



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

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 costituiscono 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.