non esiste alcun progetto che valuti il rischio di allagamento del centro storico per acque risalenti dai tombini posti all'interno delle mura storiche⁷²;
- il mancato sfruttamento della grande possibilità dei Comuni di coinvolgere la cittadinanza anche nelle scelte di valorizzazione del centro storico, contestualmente a quelle di protezione civile;
- la necessità di coinvolgere anche nella pianificazione di protezione civile tutti i portatori di interesse, tra i quali soggetti come la Soprintendenza, onde evitare incomprensioni nella fase di messa in opera del progetto;
- infine, l'esiguità di strumenti di monitoraggio del centro storico e dei suoi beni, nonostante le caratteristiche note di quel territorio con riferimento al rischio alluvionale e al patrimonio storico e culturale esistente. Tuttavia, si deve notare che il progetto *Proterina3èvolution* afferiva prevalentemente alla tematica della protezione civile e, solo in via tangente, anche alla tutela dei beni culturali e del centro storico di Albenga; dunque, non stupisce la mancanza di strumentazione di monitoraggio del centro storico e la presenza, invece, di reti di monitoraggio meteo-idrologico formate da nuove centraline ARPAL, sia a terra che in mare⁷³.

⁷¹ Parimenti l'art. 20, il cui comma 1 stabilisce che «*I beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico [...]*», dove non sembra esistere alcun margine di intervento sul bene neanche per finalità di protezione civile, a meno di autorizzazione, come meglio specificato nell'art. 21, co. 4, «*Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente*».

⁷² È noto che le acque del fiume Centa siano spinte verso l'alto e, per questo, riescano a fuoriuscire dai tombini, allagando così il centro storico.

⁷³ In [Il giornale della protezione civile.it](#).

6. Progetto B.h.E.N.E.F.I.T

Sulle medesime premesse che hanno animato Proterina3èvolution, si fonda il progetto europeo B.h.EN.E.F.I.T.⁷⁴ (Built Heritage, Energy and Environmental - Friendly Integrated Tools for the sustainable management of Historic Urban Areas⁷⁵), esaminato da CIMA pur se non essendo direttamente parte, approvato nell'ambito del Programma Interreg Central Europe.

B.h.EN.E.F.I.T. è un progetto europeo per la gestione sostenibile dei centri storici attraverso sistemi GIS⁷⁶: propone, infatti, un approccio olistico alla gestione dei centri storici, che va dalla manutenzione quotidiana legata alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico, alla vivibilità sociale e fisica dell'ambiente, fino alla gestione degli interventi.

Non si tratta di un progetto strettamente connesso alle tematiche di protezione civile, ma tangente ad esse e ciò perché, nell'ambito degli interventi di sostenibilità sociale, vi rientra la sicurezza e, in questa, la protezione della cittadinanza e dei beni storici dai disastri naturali ed antropici. Tale approccio rende visibile che abbia preso pieno corpo, in diverse realtà di diversi paesi, l'idea secondo cui la tutela del centro storico sia strettamente connessa alla tutela del territorio dai disastri naturali e, quindi, che quando si parla di valorizzazione del centro storico si debba contestualmente parlare di prevenzione dagli eventi avversi, di pianificazione e di monitoraggio.

Per sperimentare l'approccio olistico, il progetto individua delle aree pilota, con caratteristiche di rischio peculiari: sismico, idrogeologico, di pressione turistica; tali caratteristiche incidono sulle priorità di intervento e sulla scelta degli strumenti da utilizzare: piani di azione, strumenti ICT⁷⁷, GIS⁷⁸ e così via. Tale caratterizzazione serve proprio nell'ottica della sostenibilità a lungo termine delle azioni e della minimizzazione degli interventi in emergenza⁷⁹.

È stato poi previsto che ogni azione fosse comunque soggetta ad un monitoraggio completo, per verificare la correttezza della scelta ed il suo andamento. Il monitoraggio rappresenta un punto fondamentale per la tutela dei centri storici italiani, dal momento che frane, alluvioni ed eventi meteorici estremi sono sempre più frequenti e causano danni inestimabili e irreversibili al patrimonio storico-culturale, oltrechè vittime.

Secondo il Rapporto ISPRA del 2015⁸⁰, confermato anche dal Rapporto del 2018, la situazione di rischio è dovuta sia alle condizioni climatiche che alle caratteristiche geologiche, morfologiche e idrografiche del territorio, ma si è aggravata a causa della scarsa attenzione rivolta alla pianificazione ed al monitoraggio del territorio e dei beni che su di esso insistono. Tale scarsa attenzione, secondo i partner del progetto BhENEFIT, è da imputare non tanto alla carenza di dati, ma alla possibilità o capacità di interfacciarli e gestirli in modo congiunto, efficace ed integrato, tra soggetti diversi: spesso, infatti, i dati sono in possesso di soggetti pubblici differenziati, non abituati allo scambio; i database sono spesso realizzati con tecnologie proprietarie non interoperabili; esiste una evidente frammentazione dei compiti e delle responsabilità, che rendere difficilmente risolvibili questioni in realtà facilmente affrontabili dal punto di vista tecnico.

L'ambizioso obiettivo di BhENEFIT è di costruire anche capacità gestionali, coinvolgendo e coordinando attori rilevanti dei settori sia pubblici che privati e mettendo a disposizione metodologie e strumenti di supporto innovativi, che facilitino il superamento delle difficoltà descritte⁸¹.

⁷⁴In [U3 -UrbanisticaTre](#).

⁷⁵In [Interreg](#).

⁷⁶Cfr., *infra*, alla nota 80.

⁷⁷V. [Information_and_communications_technology](#), in [Wikipedia](#), ad vocem.

⁷⁸V. [Geographic_information_system](#), in [Wikipedia](#), ad vocem

⁷⁹D. SPIZZICHINO, E. CACACE, C. IADANZA, A. TRIGILA, *Beni culturali e rischio idrogeologico in Italia*, in *Bollettino ICR 27/2013*, Istituto Superiore per la Conservazione ed il Restauro, Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

⁸⁰ISPRA, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Rapporto 223/2015*, Roma.

⁸¹La tecnica utilizzata nel Progetto in parola ricalca quella inventata, negli anni Sessanta, dall'architetto paesaggista Ian L. Mc Harg, impegnato a studiare il modo migliore per progettare nuove autostrade nuocendo il meno possibile alla conservazione del patrimonio naturale e della biodiversità; egli mise a punto un'analisi di idoneità tramite una tecnica di

Se da una parte è fondamentale sensibilizzare amministratori locali, progettisti, investitori e cittadini sulle interazioni tra ambienti naturali e antropici, dimostrando loro come sia anche economicamente più efficiente adottare un approccio multidisciplinare e multi-scala degli interventi, dall'altra parte servono strumenti capaci di facilitare questo tipo di approccio, efficienti e semplici⁸², come gli strumenti GIS, progettati per ricevere, immagazzinare, elaborare dati di tipo geografico, utili nella gestione sostenibile dei centri storici⁸³, ovvero strumenti di intelligenza artificiale e gestione di Big Data⁸⁴.

7. Conclusioni

Assumendo il rischio di perdita del patrimonio culturale e dei centri storici come criterio guida, Fondazione CIMA ritiene che la conoscenza della distribuzione del patrimonio suddetto sul territorio, la pianificazione degli interventi di protezione civile e di valorizzazione dei beni, nonché il monitoraggio strumentale e la comunicazione del rischio siano necessari per traguardare un'efficace prevenzione dei danni. Adottare il principio della prevenzione consente di:

- prevenire i danni e le perdite alle opere d'arte e ai monumenti;
- evitare ingenti spese derivanti da interventi riparatori pesanti, in favore di opere di protezione civile e di tutela dei beni "leggere", più compatibili e meno onerose;
- educare i cittadini e le Istituzioni ad una responsabilità verso la cura e valorizzazione del patrimonio, nonché di protezione della comunità e dei suoi valori.

Nel PNRR, alla "Misura 2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica", sono peraltro previsti 2,5 miliardi di euro per la messa in sicurezza del Paese e segnatamente per il monitoraggio sullo stato del territorio, nel contesto delle azioni di mitigazione e adeguamento ai cambiamenti climatici⁸⁵.

Il Codice della Protezione civile (d.lgs. 1/2018) porta avanti l'idea della necessaria prevenzione in protezione civile, considerando lo strumento pianificatorio il fulcro della stessa, da crearsi con la collaborazione dei cittadini, in coerenza con altri piani di tutela del territorio. In particolare, l'art. 18 del Codice stabilisce che:

- la pianificazione di protezione civile è l'attività di prevenzione non strutturale, basata sulle attività di previsione e, in particolare, di identificazione degli scenari;
- la pianificazione è partecipata dai cittadini, singoli o associati;
- i piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di pc al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenuti.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 2021, all'Allegato 1, punto 7, specifica poi che la pianificazione di protezione civile debba coordinarsi con le pianificazioni urbanistiche e territoriali e ciò perché tale coordinamento è finalizzato a:

sovrapposizione di mappature tematiche che denominò "overlay mapping". Il metodo consiste nell'identificare i valori (storici, idrologici, panoramici, ricreativi, residenziali, faunistici, forestali, istituzionali) dell'area interessata e redigere per ciascuno una carta, su supporto trasparente, in tonalità di grigio che rappresentino il grado di importanza di ogni area in relazione al costo sociale in oggetto. Più scuro è il tono del retino, più alto è il costo (economico, sociale, ambientale) in quell'area. Sovrapponendo le diverse carte si ottiene un elaborato che contiene tutti i costi sociali e che consente di vedere dove nel territorio alcuni fenomeni si concentrano.

⁸² Similmente viene assunto in un altro progetto, chiamato "LANDSUPPORT", di cui si può sapere di più in [edilportale](#).

⁸³ In Italia il GIS 4 è arrivato negli anni Novanta (Provincia di Bologna 1994) e sta vivendo in questi anni un momento di forte sviluppo: la maggior parte dei Ministeri, delle Regioni e delle Province italiane sono forniti di Sistemi Informativi Territoriali e sono state implementate importanti banche dati geografiche.

⁸⁴ ENEA e Istituzione Bologna Musei, assieme alla Regione Emilia-Romagna, hanno già avviato un sistema di intelligenza artificiale e utilizzo dei big data per monitorare il comportamento del pubblico nella fruizione delle opere d'arte e per la sicurezza all'interno dei musei; per maggiori informazioni, v. in [com.unica](#). Similmente anche Regione Piemonte e per maggiori informazioni, in [CorCom](#). Allo stesso modo il mondo privato, come Fondazione Cariplo in [artlab](#).

⁸⁵ Per il PNRR vedere in [artlab](#).

- integrare gli scenari di rischio nei piani urbanistici e territoriali;
- rendere coerente con quest'ultimi le previsioni dei piani stessi.

Si noti poi che esiste il Gruppo di Lavoro per la prevenzione dei beni culturali dai rischi naturali, anche detto GLABEC, a cui partecipano due rappresentanti del Dipartimento della protezione civile, due del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e uno del Ministero dell'interno. Istituito con Decreto interministeriale nel 1999, si occupa della salvaguardia dei beni culturali in zone a rischio. Tra i suoi compiti rientra anche la definizione delle schede per il rilievo del danno ai beni di interesse storico-artistico⁸⁶.

Si noti ancora che esistono volontari specializzati⁸⁷ nella salvaguardia dei beni culturali⁸⁸.

Dunque, quell'approccio olistico, di cui abbiamo tanto detto prima, viene pienamente recepito nelle fonti che afferiscono la protezione civile e nelle sue quotidiane attività; questo non può dirsi per altri testi normativi, che non vedono ancora questa reciprocità e che, per questa mancanza di visione, rendono arduo il compito delle Istituzioni nella gestione complessiva del territorio⁸⁹. Tuttavia, come abbiamo potuto vedere, iniziano ad esserci sempre più progetti nazionali ed europei che gettano ponti tra la protezione civile e la tutela dei beni culturali, che tentano di calare il principio della prevenzione dai rischi naturali ed antropici nell'ambito della tutela dei centri storici.

Va notato ancora che, nelle more della scrittura di questo contributo, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Disegno di legge-delega per l'adozione del "Codice della ricostruzione": si tratta dell'avvio di un percorso di riforma estremamente importante, che cercherà di portare ordine nella frammentazione normativa che oggi caratterizza tutte le attività di ricostruzione *post* evento e che va nella direzione di un approccio olistico al territorio. Il disegno di legge-delega introduce alcuni principi nuovi:

- i processi di ricostruzione non si limiteranno alla riparazione materiale dei danni, ma assicureranno ai territori colpiti il recupero del tessuto socio-economico;
- in caso di danni molto elevati e di situazioni complesse, si attiverà una ricostruzione pubblica dei centri urbani e storici dei comuni più colpiti mediante progetti unitari;
- le opere pubbliche danneggiate potranno essere ricostruite seguendo un *iter* semplificato e meccanismi di accelerazione (come centrali uniche di committenza);
- verrà introdotta la possibilità di attivare polizze assicurative private per il ristoro dei danni da sisma, delegando il Parlamento a valutare l'introduzione eventuale di forme di risarcimento diverse dal contributo pubblico;

⁸⁶ Attualmente sono stati predisposti, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana tre modelli: 1) A-DC per il rilievo del danno alle chiese (di interesse storico/artistico); 2) B-DP per il rilievo del danno ai palazzi storici; 3) C-BM per il rilievo del danno ai beni mobili.

⁸⁷ Durante l'Esercitazione Nazionale Campi Flegrei, del 19 ottobre 2019, di particolare interesse è stata l'attività messa in campo nel corso della mattinata del 18 ottobre, presso il Castello Aragonese di Baia, nella quale si è svolta la simulazione per la messa in sicurezza di beni culturali mobili presenti nel museo. La prova è stata l'occasione per testare le procedure di impiego delle dieci squadre di operatori specializzati, composte da funzionari del Mibact, funzionari della Regione Campania e volontari di protezione civile. Le squadre hanno operato in dieci diversi siti del Museo archeologico dei Campi Flegrei alla catalogazione, imballaggio e consegna al deposito di ogni singolo bene. I componenti delle squadre sono stati accompagnati dal Nucleo Tutela Patrimonio Artistico dei Carabinieri e dai Vigili del fuoco, che hanno garantito l'accessibilità ai siti. Nei mesi precedenti sono state formate 115 persone per la salvaguardia dei beni culturali in situazioni di eventi di protezione civile tra volontari regionali protezione civile e i funzionari Mibact e della Regione Campania.

⁸⁸ Come detto dal Dott. Mazzei del Dipartimento di protezione civile, durante l'[Audizione sull'affare assegnato n. 808](#) (*Impatto cambiamenti climatici sui beni culturali e sul paesaggio*), del 27 ottobre 2021, in, «*il Dipartimento della Protezione civile e il Ministero dei beni culturali ha partecipato a numerosi progetti, anche europei, per costruire una classe di tecnici specializzati a livello internazionale che possano, secondo procedure condivise e conglobate, fornire supporto nell'intervento di emergenza in altri paesi [...]. Il contributo del sistema italiano [...] è veramente unico al mondo ed è apprezzato e richiesto. La formazione è fondamentale*».

⁸⁹ L. DE POLI, *I beni culturali urbanistici: il caso dei centri storici*, cit., dove viene detto che: «[...] gli Statuti regionali, dal canto loro, si limitano a disporre dichiarazioni di intenti in materia di beni culturali [...], indicazioni di principio o comunque generali. [...] si avverte a livello regionale, la tendenza ad un processo di riaccostamento delle funzioni, che seppur non in modo uniforme, è piuttosto frequente, a seguito dello svuotamento funzionale delle Province. [...] Inoltre, è l'assenza di una precisa normativa a livello nazionale che ha reso difficile il corretto contemperamento ed integrazione degli interessi in gioco».

- a livello amministrativo verrà mantenuto il modello di gestione multilivello, con l'affidamento alla Cabina di coordinamento, guidata dal Capo del Dipartimento o dal Commissario, con i presidenti delle Regioni interessate, i rappresentanti dei sindaci ed il Capo Dipartimento della Protezione Civile, con il quale vengono stabilite le modalità di passaggio dalla fase di emergenza a quella di ricostruzione.

In definitiva, la ricerca futura va allora principalmente indirizzata verso un sempre maggiore livello conoscitivo delle componenti di pericolosità territoriale, nonché di quelle relative all'esposizione (numero e corretta ubicazione del bene) e di vulnerabilità (tipologie costruttive, schede specifiche e individuazione di curve di vulnerabilità), per una pianificazione di protezione civile che tenga in considerazione anche il valore dei centri storici e la sua necessaria tutela preventiva⁹⁰.

⁹⁰ In una prospettiva limitata solo alla materia urbanistica e culturale, L. DE POLI, *I beni culturali urbanistici*, cit.: «In passato si è fatto largamente uso di meccanismi di partecipazione delle amministrazioni dei beni culturali al procedimento urbanistico. Forse la riscoperta di tale strumento, in una prospettiva de iure condendo, può essere la soluzione più adatta per l'integrazione tra la disciplina urbanistica e quella culturale».

Silvia Battistella

La specifica tutela prevista in relazione all'attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione

(d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv., con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le norme di favore per la rigenerazione urbana: la generale disciplina prevista in tema di demolizione-ricostruzione e quella particolare prevista per i centri storici. – 3. La semplificazione della disciplina edilizia. – 4. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Nel contesto dell'esteso d.l. n. 76 del 16 luglio 2020¹, conv., con modif., nella l. n. 120 dell'11 settembre 2020, sono state apportate² rilevanti modifiche alla disciplina giuridica inerente all'attività edificatoria, con innovazioni sia di ordine sostanziale che concernenti il sistema dei controlli da parte della Pubblica Amministrazione.

Più in particolare, la legge di semplificazione è intervenuta sulla struttura del D.P.R. n. 380 del 2001 e s.m.³, che costituisce il punto di riferimento unitario della disciplina della materia, attraverso una serie di interventi puntuali⁴, nel dichiarato intento di «semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo del suolo»⁵.

Le più rilevanti modifiche apportate, in massima parte introdotte, come anticipato, modificando il D.P.R. n. 380 del 2001 e s.m., sono volte, in estrema sintesi:

1. a dettare una diversa disciplina, al fine di agevolarli, per gli interventi di recupero, anche innovativo, del patrimonio edilizio esistente⁶, introducendo – in via di principio – regole di minor rigore in materia di distanze tra costruzioni e dai confini ed estendendo le definizioni di legge, sia in tema di ristrutturazione edilizia, sia quanto alla manutenzione straordinaria;

2. a disciplinare la documentazione necessaria e sufficiente a comprovare lo stato legittimo di un edificio per la certezza dei traffici giuridici e per consentirvi interventi innovativi successivi;

¹ Recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale».

² In particolare, l'art. 10, rubricato «Semplificazioni e altre misure in materia edilizia».

³ Recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia».

⁴ Segnatamente, l'art. 10 cit. ha modificato quindici articoli ed introdotto due nuovi articoli.

⁵ E. BOSCOLO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti – Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, in *Giur. it.*, 2021, 1242, ha tuttavia osservato come «In queste coordinate di fondo si può identificare, più che la piattaforma degli obiettivi realmente perseguiti dal legislatore in questa occasione, un ineludibile palinsesto valoriale per la disciplina del governo del territorio per il tempo presente, attenta alla sostenibilità ed alla resilienza dei sistemi ambientali e insediativi (e dunque connotata da confini sempre più porosi rispetto al diritto ambientale)».

⁶ La questione, come evidenziato da autorevole dottrina, attiene alla cosiddetta «rigenerazione urbana»; per una approfondita disamina del tema, si veda P. CARPENTIERI, *Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana»*, in federalismi.it, 2020, 1; C.F. CARTEL, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. Federalismo*, 2017, 3, 614; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, 135 ss.; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in federalismi.it, 2019, 19, 26 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 5, 237 e ss. In ordine a tale tematica, pare interessante evidenziare come oggi vi sia chi ritiene che possa esserci spazio anche per configurare la rigenerazione urbana come una nuova funzione amministrativa; al riguardo si veda E. CHITI, *La rigenerazione urbana di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. Di Lascio, F. Gigliani (curr.), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, 15.

3. a regolare la rilevanza o meno dei requisiti attualmente imposti per l'agibilità degli edifici in ordine agli immobili anteriori all'entrata in vigore delle norme che li hanno introdotti, in particolare in rapporto agli interventi di recupero dei medesimi.

2. Le norme di favore per la rigenerazione urbana: la generale disciplina prevista in tema di demolizione-ricostruzione e quella particolare prevista per i centri storici.

Passando all'esame nel dettaglio delle indicate più rilevanti innovazioni introdotte dalla normativa in commento⁷, spicca anzitutto la nuova formulazione dell'art. 2 bis del D.P.R. n. 380 del 2001, con la quale, per gli interventi sull'esistente di demolizione e ricostruzione – anche innovativi ed anche in ampliamento (ovviamente quando questo sia consentito dal Piano urbanistico e da normative direttamente legittimanti, quali, ad esempio, in Liguria la legge n. 49 del 2009 e s.m.; artt. 6, 7 e 7 bis) –, si consente comunque la ricostruzione nel rispetto delle distanze preesistenti, così superando le granitiche regole di segno diverso di cui all'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, come declinato in senso alquanto rigoroso dalla giurisprudenza⁸ (segnatamente in tema di soggezione alle distanze di ogni modifica della sagoma e circa l'applicabilità del limite dei dieci metri tra pareti finestrate anche agli immobili siti in zona A, sebbene in assenza, nel citato art. 9, di una previsione esplicita in tale senso).

In altre parole, nei casi di demolizione e ricostruzione, anche non fedele ed anche associata ad ampliamenti, possono ora legittimamente mantenersi, nella ricostruzione – e nell'ampliamento, se consentito –, distanze minori rispetto a quelle di cui al citato art. 9 ed a quelle imposte dai Piani urbanistici, non esorbitando dal precedente allineamento dell'edificio oggetto di demolizione (“nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti”)⁹.

La descritta nuova disciplina agevolativa in tema di distanze è coerente con l'ulteriore innovazione, apportata dalla normativa in commento, all'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380 del 2001, dove, modificando la nozione di ristrutturazione edilizia, si dispone che «Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

⁷ Come osservato da E. BOSCOLO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti – Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., 1242, «Le singole previsioni del decreto sono intervenute su specifici profili della disciplina edilizia, anche se non deve essere sottovalutato il tentativo di prefigurare condizioni di intervento tese all'obiettivo pratico di creare un ecosistema normativo favorevole per la rigenerazione nei tessuti urbani costruito».

⁸ Al riguardo si veda Cons. di Stato, Sez. V, 11 settembre 2019, n. 6136, in [Giustizia-amministrativa](#).

⁹ Rimane fermo il necessario rispetto dell'art. 873 Cod. civ., il quale peraltro – in tale mutato assetto normativo – per gli interventi *de quibus* è da ritenersi non più integrato dal d.m. n. 1444 del 1968 e dai Piani urbanistici che stabiliscano distanze maggiori (infatti, lo si ricorda, l'art. 873, dopo avere stabilito che «Le costruzioni su fondi finitimi, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri», aggiunge che «Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore», clausola di rinvio che – secondo sedimentata giurisprudenza – comporta la rilevanza anche civilistica, appunto, del d.m. n. 1444 del 1968 e dei Piani urbanistici). Pare peraltro puntualizzare come, riferendosi la norma derogatoria (e, come tale, da interpretarsi con rigore) introdotta dalla disciplina in commento allo specifico “caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici” e agli “incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento” (quindi solo per quel tipo di intervento), la stessa non sembri invocabile per interventi sull'esistente di ampliamento non associati alla demolizione e ricostruzione dell'edificio, quali – ad esempio – gli ampliamenti in sopraelevazione in sede di recupero dei sottotetti legittimati – in Liguria – della l. regionale n. 24 del 2001 e s.m., ovvero gli ampliamenti consentiti in deroga dall'art. 3 della l. regionale n. 49 del 2009, per i quali permangono quindi vincolanti le ordinarie regole sulle distanze.

Il carattere innovativo della disposizione è individuabile, ovviamente, nell'eliminazione del vincolo di sedime, con possibile variazione planovolumetrica, prima non espressamente consentita dalla norma *de qua* (come già modificata, in senso estensivo, dall'art. 30, comma 1, lett. a), del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) e negata dalla prevalente giurisprudenza¹⁰.

Tra l'altro, l'assenza di limiti, nella nuova norma, alle (prima consentite) variazioni di "sedime e caratteristiche planivolumetriche" in sede di ristrutturazione edilizia può far ipotizzare legittime traslazioni anche radicali del volume oggetto di intervento, purché entro i confini di zona.

Le sopra indicate modifiche introdotte dal d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con modif., nella l. n. 120 dell'11 settembre 2020 si pongono, all'evidenza, in linea con due temi che dominano l'agenda dell'urbanistica contemporanea: la limitazione del consumo del suolo e la rigenerazione urbana¹¹.

Sia la nuova disciplina prevista in materia di distanze minime tra costruzioni, sia l'allargamento delle maglie della nozione di ristrutturazione edilizia sono riconducibili, infatti, alle innovazioni preordinate ad una azione di *enforcing* della rigenerazione urbana¹².

Senonché, a fronte di tale indubbia ed evidente portata agevolatrice delle disposizioni da ultimo introdotte in via generale, lo scenario muta radicalmente con riferimento, invece, agli immobili ubicati nelle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444 del 1968, nonché "nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico"¹³, i quali vengono

¹⁰ Sul tema, per tutte, v. Cons. di Stato, Sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1725, in [Giustizia-amministrativa](#).

¹¹ Trattasi, come osservato da E. BOSCOLO, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti – Il governo del territorio dopo la legge di semplificazione*, cit., di «Due azioni che si pongono in rapporto di consustanzialità: senza una efficiente politica rigenerativa, la spinta all'impermeabilizzazione dei suoli continuerà ad essere inarginabile». Per un'analisi del nesso tra rigenerazione e riduzione del consumo del suolo, v. in dottrina B. GRAZIOSI, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 1917 n. 24*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, 2, 71 ss.; P. OTRANTO, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 1869 ss.; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. Federalismo*, 2017, 3, 697 ss.; P. CARPENTIERI, *Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana»*, in *Riv. giur. Urb.*, 2019, 534, con particolare riferimento al par. 3. In materia di consumo di suolo, v. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (cur.), *Politiche urbanistiche e gestioni del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 69-101; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, 227 ss.; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico di consumo di suolo*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (curr.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, 822, ss.; ID, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 4, 18; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 592, ss.; L. DE LUCA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. Fontanari, G. Piperata (curr.), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, 85-103; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 109 ss.; G.F. Cartei, L. De Lucia (curr.), *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. e app.*, 2016, 1065 ss.

¹² Le tematiche relative alla rigenerazione urbana, negli ultimi anni, hanno destato grande interesse in numerosi autori, sotto diversi punti di vista. Senza pretesa di esaustività, si richiamano i seguenti contributi: P. CARPENTIERI, *Il «consumo» del territorio e le sue limitazioni. La «rigenerazione urbana»*, in [federalismi.it](#), n.1/2020, 6 ss.; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. feder.*, fasc. 3/2017, 603 ss.; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Riv. giur. edil.* fasc. 2/2018, 135 ss.; R. DI PACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, ivi, fasc. 5/2014, 237 ss.; E. Fontanari, G. Piperata (curr.), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, cit.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. Feder.*, fasc. 3/2017, 651 ss.

¹³ Con il decreto n. 1444 del 2 aprile 1968 il centro storico venne definitivamente ricondotto alla zona territoriale omogenea A, ricomprendente «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi». Trattasi, questa, di definizione che come sottolineato dalla dottrina (per tutti F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit. 39 ss.) è apparsa molto generica, a tal punto da consentire al soggetto pianificare un'ampia discrezionalità nella perimetrazione dei centri storici, sindacabile giudice amministrativo solamente

equiparati dal legislatore agli immobili vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, prevedendosi, con una scelta del tutto innovativa, che la ristrutturazione edilizia, in tali casi, può sì comprendere anche la integrale demolizione e ricostruzione, però “soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”.

In altre parole, dunque, in relazione agli immobili ubicati nei centri storici (così come per quelli vincolati ai sensi del c.d. “Codice Urbani”) si assiste ad un drastico irrigidimento della nozione di ristrutturazione edilizia, con una correlata estensione della nozione di “nuova costruzione”, non sempre consentita da strumenti urbanistici contenitivi.

L’anzidetta regola è tuttavia disponibile, per quanto concerne le zone A di cui al d.m. n. 1444 del 1968 e i “centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico” per quelle assimilate, in sede di pianificazione comunale (relativamente alle quali la norma, infatti fa “salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici”), potendo quindi i piani urbanistici, generali o attuativi, estendere la nozione di intervento sull’esistente rispetto a quella ordinaria sopra riportata.

Come chiarito dalla [Circolare congiunta emanata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero della Pubblica Amministrazione](#), il suddetto inciso fa innanzitutto salva la validità di eventuali disposizioni di leggi regionali, che consentano, anche per le aree in questione, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione anche con limiti meno stringenti di quelli individuati dall’art. 3 del testo unico per gli edifici vincolati *ex d.lgs. n. 42/2004*.

Inoltre, la clausola di “salvezza” in discorso consente di ritenere ammissibili anche per gli edifici ubicati in dette zone le variazioni imposte dalla normativa antisismica, energetica, sull’accessibilità etc., ferme restando, come è ovvio, le valutazioni delle Amministrazioni competenti in ordine alla compatibilità degli interventi con il regime eventualmente previsto per i medesimi edifici.

La clausola conferma, altresì, la legittimità delle eventuali previsioni degli strumenti urbanistici (sia generali che attuativi) con cui si consentano, anche per le zone A e assimilate e per i centri storici, interventi di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione entro limiti meno stringenti di quelli ordinariamente stabiliti dalla norma primaria in esame (fermi restando in ogni caso gli ulteriori limiti rivenienti da altre norme del testo unico).

Senonché, ad avviso di chi scrive, resta peraltro insoluto il tema di cosa intendere correttamente per “zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o (...) a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali”, per “centri e nuclei storici consolidati” e per “ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”, oggetto del riportato regime differenziato e restrittivo, posto che se nulla quaestio per ciò che concerne le “zone omogenee A” (tali se così qualificate dai Piani) e se può ragionevolmente risolversi senza salienti difficoltà l’individuazione delle “zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali” – nel senso di ritenere tali quelle interessate da previsioni di legge o regolamentari regionali o di piano urbanistico comunale che espressamente le parifichino alle prime –, per contro non è agevole circoscrivere i casi (evidentemente differenti dai primi) di “centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”, parimenti soggetti al riportato regime restrittivo¹⁴.

in ipotesi di errori di fatto e di illogicità, irrazionalità e motivazione contraddittoria o travisamento dei fatti (fra le tante, si veda Cons. di Stato, Sez. IV, 31 marzo 2015, n. 1673).

¹⁴ In ordine alla difficoltà di definizione della nozione di centro storico si segnalano G. D’ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano 1983, 89 ss; G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997; S. Cattaneo (cur.), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Milano, 1997. La nozione di centro storico accolta dalla normativa UNESCO va oltre la mera definizione di «contenitore d’arte» e racchiude in sé un concetto di opera d’arte unitaria, da considerarsi globalmente nel suo insieme, senza fermarsi ai singoli bene monumentali materiali, non tralasciando le tradizioni culturali e le consuetudini locali. Come osservato a tal proposito da M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in [Aedon](#), 1, 2014, il centro storico è da ritenersi «una proiezione a rete di una molteplicità di beni culturali, a loro volta materiali ed immateriali». Diversa è, invece, la qualificazione di centro storico offerta dal Codice dei Beni culturali e del

Riferendosi la norma a date caratteristiche oggettive, distinte dal caso in cui siano la legge o i Piani ad operare una assimilazione ai centri storici, la stessa, ad avviso di chi scrive, sembra quindi onerare l'interprete, ed in particolare la P.A. nelle sue funzioni di controllo (ma di fatto prima ancora gli operatori del settore ed i tecnici progettisti), ad una verifica in concreto circa la non ricorrenza di tali situazioni, preclusive alle ristrutturazioni innovative.

La nuova disciplina inerente gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, a fronte delle indicate indiscutibili facilitazioni previste in via generale e sopra qui indicate (sulle distanze e sulla nuova, e più estensiva, nozione di ristrutturazione edilizia), introduce al contempo un ulteriore importante aggravio ancora una volta in relazione agli immobili ubicati nelle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444 del 1968 nonché “nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”.

Questo al nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 380 del 2001, che, sempre con riferimento alle “zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444” o “a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali” e “nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico” stabilisce che «gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela».

Tale previsione, in evidente distonia con gli intenti di “semplificazione” dichiaratamente sottesi al decreto legge in commento – ed anche con l'*incipit* dello stesso articolo 10 -, impedisce quindi d'ora innanzi, in assenza di un piano di secondo livello, nelle indicate zone le demolizioni e ricostruzioni, anche fedeli ed anche senza aumenti di volume, sebbene consentite dal Piano Urbanistico o da leggi speciali (quale il già sopra menzionato “*piano casa*”, in Liguria regolato dalla l. regionale n. 49 del 2009)¹⁵.

È ben vero che il piano attuativo¹⁶ richiesto nel caso dalla norma è “*di competenza comunale*” (e rientrante nella ordinaria competenza di Giunta sui piani attuativi conformi; v. art. 5, comma 13, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv., con modif., nella l. n. 106 del 2011), ma – attenendo al campo della pianificazione, pur attuativa, e quindi anche della V.A.S. – è evidente l'effetto di grave appesantimento procedimentale e sui tempi di approvazione e di esecuzione degli interventi.

Il tutto tanto meno si spiega notando come ad essere assoggettati a tale onere procedimentale (un c.d. vincolo “di rinvio” al piano attuativo) siano anche gli interventi di demolizione e ricostruzione

paesaggio, che ne propugna una nozione oggettiva e materiale; sulla nozione di centro storico offerta nel Codice, si rinvia a M.A. QUAGLIA, *Immobili ed aree di notevole interesse pubblico (sub art. 136)*, in M.A. Sandulli (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1027 ss. Per approfondimenti sull'*excursus* normativo relativo alla disciplina applicabile ai centri storici, dal riferimento alla l. n. 1150 del 1942 e successive modifiche fino al Codice dei Beni culturali e del paesaggio, alla Convenzione europea del paesaggio, alle Convenzioni UNESCO ed, infine, alla Convenzione di Faro, si rimanda a A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 957 ss..

¹⁵ Nella Circolare congiunta emanata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero della Pubblica Amministrazione citata alla precedente nota si afferma che «la *ratio* della previsione risiede nell'esigenza di assicurare una maggior tutela al valore d'insieme delle aree soggette allo specifico regime delle zone A e dei centri storici, escludendo che all'interno di esse gli interventi di cui al medesimo comma 1 ter dell'articolo 2 bis possano essere direttamente realizzati dagli interessati e stabilendo invece che essi debbano inserirsi nella più generale considerazione del contesto di riferimento che solo un piano particolareggiato può assicurare. Peraltro, anche in questo caso il legislatore si fa carico di far salve «*le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti*» e quindi la facoltà che le Amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, nei rispettivi ambiti di competenza, possano dettare prescrizioni diverse e anche meno rigorose per l'effettuazione degli interventi in discorso, tenuto conto dello specifico contesto preso in considerazione».

¹⁶ Per un approfondimento sui piani di recupero di veda *ex multis* S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel «sistema» dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. edil.*, 1990, 2, 239 ss.; A. CROSETTI, *Piano di recupero*, in *Novissimo Dig. It.*, Appendice, vol. V, Torino, 1986, 939 ss.; G. LEONARDI, *Sulla natura giuridica dei piani di recupero*, *Riv. giur. urb.*, 1989, 296 ss.; G.C. DE MARTINI, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in *Riv. giur. edil.* 1979, 2, 33 ss..

che, sulla base del sopra esaminato art. 3, comma 1, lett. d), del d.p.r. n. 380 del 2001, in quanto ricadenti in zona A o assimilate, costituiscono ristrutturazione “soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”.

3. *La semplificazione della disciplina edilizia.*

Altre disposizioni della normativa in commento si muovono in direzione di un alleggerimento del regime di attivazione degli interventi edilizi.

In tale prospettiva di sicuro interesse anche per gli immobili ricadenti nei centri storici è la nuova disciplina introdotta nell’art. 9-bis del d.p.r. n. 380 del 2001, in tema di “*Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*”, tema notoriamente fonte di criticità ed incertezza in misura direttamente proporzionale alla vetustà degli edifici e complicato dal susseguirsi nel nostro ordinamento di differenti regimi di controllo edilizio, prima e dopo la l. n. 1150 del 1942 e sue modifiche, sino alla l. n. 765 del 1967, che ha introdotto l’obbligo generalizzato di licenza edilizia.

La norma, pur non innovativa sul punto (stante la giurisprudenza in materia, già pronunciata in tal senso), chiarisce opportunamente che lo stato legittimo di un immobile è senz’altro quello stabilito dal titolo abilitativo originario, integrato da quelli che ne hanno disciplinato eventuali successivi interventi edilizi, anche parziali (a nulla rilevando, quindi, titoli abilitativi diversi, atti contrattuali o risultanze catastali eventualmente difformi).

Previsione di maggior rilievo, quanto ad innovatività, è quella secondo cui, «per gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d’archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali», aggiungendosi che «Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia» (ovviamente per i casi in cui il titolo abilitativo, per epoca di realizzazione e zona di intervento, era richiesto).

La norma, nell’indicare quale riferimento per lo stato legittimo dell’immobile una serie di dati documentali e fattuali senza gradazione di rilevanza, consente, in sintesi, di operare in sede tecnica prima e di verifica amministrativa poi la relativa ricostruzione liberamente, onde dimostrare che alla data di riferimento (quindi all’atto dell’entrata in vigore dell’obbligo di titolo edilizio), l’edificio aveva una data configurazione materiale, perciò solo legittima ai fini della sua negoziazione e – soprattutto – per basarvi successivi interventi edilizi sull’esistente. Questo anche facendo prevalere tale situazione di fatto desumibile da indizi probanti e concordanti su eventuali risultanze documentali (*in primis* catastali o di successivi titoli edilizi che rappresentino l’immobile nella sua consistenza originaria).

Sull’argomento, quella in esame era senz’altro sede opportuna per chiarire a livello normativo la *vexata quaestio* circa la odierna rilevanza o meno, per ritenere presente al tempo un obbligo di dotarsi di titolo edilizio violato e quindi oggi un abuso da sanzionare o da regolarizzare (in generale fino al 1942 e fuori dai centri abitati tra il 1942 e il 1967) degli eventuali regolamenti locali di igiene e di ornato anteriori alla legge urbanistica del 1942 impositivi di nulla osta per procedere alla edificazione¹⁷.

Sempre in linea con l’intento di rendere possibili interventi suoi fabbricati esistenti di risalente costruzione (e quindi anche su quelli ricadenti nei centri storici) si collocano due disposizioni in tema di agibilità.

¹⁷ Su cui v., per tutte, Cons. di Stato, Sez. VI, 7 agosto 2015, n. 3899, in [Giustizia-amministrativa](#).

La prima – vale a dire l’art. 10 comma 2 dell’art. 10 del d.l. in commento – stabilisce ragionevolmente (e con scelta provvidenziale, stanti le ricorrenti criticità sul punto riscontrabili nella prassi), l’irrelevanza per gli immobili più risalenti siti nelle zone A o B di cui al d.m. n. 1444 del 1968 o a queste assimilabili della sopravvenuta normativa di cui al “decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975”, da intendersi – infatti – “nel senso che i requisiti relativi all’altezza minima e i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto”.

Irrilevanza che la norma (ed in questo sta l’innovatività rispetto all’attuale prassi ed interpretazione prevalente) sancisce in particolare con riferimento agli interventi di recupero di tali edifici, sin qui – salvo deroghe specifiche (v. artt. 11 e 78 l. Regione Liguria n. 16 del 2008) – assoggettati ad un obbligo di necessario adeguamento.

Ed infatti, la disposizione in commento coerentemente prevede che «Ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti», ossia alle condizioni corrispondenti allo stato legittimo del fabbricato *ante* 1975.

4. Osservazioni conclusive.

Dalla disamina appena svolta, si possono tracciare alcune osservazioni conclusive in ordine alla posizione assunta dal Legislatore, con l’adozione del d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con modif., nella l. n. 120 dell’11 settembre 2020, nei confronti degli interventi edili da realizzarsi nell’ambito dei centri storici.

L’indubbia ed evidente portata agevolatrice delle disposizioni introdotte in via generale dalla citata novella nella dichiarata prospettiva di una auspicata rigenerazione urbana¹⁸ si scontra con l’opposto atteggiamento assunto dal Legislatore in relazione agli immobili ubicati “nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”, rispetto ai quali prevale una mentalità panconservativa, che si pone in contrasto con la necessaria evoluzione – anche in un’ottica rigenerativa – di cui anche i centri storici avrebbero, al pari degli altri tessuti urbani, necessità.

Il mantenimento dell’identità originaria propria e tipica di ciascun centro storico – senza dubbio da tutelarsi – non dovrebbe, ad avviso di chi scrive, condurre il Legislatore all’adozione di norme che, di fatto, ostacolano l’evoluzione del centro storico stesso, impendendo, in ultima analisi, il soddisfacimento di bisogni e necessità proprie dell’uomo contemporaneo (come potrebbe essere, ad esempio, la mera installazione di un ascensore), nonché il raggiungimento di *standard* minimi propri della cultura sempre più *green* della società moderna (in forza della quale, ad esempio, non può prescindere dall’impiego di sistemi volti all’efficientamento energetico).

Assumendo una tale posizione, infatti, potrebbe addirittura pervenirsi al c.d. “effetto paradosso” della legge: la norma adottata dal Legislatore proprio al fine di tutelare gli immobili ubicati nei centri storici potrebbe, al contrario, rivelarsi uno strumento inidoneo a perseguire tale obiettivo in quanto un atteggiamento restrittivo – quale, appunto, quello impiegato nel d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, conv., con modif., nella l. n. 120 dell’11 settembre 2020 – potrebbe rendere più difficilmente godibile e quindi vivibile il centro storico per l’uomo contemporaneo, rendendolo un museo in astratto ed un tugurio in concreto, favorendone (nuovamente) lo spopolamento, con conseguente possibile vanificazione del tanto declamato tentativo di evitare il consumo di nuovo suolo.

Un’eccessiva tutela dei centri storici, in definitiva, sempre a giudizio di chi scrive, comporterebbe un elevato rischio di “gentrificazione” e “turisticizzazione” degli stessi (soprattutto delle città d’arte),

¹⁸ Sul tema si veda ex multis, G. GUZARDO, *La regolazione multilivello del consumo del suolo e del riuso dell’abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2018, 119 ss.

che non aiuterebbe a mettere in pratica il loro effettivo recupero ed il riuso¹⁹ e che osterebbe ad una loro effettiva rigenerazione «intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazione di disagio o degrado sociali ed economici, favorendo forme di co-housing per la condivisione di spazi ed attività»²⁰, al fine di migliorare la qualità della vita ed il generale benessere della collettività che insiste su quel territorio²¹.

¹⁹ Qui si innesterebbe il tema, molto complesso, del restauro del patrimonio immobiliare di interesse artistico, architettonico, su cui, per un primo approccio, si veda G. CARBONARA, *Avvicinamento al restauro, teoria, storia, monumenti*, Napoli, parte III, 372 ss.

²⁰ Cfr. l. Regione Lazio n. 7/2017.

²¹ Per un approfondimento sul punto, si veda C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in federalismi.it, cit., 26 ss., e R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., 240 ss.

Giovanni Botto

Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele

SOMMARIO: 1. Introduzione: centri storici e rifiuti. – 2. Centri storici: una molteplicità disorganica di tutele. – 3. La tutela urbanistica. – 4. La tutela paesaggistica ed ambientale. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: centri storici e rifiuti.*

La notevole complessità del tema inerente la gestione dei rifiuti trova spiegazione, a parere di chi scrive, nella sua intrinseca duplicità: a fronte dello schietto tecnicismo della materia, non è possibile negarne la natura socio-economica, nonché, se vogliamo, identitaria.

Don DeLillo, nel noto romanzo “*Underworld*”¹, utilizzò l’immagine del sottomondo, dei rifiuti, per descrivere la condizione esistenziale dell’uomo post-moderno: quella di soggetto consumatore costantemente braccato dalla necessità di liberarsi (*rectius* disfarsi) degli scarti derivanti dalla sua attività di fruizione. Tramite la sapiente giustapposizione del mondo della superficie e del mondo del sottosuolo, l’autore americano restituisce, tutt’oggi efficacemente, l’inerenza della questione dei rifiuti a quella del modello socioeconomico dominante e dell’identità che quest’ultimo ci impone.

In un sistema improntato alla massimizzazione della produzione e del consumo, il rifiuto, conseguenza inevitabile, prende le sembianze della parte oscura delle nostre vite, tanto più terrificante quanto più diviene difficile nasconderla, trovarle un luogo, lontano dalle nostre esistenze, in cui relegarla. Non pare fuori luogo notare che questa concezione, tutt’altro che romanzesca, ha avuto modo di influenzare anche il dato più strettamente giuridico²; basti pensare che lo stesso articolo 183, c. 1, lett. a), del c.d. “Codice dell’Ambiente”³, in sede definitoria, qualifica il rifiuto quale «sostanza od oggetto di cui il detentore si *disfi* o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di *disfarsi*»⁴. È rifiuto, dunque, tutto ciò di cui vogliamo

¹ D. DELILLO, *Underworld*, trad. it., Torino, 1999, di cui cito un periodo esemplificativo della pregnanza del tema identitario: «I rifiuti sono una cosa religiosa. Noi seppelliamo rifiuti contaminati con un senso di reverenza e timore. È necessario rispettare quello che buttiamo via».

² Sul tema dei rifiuti da un punto di vista più strettamente giuridico si vedano B. LEOCI, *La gestione dei rifiuti*, Napoli, 1994; F. PASCUCCI, *Rifiuti. Trasporto, stoccaggio, smaltimento, riutilizzo*, Roma, 1997; F. GIAMPIETRO, M. G. BOCCIA, *I rifiuti*, Milano, 1997; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti, dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2011, 303 ss.; R. AGNOLETTI, *I settori delle discipline ambientali*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente*, Tomo I, Milano, 2014, 443 ss.

³ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e sue successive modifiche ed integrazioni; in particolare d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che ne ha modificato l’originaria formulazione: «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell’Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi».

⁴ Tale definizione “ampia” di rifiuto, che risulta evidentemente mutuata dalla normativa europea in materia (Direttiva 2008/98/CE) è stata, peraltro, oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza. Si veda ad esempio Cassaz., Sez. III penale, 16 novembre 2016, n. 48316, ove si afferma che «la corretta individuazione del significato del termine *disfarsi* ha lungamente impegnato dottrina e giurisprudenza, nazionale e comunitaria, la quale ultima ha più volte chiarito alcuni concetti fondamentali, quali, ad esempio, la necessità di procedere ad una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto [...] poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale». Questa definizione, inoltre, mira a fondare la nozione di rifiuto su presupposti e comportamenti oggettivi che prescindano dalle intenzioni soggettive del depositante. Nella medesima direzione, si veda anche T.A.R. Piemonte, Sez. II, 4 dicembre 2017, n. 1303.

(sebbene, ovviamente, a rilevare dal punto di vista giuridico sia solo il comportamento oggettivo del depositante) o dobbiamo liberarci, conseguenza del nostro consumo.

La consapevolezza dell'inscindibile rapporto sussistente tra modello economico e gestione della problematica dei rifiuti risulta, peraltro, molto evidente se si guarda all'evoluzione del dibattito scientifico avutosi nel corso degli ultimi decenni in relazione ai temi dello sviluppo e della sostenibilità. Che un'ingente parte dell'inquinamento globale sia dovuto ad un'iperbolica produzione di materiale di scarto è pacifico; tuttavia, rimane il problema di comprendere come agire concretamente di fronte ad uno sviluppo che pare far rima con produzione e che non sembra voler rallentare in alcun modo. Per un certo periodo di tempo la risposta è parsa a portata di mano: incentivare uno "sviluppo sostenibile"⁵, temperare le esigenze della produzione con quelle di tutela ambientale. Come acutamente notato⁶, tuttavia, i principi retrostanti la nozione di "sviluppo sostenibile", riconducibile nell'alveo della c.d. "green economy", non hanno mai posto in discussione il modello economico lineare e, dunque, non hanno mai aspirato a provocare un vero e proprio mutamento dei meccanismi della filiera produttore-consumatore⁷.

In un certo senso, fu proprio questa mancanza, che potremmo più specificamente individuare nel non aver proposto un cambio di paradigma che attingesse alla nozione di limite piuttosto che a quella di sviluppo, a segnare il fallimento di detto progetto.

Non è un caso che le odierne politiche ambientali riconducibili al filone della c.d. "blue economy"⁸, coscienti degli errori del passato, si basino proprio sulla nozione di limite declinata nelle forme della c.d. "circolarità". La ben nota "economia circolare" rappresenta, infatti, il nobile tentativo di rendere possibile, nonché appetibile, il passaggio ad un modello produttivo fondato sulla riduzione (se non eliminazione) del materiale di scarto, piegando e ricongiungendo agli estremi, la linea della produzione.

Peraltro, come è stato detto⁹, ogni riflessione sulla circolarità ha, come punto d'avvio, il tema dei rifiuti¹⁰ che, di talché, ben lungi dall'essere materia d'interesse meramente tecnico relegabile ai margini della discussione, come talvolta è stato fatto, richiede, invece, un

⁵ Sul tema, *ex multis*, F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012; Vol. 1, 559-608; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 1, 493-529; in materia, peraltro, si ricordi L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU.

⁶ R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018, dove si spiega che «La green Economy non è infatti - o se si preferisce non è consapevolmente tale - un modello relazionale che si prefigge di agire deliberatamente sui modi e sulle forme concrete della produzione e del consumo».

⁷ Sul punto, peraltro si riporta l'acuta analisi di Y. N. HARARI, *Homo Deus, breve storia del futuro*, Milano, 2017, ove l'autore israeliano nota che gli effetti della recessione economica del primo decennio degli anni duemila sull'emissione di sostanze inquinanti nell'atmosfera furono estremamente più significativi di quelli riconducibili a qualsiasi intervento seguito al Protocollo di Kyoto del 1997. In sostanza, soltanto la forzata (poiché dovuta alla crisi) riduzione della produzione globale è parsa avere effetti consistenti sull'inquinamento. Ciò dimostra l'intrinseca inconciliabilità di un modello economico lineare con le esigenze di tutela ambientale.

⁸ In materia F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in F. De Leonardis (cur.), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 11 ss.; D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021; G. PAULI, *The Blue Economy: 10 years, 100 Innovations. 100 Million Jobs*, New Mexico (USA), 2010.

⁹ R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit.

¹⁰ Sempre sul tema in questione, con specifico riferimento ai rifiuti, si richiama F. De LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. verso uno stato circolare?* in *Dir. Amm.*, 2017, 1, ove si legge che «si identifica l'economia circolare come la piena e definitiva consapevolezza che l'ultimo stadio della gerarchia dei rifiuti non può e non deve essere lo smaltimento ossia la dispersione dei rifiuti nell'ambiente (pur trattandosi dell'ambiente controllato costituito dalle discariche) ma il loro riciclaggio o recupero».

approccio complesso che tenga in conto l'attinenza del problema a fattori sociali, economici ed identitari.

Quanto premesso, ci conduce direttamente al tema in oggetto, dal momento che proprio i centri storici, nella nebulosità della loro definizione, sono il crocevia di molteplici interessi, per l'appunto, sociali, economici ed identitari e che la necessità di tutelarli ha imposto ed impone l'individuazione di un limite all'espansione antropica sul territorio urbano. In un certo senso, è come se senso del limite e conservazione identitaria andassero di pari passo.

Pare interessante, in tal senso, che l'importante opera del D'Alessio¹¹ sugli aspetti giuridici dei centri storici rechi in epigrafe una citazione tratta dal racconto "Gli Immortali"¹² di Borges, opera che, con la consueta intelligenza dell'autore, riflette appunto sull'essenzialità del limite ai fini dell'armonia dell'esistenza. L'idea stessa della tutela del patrimonio storico urbano mi pare esser figlia di questa cultura del limite e dell'armonia; motivo per cui la questione relativa ai rifiuti, intesa nel più ampio senso di cui sopra, risulta di particolare interesse con riferimento ad un contesto tanto delicato e complesso.

Riunendo le fila del discorso, dunque, a legare i due oggetti della presente trattazione è la reciprocità del loro rapporto. Il centro storico, inteso nella sua accezione odierna, è punto di incontro, e di scontro, di molteplici interessi¹³: da quello alla conservazione degli elementi che lo compongono a quello rivolto al suo sfruttamento turistico che, garantendo la continuità delle attività tradizionali ivi svolte, permette di rivitalizzare le città antiche, evitandone la museificazione¹⁴.

In buona sostanza, anche il centro storico, unitariamente inteso, è soggetto ad un'attività di fruizione che, se razionalmente incanalata, rappresenta per il medesimo una risorsa ancor prima che una minaccia. È ciò a cui ci si riferisce con la sintetica espressione "turismo sostenibile"¹⁵.

In conseguenza di quanto detto, pare evidente la delicatezza rivestita in questo contesto dalla gestione dei rifiuti che, prodotto inevitabile di ogni attività di consumo, costituiscono un pericolo per la bellezza e l'armonia dei nostri centri storici. La particolare tensione tra conservazione e consumo cui questi sono sottoposti richiederebbe certamente un approccio unitario al tema, ma l'assenza di una nozione univoca di centro storico, i risalenti e mai risolti problemi di delimitazione e la mancanza di una legislazione nazionale specifica sul punto rendono molto difficile l'individuazione delle singole modalità di tutela¹⁶, costringendo

¹¹ G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983.

¹² Racconto reperibile nella raccolta di J. L. BORGES, *Aleph*, Milano, 2013. Gli "Immortali" rappresentano, nella fulgida operazione immaginifica dell'autore argentino, gli uomini che scoprirono la fonte dell'immortalità e, con essa, l'insensatezza di una vita deprivata del suo naturale orizzonte temporale. Quegli stessi uomini eressero, laddove sgorgava la fonte, una gigantesca città dalla struttura assurda, monito eterno per i visitatori futuri. La colta citazione di D'Alessio riprende proprio le righe dedicate alla terrificante follia di quel "monumentum aere perennius", ponendo l'accento sui rischi, anche identitari, legati alla sfrenata espansione di interventi umani votati unicamente allo sviluppo futuro e dimentichi dell'importanza di conservare il precipitato materiale del proprio percorso storico. Non è un caso che le primissime forme di tutela dei centri storici fossero legate ad una dimensione strettamente urbanistica e dirette a fermare il processo di vero e proprio *sventramento* dei nuclei storici.

¹³ Sul punto L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 1, in cui si richiamano le riflessioni di F. BENVENUTI, *Introduzione*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997.

¹⁴ A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 5-6.

¹⁵ Sul tema P. ROMELI, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, Padova, 2009; P. M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, 2017; M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, Torino, 2008; G. IACOVONE, *Commercio, turismo e centri storici. Per la sostenibilità di un legame indissolubile*, in *Urban@it*, 2018, 2; F. POLLICE, *Valorizzazione dei centri storici e turismo sostenibile nel bacino del mediterraneo*, in *Bollettino Della Società Geografica Italiana*, 2018, 1, 41-56.

¹⁶ In relazione all'evoluzione delle tutele per i centri storici si veda S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2015, 2.

l'interprete a complesse operazioni di insiemistica i cui risultati possono cambiare a seconda della nozione sostanziale adottata in partenza e del relativo interesse sotteso. Anticipando un elemento, è chiaro che, con riferimento al tema dei rifiuti, a seconda della prospettiva adottata, la tutela del centro storico potrà dipanarsi secondo schemi più tipicamente urbanistici, ambientali o paesaggistici. In quest'ultimo caso, ad esempio, la questione del rifiuto pone anche il problema del metodo di raccolta e del suo impatto sul c.d. «paesaggio urbano»¹⁷.

2. Centri storici: una molteplicità disorganica di tutele.

L'idea di una tutela dei centri storici che vada al di là della tutela dei singoli elementi o, in alcuni casi, beni culturali che lo compongono (la c.d. «tutela puntiforme») è piuttosto recente e rappresenta il frutto di un'aumentata sensibilità¹⁸ che la società civile ha dimostrato di possedere nei confronti di quei complessi urbani ed architettonici ritenuti «prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso»¹⁹.

Detto mutamento di prospettiva avvenne dapprima grazie alla Carta di Gubbio²⁰ poi succeduta dagli interventi della Commissione Franceschini²¹ e dalle leggi successive²². Nonostante i limiti di questi interventi, principalmente rinvenibili nella non unitaria definizione giuridica di centro storico e dei suoi criteri di delimitazione, essi ebbero il pregio di porre l'attenzione sulla tutela del complesso storico nella sua interezza. Purtroppo, tuttavia, ciò non bastò a poter ricondurre i centri storici nell'ambito della nozione di bene culturale *stricto sensu*, di talché questa espressione è spesso utilizzata impropriamente in detto contesto e non è possibile attribuirle niente di più che un valore «enfatico»²³.

Ciò premesso, il problema che viene a porsi è che in assenza di una disciplina specifica e non potendosi applicare la normativa prevista per i beni culturali in senso stretto, la portata della tutela dei centri storici dipende molto dalla nozione che di essi si adduca. Qualora si prediliga, come è avvenuto per molto tempo, la dimensione urbanistica del centro storico, gli strumenti della sua tutela saranno quelli tipici di questa disciplina. Laddove, invece, si considerasse anche la dimensione paesaggistica dei centri storici, ulteriori sarebbero gli strumenti a disposizione, nonché gli elementi da tenere in considerazione. Con specifico riferimento alla questione dei rifiuti, inoltre, non si può dimenticare che la tematica ha una matrice prevalentemente ambientale, di talché il quadro complessivo, già di per sé stratificato, viene a complicarsi ulteriormente a causa della relazione non sempre lineare che sussiste tra la tutela dell'ambiente e quella paesaggistica.

Emerge, dunque, che al variare dell'oggetto dell'analisi (centro storico come bene a carattere urbanistico e rifiuti; centro storico come bene paesaggistico e rifiuti; centro storico

¹⁷ Art. 8, Raccomandazione Unesco 36/C/23 del 18 agosto 2011.

¹⁸ Dell'importanza di questa sensibilità, come ricorda L. CASINI, «*Todo es peregrino y raro...*»: Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 3, era già conscio Massimo Severo Giannini quando auspicava la «dilatazione di un ceto interessato ai beni culturali», unico baluardo a difesa delle forze espansive e distruttive della modernità.

¹⁹ Con le parole del Cons. Giust. Amm. sic., 22 marzo 2006, n. 107, come riportate da S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

²⁰ La dichiarazione finale approvata all'unanimità a conclusione del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960).

²¹ Istituita a seguito della l. n. 310 del 26 aprile 1964, su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione, operò fino al 1967.

²² Ci si riferisce, ad esempio, alla l. 6 agosto 1967, n. 765, c.d. «legge ponte» che collocò i centri storici nell'ambito della pianificazione urbanistica generale.

²³ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

come bene ambientale e rifiuti) variano anche gli interessi in campo e le modalità stesse della tutela²⁴.

Ancora una volta, dunque, ed anche con riferimento ad un tema apparentemente specialistico come quello della gestione dei rifiuti, i centri storici confermano di essere al centro di un complesso groviglio di interessi e fulcro di una difficile operazione di bilanciamento.

3. *La tutela urbanistica.*

La disciplina urbanistica si trova, sin dall'inizio, al centro della tematica riguardante i nuclei urbani storici. Ciò si spiega, come in parte si è anticipato, ricordando che durante il periodo successivo al secondo conflitto mondiale, si è assistito ad una fase di totale libertà dell'espansione delle città e dei centri urbani che recò con sé un'evidente deriva edilizia completamente avulsa da qualsivoglia riflessione inerente all'aspetto complessivo della città od il mantenimento del suo prezioso precipitato storico. Fu questa stagione di abusi edilizi a dare il la alla fase del recupero. Ai piani regolatori fu affidata la responsabilità di ritrovare e mantenere «l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti gerarchie di volumi e di altezza tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli antichi»²⁵.

Con specifico riferimento al tema di nostro interesse, i rifiuti, la materia urbanistica risulta essere sostanzialmente di derivazione ambientale; si è parlato, infatti, di «valenza urbanistica delle norme a difesa dell'ambiente»²⁶, da intendersi quale influenza diretta di quest'ultime sull'attività «di modificazione e sviluppo degli insediamenti»²⁷. In tal senso, dunque, la disciplina urbanistica non risulta particolarmente autonoma rispetto a quella ambientale, ma rimane d'interesse sotto il profilo della pianificazione (schema operativo urbanistico tipico).

Ai sensi, infatti, dell'art. 196, c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006, spetta alle Regioni «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti». Detti atti pianificatori trovano poi ulteriore specificazione nei regolamenti per la gestione dei rifiuti approvati dai Comuni. Questi strumenti permettono di tenere in conto, pur in una prospettiva tipicamente legata alla razionale gestione del territorio, interessi relativi alla tutela dei centri storici. I piani regionali, ad esempio, decidono della localizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti; potendo e dovendo evitare che questi si collochino nelle vicinanze dei nuclei urbani storici. Pare scontato, ma non sono mancati, in Italia, casi di cattiva amministrazione dei rifiuti a discapito dell'igiene, della salubrità, della bellezza e della fruibilità di luoghi storici fondamentali; si pensi alla Venezia di fine anni '90.

Anche la regolamentazione comunale di gestione dei rifiuti può svolgere un ruolo fondamentale per la tutela dei centri storici. Molte delle regole ivi previste, infatti riguardano le modalità concrete della raccolta e tengono conto delle peculiarità morfologiche ed edilizie delle singole zone urbane. Alcune delle regole stabilite dal Comune di Genova, ad esempio, evidenziano un'attenzione particolare per il centro storico. Si veda, esemplificativamente, l'art.

²⁴ Sul punto si è espresso efficacemente P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018, ove afferma che «il profilo della conservazione dei caratteri identitari conduce alla tutela del paesaggio; la salvaguardia di un contesto idoneo ad assicurare la salute e la qualità della vita alla tutela dell'ambiente [...] la gestione del corretto uso delle trasformazioni urbanistico edilizie al governo del territorio in senso proprio».

²⁵ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

²⁶ G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009, 483; sul punto anche A. SOLA, *La tutela ambientale nelle città. Nuovi problemi, vecchi strumenti*, in federalismi.it, 2019, 21; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

²⁷ G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit.

12, c. 3, del regolamento per la gestione dei rifiuti approvato da detto Comune che impone al gestore del servizio di svolgere l'intera attività di raccolta anche durante le festività infrasettimanali. Molti centri storici, effettivamente, nei giorni o nei periodi di maggiore afflusso turistico, necessitano di un'organizzazione adeguata a far fronte al *surplus* di rifiuti che ne consegue: ciò può implicare una continuità del servizio, come nell'esempio che si è fatto precedere o, ancora, l'installazione, in coincidenza di suddetti periodi, di un numero superiore di contenitori atti alla raccolta anche nelle zone in cui è prevista la modalità "porta a porta" o la presenza di bidoni portarifiuti utilizzabili esclusivamente dai residenti, muniti di apposita chiave.

Lo strumento pianificatorio, potenzialmente molto utile al fine di tutelare il patrimonio storico urbano dall'accumulo dei rifiuti, presenta tuttavia almeno due limiti fondamentali.

In primis, in mancanza di una disciplina statale unitaria posta a tutela dei centri storici, la previsione di regole specifiche che li salvaguardino, per esempio, da una gestione generalizzata ed irrazionale del ciclo dei rifiuti, è lasciata alla bontà delle singole regolamentazioni ed alla lucidità delle diverse amministrazioni regionali e comunali.

In secundis, il rapporto tra rifiuti e centri storici presenta profili di delicatezza che necessitano di una tutela di "respiro" diverso rispetto a quello della sola gestione del territorio. Ci si riferisce alla risalente e mai superata distinzione sussistente tra urbanistica e paesaggio che nel caso dei centri storici risulta particolarmente pregnante ed attuale. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'urbanistica è intesa come «ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti», mentre la materia del paesaggio è concepita come «punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientati all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di più ampio respiro»²⁸. Governo del territorio e tutela del paesaggio non sono, dunque, equivalenti, ma la seconda si colloca su un piano meno "materiale" che, con riferimento al tema in oggetto merita certamente di essere sondato.

4. La tutela paesaggistica ed ambientale.

Con riferimento alle forme di tutela dei centri storici nella loro dimensione evolutiva è stata usata l'espressione "beni ambientali urbanistici"²⁹ che pare volerne contenere e riassumere le diverse e non sovrapponibili nature. L'accezione urbanistica, pur sempre presente, viene affiancata da quella ambientale che, in tale contesto, è da intendersi in senso ampio, comprensiva anche della connotazione paesaggistica.

²⁸ [C. cost., 21 dicembre 1985, n. 359](#), come riportata in G. CARTEI, *Il paesaggio*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di Diritto amministrativo*, Tomo II parte speciale, Milano, 2003, 2120 ss. [Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti, Torino, 2010, ove, pur sdrammatizzando la dicotomia in questione, si afferma che](#), anche nella più recente giurisprudenza costituzionale «Mentre l'urbanistica ha ad oggetto l'armonizzazione di tutti i possibili usi del territorio, la tutela del paesaggio attiene al perseguimento della salvaguardia ambientale di parti del territorio nazionale in virtù del suo valore estetico-culturale ed assume posizione di prevalenza nei confronti della prima»; in tema si veda anche C. BEVILACQUA, F. SALVIA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012.

²⁹ Riportata da S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, cit.; Cfr. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in [Aedon](#), 2015, 2, ove si accenna alla nozione di "beni culturali urbanistici" da tempo oggetto di studi di Filippo Salvia. Si veda, sul punto C. BEVILACQUA, F. SALVIA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, cit, 105 ss.; F. SALVIA, *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggior tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. Soc.*, 2006, 327.

Suddetta definizione che, come giustamente affermato³⁰, propone una «dequotazione della distinzione tra valore culturale e valore paesaggistico», propugna inoltre, quantomeno a parere di chi scrive, una dequotazione della distinzione tra bene a carattere urbanistico e bene a carattere paesaggistico³¹. Tale dicotomia, pur affatto pregnante relativamente al profilo della differenza di tutela, non pare essere insuperabile in relazione al particolare oggetto del centro storico. Se la disciplina urbanistica, come si è già detto, tutela materialmente l'armonia dei volumi e delle simmetrie urbane, proteggendo le città da una modalità di sviluppo irrazionale e la disciplina del paesaggio, a sua volta, si occupa di tutelare quel *surplus* identitario e culturale che si ricava dalla somma dei singoli elementi architettonici, non si vede per quale motivo le due dimensioni debbano essere ritenute contrastanti. Al contrario, esse paiono intarsiarsi secondo un disegno comune dal momento che la tutela dell'impatto globale del «paesaggio urbano»³² presuppone quella tutela più materiale e particolare che permette ai singoli elementi che lo compongono di riassumersi e svilupparsi nell'attività percettiva dell'osservatore.

Affermata, dunque, l'importanza della dimensione (anche) paesaggistica dei centri storici, è possibile riprendere il più specifico tema dei rifiuti.

Il rapporto tra paesaggio e rifiuti è, da sempre, molto travagliato³³ e non può non esserlo, in relazione al contesto dei centri storici, luoghi di passaggio della clientela turistica e, dunque, di produzione di elementi di scarto. Dal punto di vista paesaggistico è importante notare fin da subito che la tutela del centro storico deve necessariamente tenere conto di una duplice esigenza: su di un primo fronte, tutelare il paesaggio urbano storico dai rifiuti significa evitarne l'eccessivo accumulo e predisporre sistemi di raccolta adeguati alle esigenze della singola realtà. Si tratta di una questione che riguarda il rapporto tra impatto estetico-culturale e condizioni igienico-sanitarie del luogo d'interesse. Su di un ulteriore fronte, però, non bisogna dimenticare che le stesse modalità di raccolta e gestione dei rifiuti possono rappresentare una minaccia per il delicato equilibrio d'interessi dei centri storici. Queste, infatti, pur garantendo efficienza, possono talvolta impattare l'estetica dei nuclei storici, inserendo elementi disorganici ed incoerenti con l'aspetto culturalmente rilevante degli stessi.

Quanto si va dicendo inerisce al tradizionale rapporto sussistente tra disciplina ambientale e paesaggistica. Le due, infatti, sebbene legate da rilevanti profili di concorrenza, non sono sovrapponibili (*rectius* la tutela del paesaggio non è automaticamente inscrivibile in quella ambientale). Spesso, addirittura, le due forme di tutela perseguono interessi non conciliabili, venendosi a configurare ipotesi in cui risulta necessario un loro reciproco contemperamento³⁴.

³⁰ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

³¹ La stessa Corte costituzionale, peraltro, si è recentemente espressa a favore di una prospettiva che riporti ad unità concettuale la nozione di centro storico, affermando che «Il centro storico è tutelato, dunque, come “unità complessa”, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali»; il riferimento è a [C. cost., sent. 26 giugno 2020, n. 130](#); si veda il commento alla citata sentenza di A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2021, 3.

³² Vedi nota n. 14.

³³ Si veda sul punto G. BONAFEDE, F. SCHILLECI, P. MAROTTA, *Paesaggio e rifiuti: un rapporto in crisi*, relazione del convegno tenutosi nell'ambito della XII Conferenza nazionale società degli urbanisti, Bari, 19-20 febbraio 2009, ove, a conferma di quanto detto, si sottolinea l'importanza, ai fini della tutela del paesaggio dai rifiuti, della pianificazione urbanistica e come, invece, «la questione dei rifiuti non venga affrontata secondo una logica di integrazione ma esclusivamente in termini funzionalistici e settoriali».

³⁴ Sulla questione G. ROSSI, *La “materializzazione” dell'interesse all'ambiente*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell'ambiente*, cit., 28-29, ove si nota che «una distinzione fra interesse ambientale e paesaggistico emerge emblematicamente assumendo come esempio il caso dell'energia eolica. La realizzazione degli impianti così alimentati, pur rispondendo a finalità di contenimento delle emissioni nocive e allo sviluppo di tecnologie compatibili con l'ambiente, implica un'alterazione della forma del territorio e rischia di porsi in conflitto con i profili di tutela paesaggistica». Sulla questione si richiamano anche F. De LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento*

Come è stato efficacemente detto, «Il paesaggio nasce e vive – pressoché esclusivamente – nell’ambito delle scienze umane e mantiene [...] un nucleo essenziale estetico», mentre «L’ambiente [...] nasce e vive pressoché esclusivamente nell’ambito delle scienze esatte e della tecnica»³⁵. Il mantenimento di questa distinzione risulta importante al fine di evitare che le logiche tipiche della tutela ambientale, all’interno della quale, si ricorda, rientra pienamente la disciplina dei rifiuti, non vadano a defraudare la tutela paesaggistica dell’attenzione che merita. Il composito oggetto della presente trattazione si pone proprio al centro del problema che si è enunciato.

Nello specifico, esattamente come la tutela urbanistica, anche la tutela paesaggistica del centro storico persiste in una dimensione di mera eventualità dal momento che essa dipende dalla dichiarazione di «notevole interesse pubblico» di cui agli articoli 138 e seguenti del c.d. “Codice dei beni culturali”³⁶, la quale rappresenta il frutto di un’attività amministrativa discrezionale. Detta dichiarazione permette di adottare disposizioni specifiche in merito ad ogni tipo di installazione urbana, tra cui anche quelle atte alla raccolta e gestione dei rifiuti, e di prevedere soluzioni integrate nel contesto e coordinate tra loro, preservando così l’estetica complessiva del nucleo storico. In assenza, tuttavia, del vincolo in questione la dimensione paesaggistica rimane un elemento d’interesse che *può*, ma non deve necessariamente essere preso in considerazione dalle amministrazioni competenti.

Tale operatività eventuale preoccupa soprattutto con riferimento alle future evoluzioni tecnologiche cui le città, e con esse i centri storici, andranno incontro per via delle più recenti politiche legate al paradigma dell’economia circolare. È un processo di “*smartificazione*” quello cui ci si riferisce che mira a costruire infrastrutture che garantiscano una gestione integrata e, appunto, “*smart*” dell’intero territorio. Tra gli argomenti di maggiore interesse, ovviamente, la gestione dei flussi di rifiuti. I concetti di economia circolare e *smart city* sono intrinsecamente collegati, valendo il secondo quale paradigma attuativo delle politiche della *blue economy*.

Non sono mancate, recentemente, suggestioni relative all’implementazione di questo modello nell’ambito dei nostri centri storici. Si parla, a tal proposito, di *historical smart city*³⁷ e di *smart-environment* (riduzione del fabbisogno energetico, mini-produzione energetica, raccolta e riciclaggio rifiuti, reti tecnologiche unificate, fibre ottiche, wi-fi). Come si può notare, si tratta di progetti virtuosi che, tuttavia, presuppongono interventi potenzialmente lesivi del paesaggio urbano storico. In presenza della dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui si diceva, non vi è dubbio che sarebbe garantita una transizione *smart* che tenga conto anche del paesaggio, ma in assenza della stessa viene da chiedersi se vi siano, quantomeno nell’ambito della disciplina ambientale dei rifiuti, strumenti ulteriori che permettano di tenere in conto questi aspetti fondamentali, di modo che la transizione ecologica non avvenga a scapito dei valori culturali insiti nel territorio.

La risposta pare poter essere positiva. L’articolo 202 del Codice dell’ambiente, ad esempio, prevede che sia demandato alle singole Autorità d’ambito il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara pubblica. La disposizione deve essere letta, soprattutto oggi, alla luce dei recenti sviluppi della materia del c.d. “*green public*

tra paesaggio ed energia eolica, in *Dir. amm.* 2005, 889; G. TULUMELLO, *L’energia eolica: problemi e prospettive – L’esperienza italiana*, in *GiustAmm*; n. 10 del 2007; Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2005, n. 680.

³⁵ P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

³⁶ Come novellato dal d.lgs. n. 63 del 2008.

³⁷ M. CERASOLI, *Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra “modulazione della tutela” e nuove tecnologie)*, in *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, 2018, 10-30, ove si legge che «La via “smart” è forse la più grande opportunità disponibile oggi per rivitalizzare il vastissimo patrimonio di centri storici».

*procurement*³⁸, ossia relativa a quelle procedure d'appalto, da parte delle Amministrazioni pubbliche, che incoraggiano e favoriscono l'integrazione di considerazioni ambientali³⁹ nella fase di aggiudicazione di un determinato servizio di pubblico interesse. La p.a. nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, volta all'individuazione del contraente migliore, è tenuta a svolgere una grande varietà di considerazioni che possono condurla a preferire soggetti in grado di garantire un servizio conforme alle politiche di tutela dell'ambiente, ma anche del paesaggio. Non è da sottovalutare, con specifico riferimento alla questione dei centri storici, data la peculiarità delle esigenze coinvolte, la potenzialità di uno strumento che pone l'Amministrazione nella condizione di contemperare i molteplici interessi in gioco nell'ambito di una procedura concorrenziale. Paiono evidenti, infatti, le possibili ricadute anche in termini di sviluppo dal momento che, di fronte ad Amministrazioni sensibili al tema, gli stessi soggetti privati sarebbero indotti a favorire e proporre soluzioni innovative per la gestione dei rifiuti urbani che siano adatte a gestire le caratteristiche di questo particolare contesto ed a salvaguardarne la bellezza e l'armonia paesaggistica. Non è un caso che, in alcune realtà, si stiano sviluppando modalità operative di gestione dei rifiuti che tengono conto proprio delle suesposte necessità. Si pensi ai Comuni che stanno sperimentando forme di raccolta porta a porta per i residenti nei centri storici o, ancora, a quelle Amministrazioni che hanno introdotto le c.d. "isole ecologiche interraste" al fine di perseguire una migliore organizzazione degli spazi urbani attraverso la riduzione del numero dei contenitori e del passaggio dei mezzi di raccolta, con conseguenti vantaggi sul fronte dell'inquinamento atmosferico, ma anche della tutela del paesaggio.

In tal senso, fra le molte esperienze è possibile ricordare quella del Comune di Rimini, il quale ha ritenuto che questo fosse un metodo utile a migliorare «la percezione della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano. Con la progressiva eliminazione dei cassonetti stradali e l'inserimento delle nuove postazioni interraste, il centro storico della città sarà così liberato dalle attrezzature più ingombranti, riducendo l'impatto visivo anche nelle vicinanze di elementi di pregio storico-monumentale»⁴⁰.

Le Amministrazioni locali dovrebbero continuare a favorire questo tipo di innovazioni, sia che ciò avvenga tramite una scelta dei Gestori del servizio di raccolta coerente con gli interessi che si sono descritti sia, laddove il servizio si gestito *in house*, agendo in tal senso tramite il proprio potere di controllo.

È chiaro che, come si è detto sia per la tutela urbanistica sia per la tutela paesaggistica, pure in questo caso si tratta di una modalità di tutela che dipende inevitabilmente dalla maggiore o minore sensibilità della singola Amministrazione per i vari interessi in campo.

In definitiva, tuttavia, ciò che preme sottolineare è l'essenzialità di un approccio che sia concretamente e non solo formalmente integrato.

³⁸ Sul tema si vedano, *ex multis*, G. F. FIDONE, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 5; C. VIVIANI, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. e app.*, 2016, 8-9; O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 508 ss., ove si parla di «strumenti di mercato a tutela dell'ambiente»; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento di sviluppo ambientale*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2020, 2; P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di appalti verdi nelle smart cities*, in G.F. Ferrari (cur.), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Sesto San Giovanni, 2021, 403 ss.

³⁹ Ci si riferisce, più propriamente, alle c.d. "clausole ambientali" che, si ricorda, devono essere conformi ai principi dell'Unione europea, non devono limitare ingiustamente la concorrenza, devono essere conosciute per tempo dai partecipanti alla gara e non devono comportare una libertà incondizionata di scelta in capo all'Amministrazione aggiudicatrice. Sulla questione si veda O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, cit.

⁴⁰ Estratto dal [sito](#) del Comune di Rimini.

5. Considerazioni conclusive.

Conclusivamente, sulla base di quanto si è detto pare opportuno porre in evidenza alcune direttrici della tematica in oggetto che ha dimostrato, come spesso è accaduto, di comportarsi come un prisma in grado di scomporre il discorso giuridico nelle sue diverse e spesso invisibili componenti. «Per i giuristi il territorio è sede di una molteplicità di interessi (di usi alternativi) in conflitto tra loro e la sintesi – che pure deve essere trovata – non è sempre facile da definire»⁴¹ e ciò pare valere ancor più per i centri storici, la cui natura è il risultato di un complesso ibrido tra territorio urbano e paesaggio dal valore identitario.

Dalla giustapposizione di questo tema all'altro, tecnico e sociale al contempo, dei rifiuti, emerge con evidenza tutta l'inadeguatezza del sistema approntato dalle Istituzioni. Se, infatti, è possibile riscontrare un dato positivo nella presenza di molteplici vie mediante le quali le Amministrazioni possono declinare la tutela del complesso storico urbano di loro interesse, è evidente che l'individuazione a livello statale di direttrici chiare ed univoche, specificabili secondo le diverse esigenze, ma ineludibili in principio, deve rappresentare l'orizzonte finalistico del legislatore.

Ciò premesso, a parere di chi scrive, una normativa statale che si facesse carico dell'onere di cui si è detto dovrebbe, oltre a prevedere disposizioni specifiche inerenti la materia dei rifiuti, vista l'attinenza alla cruciale tensione tra sfruttamento turistico, conseguente rivitalizzazione e conservazione del patrimonio culturale, partire dalla consapevolezza dell'impossibilità di scindere nettamente i diversi interessi coinvolti e le rispettive modalità di tutela. La pianificazione territoriale, la cui importanza con riferimento ai rifiuti è stata recentemente e ripetutamente affermata⁴², la tutela paesaggistica e la normativa ambientale non devono essere percepite come rette parallele destinate a non incontrarsi, ma come leve separate che, simultaneamente utilizzate, possono condurre ad un soddisfacente temperamento delle esigenze a ciascuna sottese.

Il problema qui trattato dimostra che, con buona probabilità, la soluzione non dovrebbe essere quella, pur ipotizzabile, di ricondurre a pieno titolo i centri storici nell'orbita della disciplina legislativa dei beni culturali *stricto sensu*, dal momento che quest'ultima, imponendo automaticamente un regime di stretta tutela, potrebbe non essere facilmente conciliabile, ad esempio, con la disciplina del commercio e del turismo.

Un intervento legislativo che, valorizzando il percorso effettuato fino ad ora in merito ai centri storici, disciplinasse *ex novo* la materia, riconducendola nell'ambito generale del "governo del territorio" (poiché è proprio questa la concezione più ampia ed utile), sembra la modalità migliore per predisporre il futuro, anche in relazione alla problematica dei rifiuti.

⁴¹ P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, cit.

⁴² G. BONAFEDE, F. SCHILLECI, P. MAROTTA, *Paesaggio e rifiuti: un rapporto in crisi*, cit.

ABSTRACT

ROBERTO BOBBIO

Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento

The need for making the historic city fit for modern life is a basic issue of city planning since its beginnings. After a short reflexion about our relationship with heritage, this essay recalls some fundamental legs of the way XIX Century urbanism tackled the question of the old city; points out some major contributions of Italian urbanism to the question; describes the case study of the old centre of Genoa, that presents many contrasts and several notable results.

ELIANA CARRARA

Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari

The essay examines Alberti's fundamental text, the "De re aedificatoria", printed only in 1485, as the starting point for the birth of urban planning. After analyzing some case studies, in particular Ferrara and Pienza, but also Rome, the Author focuses her attention on the important translation of Alberti's treatise, published by Cosimo Bartoli in 1550, and reflects on the role played by Cosimo I de' Medici and Giorgio Vasari in redefining the urban layout of Florence in the second half of the XVIth Century.

PIERA MARIA VIPIANA

Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici

The essay aims to analyze the relationship between historical centres and tourism on the base of Italian legislation of cultural heritage (D.Lgs. n. 42/2004, "Italian Code of cultural heritage") and also with the recent "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza". Particular attention will be given to the small historical centres and to the role of tourism for them.

ARMANDO GIUFFRIDA

Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici

The essay aims to analyse, in a historical and evolutionary key, the Italian legal regime of historic centres, as it is divided between the traditional legislation for the protection and enhancement of cultural heritage and the more recent urban planning legislation, at the same time focusing on the main critical profiles that emerge in both regulatory frameworks

ALESSANDRO PAIRE

Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio "complesso"

The paper, starting from the troubled concept of "historic center", focuses on the relationship between urban planning - general and the implementing regulation - and the Code of cultural heritage and landscape (legislative decree n. 42, of the 22 January 2004, i.e. Codice dei Beni Culturali e del paesaggio). In particular, taking its cue from the regional landscape planning, the study impacts on the principle of supremacy of the Code and how, under this principle, the urban planner fits an increasingly limited role in those areas affected by urban agglomerations of historical, artistic character and characterized by particular environmental value (so-called zone A).

MATTEO TIMO

Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità

The essay aims to analyse the "historical centre" in line with the Italian legislation of cultural heritage. Particular attention will be given to the relationship between cultural heritage and the planning law in the regulation of the "historical centre". Moreover, the essay will investigate the role played by the D.Lgs. n. 42/2004 (the "Italian Code of cultural heritage") and by the so called "Faro Convention" in order to safeguard the intangible elements of the "historical centre".

RITA VECCHIATINI

Il centro storico di Genova, paradigma di complessità

The historic center of Genoa is the result of constructions, modifications, transformations that have taken place over the centuries, from the Middle Ages to the second post-war period. Several studies have been in the course of the twentieth century in order to know the pre-existing built in the view of urban planning. The most important study is the Cultural Mapping of the Old City, carried out by this University between 1995 and 1999. On this occasion, the complexity of the historic center emerged in its real size. The contribution tries, through examples, to explain the ways in which the city and buildings increase and tries to provide some points of reflection related to: the necessity to define the minimum unit of analysis / intervention; to insert an archiving tool for data, even for buildings that are not protected; to encourage interventions that, in a conscious way, involve several building units; to outline an active role of the municipal administration in the maintenance of assets.

FABRIZIO FRACCHIA – PASQUALE PANTALONE

Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy

In recent years we have seen the significant development of new forms of tourism, facilitated by the use of telematic sharing platforms, which prompt the jurist to question the role of law and local authorities in identifying a reasonable point of balance between the safeguarding of the historical-cultural identity of our centers, the protection of competition and the correct use of the territory.

FRANCESCA MUNEROL – MARCO ALTAMURA

La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile

CIMA Research Foundation is a Competence Centre of Italian Civil Protection and, for this reason, the following paper aims to study historical centers as "Priceless Assets" exposed to a variety of natural hazards. After an overview of the risks in Italy, we illustrate the case studies of l'Aquila and Albenga, known to be historical centers exposed to different risks and for the mitigation solutions found by their decision-makers. We aim to provide the Reader with a basic knowledge of the state of Italian historic centers and to propose solutions for risk mitigation, based on a holistic sustainable approach: prevention, participatory planning, use of modern forecasting and monitoring tools

SILVIA BATTISTELLA

La specifica tutela prevista in relazione all'attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione (d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv. , con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)

CIMA Research Foundation is a Competence Centre of Italian Civil Protection and, for this reason, the following paper aims to study historical centers as "Priceless Assets" exposed to a variety of natural hazards. After an overview of the risks in Italy, we illustrate the case studies of l'Aquila and Albenga, known to be historical centers exposed to different risks and for the mitigation solutions found by their decision-makers. We aim to provide the Reader with a basic knowledge of the state of Italian historic centers and to propose solutions for risk mitigation, based on a holistic sustainable approach: prevention, participatory planning, use of modern forecasting and monitoring tools

GIOVANNI BOTTO

Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele

This contribution outlines some general aspects of the complex relationship existing between the protection of historical centers and waste management. Describing the different forms of protection available to public administrations and the underlying interests, the paper highlights the importance of defining a unitary national discipline.

I COLLABORATORI DI QUESTO FASCICOLO:

- ✚ Marco Altamura, Avvocato, Direttore di Programma di ricerca e Consigliere giuridico di CIMA Foundation
- ✚ Silvia Battistella, Dottoranda di ricerca di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Genova
- ✚ Roberto Bobbio, Professore ordinario di Urbanistica, Dipartimento Architettura e Design, Università degli Studi di Genova
- ✚ Giovanni Botto, Dottorando in Security risk and vulnerability (curriculum-Security and law) presso l'Università degli studi di Genova, Dipartimento di Giurisprudenza
- ✚ Eliana Carrara, Professoressa Associata di Storia della Critica d'Arte, Università degli Studi di Genova
- ✚ Fabrizio Fracchia, Professore Ordinario di Diritto amministrativo, Dipartimento di Studi Giuridici "Angelo Sraffa", Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano
- ✚ Armando Giuffrida, Ricercatore in Diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Genova, abilitato alle funzioni di professore associato
- ✚ Francesca Munerol, Ricercatrice in diritto, pianificazione e procedure, nonché Data Protection Officer presso CIMA Foundation
- ✚ Alessandro Paire, Ricercatore in diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Giurisprudenza
- ✚ Pasquale Pantalone, Ricercatore di Diritto amministrativo, Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano
- ✚ Matteo Timo, Ricercatore in Diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Genova, abilitato alle funzioni di professore associato
- ✚ Rita Vecchiattini, Architetto, Professore Associato di Restauro, Dipartimento Architettura e Design, Università degli Studi di Genova
- ✚ Piera Maria Vipiana, Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Genova, Dipartimento di Giurisprudenza