



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 trattativa 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

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

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

1. Centri storici e turismo

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

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

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

2. I centri storici come beni culturali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Rilievo del turismo dei centri storici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Rapporto fra turismo e centri storici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Turismo e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

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

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

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

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

¹⁸ Cfr. il paragrafo successivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Turismo e piccoli centri storici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Profili particolari in materia di centri storici e turismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁹ Nel paragrafo che precede.

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

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

CONSULTA ONLINE

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