

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA

Dipartimento di Diritto, Economia e Culture - Como



Dottorato di ricerca in Diritto e Scienze Umane

XXIX Ciclo

## **LA CURA DEGLI INTERESSI DEI CENTRI STORICI. IL CENTRO STORICO COME SISTEMA COMPLESSO E COME BENE COMUNE.**

*Tutor:*

Professor Gabriele Bottino

*Co-Tutor:*

Professor Maurizio Cafagno

*Ph.D. Candidate:*

Valentina Francesca Cirullo

Anno Accademico 2015-2016

## INDICE

### INTRODUZIONE E PREMESSE DI METODO.

#### Parte Prima

### **La nozione giuridica di Centro Storico**

#### CAPITOLO I

### COMPLESSITÀ NORMATIVA, I DIVERSI LIVELLI DI TUTELA DEL CENTRO STORICO

#### Sezione I – **Introduzione al tema e primo livello normativo.**

- 1) Introduzione al tema: pluralità di accezioni di centro storico nell'evoluzione normativa.
  - 1.1) Beni culturali materiali e immateriali: le due anime dei centri storici.
- 2) La normativa sovranazionale in tema di beni culturali e paesaggistici. Dalla Convenzione dell'Aja del 1954 alla Convenzione europea sul paesaggio del 2000.

#### Sezione II – **La legislazione Nazionale**

- 1) Le “leggi Bottai” del '39.
- 2) La Carta di Gubbio del 1960 e l'affermazione di un nuovo paradigma culturale.
- 3) L'evoluzione dell'accezione culturale di centro storico: la Commissione Franceschini.
- 4) L'accezione urbanistica: la “legge ponte”, la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 28 ottobre 1967, n. 3210 e l'individuazione della c.d. “zona A” con il d.m. n. 1444/1968.
- 5) La tutela del patrimonio edilizio e le leggi degli anni '70. La c.d. “legge per la casa” e la l. n. 457 del 1978.
- 6) Gli anni '90 e la stagione degli strumenti di riqualificazione urbana per i centri storici, i “programmi complessi”.
  - 6.1) I programmi integrati di intervento.
  - 6.2) I programmi per il recupero urbano.
  - 6.3) I Contratti di Quartiere.
  - 6.4) I programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio.
- 7) I centri storici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: il correttivo del 2008 e l'inserimento dei centri e nuclei storici nella categoria dei beni paesaggistici.
  - 7.1) Disciplina urbanistica e disciplina paesaggistica: possibili interferenze e aspetti problematici.

- 8) Una riflessione a margine sugli incentivi per le ristrutturazioni, i decreti del Fare e Sblocca Italia: una tentazione e un pericolo per i centri storici.

### Sezione III – **Ulteriori livelli normativi**

- 1) Le leggi regionali sulla tutela e la valorizzazione dei centri storici.
- 2) Un primo approdo: sintesi e riflessioni sulla pluralità di discipline settoriali in materia di centri storici.

## CAPITOLO II

### ASPETTI PARTICOLARI, PROPRI E CARATTERISTICI DEI CENTRI STORICI

#### Sezione I – **Tratti salienti e problematiche aperte.**

- 1) Il fenomeno della c.d. “*gentrification*”.
- 2) Tutela dall’inquinamento ambientale nei centri storici, il quadro normativo.
- 3) Circolazione e sosta dei veicoli nei centri storici. Le competenze comunali.
- 4) Il problema del consumo di suolo. La situazione italiana e il D.d.l. 2039 sul contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato.

#### Sezione II – **Il rapporto tra la vitalità del luogo e la tutela del commercio nei luoghi storici.**

- 1) La disciplina delle attività commerciali nei centri storici, gli anni '70 e 80'.
- 2) Liberalizzazione del commerciale e promozione della concorrenza nei centri storici. Il decreto Bersani e gli effetti della riforma del Titolo V della Costituzione.
- 3) La Direttiva servizi e gli ulteriori passi del percorso di liberalizzazione delle attività commerciali.
- 4) Profili economici e problematiche nei centri storici. Un esempio di rivitalizzazione dall’Inghilterra.
- 5) Il caso di Firenze: il nuovo pacchetto di misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico. I risvolti nazionali e il Decreto Scia 2.

## Parte Seconda

### **La necessità della ricerca di una nozione sistemica per i centri storici.**

## CAPITOLO I

### CRITICITÀ E LIMITI DELLE NORME SETTORIALI. VERSO L’ABBANDONO DI UN APPROCCIO FRAMMENTARIO.

### Sezione I – **Aspetti problematici.**

- 1) Considerazioni critiche sulle norme settoriali in materia di centri storici. I limiti della tutela della legislazione attuale.
- 2) Lacuna di tutela: il problema di come salvaguardare l'identità culturale del luogo e i valori culturali immateriali.

### Sezione II – **Il centro storico come bene complesso e la necessità di un nuovo approccio.**

- 1) Centro storico e valore identitario.
- 2) Conservazione e valorizzazione nel rapporto con il principio dello sviluppo sostenibile.
- 3) Il delicato equilibrio tra tutela e innovazione in rapporto con il valore economico del bene centro storico: valore d'uso e valore d'esistenza.
- 4) Pluralità di discipline settoriali e complessità, la necessità della ricerca di un approccio sistemico integrato. Introduzione.

## CAPITOLO II

### LA COSTRUZIONE DI UNA NOZIONE SISTEMICA E LA QUALIFICAZIONE DEL CENTRO STORICO COME BENE COMUNE.

#### Sezione I – **Il centro storico come sistema complesso e come bene comune.**

- 1) La teoria dei sistemi complessi adattativi in relazione con città e centro storico.
- 2) Premessa: la teoria dei *Commons*.
- 3) Beni indivisibili e rivalità nel consumo. Il centro storico come bene comune.
  - 3.1) Il centro storico come bene comune non escludibile.
  - 3.2) Centro storico e rivalità nel consumo.
- 4) Valori urbanistici, paesaggistici e culturali del centro storico: la ricerca di un bilanciamento nella teoria di *Commons*.

#### Sezione II- **I modelli di gestione dei centri storici attraverso alcune esperienze italiane.**

- 1) Dalla teoria dei *Commons* alla ricerca di un modello di gestione per i centri storici. La metodologia selezionata.
- 2) La cura degli interessi dei centri storici negli Uffici comunali tecnici.
- 3) Esperienze comunali di accentramento di funzioni amministrative: l'Ufficio comunale per il centro storico.
- 4) Gli Uffici per il Centro Storico Sito UNESCO. Introduzione.

#### Sezione III – **I piani di gestione dei siti UNESCO.**

- 1) La *World Heritage List*, il quadro normativo di riferimento.

- 2) La dichiarazione di Budapest del 2002, le “*guidelines*” e la legge n.77 del 20 febbraio 2006.
- 3) Dalle iniziative del Ministero per i beni e le attività culturali, alla definizione della struttura e degli scopi dei Piani di gestione dei Siti UNESCO italiani.
- 4) Natura giuridica ed efficacia dei Piani di gestione nel sistema italiano. La tutela locale di interessi pubblici globali.

**Sezione IV – L’esperienza nazionale. I centri storici italiani inseriti nella *World Heritage List*. L’analisi e alcune riflessioni.**

- 1) L’esperienza italiana. Il punto della situazione sui siti italiani, le statistiche.
- 2) Il caso del Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze.
- 3) Il caso del Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Siena.
- 4) Punti di forza e di debolezza dei Piani di gestione “all’italiana”.
- 5) Ampliamenti di tutela: il Piano di gestione dei siti UNESCO come punto di partenza per un nuovo modello di gestione dei centri storici beni comuni.

**CONCLUSIONI**

**BIBLIOGRAFIA**

**ULTERIORI FONTI**

## **INTRODUZIONE E PREMESSE DI METODO.**

I centri storici sono caratterizzati da un alto tasso di complessità, questi beni sono catalizzatori di problematiche e questioni peculiari che si atteggianno su più livelli e che sono tra loro intrecciate e connesse.

Su questi beni insistono una pluralità di interessi molto eterogenei, vengono coinvolti infatti da questioni relative alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e da profili squisitamente urbanistici.

Per quanto riguarda il metodo di analisi impiegato, innanzitutto ho scelto di suddividere il presente lavoro in due parti. Questa decisione è motivata dalla molteplicità delle questioni da affrontare e del desiderio di costruire un percorso che conduca ad un nuovo approccio rispetto al modo di guardare ai centri storici, e del fatto che per raggiungere lo scopo desiderato si dovranno affrontare snodi critici importanti e che, oltre all'ambito strettamente giuridico, verranno richiamate nozioni multidisciplinari.

Nella Parte Prima dell'elaborato cercherò di fornire al lettore una base conoscitiva dell'impianto normativo dei centri storici. Lo sforzo sarà quello di operare una mappatura delle norme che coinvolgono i centri storici tramite un'analisi dei precetti che vuole abbracciare tutti i livelli legislativi, da quelli più generali a norme settoriali più specifiche.

Dunque, l'analisi andrà dal generale al particolare ed il metodo espositivo sarà quello cronologico. Sarà fatta una ricognizione delle norme che parte dalle convenzioni internazionali fino alle norme regionali.

Sul versante della normativa Nazionale il punto di partenza è rappresentato dalle c.d. leggi Bottai del '39 e si giunge al correttivo al codice dei beni culturali del 2008, sino agli interventi più recenti.

Già nella prima parte dell'elaborato, in cui si compiranno delle operazioni ricognitive, dovrebbe emergere la straordinaria complessità del bene studiato.

Per enfatizzare ancora di più il fatto che il centro storico è centro di imputazione di interessi che sono estremamente variegati, vengono analizzati ulteriori aspetti

riguardanti, ad esempio, gli effetti della c.d. *gentrification*, le problematiche connesse al consumo di suolo, gli incentivi per le ristrutturazioni, la normativa in tema di sosta e circolazione nei centri storici, il contrasto all'inquinamento, oltre al grande tema del delicato rapporto tra vitalità di un luogo e tutela del commercio nei centri storici.

Una volta conclusa la fase che potremmo definire come ricostruttiva, nella Parte Seconda della Tesi si entrerà in una fase che si caratterizza per la sua impronta costruttiva.

Innanzitutto, verrà svolta un'analisi critica delle norme individuate nella Parte Prima di questo scritto, al fine di metterne in luce le zone d'ombra, le ambiguità e i profili di inadeguatezza.

In questa parte vorrei, inoltre, cercare di indurre il lettore a guardare al centro storico da una nuova prospettiva, attingendo a concetti multidisciplinari. Infatti, tenterò di ricostruire il centro storico come sistema complesso e come bene comune.

Lo scopo di questa ricostruzione è di condurre alla consapevolezza che un approccio settoriale e frammentario risulta inadeguato alla tutela di un bene che va preservato in modo unitario per i forti valori identitari che è in grado di incorporare, sia per il suo valore d'uso che per quello di esistenza, un bene che per il suo esorbitante valore materiale e immateriale deve essere tramandato alle generazioni future, un bene per il quale è necessario trovare una via di sviluppo sostenibile, che va conservato e allo stesso tempo valorizzato. Insomma, un bene che presenta una complessità così elevata che necessita di essere osservato tramite un approccio sistemico.

Nella parte propositiva di questa tesi si tenterà di sostenere la necessità di un nuovo approccio metodologico e, tramite la ricostruzione del centro storico come sistema adattativo complesso e come bene comune, verrà sperimentata la ricerca di un nuovo modello per la gestione dei centri storici.

Più precisamente, nella parte conclusiva dell'elaborato verrà operata una ricerca empirica delle tecniche amministrative di gestione dei centri storici che ho potuto riscontrare al livello delle amministrazioni comunali, in questo contesto un ampio spazio verrà dedicato all'importante modello dei Piani di gestione dei Siti UNESCO.

Parte Prima

**La nozione giuridica di Centro Storico**



## CAPITOLO I

### COMPLESSITÀ NORMATIVA, I DIVERSI LIVELLI DI TUTELA DEL CENTRO STORICO.

#### Sezione I – **Introduzione al tema e primo livello normativo.**

SOMMARIO: 1) Introduzione al tema: pluralità di accezioni di centro storico nell'evoluzione normativa. 1.1) Beni culturali materiali e immateriali: le due anime dei centri storici. 2) La normativa sovranazionale in tema di beni culturali e paesaggistici. Dalla Convenzione dell'Aja del 1954 alla Convenzione europea sul paesaggio del 2000.

#### **1) Introduzione al tema: pluralità di accezioni di centro storico nell'evoluzione normativa.**

Il dibattito sui centri storici impegna dottrina<sup>1</sup> e giurisprudenza ormai da svariati decenni e continua a mantener vivo l'interesse degli studiosi di varie discipline (giuristi, storici, economisti, architetti, sociologi). Le ragioni di questa costante attenzione per il tema sono da rintracciare anche nella particolarità del quadro italiano, caratterizzato da *“centri storici che costituiscono l'ossatura portante del territorio stesso, soprattutto in un paese come il nostro, così totalmente permeato di valori storici e ambientali, da rendere la conservazione un problema di portata generale”*<sup>2</sup>.

Un rapido sguardo alle statistiche aiuta a comprendere l'entità della questione. In Italia - rispetto all'intero stock degli edifici abitati – quasi due edifici su dieci sono

---

<sup>1</sup>Tra i principali e a titolo esemplificativo è possibile richiamare G. Caia e G. Ghetti, con introduzione di F. Benvenuti, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, G. Giappichelli, 1997; a cura di S. Cattaneo, *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura. Atti del Convegno di Caserta.*, Giuffrè Editore, 1997, Collana Seconda Università degli Studi di Napoli – Facoltà di Giurisprudenza; a cura di L. Sassaro, *Per una revisione critica del problema dei centri storici : atti del Seminario di studio dell'Associazione nazionale per i centri storico-artistici : Gubbio, 5-6 settembre 1970*, Genova, Grafica L.P., 1971; G. D'Alessio, *I centri storici: aspetti giuridici*, Giuffrè, 1983; A. Fanizza, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, Foro amm. CDS, fasc.4, 2002, pag. 1067; si vedano anche i contributi sul tema in AA.VV., *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, (a cura di) G. Bottino, M. Cafagno, F. Minazzi, Mimesis, 2016.

<sup>2</sup>P.L. Cervellati e R Scannavini, *Interventi nei centri storici: Bologna, politica e metodologia del restauro*, Il Mulino, 1973, Bologna.

stati costruiti prima del 1919, in valori assoluti si contano più di 2,1 milioni di edifici storici abitati<sup>3</sup>. Inoltre, nel nostro Paese su 8.063 Comuni italiani, 2.684 hanno un centro di origine romana o pre-romana, 4.164 un centro fondato tra il secolo VIII e il XIV e solo 1.215 risalgono al periodo posteriore al XV secolo<sup>4</sup>. Il notevole “peso” di questi numeri ci aiuta a comprendere l'importanza assunta in Italia dalla questione dei centri storici.

Quando si parla di centri storici, è imprescindibile tenere presente che questi beni sono caratterizzati da una complessità che emerge su più piani di indagine. Nel volerli studiare, infatti, si deve considerare che a livello amministrativo vi è una molteplicità di pubbliche amministrazioni competenti per la loro tutela e coinvolte nei processi decisionali; vi è poi una rosa di strumenti ed istituti amministrati adottati per fronteggiare le problematiche emergenti e sono coinvolti variegati assetti proprietari. Inoltre, non si può trascurare il piano valoriale, poiché il bene in esame è portatore di valenze storiche, monumentali, artistiche e culturali, uniche nel loro genere. Oltre al profilo urbanistico-culturale vengono poi in rilievo gli aspetti dell'ordine pubblico, della sicurezza e questioni igienico-sanitarie, senza dimenticare la disciplina del commercio.

Gli studiosi che si interessano del tema si devono, quindi, misurare con una molteplicità di interessi eterogenei meritevoli di tutela e con il fatto che sullo sfondo incombe la necessità di preservare il delicato equilibrio tra conservazione ed innovazione.

Prima ancora di potersi avvicinare a questi temi è necessario partire dall'annosa questione definitoria, la domanda principale da porsi innanzitutto è: 'Cos'è un centro storico?'. A livello intuitivo l'interrogativo può sembrare banale, ma - come emergerà

---

<sup>3</sup>Istat, *Rapporto annuale Bes 2014*, cap. 9, *Paesaggio e patrimonio culturale*, in cui la consistenza del tessuto urbano storico è stimata sulla base dei dati del Censimento degli edifici 2001. Per un ulteriore approfondimento statistico è possibile consultare Istat, *Rapporto annuale 2015 – La situazione del Paese*, cap. 5, *La varietà dei territori: condizioni di vita e aspetti sociali*, in cui viene proposta una “geografia della vocazione culturale e dell'imprenditorialità”, suddividendo il territorio nazionale in cinque gruppi di sistemi locali così denominati: la grande bellezza, potenzialità del patrimonio, imprenditorialità culturale, il volano del turismo, perifericità culturale.

<sup>4</sup>Fondazione Filippo Caracciolo, *Centro Storico: museo-ghetto o motore di sviluppo?*, aprile 2005.

dalle prossime righe – per i giuristi ed anche per gli altri studiosi delle varie materie coinvolte la risposta al quesito posto è di capitale importanza. Non è possibile, infatti, ignorare il fatto che l'individuazione di una definizione di centro storico ha un effetto qualificante che produce un immediato impatto sulla modalità e sulla stessa possibilità di intervenire sugli immobili contenuti nell'area urbana individuata con l'operazione definitoria.

La Parte Prima di questa tesi sarà proprio dedicata alla ricostruzione della nozione giuridica di centro storico e alla mappatura del quadro normativo di riferimento. È subito possibile dire che intorno al concetto di centro storico si sono sviluppate tendenzialmente due accezioni, quella culturale e quella urbanistica, i cui contenuti si sono andati precisando parallelamente all'evoluzione normativa in materia. Nella sezione II di questo primo capitolo cercherò di dare conto del contenuto delle accezioni tramite una ricostruzione cronologica della legislazione di riferimento.

### **1.1) Beni culturali materiali e immateriali: le due anime dei centri storici.**

Come avremo modo di approfondire nel prosieguo, nei centri storici convivono elementi culturali materiali e immateriali fortemente caratteristici e diversamente tutelati.

I beni culturali vengono suddivisi in beni culturali materiali e beni culturali immateriali<sup>5</sup>. I primi sono stati riconosciuti e tutelati inizialmente dalla Convenzione sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, stipulata a L'Aja il 14 maggio 1954 e ratificata dall'Italia con la Legge n. 279 del 7 febbraio 1958 e dalla Convenzione UNESCO adottata a Parigi nel 1972, di questo aspetto mi occuperò in modo approfondito nel prossimo paragrafo.

---

<sup>5</sup> Per un approfondimento si rimanda a M.S. Giannini, *I beni culturali*, in Riv. Trim. dir. Pubbl. 1, 1976, 3; Atti del Convegno sui *Beni culturali immateriali*, (a cura di) G. Morbidelli, 2014; A. Crosetti, *I beni "demo-etno-antropologici": origine e parabola e parabola di una categoria di beni culturali*, in *Diritto e Società*, 2014, 2; P. Buonincontri, G. Caneva, C. Maurano, M. I. Simeon, *Il patrimonio culturale materiale e immateriale*, in F. Ferrigni (a cura di), *Il futuro dei territori antichi. Problemi, prospettive e questioni di governance dei paesaggi culturali evolutivi viventi*, 2013, reperibile su [www.univeur.org](http://www.univeur.org).

Per quanto riguarda invece i beni culturali immateriali, questi hanno ricevuto protezione e riconoscimento internazionale con l'adozione a Parigi della *Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 17 ottobre 2003<sup>6</sup> con la quale si intende salvaguardare il patrimonio culturale immateriale, assicurare il rispetto per il patrimonio culturale immateriale delle comunità, dei gruppi e degli individui interessati, suscitare la consapevolezza a livello locale, nazionale e internazionale dell'importanza del patrimonio culturale immateriale e assicurare che sia reciprocamente apprezzato, e infine promuovere la cooperazione e il sostegno internazionale<sup>7</sup>.

Nella citata Convenzione del 2003 per “patrimonio culturale immateriale” s'intendono “*le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile*”<sup>8</sup>.

Inoltre, è specificato che il patrimonio culturale immateriale così come sopra definito, si manifesta tra l'altro nei seguenti settori: a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; b)

---

<sup>6</sup> Per un approfondimento si veda C. Bortolotto (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'Unesco: analisi e prospettive*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008.

<sup>7</sup> Art. 1, *Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 17 ottobre 2003.

<sup>8</sup> Art. 2, com.1, *Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 17 ottobre 2003.

le arti dello spettacolo; c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; e) l'artigianato tradizionale<sup>9</sup>.

Grazie alla *Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* la nozione di bene culturale è stata ulteriormente arricchita e definita e comprende quindi sia gli aspetti materiali sia quelli immateriali che possono essere manifestazione della civiltà umana.

## **2) La normativa sovranazionale in tema di beni culturali e paesaggistici. Dalla Convenzione dell'Aja del 1954 alla Convenzione europea sul paesaggio del 2000.**

È noto che il concetto di centro storico si possa inquadrare come *genus* della *species* "bene culturale". Alla luce di tale rapporto è logico innanzitutto cominciare con il ricostruire il concetto di bene culturale e la sua evoluzione normativa nel tempo.

L'espressione bene culturale oggi è di uso comune, tuttavia tale nozione è entrata nel lessico giuridico tramite un'elaborazione di origine dottrinale<sup>10</sup> e un processo di positivizzazione normativa operato a livello internazionale e nazionale<sup>11</sup>.

L'espressione "beni culturali" è entrata a far parte del nostro lessico giuridico nei primi anni del '900, l'adozione di questo termine è dovuta alla ratifica di importantissime Convenzioni e accordi internazionali in materia di beni culturali e ambientali<sup>12</sup>. Il primo riferimento normativo alla figura dei beni culturali è

---

<sup>9</sup> Art. 2, com.2, *Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* del 17 ottobre 2003.

<sup>10</sup> Si veda M.S. Giannini, *I beni culturali*, in Riv. Trim. dir. Pubbl. 1, 1976, 3; V. Cerulli Irelli, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in Scritti in onore di M.S. Giannini I, Giuffrè, 1988, 148; G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in Scritti in onore di M.S. Giannini II, Giuffrè, 1988, 563.

<sup>11</sup> Per una ricostruzione normativa si veda: T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001; Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952; Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Padova, 1953; Piva, *Cose d'Arte*, in Enc. Dir., XI, Milano, 1962.

<sup>12</sup> È possibile rinvenire una disanima esaustiva dei primi riferimenti normativi alla voce "beni culturali" in: Giancarlo Santi, *I beni culturali ecclesiastici, sistemi di gestione*, EDUCatt, Milano, 2012; G. Rolla, *Beni*

rintracciabile nella Convenzione sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, stipulata a L'Aja il 14 maggio 1954 e ratificata dall'Italia con la Legge n. 279 del 7 febbraio 1958. L'articolo 1 della Convenzione in parola definisce i beni culturali, prescindendo dalla loro origine o dal loro proprietario: a) i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, come i monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici; le località archeologiche; i complessi di costruzione che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte, i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico, o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzione dei beni sopra definiti; b) gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili definiti al capoverso a), quali i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali definiti al capoverso a); c) i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai capoversi a) e b), detti "centri monumentali".

A causa del complesso meccanismo di attuazione e della limitata base di adesione, a partire dal 1992 è stato avviato un processo di revisione della Convenzione che è culminato nella elaborazione di un Protocollo aggiuntivo, adottato ufficialmente durante la Conferenza diplomatica de L'Aja del 14-26 marzo 1999.

L'espressione beni culturali fa la sua seconda comparsa in un documento di carattere normativo nel 1956 nella X Conferenza generale dell'UNESCO svoltasi a New Delhi.

La Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato è poi stata integrata dalla Convenzione UNESCO del 1970<sup>13</sup> concernente le misure da adottare per vietare ed impedire ogni illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà riguardante beni culturali, adottata a Parigi e finalizzata alla protezione dei beni culturali mobili in tempo di pace. Essa prevede

---

*culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, a. XV, n. 1-2, aprile 1987; Greco, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, 1981; T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001.

<sup>13</sup> Ratificata con Legge 30 ottobre 1975 n. 87.

prescrizioni minime concernenti i provvedimenti legislativi e amministrativi che gli Stati contraenti sono tenuti ad adottare per reprimere il commercio illegale di beni culturali.

Nella Convenzione UNESCO adottata a Parigi nel 1972 viene impiegata l'espressione "patrimonio culturale" in luogo di "beni culturali". In particolare nella Convenzione per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale all'articolo 1 sono considerati patrimonio culturale:

a) i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;

b) gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;

c) i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico.

Bisognerà attendere il 1973 perché in Italia compaia l'espressione "bene culturale" in un testo legislativo, precisamente con l'istituzione del Ministero dei beni culturali<sup>14</sup>. Precedentemente nella legge n.364 del 20 giugno 1909<sup>15</sup> si parlava di "*cose mobili e immobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico*", mentre nella legge n.1089 del 1° giugno 1939 ci si riferiva a "*cose, immobili e mobili, d'interesse artistico, storico, archeologico o etnografico*".

In questa disamina è di fondamentale importanza il richiamo alla Convenzione europea del paesaggio del 2000 in cui viene esplicitata la consapevolezza del fatto che "*il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una*

---

<sup>14</sup> Il Ministero dei beni culturali del 1973 è diventato Ministero per i beni culturali e ambientali nel 1974 e successivamente Ministero per i beni e le attività culturali nel 1998.

<sup>15</sup> Per approfondire: R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Senato della Repubblica - Archivio storico, Bologna, Il Mulino, 2003.

*componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa*” e che “*il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana*”<sup>16</sup>. Fatte tali premesse si giunge a valorizzare il legame tra territorio e comunità per mezzo della definizione di paesaggio<sup>17</sup> rintracciabile nell'articolo 1 che “*designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*”.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) ha fatto propri gli orientamenti più avanzati in merito alla definizione di paesaggio, sancendo l'appartenenza a pieno titolo di quest'ultimo al patrimonio culturale. Un riferimento fondamentale nell'elaborazione del testo di legge è stata, appunto, la Convenzione Europea del Paesaggio (stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa), aperta alla firma a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dal nostro paese nel 2006 con la legge n.14<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Per ulteriori approfondimenti: L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, a cura di W. Cortese, Napoli, 2008; C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna, 2007; M. Vitta, *Il paesaggio. Una storia fra natura e architettura*, Torino, 2005; P. Castelnuovi, *Società locali e senso del paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002.

<sup>17</sup> Per un'accurata ricostruzione delle problematiche sottese alla definizione della nozione giuridica di paesaggio si veda: A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXIII, 504 ss; ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004; A. Crosetti, *Paesaggio*, in *Dig. (Disc. pubbl.) Aggiornamento*, Torino, 2008; E. Boscolo, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. e app.*, 2008, 797; ID., *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in *Paesaggio ed urbanistica*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari, Milano, 2006; G.F. Cartei, voce *Paesaggio*, in *Diz.dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, 4064 s.; ID., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995; C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, 2, 2007;

<sup>18</sup>Si veda: AA. VV., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. Cartei, Bologna, 2007; A.A., Herrero – De La Fuente, *La Convenzione europea sul paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 893 ss; G. Sciuillo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n.1-2, 44 ss.; G. Caia, *Beni culturali e paesaggio nel recente Codice: i principi e la nozione di patrimonio culturale*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. III, Padova, Cedam, 2007, 161 ss.; D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007; R. Priore, *L'esecuzione della Convenzione europea del paesaggio (L. 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e*



Successivamente, l'art. 2 del D.Lgs 26 marzo 2008 n. 63<sup>19</sup> (di correzione e integrazione del Codice) ha modificato la nozione giuridica di paesaggio contenuta nell'articolo 131 del richiamato Codice<sup>20</sup>. Nel prosieguo avrò modo di approfondire diffusamente l'impatto che il correttivo ha avuto sulla nozione di centro storico.

---

*giurisprudenziali*, Relazione presentata al Seminario annuale Diritto e Paesaggio – Università di Siena, in <http://www.unisi.it/did/dipdirecon/matdid.pdf>.

<sup>19</sup> Per ulteriori approfondimenti: P. Carpentieri, *Il secondo "correttivo" del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2008, 681; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon*, n.3, 2008; P. Marzaro, *La 'cura' ovvero l'amministrazione del paesaggio: livelli, poteri e rapporti tra enti nella riforma del 2008 del Codice Urbani*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it); G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, n.3, 2008; G. Severini, *Le nuove misure correttive e integrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1 e ss.; V. Mazzarelli, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lg. 63/2008*, in *Giorn. dir. amm.* 2008, 12 e ss. Per ampi approfondimenti normativi è possibile consultare il sito della Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio: [www.beap.beniculturali.it](http://www.beap.beniculturali.it)

<sup>20</sup>Articolo 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: "Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni."

## Sezione II – La legislazione Nazionale

SOMMARIO: 1) Le “leggi Bottai” del ’39. 2) La Carta di Gubbio del 1960 e l’affermazione di un nuovo paradigma culturale. 3) L’evoluzione dell’accezione culturale di centro storico: la Commissione Franceschini. 4) L’accezione urbanistica: la “legge ponte”, la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 28 ottobre 1967, n. 3210 e l’individuazione della c.d. “zona A” con il d.m. n. 1444/1968. 5) La tutela del patrimonio edilizio e le leggi degli anni ’70. La c.d. “legge per la casa” e la l. n. 457 del 1978. 6) Gli anni ’90 e la stagione degli strumenti di riqualificazione urbana per i centri storici, i “programmi complessi”. 6.1) I programmi integrati di intervento. 6.2) I programmi per il recupero urbano. 6.3) I Contratti di Quartiere. 6.4) I programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio. 7) I centri storici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: il correttivo del 2008 e l’inserimento dei centri e nuclei storici nella categoria dei beni paesaggistici. 7.1) Disciplina urbanistica e disciplina paesaggistica: possibili interferenze e aspetti problematici. 8) Una riflessione a margine sugli incentivi per le ristrutturazioni, i decreti del Fare e Sblocca Italia: una tentazione e un pericolo per i centri storici.

### 1) Le “leggi Bottai” del ’39.

Una prima accezione culturale di centro storico è rintracciabile nella impostazione della l. 1° giugno 1939, n. 1089 sulla *Tutele dalle cose di interesse artistico e storico*, in cui i centri storici venivano in considerazione nella misura in cui contenessero cose, immobili o mobili, che presentassero interesse artistico, storico, archeologico o etnografico. Dunque, l’attenzione del legislatore era concentrata sui singoli monumenti e le aree circostanti rivestivano una valenza marginale (se pur vincolabili in funzionali della tutela dei singoli monumenti).

Un peculiare modo di guardare ai centri storici è riscontrabile, invece, nella legge 22 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali, in cui il centro storico viene in rilievo per la sua relazione con il panorama-paesaggio. Ex art.1, com.1, n.3 rientrano nell’ambito di protezione predisposto dalla legge in parola “*i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*” ciò “*al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in*

*modo pregiudizievole alla bellezza panoramica.*” (art. 1, com.5)<sup>21</sup>. Ai fini della legge n. 1497/1939 il centro storico rileva non solo come contenitore di beni culturali, ma anche come elemento facente parte di bellezze naturali o panoramiche e, dunque, da tutelare nel suo aspetto.

Le c.d. Leggi Bottai (dal nome del relatore, il ministro dell’Educazione Nazionale Giuseppe Bottai) del periodo fascista apprestano un sistema di protezione marcatamente vincolistico<sup>22</sup>. Come sottolineato da autorevole Dottrina<sup>23</sup>, l’applicazione della legge n. 1089/1939 poteva portare all’assoggettamento a vincolo di cose espressive di un valore culturale “intrinseco” in quanto “*cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico*” (articolo 1); ma anche di beni che non sono qualificati da un valore culturale intrinseco, si tratta di “*cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante*” (articolo 2).

Sempre la legge n. 1089/1939 prevede poi all’articolo 21 la possibilità di assoggettare a c.d. vincolo indiretto o di completamento<sup>24</sup> quelle aree che costituiscono il contesto ambientale di edifici importanti sotto il profilo artistico e storico; ciò avviene attraverso l’esercizio della “*facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo la integrità delle*

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento: Cantucci, *Op. cit.*, Padova, 1953, 19 ss.; Palma, Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà, Napoli, 1971, 79 ss.

<sup>22</sup> Sul punto: M. Bessone e M. Di Paolo, *I vincoli a tutela dei centri storici nell’interpretazione della giurisprudenza amministrativa*, in *Amministrare*, 1976, 227 ss.; M. Bessone, *Sistema legislativo e pianificazione urbanistica dei centri storici: elementi per una discussione*, in *Riv. notar.*, 1980, 1511 ss.; ID., *L’intervento pubblico nei centri storici*, in *Democrazia e dir.*, 1974, 539 ss.

<sup>23</sup> A. Crosetti, *Tutela dei beni culturali attraverso vincoli di destinazione: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 255 ss.

<sup>24</sup> Sulla differenza tra tutela diretta degli interessi artistici propri di un determinato immobile e tutela indiretta, consistente nella apposizione di prescrizioni relative non all’immobile vincolato, ma a quelli adiacenti o circostanti per assicurare l’integrità, la prospettiva o il decoro del primo, si veda: A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 72 ss.; W. Cortese, *La tutela dei centri storici e delle città d’arte. Profili normativi e prospettive alla luce della legislazione statale, regionale e comunitaria*, in *Nuove autonomie*, 2-3, 1998, 235 ss.; E. Guicciardi, *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *Giurispr. it.*, CXV, 1963, 209 ss.

*cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro” (art. 21, com. 1, legge n. 1089/1939)<sup>25</sup>.*

## **2) La Carta di Gubbio del 1960 e l’affermazione di un nuovo paradigma culturale.**

All’indomani della Seconda guerra mondiale il volto delle città italiane è profondamente cambiato, le problematiche della ricostruzione sono in primo piano e a livello nazionale si riapre il dibattito culturale sul delicato rapporto tra nuovo e antico.

Negli anni '60, con i Piani di ricostruzione si assiste ad un incremento dell’attività edilizia senza precedenti.

Sotto le spinte socioeconomiche, politiche e culturali dell’Italia del dopoguerra, si svolse a Gubbio - nel settembre del 1960 - il Convegno Nazionale sulla Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici. Promosso da un gruppo di architetti, urbanisti, giuristi, studiosi di restauro, e dai rappresentanti di un gruppo di otto Comuni, il Convegno ospitò un proficuo dibattito i cui esiti vennero enucleati nella c.d. “Carta di Gubbio”<sup>26</sup>. Questo importante documento consiste in una dichiarazione di principi sulla salvaguardia ed il risanamento dei centri storici che ebbe anche il merito di far risaltare l’importanza nazionale della questione<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento specifico: P. Stancampiano, *Discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche nel vincolo “indiretto” a tutela di immobili di interesse storico e artistico*, nota a Cons. Stato, Sez. IV, 7 maggio 1988 n. 579, in Riv. Giur. Urb. 1, 1989, 95 ss.

<sup>26</sup> Gli atti del Convegno di Gubbio del 1960 sono stati pubblicati nel n.32 (numero monografico sulla questione dei centri storici) e nel n.33 di Urbanistica, 1960. Ulteriori riferimenti sono reperibili sul sito dell’ANCSA: [www.ancsa.org](http://www.ancsa.org)

<sup>27</sup> Per un approfondimento di alcune critiche mosse all’impostazione dell’ANCSA: C. Carozzi, R. Rozzi, *I centri storici, questione aperta*, Bari, 1971; A. Gabrielli, *Attività e ruolo dell’Ancsa*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1974, 828.

Alla luce dei risultati dei lavori del settembre del 1960, nel 1961 il Comitato promotore del Convegno di Gubbio, costituitosi in Comitato permanente, fonda a Gubbio l'Associazione Nazionale Centri Storico-artistici (ANCSA)<sup>28</sup>.

Nella Carta di Gubbio viene preliminarmente sottolineata la *“necessità di un'urgente ricognizione e classificazione preliminare dei centri storici con la individuazione delle zone da salvaguardare e risanare. Si afferma la fondamentale e imprescindibile necessità di considerare tali operazioni come premessa allo stesso sviluppo della città moderna e quindi la necessità che esse facciano parte dei piani regolatori comunali, come una delle fasi essenziali nella programmazione della loro attuazione”*. Il passo successivo è quello di delineare la proposta di un modello di risanamento conservativo<sup>29</sup> attuabile tramite l'adozione a livello Comunale, per tutti i centri storici, di un piano *ad hoc*.

In particolare nel documento in commento *“si riconosce la necessità di fissare per legge i caratteri e la procedura di formazione dei piani di risanamento conservativo, come speciali piani particolareggiati di iniziativa comunale, soggetti ad efficace controllo a scala regionale e nazionale, con snella procedura di approvazione e di attuazione. Detti piani fisseranno modalità e gradualità di tutti gli interventi su suolo pubblico e privato, sulle fronti e nell'interno degli edifici, e si attueranno esclusivamente mediante comparti, ciascuno dei quali rappresenti un'entità di insediamento e di intervento”*<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Per approfondire: ANCSA, *Statuto Associazione nazionale per i centri storico-artistici*, Perugia, 1961.

<sup>29</sup> Per una descrizione accurata si veda F. G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997, 39 ss.

<sup>30</sup> Nella dichiarazione finale approvata all'unanimità a conclusione del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici (Gubbio 17-18-19 settembre 1960) viene poi specificato che *“gli interventi di risanamento conservativo, basati su una preliminare profonda valutazione di carattere storico-critico, devono essenzialmente consistere in: a) consolidamento delle strutture essenziali degli edifici; b) eliminazione delle recenti sovrastrutture a carattere utilitario dannose all'ambiente ed all'igiene; c) ricomposizione delle unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali ed igieniche, dotate di adeguati impianti e servizi igienici, o altre destinazioni per attività economiche o pubbliche o per attrezzature di modesta entità compatibili con l'ambiente, conservando al tempo stesso vani ed elementi interni ai quali l'indagine storico-critica abbia attribuito un valore; d) restituzione, ove possibile, degli spazi liberi a giardino ed orto; e) istituzione dei vincoli di intangibilità e di non edificazione.”*

Nell'impostazione della Carta di Gubbio emerge una visione del centro storico come di un bene culturale da conservare e valorizzare nella sua interezza, in cui tutto il costruito concorre all'esistenza di un bene inscindibile, giungendo inoltre ad un netto rifiuto di *“criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, del rifacimento mimetico, della demolizione di edifici a carattere ambientale anche modesto, di ogni ‘diradamento’ ed ‘isolamento’ di edifici monumentali attuati con demolizioni nel tessuto edilizio, ed evitati in linea di principio i nuovi inserimenti nell’ambiente antico”*.

Autorevole Dottrina non ha mancato di sottolineare come *“il convegno di Gubbio abbia avuto il merito di aprire una fase del tutto nuova della vicenda dei centri storici: infatti, aldilà delle intenzioni dei suoi promotori e degli estensori del documento conclusivo, da quel momento in poi è entrata in crisi la visione del centro storico come realtà inquadrabile in modo perfetto ed esclusivo tra i beni culturali, se è vero che la stessa ‘Carta di Gubbio’, che pure di tale inquadramento è l’espressione più compiuta, è costretta a fare esplicito riferimento a strumenti urbanistici ed a proporre un inserimento della disciplina dei centri storici nell’ambito della normativa sull’assetto del territorio”*<sup>31</sup>.

### **3) L’evoluzione dell’accezione culturale di centro storico: la Commissione Franceschini.**

Alla luce della nuova visione costituzionale della tutela del patrimonio culturale, le leggi di epoca fascista svelavano la loro inadeguatezza al perseguimento dei nuovi interessi costituzionalmente garantiti. Al fine di adeguare e riformare il quadro legislativo vennero quindi istituite delle Commissioni di studio con il compito preciso di elaborare proposte di legge in materia di beni culturali.

Possiamo dare conto del fatto che le Commissioni che diedero i migliori risultati con il loro lavoro furono la Commissione Franceschini, dal nome del suo Presidente

---

<sup>31</sup> G. D’Alessio, *op. cit.*, 50. Sull’argomento si può anche consultare: M. Bessone, *Sistema legislativo e pianificazione urbanistica dei centri storici: elementi per una discussione*, in *Riv. notar.*, 1980, 1511 ss; F. Salvia, *Dal risanamento al restauro conservativo dei centri storici: riflessioni sulla strumentazione operativa*, in *Foro Amm.*, 1973, II, 23 ss.; M. Sanino, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997, 73-74; M.S. Giannini, *I beni culturali*, *op. cit.*; V. Di Gioia, *Interventi nei centri storici*, Roma, 1979.

e di cui parleremo diffusamente nelle prossime righe, e le successive due Commissioni Papaldo.

I lavori della prima Commissione presieduta dall'onorevole Papaldo, (insediata il 9 aprile 1968), portarono avanti quanto cominciato con gli approdi della Commissione Franceschini e sfociarono nella elaborazione dello schema di disegno di legge recante "*Tutela e valorizzazione dei beni culturali*". La seconda Commissione Papaldo venne istituita con D.M. 31 marzo 1971.

Veniamo ora ai lavori che maggiormente hanno comportato un significativo passo avanti nell'evoluzione della accezione culturale di centro storico. Questo risultato si ebbe con la legge n.310 del 1964 con cui venne istituita la Commissione Franceschini.

La *Commissione d'Indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio* fu presieduta dall'onorevole Franceschini e operò fino al 1967. Alla Commissione fu affidato l'incarico di condurre un'indagine sulle condizioni e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio e di formulare proposte concrete al fine di perseguire gli obiettivi enunciati nell'articolo legge n.310 del 1964 e più precisamente:

1. *“Revisione delle leggi di tutela (in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche) nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabili;*
2. *Ordinamento del personale, in rapporto alle effettive esigenze;*
3. *Adeguamento dei mezzi finanziari.”*

Il frutto del lavoro della Commissione fu l'emanazione di 84 Dichiarazioni, in particolare gli Atti della Commissione sono strutturati e organizzati in sei titoli: il Titolo I contiene le dichiarazioni generali (Dichiarazioni I-XXI), gli altri cinque titoli sono riservati a beni specifici. Infatti, il Titolo II è riservato ai beni archeologici (Dichiarazioni XXII-XXXI); il Titolo III ai beni artistici e storici (Dichiarazioni XXXII-XXXVIII); il Titolo IV ai beni ambientali (Dichiarazioni XXXIX-XLIX); il Titolo V ai beni archivistici (Dichiarazioni L-LIII); il Titolo VI ai beni librari (Dichiarazioni LIV-LVII).

La DICHIARAZIONE I contiene un'importante definizione della nozione di "bene culturale", che pone l'accento sull'aspetto valoriale intrinseco al bene e che lo collega al concetto di civiltà, dunque al complesso degli aspetti culturali spontanei e organizzati relativi a una collettività in una data epoca. Nella Dichiarazione citata è possibile leggere che vengono ricondotti al patrimonio culturale della Nazione *"tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà"*. Negli atti si precisa poi che se da un lato la qualità di bene culturale è accertata mediante dichiarazione, dall'altro lato detta qualità esiste indipendentemente dalla dichiarazione, quest'ultima avrebbe una funzione dichiarativa e produrrebbe l'effetto di costituire certezza legale della qualità di bene culturale, così assoggettando i beni ai poteri dell'autorità, secondo le norme della legge (DICHIARAZIONE IV). Dunque la dichiarazione fa derivare, dall'essere "testimonianza", l'assoggettamento alla normativa sui beni culturali<sup>32</sup>.

La enunciata definizione della DICHIARAZIONE I ci parla dei beni culturali come di testimonianze materiali avente valore di civiltà, dunque al fine della loro identificazione, ciò che conta *"è il valore che essi posseggono (il loro interesse culturale), valore ad essi intrinseco, che è sempre valore umano, valore di civiltà, nel quale si esprime il modo di 'pensare, sentire e vivere dei gruppi sociali nel tempo e nello spazio'."*<sup>33</sup>. Più precisamente - dando una lettura di questa impostazione - è possibile dire che *"ciò che caratterizza i beni culturali (...) e li differenzia come fattispecie (...) è il loro identificarsi in cose, intese come porzioni del mondo materiale che in quanto oggetti di interessi giuridicamente tutelati, divengono beni in senso giuridico. Ma tali beni, a differenza di quelli puramente immateriali (...), hanno per loro oggetto esclusivo cose materiali. E di ciò è chiara traccia, del resto, nella definizione sopra ricordata, che richiama il carattere materiale delle testimonianze che divengono beni culturali per il loro valore di civiltà; laddove il patrimonio*

---

<sup>32</sup> La questione è spiegata molto bene da M.S. Giannini, *I beni culturali*, op. cit., 7 ss.

<sup>33</sup> L'espressione è di V. Cerulli Irelli, op. cit., 138-139, che a sua volta cita M.S. Giannini, *I beni culturali*, op. cit., 7, laddove circonda il concetto di "civiltà".



*culturale della Nazione, nel suo insieme, è individuato con il riferimento alla storia della civiltà*<sup>34</sup>.

Ai fini della presente tesi è importante anche richiamare la nozione di “beni culturali artistici e storici” che vengono definiti nella DICHIARAZIONE XXXII come “*cose mobili e immobili di singolare pregio, rarità o rappresentatività, aventi relazione con la storia culturale dell’umanità*”.

Negli Atti della Commissione del 1967 possiamo anche rintracciare la nascita dell’accezione di “beni culturali ambientali” che vengono individuati, nella DICHIARAZIONE XXXIX, in quelle “*zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall’opera dell’uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, floro-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l’ambiente naturale in modo da formare un’unità rappresentativa.*”.

Nell’ambito dei c.d. “beni culturali ambientali” vengono ricompresi anche i centri storici urbani di cui la Commissione offre una definizione nella DICHIARAZIONE XL individuandoli in “*quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimonino i caratteri di una viva cultura urbana*”.

Gli Atti della Commissione riflettono e sintetizzano gli apporti di quella corrente di pensiero che sosteneva la necessità di piani di conservazione che considerino il centro storico nella sua interezza. Un dato importante è proprio che nel corpo degli Atti della Commissione Franceschini non si parla di “cose” (come accadeva nella previgente normativa italiana), ma di “beni culturali” caratterizzati dal sopradescritto assetto valoriale come magistralmente spiegato dalla miglior Dottrina<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> V. Cerulli Irelli, *op. cit.*, 140.

<sup>35</sup> V. Cerulli Irelli, *op. cit.*; M.S. Giannini, *op. cit.*

Con particolare riferimento ai centri storici è stato giustamente osservato come la Commissione “formulò ulteriori principi a cui avrebbe dovuto attenersi il legislatore futuro, nella regolamentazione della materia, mettendo in rilievo come per la tutela dei centri storici ci si dovesse orientare nel senso non solo di mantenere le caratteristiche costruttive esistenti (impianto viario e immobiliare) ma che si dovesse agire anche attraverso interventi di restauro, di consolidamento, di risanamento igienico-sanitario che ne migliorassero la vivibilità e che si dovessero inoltre regolamentare anche il traffico affinché la circolazione indiscriminata dei veicoli non ne alterasse l’equilibrio e non deturpasse il tessuto storico urbano. Inoltre si sottolineò che sarebbe stato indispensabile salvaguardare le attività originariamente esercitate nel centro storico per non snaturarne i luoghi, con attività ad essi incompatibili”<sup>36</sup>.

**4) L’accezione urbanistica: la “legge ponte”, la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 28 ottobre 1967, n. 3210 e l’individuazione della c.d. “zona A” con il d.m. n. 1444/1968.**

Ai fini della ricostruzione dell’accezione urbanistica di centro storico è imprescindibile ricordare la Legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. “legge ponte”), contenente disposizioni regolatrici dell’attività costruttiva che stabiliscono limiti inderogabili relativi al volume, al numero dei piani, all’altezza degli edifici residenziali ed alle superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi.

In particolare il comma 5 dell’art. 17 della “legge ponte” prevede che, fino all’approvazione del piano regolatore generale, negli agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale sono consentite opere di consolidamento o di restauro, senza alterazioni di volume, ed è vietata l’edificazione delle aree libere. Tuttavia, ai fini dell’attuazione della norma richiamata potevano *“sorgere dubbi sulla valutazione del carattere storico, artistico o di pregio ambientale di un agglomerato; e, comunque, sui limiti topografici delle parti di un agglomerato*

---

<sup>36</sup> W. Cortese, *La tutela dei centri storici e delle città d’arte. Profili normativi e prospettive alla luce della legislazione statale, regionale e comunitaria*, in *Nuove autonomie*, 2-3, 1998, 236-237.

*aventi tale carattere*<sup>37</sup>. Venne così emanata la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 28 ottobre 1967, n. 3210 recante istruzioni per l'applicazione della "legge ponte", nella quale vennero indicate delle situazioni che, a parere del Ministero, rientrano nella definizione di agglomerato di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale, fornendo ai comuni alcuni tra i possibili criteri di orientamento:

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.

Il nucleo fondamentale dell'accezione urbanistica di centro storico è rintracciabile nell'art. 2 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 il quale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (già recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), classifica le zone territoriali omogenee in cui viene suddiviso un territorio nell'ambito della c.d. zonizzazione. Con maggiore precisione, il centro storico nella normativa richiamata viene a coincidere con la c.d. "zona A", cioè con *"le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi"*. Dunque, per il Legislatore del '68 i centri storici sono caratterizzati in particolare dal valore storico-artistico e di particolare pregio ambientale di cui sono espressione.

La scelta politica attuata con il d.m. n. 1444/1968 è nel solco della conservazione dell'esistente, peculiarmente sono previsti per la zona A standard urbanistici che consentono limitati interventi innovativi, ciò al fine della conservazione delle testimonianze storiche artistiche e ambientali tipiche del bene. Tuttavia, è possibile

---

<sup>37</sup>Circolare Ministro dei Lavori Pubblici 28 ottobre 1967 n. 3210, *Istruzioni per l'applicazione della Legge 6 agosto 1967, n. 765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.*

notare - come sottolineato da autorevole dottrina - che l'indeterminatezza della formula legislativa recata dalla legge-ponte, unita alla circostanza che il d.m. n. 1444/1968, nel classificare le zone A, include in esse sia l'agglomerato urbano di antica origine e dotato di importanza storico-artistico-ambientale, sia le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi, hanno così *“favorito l'affermarsi di una interpretazione estremamente estensiva ed elastica, secondo la quale l'operazione di delimitazione, nell'ambito del p.r.g., del centro storico come entità giuridico-urbanistica diventa vera e propria scelta urbanistica”* sicché *“il problema del centro storico perde la sua specificità: collocandosi nell'ambito dei problemi da affrontare (e risolvere) in sede urbanistica”* ove l'interesse alla tutela del centro storico diventa uno *“tra i vari interessi pariordinati da comporre in sede pianificatoria”*<sup>38</sup>.

Sempre con riferimento alla disciplina urbanistica, non è mancato chi ha fatto notare che *“i contenuti esclusivamente vincolistici che ne conseguono finiscono fatalmente per spezzare i fili di una possibile continuità rispetto alle scelte operate per quello che riguarda il resto della città e le opere esterne ad essa”*; il medesimo Autore, inoltre, denuncia come *“sulla inadeguatezza di questa visione dei centri storici - che li considera unicamente come testimonianze intangibili di un costume architettonico ed urbanistico del passato, da ‘congelare’ e conservare nello stato in cui attualmente si trovano, estraniandoli da tutti i fenomeni, negativi e positivi, che si sviluppano nelle città contemporanee - si sono concentrate le riflessioni critiche che hanno caratterizzato il dibattito sui modi di intendere i centri storici (...), nel quale si è inteso attribuire un peso sempre maggiore (...) agli aspetti ed ai fattori ‘funzionali’, rispetto a quelli ‘fisici’ ed ‘estetici’”*<sup>39</sup>.

## **5) La tutela del patrimonio edilizio e le leggi degli anni '70. La c.d. “legge per la casa” e la l. n. 457 del 1978.**

---

<sup>38</sup>F. G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997, pagg. 45-46.

<sup>39</sup>G. D'Alessio, *Op. cit.*, Giuffrè, 1983, pag. 455.

Sul finire degli anni '60 i grandi temi della casa, dei trasporti e dei servizi sociali erano al centro di animati dibattiti e tensioni politiche, economiche e sociali. Si assistette, inoltre, ad un rinnovato interesse per i problemi dei centri storici.

Con la legge 22 ottobre 1971, n. 865<sup>40</sup>, c.d. “legge per la casa” o “riforma della casa”, furono poste le condizioni per agevolare la costruzione di alloggi di edilizia popolare e per operare significativi interventi all'interno dei centri storici<sup>41</sup>.

Nell'impianto normativo è possibile rintracciare un impianto di norme riferibili ai centri storici. Innanzitutto con l'articolo 9 il legislatore consente agli amministratori di intervenire incisivamente nei centri storici tramite l'impiego dell'istituto espropriativo. È infatti previsto che *“le disposizioni contenute nella presente legge si applicano all'espropriazione degli immobili, disposta per la realizzazione degli interventi previsti nel precedente titolo, per l'acquisizione delle aree comprese nei piani di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria compresi i parchi pubblici e di singole opere pubbliche, per il risanamento, anche conservativo, degli agglomerati urbani”*<sup>42</sup>. Assistiamo così per la prima volta al riconoscimento all'interno di una norma di carattere generale dell'esigenza del risanamento dei centri storici<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Legge 22 ottobre 1971, n. 865 *“Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica - Norme sull'espropriazione per pubblica utilità - Modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; - Autorizzazione di spesa per gli interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.”*

<sup>41</sup> Per ulteriori approfondimenti: A. Predieri, G. Morbidelli, V. Brunetti, M. A. Bartoli, *La riforma della casa*, Milano, 1971; M. Sanino, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997, 79; M. Bessone, M. Di Paolo, *Il risanamento dei centri storici nel quadro dei programmi di edilizia residenziale pubblica*, in Riv. Notar., 1976, 687 ss.; A. Predieri, *L'espropriazione di immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la legge n. 865 del 1971*, in Foro Amm., 1972, III, 627.

<sup>42</sup> L'importanza di questa norma è stata ampiamente indagata da: V. Cerulli Irelli, *Espropriazioni per pubblico interesse: problemi di determinazione della disciplina vigente*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1974, 534 ss.; Id., *Espropriazioni per pubblico interesse: nuovi problemi della disciplina vigente*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1975, 1452 ss.; M. Annunziata, *La legge sulla riforma della casa*, Napoli, Jovene, 1972; P. Bonaccorsi, S. Lanzaro, *La legge per la casa*, Roma, Pastena, 1972;

<sup>43</sup> G. D'Alessio, *op. cit.*, pag. 185. È importante richiamare le parole di A. Predieri, *L'intervento pubblico nei centri storici*, 147, *“l'art. 9 è molto importante perché porta il risanamento fuori dalle leggi speciali,*

Nella “legge per la casa” viene conferita ai Comuni la possibilità di inserire o meno nei piani di zona per l’edilizia economica e popolare “*anche le aree sulle quali insistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da ragioni igienico-sanitarie ovvero sia ritenuta necessaria per la realizzazione del piano*” (articolo 32). L’impiego del termine “trasformazione” accanto a quello di “demolizione” sarebbe il sintomo dell’attenzione del legislatore per le esigenze tipiche dei centri storici<sup>44</sup>.

Inoltre, con l’articolo 55 della legge in esame si ponevano le condizioni per interventi di edilizia pubblica residenziale nei centri storici e venivano individuate le fonti che avrebbero dovuto finanziarli<sup>45</sup>. Vengono così previste una pluralità di azioni

---

*in quanto introduce per la prima volta in una legge generale questo istituto che altrimenti rimaneva confinato a posizioni che erano frammentarie rispetto alle vecchie leggi generali”.*

<sup>44</sup> In questi termini G. D’Alessio, *op.cit.*, pag. 204. Vedi anche P. Bonaccorsi, S. Lanzaro, *La legge per la casa. Commento alla L. 22 ottobre 1971 n. 865*, Roma, 1972.

<sup>45</sup> Legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 55, lett. e): “*I fondi di cui alle lettere c) e d) del successivo art. 67 sono destinati per: e) interventi di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi compresi nei centri storici per una quota gravante nella percentuale dei fondi destinata alla generalità dei lavoratori.*”.

Legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 67: “*Alla realizzazione dei programmi di cui al precedente art. 48 si provvede:*

*a) attraverso l’iscrizione nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici del limite di impegno di lire 16 miliardi per l’anno finanziario 1971, di lire 18 miliardi per l’anno finanziario 1972, di lire 20 miliardi per l’anno finanziario 1973;*

*b) attraverso l’utilizzazione delle somme ricavate da operazioni di mutuo, da emissioni di obbligazioni ed in genere da operazioni finanziarie rivolte allo sviluppo dei programmi di edilizia popolare; al pagamento degli interessi e dei ratei di ammortamento si provvede con i fondi di cui al primo comma, lettera a) dell’articolo 5;*

*c) attraverso l’utilizzazione dei fondi residui di cui all’articolo 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, e delle disponibilità derivanti dal decreto legge 1 maggio 1970, n. 210, convertito nella legge 3 luglio 1970, n. 419, nonché dei ricavi dello sconto dei proventi comunque spettanti alla Gestione case per lavoratori secondo le modalità di cui all’art. 23, lettera a), della legge 14 febbraio 1963, n. 60;*

*d) attraverso anticipazioni su pagamento dei debiti dello Stato nei conti della Gestione, derivanti dal residuo del venticinquennio dopo la scadenza del programma decennale, per i quali è autorizzata dopo il 1° aprile 1976 la spesa di 78 miliardi da ripartire in ragione di lire 15 miliardi nell’anno finanziario 1976, 26 miliardi in ciascuno degli anni 1977 e 1978 e 11 miliardi nell’anno 1979;*

*e) attraverso l’utilizzazione di ogni altro fondo di cui all’art. 1 della presente legge. Alla realizzazione dei programmi di cui al precedente art. 48 si provvede:*

*a) attraverso l’iscrizione nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici del limite di impegno di lire 16 miliardi per l’anno finanziario 1971, di lire 18 miliardi per l’anno finanziario 1972, di lire 20 miliardi per l’anno finanziario 1973;*

*b) attraverso l’utilizzazione delle somme ricavate da operazioni di mutuo, da emissioni di obbligazioni ed in genere da operazioni finanziarie rivolte allo sviluppo dei programmi di edilizia popolare; al pagamento degli interessi e dei ratei di ammortamento si provvede con i*

attuabili nei centri storici che potevano consistere in opere di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo.

Nel 1978 viene fatto un'ulteriore passo avanti nell'evoluzione della legislazione nazionale sui centri storici, attraverso la promulgazione della Legge n. 457 "*Norme per l'edilizia residenziale*".

Per quanto concerne i centri storici il grande tema che viene in evidenza è quello del riutilizzo dell'esistente, sin dall'articolo 1 è chiarito che "*a partire dall'anno 1978 è attuato un piano decennale di edilizia residenziale*" riguardante in particolare "*a) gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici; b) gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente*".

Ai fini di questo scritto è di primaria importanza il titolo IV della legge in parola dedicato al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente. La prima fase prevede che i comuni debbano individuare "*nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature*" (articolo 27). Una volta fatto ciò si procede con l'elaborazione del piano (articolo 28) e con la delimitazione degli interventi di recupero da operare, quest'ultimi possono consistere in interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, interventi di restauro e risanamento, di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica (articolo 31).

---

fondi di cui al primo comma, lettera a) dell'articolo 5; <sup>(104)</sup>

c) attraverso l'utilizzazione dei fondi residui di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, e delle disponibilità derivanti dal decreto legge 1 maggio 1970, n. 210, convertito nella legge 3 luglio 1970, n. 419 <sup>(105)</sup>, nonché dei ricavi dello sconto dei proventi comunque spettanti alla Gestione case per lavoratori secondo le modalità di cui all'art. 23, lettera a), della legge 14 febbraio 1963, n. 60;

d) attraverso anticipazioni su pagamento dei debiti dello Stato nei conti della Gestione, derivanti dal residuo del venticinquennio dopo la scadenza del programma decennale, per i quali è autorizzata dopo il 1° aprile 1976 la spesa di 78 miliardi da ripartire in ragione di lire 15 miliardi nell'anno finanziario 1976, 26 miliardi in ciascuno degli anni 1977 e 1978 e 11 miliardi nell'anno 1979;

e) attraverso l'utilizzazione di ogni altro fondo di cui all'art. 1 della presente legge."

È giusto riferire che in un primo momento forti dubbi sorsero circa l'applicabilità dei piani di edilizia economica e popolare nei centri storici<sup>46</sup>; successivamente, quando la questione dell'applicabilità di tali piani venne risolta in senso positivo, questi non portarono comunque i risultati sperati nel campo della tutela e della promozione dei centri storici<sup>47</sup>.

## **6) Gli anni '90 e la stagione degli strumenti di riqualificazione urbana per i centri storici, i “programmi complessi”.**

Proseguendo non si può trascurare la stagione legislativa degli anni '90 caratterizzata da leggi volte anche a dotare i centri storici di strumenti di riqualificazione urbana, definita anche come la stagione della pianificazione complessa. I c.d. “programmi complessi” sono strumenti urbanistici il cui fine è quello di riqualificare il tessuto urbano, edilizio ed ambientale, perseguendo una trasformazione qualitativa. Questi strumenti si occupano della riqualificazione urbana sia sociale sia urbanistica.

I programmi complessi riguardano interventi diretti sul territorio, diversamente da quanto accade per i piani attuativi tradizionali, infatti, sono rivolti solo alla realizzazione di interventi determinati al fine di migliorare l'assetto e la qualità di un ambito urbano.

Inoltre, sin dalla primissima fase di programmazione, vengono coinvolti i privati e le loro capacità economiche e manageriali. Questi programmi infatti presentano forti elementi di integrazione tra risorse e attori pubblici e privati.

Vengono ricondotti alla categoria dei programmi complessi i *Programmi integrati di intervento* (introdotti dall'art. 16 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179, *Norme per*

---

<sup>46</sup> F. G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997, in particolare da pag. 49 a 51; G. Morbidelli, *I piani di zona per l'edilizia economica e popolare nei centri storici*, in *Giur. It.*, 1977, IV, 58 ss.

<sup>47</sup> Per approfondire le difficoltà applicative dei piani disciplinati dalla l. n.457/1978 si veda: F. Levi, *Brevi note sull'intervento pubblico nei centri storici*, in *Notiz. Giur. Reg.*, 1976, 7; F. G. Scoca, D. D'Orsogna, *Op. cit.*, pag.51 ss.; G. D'Alessio, *Op. cit.*, pag. 487 ss.; G. Morbidelli, *Op. cit.*.



*l'edilizia residenziale pubblica*), o i *Programmi edilizi urbanistici di riqualificazione urbana* (art. 2, Legge n. 179 del 1992), o il successivo strumento denominato *Programma di recupero urbano* (previsto e disciplinato dall'art. 11 del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398 e convertito con l'art. 1 della legge 4 dicembre 1993, n. 493, *Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*). Sono stati poi introdotti i *Contratti di Quartiere* (definiti da bandi ministeriali nel 1997 e nel 2001) e i *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio* (ex DM n. 1169 del 1998).

### **6.1) I programmi integrati di intervento.**

Ricercando strumenti di intervento sempre più efficaci e adeguati alle peculiarità dei centri storici possiamo ora parlare dei c.d. programmi integrati di intervento (nel prosieguo, per semplicità, detti P.I.I.), introdotti dall'art. 16 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179, *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*.

I P.I.I. permettono di organizzare complessi interventi insediativi attraverso la cooperazione tra risorse pubbliche e private, in particolare per la realizzazione di opere di urbanizzazione e per migliorare la qualità urbana. Come enunciato chiaramente nell'articolo 16 della l. n.179/1992, infatti, “*al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati. Soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale. Le regioni possono destinare parte delle somme loro attribuite, ai sensi della presente legge, alla formazione di programmi integrati*”.

I P.I.I. si caratterizzano per una forte autonomia e praticità, in quanto non devono per forza essere inseriti preventivamente nello strumento urbanistico generale, ma - una volta approvati - possono costituire delle varianti agli strumenti urbanistici vigenti; inoltre, non sono ancorati al presupposto del degrado. Questi programmi quindi consentono di poter rispondere in modo più celere alle esigenze di trasformazione del territorio e ben si prestano alle esigenze di tutela dei centri storici.

## **6.2) I programmi di recupero urbano.**

I Programmi di recupero urbano, in breve P.R.U., sono stati introdotti nel nostro ordinamento dall'art. 11 del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398 (convertito con l'art. 1 della legge 4 dicembre 1993, n. 493, *Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*).

I P.R.U. si riferiscono ad ampi ambiti territoriali, che non vengono perimetrati preliminarmente ma all'interno dei quali si programmano sistemi integrati di interventi per i quali sono stabiliti i realizzatori, i tempi, e le risorse. Infatti, sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici.

I P.R.U. rappresentano uno strumento utile per la trasformazione dei tessuti urbani degradati e per favorire un'equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture, consentono inoltre di migliorare la qualità architettonica e ambientale dello spazio urbano.

I programmi di recupero urbano da realizzare, sulla base di una proposta unitaria con il concorso di risorse pubbliche e private, sono proposti al comune da soggetti pubblici e privati, anche associati tra di loro. Il comune definisce le priorità di detti programmi sulla base di criteri oggettivi per l'individuazione degli interventi.

Inoltre, la stessa legge prevede che ai fini dell'approvazione dei programmi di recupero urbano, può essere promossa la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

### **6.3) I Contratti di Quartiere.**

I “Contratti di quartiere” sono programmi di recupero urbano individuati nei comuni in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo. Sono stati introdotti con il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 22 ottobre 1997 (in Gazz. Uff., 30 gennaio, n. 24). - *Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati "Contratti di quartiere"*.

I programmi di recupero urbano denominati "Contratti di quartiere" sono finalizzati - per quanto riguarda la componente urbanistico-edilizia - a rinnovare i caratteri edilizi ed incrementare la funzionalità del contesto urbano assicurando, nel contempo, il risparmio nell'uso delle risorse naturali disponibili ed in particolare il contenimento delle risorse energetiche. Perseguono inoltre lo scopo di accrescere la dotazione dei servizi di quartiere, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali occorrenti; nonché di migliorare la qualità abitativa ed insediativa attraverso il perseguimento di più elevati standard anche di tipo ambientale.

Nel solco della strada tracciata negli anni '90, con i DD.MM. 27 dicembre 2001 (supplemento ordinario n. 142 alla G.U. del 12.07.2002, n. 162) e 30 dicembre 2002 (G.U. 23.04.2003, n. 94) sono state individuate le risorse finanziarie e stabilite le procedure per l'attuazione dei programmi innovativi in ambito urbano denominati “Contratti di quartiere II”<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> È possibile reperire informazioni dettagliate su [www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=60](http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=60) e su [www.sinanet.isprambiente.it/gelso/sviluppo-sostenibile/programmi-partecipati-di-riqualificazione-urbana-e-contratti-di-quartiere](http://www.sinanet.isprambiente.it/gelso/sviluppo-sostenibile/programmi-partecipati-di-riqualificazione-urbana-e-contratti-di-quartiere)

Il programma riguarda i quartieri periferici o comunque degradati, infatti non sono estesi a tutta la pianificazione e gestione del territorio ma sono da adottare per progetti specifici. Inoltre, sono pensati per integrarsi con i piani e programmi dell'amministrazione (come ad esempio i piani del traffico, di zona, urbanistico), con i progetti strategici di mandato del Sindaco e con gli orientamenti per l'allocazione delle risorse, soprattutto nell'ambito della manutenzione straordinaria.

#### **6.4) I programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio.**

I Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio, c.d. P.R.U.S.S.T., sono programmi complessi di riqualificazione, introdotti con il D.M. 1169 del 1998<sup>49</sup>, destinati ad intervenire su ambiti territoriali quali i sistemi metropolitani caratterizzati dal deficit infrastrutturale relativo alla gestione dei grandi bacini di mobilità e dalla criticità delle interconnessioni tra nodi dei sistemi di trasporto internazionali, nazionali e interregionali. Possono inoltre essere compresi nell'ambito applicativo dei P.R.U.S.S.T. i distretti insediativi che richiedono una migliore strutturazione della loro articolazione infraregionale, rafforzando le relazioni di complementarità e sinergia tra i singoli centri ricompresi nei suddetti distretti.

I P.R.U.S.S.T. si propongono di favorire la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento di benessere della collettività. Ulteriore obiettivo è quello della realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione

---

<sup>49</sup> D.M. LL.PP. 8 ottobre 1998 n. 1169 *Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati «Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio»*. Pubblicato nella Gazz. Uff. 27 novembre 1998, n. 278, S.O.

turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate di fenomeni di degrado.

I soggetti promotori di questi programmi sono i comuni, i quali devono farlo in coerenza con le previsioni degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale, ove esistenti, e assicurano l'integrazione e la concertazione con le politiche settoriali assunte dagli altri enti pubblici competenti per territorio. Previa intesa con i comuni interessati, i programmi possono essere promossi anche da provincia e regione.

È importante sottolineare che i soggetti proponenti possono essere enti pubblici territoriali, altre amministrazioni pubbliche, ma anche soggetti privati (associazioni di categoria, imprenditori, società finanziarie, istituti bancari proprietari degli immobili, soggetti concessionari, proprietari o gestori di reti).

#### **7) I centri storici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: il correttivo del 2008 e l'inserimento dei centri e nuclei storici nella categoria dei beni paesaggistici.**

Facendo un significativo salto cronologico di attenzione, veniamo a parlare del secondo correttivo al Codice dei beni culturali e del paesaggio attuato con decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, con il quale il novellato art. 136, com. 1, lett. C) annovera i centri e nuclei storici nella categoria dei beni paesaggistici come *“complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”*.

Il Codice di settore prevede che, tramite un'apposita procedura disciplinata agli artt. 138 e ss. una commissione *ad hoc* valuti (ai sensi dell'art. 136 Codice dei beni culturali e del paesaggio) la sussistenza del notevole interesse pubblico in capo al bene oggetto d'esame ed, in caso di esito positivi, il procedimento sfocia nella adozione della relativa dichiarazione che *“detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato”* (art. 140, com. 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Il contenuto dei criteri descrittivi per la verifica della sussistenza del notevole interesse pubblico deve essere individuato sulla base delle ulteriori indicazioni fornite dal regolamento attuativo della legge n. 1497/1939 approvato con r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 ed in vigore ai sensi del disposto dell'art. 158 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Per quanto concerne il centro storico si avrà riguardo in particolare all'art. 9, punto 4 del r.d. n. 1357/1940 in virtù del quale *“nota essenziale d'un complesso di cose immobili costituenti un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale è la spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano”*.

### **7.1) Disciplina urbanistica e disciplina paesaggistica: possibili interferenze e aspetti problematici.**

Ciò premesso, è ora opportuno sottolineare come il pluridecennale dibattito che ha visto contrapporsi la c.d. accezione urbanistica (che abbraccia una visione d'insieme del bene e non trascura il contesto in cui lo stesso è ubicato) alla c.d. accezione culturale di centro storico (caratterizzata da una c.d. “tutela puntiforme del bene culturale”, ossia da una tipologia di tutela focalizzata sui singoli beni), sia infine normativamente sfociato nella attrazione del centro storico in quella parte del codice di settore dedicata ai beni paesaggistici. A tale riguardo non sono mancati Autori<sup>50</sup> che hanno sottolineato le criticità di una possibile interferenza della disciplina paesaggistica con la disciplina dei beni culturali e la disciplina urbanistica. Innanzitutto, è possibile prestare attenzione al fatto che la disciplina urbanistica e quella paesaggistica, pur riferendosi allo stesso oggetto, potrebbero non coincidere nella definizione e individuazione dello stesso; non si può trascurare, infatti, che ai fini della tutela paesaggistica è precipuamente necessaria l'adozione della dichiarazione di notevole interesse pubblico che potrebbe anche mancare e non per

---

<sup>50</sup>A riguardo si vede diffusamente C. Videtta, *I 'centri storici' nella riforma del Codice dei Beni Culturali*, Riv. giur. edilizia, fasc.1, 2010, pag. 47; C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, Aedon, 3/2012; P. Carpentieri, *Il decoro urbano: Il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in Giust. Amm., 2014; M. A. Quaglia (con l'aggiornamento di A. Rallo), *sub art. 136, in Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Sandulli, Milano, 2012; M. Sanapo, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, Aedon, 2/2001.

questo verrebbe meno la sussistenza del centro storico urbanisticamente inteso. Inoltre, all'interno dello stesso Codice di settore si potrebbe realizzare un cumulo di titoli di tutela privi di automatico collegamento. L'art. 10 al comma 4, lettera g), come modificato dal correttivo del 2008, annovera tra le possibili tipologie di beni culturali, *“le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico”* che se contenute in un centro storico potranno eventualmente essere oggetto cumulativamente di tutela paesaggistica e della tutela dei beni culturali nel caso presentino un interesse artistico o storico.

In conclusione, possiamo dire che nello scenario normativo italiano oggi coesistono (con alcune problematiche) il “centro storico urbanistico” e il “centro storico paesaggistico”<sup>51</sup>, in particolare la vocazione di quest'ultimo è cristallizzata dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico che lo lega in modo indissolubile al concetto stesso di paesaggio<sup>52</sup>.

#### **8) Una riflessione a margine sugli incentivi per le ristrutturazioni, i decreti del Fare e Sblocca Italia: una tentazione e un pericolo per i centri storici.**

La ricostruzione dell'evoluzione normativa sopra enunciata ha messo in luce come i centri storici siano dei sistemi ad altissimo tasso di complessità, inficiati da una serie di problematiche che vanno dallo spopolamento, al degrado sociale e ambientale, con peculiarità economiche-commerciali e forti criticità connesse anche ai temi dei parcheggi, della viabilità e dell'inquinamento.

Una delle maggiori questioni che impegna gli studiosi è quella riguardante il degrado degli edifici presenti nei centri storici che in molti casi si distinguono dal resto del territorio per fatiscenza e obsolescenza. Alla nostra riflessione bisogna poi

---

<sup>51</sup>S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in atti del Convegno *I centri storici tra norme e politiche*, Gubbio, 6-7- giugno 2014, Aedon, 2015.

<sup>52</sup>Sul punto si veda diffusamente A. Angiuli, *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in atti del Convegno *I centri storici tra norme e politiche*, Gubbio, 6-7- giugno 2014, Aedon, 2015.

aggiungere un fattore non trascurabile: la crisi economica che grava sul nostro Paese in generale e sul mercato dell'edilizia in particolare.

Sinteticamente è possibile dire che in Italia il settore delle costruzioni vive da alcuni anni una situazione molto particolare: si registra un progressivo e intenso calo della produzione di nuove abitazioni<sup>53</sup>. Diverso trend per gli investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo, che rappresentano nel 2015 il 37% del valore degli investimenti in costruzioni, si tratta dell'unico comparto che continua a mostrare una tenuta dei livelli produttivi, sostenuto anche dal potenziamento degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e per l'efficientamento energetico<sup>54</sup>.

Alla luce di tutti questi fattori e con l'intento di far ripartire il sistema economico Nazionale, il nostro Legislatore ha messo a disposizione del cittadino un sistema di detrazioni fiscali per coloro che sostengono spese per lavori di ristrutturazione edilizia<sup>55</sup> e, contemporaneamente, ha adottato misure destinate ad incidere sul c.d. rinnovo urbano attraverso la promulgazione del decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013 (cosiddetto "decreto del Fare"), convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98, e del decreto legge n. 133 del 12 settembre 2014 (*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la*

---

<sup>53</sup>Istat, *Statistiche sui permessi di costruire*, periodo di riferimento anno 2013, pubblicato su [www.istat.it](http://www.istat.it) in data 31 luglio 2015.

<sup>54</sup>«Rispetto al 2014, per gli investimenti in tale comparto si stima una crescita del 2% in termini reali. L'aumento stimato per l'anno in corso, pari a circa 1,8 miliardi di euro, è imputabile al potenziamento fino a dicembre 2015 della proroga del potenziamento degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e per l'efficientamento energetico (previsto dalla Legge di Stabilità per il 2015).», ANCE, *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, a cura della Direzione Affari Economici e Centri Studi, luglio 2015.

<sup>55</sup>Ad oggi «chi sostiene spese per i lavori di ristrutturazione edilizia può fruire della detrazione d'imposta Irpef pari al 36%. Per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 al 31 dicembre 2015, la detrazione Irpef sale al 50%. Una detrazione del 50% spetta anche sulle ulteriori spese sostenute, dal 6 giugno 2013 al 31 dicembre 2015, per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe non inferiore alla A+, nonché A per i forni, per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. La detrazione è, invece, pari al 65% delle spese effettuate, dal 4 agosto 2013 al 31 dicembre 2015, per interventi di adozione di misure antisismiche su costruzioni adibite ad abitazione principale o ad attività produttive che si trovano in zone sismiche ad alta pericolosità. Per le prestazioni di servizi relative agli interventi di recupero edilizio, di manutenzione ordinaria e straordinaria, realizzati sugli immobili a prevalente destinazione abitativa privata, si applica l'aliquota Iva agevolata del 10%», in [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).



*semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, c.d. Sblocca Italia*), convertito con Legge n. 164 dell'11 novembre 2014.

Le novità legislative ora richiamate hanno destato numerose perplessità in molti studiosi<sup>56</sup> per quanto concerne la loro applicazione ai centri storici.

In vero, il c.d. Decreto del Fare all'art.30, com.1, lettere a), c), e) ed f), introduce rilevanti semplificazioni per gli interventi edilizi che alterano la sagoma degli edifici, a parità di volumetria e nel rispetto dei vincoli, e per quelli indirizzati al ripristino totale o parziale di edifici eventualmente crollati o demoliti, per tali tipologie di intervento il richiedente dovrà presentare una SCIA invece del permesso di costruire<sup>57</sup>.

Inoltre, sui Comuni grava l'obbligo di individuare con delibera le aree contenute nelle zone omogenee A) in cui non sarà applicabile la semplificazione in parola. All'esito della individuazione operata dai Comuni, nei centri storici e nelle altre aree di particolare pregio ambientale, storico, artistico, le attività sottoposte a SCIA devono essere iniziate 30 giorni dopo la presentazione della domanda.

La preoccupazione principale suscitata dall'applicazione della norma sopra richiamata si sostanzia nel fatto che *“la possibilità di incidere sulla sagoma attraverso interventi su edifici singoli e, per giunta, senza controllo previo (da parte dell'Amministrazione), aderendo alla logica del micro-intervento identicamente disciplinato ovunque esso sia allocato sul territorio comunale, espone al rischio di rottura dell'unitarietà del 'contesto' costituente l'essenza del centro storico. Infatti, la conservazione della sagoma non assume rilievo soltanto per gli edifici di particolare*

---

<sup>56</sup>Sul punto si veda ampiamente 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*, Gubbio, 6-7- giugno 2014, Aedon, 2015; A. M. Bianchi, *Decreto del fare, quello che era meglio non fare*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 23 agosto 2013; V. Rubertelli e A. Annoni, *Le novità urbanistiche dopo la conversione del D.L. “Sblocca Italia”*, in [federnotizie.it](http://federnotizie.it), 11 dicembre 2014; P. Marzaro, *La semplificazione sproporzionata: procedimenti e interessi alla ricerca di equilibrio e identità. Il caso del testo unico dell'edilizia dopo il decreto cd. Sblocca Italia*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 1/2015.

<sup>57</sup>Per un ulteriore approfondimento si veda (a cura di) Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica, *Guida alle semplificazioni del decreto legge del fare*, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

*pregio architettonico o paesaggistico sottoposti a vincolo, ma attiene all'assetto d'insieme caratteristico e peculiare di qualunque centro storico*"<sup>58</sup>.

Il pericolo reale che si corre è quello di assistere ad interventi puntiformi di modificazioni delle sagome che potrebbe alterare l'identità stessa dei centri storici coinvolti.

Infine, con il con il *c.d. decreto Sblocca Italia* il legislatore ha perseguito lo scopo di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo. Con l'art. 17, com. 1, del decreto in commento sono state apportate significative modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, del quale viene modificato in particolare l'articolo 3, comma 1, lettera b), relativo alla definizione del concetto di "manutenzione straordinaria", nel cui ambito ora sono ricompresi anche quegli interventi "*consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso*".

Anche con riferimento a questa novità normativa è stato giustamente sottolineato dalla Dottrina<sup>59</sup> come l'aumento delle superfici a disposizione a parità di volume anche attraverso frazionamento e accorpamento con opere è certamente una modalità di intervento urbanistico che è in grado di incidere profondamente il volto dei centri storici.

In conclusione, sembra che il Legislatore nel lodevole intento di apportare significative semplificazioni in ambito edilizio e di dare una spinta all'economia del Paese abbia finito con il favorire nuovamente interventi puntiformi nella zona A) e

---

<sup>58</sup>A. Angiuli, *Op. cit.*, pag. 23.

<sup>59</sup>Nello stesso senso A. Angiuli, *Op. cit.*, pag. 24; AA.VV., *La rigenerazione dei centri storici ed il DL 133/2014 "Sblocca Italia" convertito con L. 164/2014*, in [www.reframeworkgroup.it](http://www.reframeworkgroup.it).

nel resto del territorio comunale che va a formare il contesto caratteristico della storia di un luogo, correndo il serio rischio di mettere in pericolo il volto, l'identità e l'essenza stessa dei centri storici.

### Sezione III – Ulteriori livelli normativi

SOMMARIO: 1) Le leggi regionali sulla tutela e la valorizzazione dei centri storici. 2) Un primo approdo: sintesi e riflessioni sulla pluralità di discipline settoriali in materia di centri storici.

#### **1) Le leggi regionali sulla tutela e la valorizzazione dei centri storici.**

Per quanto riguarda la legislazione regionale non mancano normative volte alla tutela e alla valorizzazione dei centri storici e delle attività commerciali ivi svolte, oltre a politiche di risoluzione di problemi specifici legati al degrado degli edifici.

Di seguito riporto una carrellata delle legislazioni regionali più significative in materia di centri storici.

La Regione Abruzzo ha adottato la L.R. n.22 del 9 agosto 2013, *Recupero e restauro dei borghi antichi e centri storici minori nella Regione Abruzzo attraverso la valorizzazione del modello abruzzese di ospitalità diffusa. Disciplina dell'albergo diffuso*. Questa legge persegue lo scopo di garantisce il miglior utilizzo del patrimonio edilizio esistente, il recupero ed il restauro conservativo degli immobili in disuso nei borghi antichi e nei centri storici minori, anche abbandonati o parzialmente spopolati, nonché la promozione di nuove forme di ricettività per valorizzare la fruizione turistica dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio regionale rurale ed urbano, attraverso il modello abruzzese di ospitalità diffusa rivolto ad una domanda interessata a soggiornare in un contesto urbano e architettonico dal forte carattere identitario.

Regione Campania, L.R. n. 26 del 18 ottobre 2002, *Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei Beni Ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla Legge Regionale 19 febbraio 1996, n. 3*, che persegue gli obiettivi di conservare e valorizzare i beni, non archeologici, di cui innanzi ed i contesti urbanistici e paesaggistici nei quali sono inseriti e disciplinare il il restauro, il decoro e la tinteggiatura, sia delle superfici esterne di edifici civili di interesse storico, artistico ed ambientale, sia delle cortine urbane nei centri storici della Campania, al fine di ridurre il degrado del patrimonio edilizio per

gli immobili aventi oltre 50 anni. Questa legge regionale, inoltre, definisce all'art.2 i centri storici come *“gli impianti urbanistici o agglomerati insediativi urbani che sono stati centri di cultura locale o di produzione artistica e che, accanto alle testimonianze di cultura materiale, contengono opere d'arte entro il contesto storico per cui sono nate e in rapporto con il tessuto urbano, esteso al contesto paesaggistico di pertinenza, come risulta individuato nell'iconografia tradizionale, e che conservano l'aspetto o i connotati d'insieme della città storica o di una consistente parte di essa”*.

Sempre la Regione Campania è intervenuta anche al fine di per salvaguardare il proprio patrimonio storico, artistico, sociale e culturale, promuove iniziative per la valorizzazione degli esercizi commerciali a rilevanza storica e delle imprese storiche ultracentenarie, delle botteghe d'arte e degli antichi mestieri, dei negozi e dei locali a rilevanza storica, nonché delle imprese storiche ultracentenarie connotate da particolare valenza storica, artistica e culturale. Ha quindi adottato la legge regionale n.11 del 10 marzo 2014, *Valorizzazione dei locali, dei negozi, delle botteghe d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica e delle imprese storiche ultracentenarie*.

Regione Sardegna L.R. n. 29 del 13 ottobre 1998, Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna. Questa legge regionale persegue lo scopo di valorizzare delle risorse immobiliari disponibili e della limitazione del consumo di risorse territoriali, inoltre considera di preminente interesse regionale il recupero, la riqualificazione e il riuso dei centri storici e degli insediamenti storici minori e vi provvede rispettandone i valori socioculturali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali. La legge in parola definisce poi i centri storici come *“gli agglomerati urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali, politiche e culturali. Appartiene a questa categoria ogni altra struttura insediativa, anche extra urbana, che costituisca eredità significativa di storia locale”*.

La Regione del Veneto promuove la salvaguardia e la valorizzazione dei centri storici dei comuni minori nel cui territorio sia individuato un agglomerato insediativo urbano considerato come centro storico ai sensi dell'articolo 40 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*), al fine di favorirne lo

sviluppo culturale, turistico ed economico. A tal scopo è stata adottata la L.R. n. 2 del 1 febbraio 2001 (e successive modificazioni), *Intervento regionale a favore dei centri storici dei comuni minori*.

Infine, ricordiamo anche la Legge Regionale della Regione Umbria n. 12 del 2008, *Norme per i centri storici*, ora recepita al Titolo III, Capo II della L.R. n.1 del 2015, *Testo unico governo del territorio e materie correlate*, che propone di avviare un riequilibrio territoriale. In particolare la Legge Regionale richiamata intende fornire alle Amministrazioni locali strumenti di intervento orientati specificamente alla rivitalizzazione dei Centri Storici e alla valorizzazione del patrimonio culturale, della qualità urbana e delle attività economiche e sociali in essi custodito. Si ricorda, inoltre, la Legge Regionale della Regione Umbria n.10 del 13 giugno 2014, *Testo unico in materia di commercio*, che contiene disposizioni volte a promuovere la rivitalizzazione dei centri storici, anche mediante l'inserimento di attività di servizio alla popolazione residente e che fungano da elemento di richiamo e di propulsione per altre attività commerciali.

## **2) Un primo approdo: sintesi e riflessioni sulla pluralità di discipline settoriali in materia di centri storici.**

Tornando alla questione qualificatoria, nelle righe che precedono si è dato conto di una pluralità di accezioni di centro storico, tuttavia va chiarito che, nonostante gli sforzi fatti, “*qui non ci troviamo di fronte a delle vere e proprie definizioni, ad una puntuale determinazione di connotati che consentono di identificare sul piano sostanziale ed in via generale cosa siano i centri storici; al massimo, e nei casi migliori, si tratta della fissazione di alcuni presupposti, di alcuni punti di partenza, spesso ancora abbastanza vaghi, generici ed incompleti*”<sup>60</sup>. Insomma, bisogna prendere atto del fatto che – a dispetto dell'evoluzione normativa e del fecondo dibattito degli studiosi - nel nostro ordinamento a tutt'oggi non è presente una definizione univoca di centro storico.

---

<sup>60</sup>G. D'Alessio, *Op. cit.*, pag. 454. Si veda anche F. Benvenuti, *Introduzione*, in *La tutela dei centri storici*, (a cura di) G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997.

Riflettendoci le difficoltà definitorie e qualificatorie che hanno sempre animato il dibattito sui centri storici potrebbero essere connesse al fatto che i centri storici sono espressione di una identità culturale che è allo stesso tempo locale e nazionale (art. 9 Cost.). Tale profilo culturale, per il profondo valore di civiltà che esprime, deve essere conservato al godimento della collettività e delle generazioni future. Questa meritevole istanza conservativa si scontra, tuttavia, con l'inesorabile trascorre del tempo (con tutto ciò che di buono e di cattivo trascina con se), con la corrosione dei luoghi e con il mutare dei bisogni sociali<sup>61</sup>.

Inoltre, è necessario tenere presente che i centri storici sono beni storici, artistici, architettonici, ma non sono solo questo, sono luoghi di vita, abitati, antropizzati, che hanno un valore anche e nella misura in cui sono vitali<sup>62</sup>. È proprio questa vitalità che li differenzia dagli altri beni culturali, e di questa vitalità non ci si può dimenticare quando si è chiamati a disciplinarli. Il collocamento dei centri storici nella disciplina del paesaggio<sup>63</sup> può rappresentare un primo passo nella direzione della vitalità, un

---

<sup>61</sup>Sul possibile contemperamento della pluralità di interessi nella prospettiva dei beni comuni si veda diffusamente S. Rodotà, *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per una strategia dei beni comuni*, M. R. Marella (a cura di), Ombre corte, 2014, pag. 315 “*nel momento in cui taluni beni sono al centro di una ‘costellazione’ di interessi, questa loro particolarità implica che, in forme ovviamente differenziate, si dia voce a chi li rappresenta. Emerge così un modello partecipativo*”.

<sup>62</sup>Sul punto si veda G. D'Alessio, op. cit., pagg. 455-456: “*L'area centrale di una città o un intero agglomerato urbano, anche se di ridotte dimensioni, e comunque definito, non può essere conservato in vitro, separato (...) dal suo contesto territoriale e dalle vicende che in esso si svolgono; (...) se si escludono casi patologici di spopolamento, legati a cause di vario genere, prima fra tutte l'emigrazione – i centri storici non possono essere visti come delle ‘città morte’, come un insieme di strutture immobiliari più o meno rilevanti sul piano culturale ma prive di qualunque funzione pratica e senza nessuno che li utilizzi. Al contrario essi sono anche, anzi principalmente, la gente che al loro interno vive e lavora.*”.

Sul tema della vitalità e più in generale sul futuro della comunità del centro storico come espressione di una sua particolare ‘cultura’ si veda ampiamente F. Benvenuti, *I centri storici, problema giuridico?*, 1977, in *Scritti giuridici*, Volume IV, Articoli e altri scritti (1970/1983), pag. 3375-3394, (Si tratta del testo, riveduto e ampliato, di una relazione tenuta al Convegno nazionale sui centri storici svoltosi a Roma il 17-22 novembre 1975. Pubblicato in "Impresa, ambiente e pubblica amministrazione" IV (1977), 3, p. 341), in particolare per l'autore “*il problema dei centri storici non può essere affrontato né caso per caso né in maniera globale se la legge si limiti a fornire elementi insufficienti per la loro determinazione ed eterogenei per la loro vivificazione. Per la soluzione di quel problema occorre adottare una visione culturale del centro storico, come espressione di una civiltà che, sotto determinate condizioni, può essere conservata come manifestazione di civiltà viva.*”, op. cit., pag. 3386.

<sup>63</sup>Sulla definizione di “paesaggio” si veda A. Predieri, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981.

primo passo per un diverso approccio culturale: il tentativo cioè di inquadrare il tema dei centri storici nella sua dimensione territoriale. Per essere più precisi, può essere un'occasione per guardare al centro storico come espressione della storia di un territorio e contemporaneamente come al futuro di quello stesso territorio.

Giunti a questo approdo e prima di procedere vorrei introdurre nella dissertazione il tema dei c.d. beni comuni. La teoria dei Commons ha il grande merito di aver generato un fiorente dibattito, in Italia e a livello internazionale<sup>64</sup>, che ha portato le varie comunità scientifiche a ripensare modelli ed a mettere in discussione dogmi. La scienza economica fornisce agli interpreti una definizione abbastanza consolidata, partendo dal rapporto tra bene e utilizzatori si è in presenza di un bene comune quando è caratterizzato da difficoltà di esclusione di un individuo dalla fruizione del bene (c.d. escludibilità) e il suo consumo da parte di un attore riduce la possibilità di consumo degli altri (c.d. rivalità).

Purtroppo in ambito giuridico l'espressione beni comuni non ha ancora trovato una definizione univoca. Con l'evolvere delle riflessioni teoriche le maglie definitorie del concetto si sono allargate a tal punto da contenere beni marcatamente eterogenei; a seconda del punto di vista che si vuole privilegiare, a titolo puramente esemplificativo sarebbero beni comuni: i software open-source, internet, l'acqua, i pascoli, la Rai, l'Antartide etc. Su questo punto sono limpide le parole di Stefano Rodotà: *“Si impone, quindi, un bisogno di distinzione e di chiarimento, proprio per impedire che un uso inflattivo dell'espressione la depotenzi. Se la categoria dei beni comuni rimane nebulosa, e in essa si include tutto e il contrario di tutto, se ad essa viene affidata una sorta di palingenesi sociale, allora può ben accadere che perda la capacità di individuare proprio le situazioni nelle quali la qualità "comune" di un bene può sprigionare tutta la sua forza.”*<sup>65</sup>. Bisogna poi essere consapevoli del fatto che, oltre

---

<sup>64</sup>Per un ampio approfondimento del tema: E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, 1990; E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Saggi tascabili Laterza, 2013; U. Mattei, *Beni Comuni. Un manifesto*, Collana Economica Laterza, 2012; A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Collana Libri del Tempo Laterza, 2013; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli Editore, 2014, M. R. Marella (a cura di), *Op. cit.*

<sup>65</sup>S. Rodotà, *Il valore dei beni comuni*, in la Repubblica.it, 5 gennaio 2012



alla mancanza in ambito giuridico di una definizione condivisa, il dibattito porta con sé un ulteriore problema: è stato ed è un terreno fecondo per speculazioni e derive ideologiche-politiche che spesso distolgono l'attenzione dai portati positivi di questa teoria.

Ad ogni modo, date le difficoltà definitorie enunciate, per meglio orientarci nel ragionamento possiamo rifarci alle parole di Enrico Diciotti che sinteticamente spiega come *“l’espressione «beni comuni» appare utilizzata in non meno di quattro sensi: in riferimento a cose, come ad esempio una lingua o una cultura, che costituiscono il prodotto dell’attività non di un singolo individuo, ma di una collettività; per designare cose, come ad esempio i sensi o gli affetti, cui si ritiene che sia attribuito (o forse che dovrebbe essere attribuito) un particolare valore da tutti gli esseri umani; per indicare beni necessari per la realizzazione del bene comune; per riferirsi a cose che sono, o dovrebbero auspicabilmente diventare, oggetto di diritti condivisi da insiemi più o meno estesi di individui o da tutti gli esseri umani.”*<sup>66</sup>.

Orbene, tutto ciò premesso, possiamo ora provare a compiere una operazione semplificatoria mettendo in secondo piano le questioni ideologiche e trattenendo prudentemente ciò che nel dibattito sui Commons può essere utile per fare dei passi avanti nella riflessione sui centri storici.

Dobbiamo provare a pensare ai centri storici come beni comuni dal valore artistico e storico esorbitante ed irripetibile, meritevoli di essere preservati per il godimento della collettività e per le generazioni future. Richiamando quanto accennato all'inizio del presente paragrafo, possiamo dire che i costituenti tipici dei centri storici, rappresentati dalla culturalità e dalla vitalità, formano degli elementi distintivi e portatori di valori aggiunti tale da differenziare il centro storico da tutti gli altri beni culturali e paesaggistici. Ed è proprio in questi elementi distintivi che è possibile rintracciare le vestigia tipiche dei beni comuni, alludo al loro far parte di un patrimonio comune, *“a quella che noi oggi chiamiamo ‘tradizione’, senza però sempre cogliere il significato originario, etimologico della parola, che allude proprio*

---

<sup>66</sup>E. Diciotti, *I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica*, in *Ragion pratica*, 2/2013, pag. 347-360.

*a qualcosa che passa di mano in mano, di generazione in generazione; e in questi passaggi cresce su se stessa, senza avere altra identità che quella propria, unitaria*<sup>67</sup>.

Il fatto che il pluridecennale confronto sulle difficoltà qualificatorie che hanno riguardato il bene non abbia provocato un intervento definitivo preciso da parte del Legislatore, potrebbe far pensare che ciò sia dovuto proprio al fatto che i centri storici sono beni comuni e, in quanto tali, necessitano di una definizione elastica, in grado di mutare nel tempo, insieme alla sensibilità comune, alla cultura ed alle esigenze sociali e di una tutela che dovrà trovare un riscontro speciale e mirato.

Proprio nel dibattito sui beni comuni auspico che si possa cercare un punto di partenza per poter tentare di inquadrare il problema definitivo dei centri storici in un'ottica differente. Più precisamente, uno dei maggior corollari della teoria dei Commons predica che l'assetto proprietario (pubblico o privato che sia) è secondario, si tratta a ben guardare di un problema di gestione del bene, di amministrazione. Dunque, in conclusione, per poter giungere ad una definizione soddisfacente sarebbe forse opportuno compiere preliminarmente una scelta politica sul destino di questi luoghi e sulla funzione che saranno chiamati ad assolvere, ciò fatto si potrà selezionare il modello gestorio che meglio consenta di preservare e valorizzare il bene. Compiuta questa operazione - poiché le definizioni per loro natura tracciano confini e sono il portato di una visione ideologicamente orientata del valore dell'oggetto definito, della funzione che dovrebbe assolvere e del suo stesso futuro - l'individuazione del centro storico sarà la naturale conseguenza delle scelte operate e del modello di gestione selezionato.

---

<sup>67</sup>F. Treggiari, *Bene comune: la città medievale*, in M. R. Marella, *Op. Cit.*, pag. 223.

## CAPITOLO II

### ASPETTI PARTICOLARI, PROPRI E CARATTERISTICI DEI CENTRI STORICI

#### Sezione I – **Tratti salienti e problematiche aperte.**

SOMMARIO: 1) Il fenomeno della c.d. “*gentrification*”. 2) Tutela dall’inquinamento ambientale nei centri storici, il quadro normativo. 3) Circolazione e sosta dei veicoli nei centri storici. Le competenze comunali. 4) Il problema del consumo di suolo. La situazione italiana e il D.d.l. 2039 sul contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato.

#### **1) Il fenomeno della c.d. “*gentrification*”.**

Passiamo ad occuparci ora di un fenomeno che da circa cinquant’anni ha interessato urbanisti, economisti e sociologi e che ha coinvolto numerosi centri storici in tutto il mondo, si tratta della c.d. *gentrification*<sup>68</sup>.

Il termine *gentrification* è stato coniato dalla sociologa Ruth Glass nel 1964 per rappresentare quanto stava accadendo in alcuni quartieri operai londinesi dove la classe medio-borghese stava progressivamente sostituendo i precedenti residenti. Il neologismo deriva da *gentry*, che in inglese significa “piccola nobiltà”.

Il fenomeno viene così descritto dalla studiosa inglese: “*One by one, many of the working-class quarters in London have been invaded by middle classes-upper and lower. Shabby, modest mews and cottages have been taken over, when their leases have expired, and have become elegant, expensive residences. Once this process of ‘gentrification’ starts in a district it goes on rapidly until all or most of the original*

---

<sup>68</sup> Per approfondimenti sul tema si richiama: T. Butler, *Gentrification and globalization: the emergence of a middle range theory?*, Cahiers du Pôle Ville, 2005; L. Lees, T. Slater, E. Wyly, *Gentrification*, Routledge, 2013; H. Lefebvre, *La produzione sociale dello spazio*, Moizzi, 1976; D. Ley, *Gentrification and the politics of the new middle class*, Environment and Planning D: Society and Space, 1994, v. 12, pag. 53–74; N. Smith, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, London, 1996.

*working-class occupiers are displaced and the whole social character of the district is changed*<sup>69</sup>.

Il processo di *gentrification* comporta trasformazioni fisiche, sociali ed economiche dei quartieri coinvolti.

Si producono, infatti, dei meccanismi in base ai quali gli edifici subiscono trasformazioni strutturali tramite un progetto di riabilitazione dell'ambiente costruito. In generale è possibile apprezzare un miglioramento estetico e funzionale dell'area coinvolta che conduce ad una variazione dei prezzi del mercato immobiliare. In breve tempo si genera un ricambio della popolazione residente: i residenti originari, che non sono in grado di sostenere il nuovo costo della vita del quartiere, vengono sostituiti da persone dotate di maggiori disponibilità economiche.

Dunque, un quartiere inizialmente povero e decadente subisce una serie di trasformazioni che implicano modificazioni del patrimonio costruito e implemento dei servizi a disposizione, queste trasformazioni catalizzano l'attenzione di nuovi attori sociali e in breve tempo si assiste ad un ricambio della popolazione. Tutti questi elementi dovrebbero contribuire ad una radicale trasformazione di un quartiere che, da una condizione iniziale di povertà e disagio, diviene ricco e di tendenza.

Il fenomeno può essere determinato dall'intervento di operatori privati che decidono di attuare aggressive politiche di investimento in quartiere dove gli immobili hanno un costo basso, apportando migliorie estetiche e funzionali e potendo lucrare poi sull'incremento di valore degli immobili generato dal processo da loro stesso innescato. Tuttavia, alla *gentrification* possono anche contribuire le politiche dell'attore pubblico tramite l'adozione di strumenti urbanistici di riqualificazione di un'area urbana.

Il fenomeno è in grado di incidere profondamente il volto delle città e genera costi e benefici sociali, politici ed economici. Da un lato, infatti, si assiste alla rinascita di un'area precedentemente in declino, in cui il valore delle proprietà aumenta e in cui vengono attratti sempre più investimenti, in cui il patrimonio costruito viene

---

<sup>69</sup>R. L. Glass, *London: aspects of change*, MacGibbon & Kee, 1964, pag. 18.

riqualificato e la qualità della vita registra un netto miglioramento. D'altra parte, tuttavia, l'aumento dei prezzi genera l'espulsione della popolazione originaria i cui effetti si riverbereranno inevitabilmente sulla gestione della domanda abitativa in altri quartieri, i quali a loro volta subiranno delle trasformazioni. Inoltre, lo sradicamento della popolazione originaria determina innanzitutto una perdita di valore culturale per il luogo trasformato; un quartiere infatti non è caratterizzato solo dall'architettura e dai servizi, ma anche dalle persone che vi abitano e lo vivificano. L'impronta dei costumi sociali lasciata da un popolo è un elemento fondamentale nella caratterizzazione di un luogo.

Il fenomeno è stato osservato e studiato in numerose città europee (ad esempio Londra, Parigi, Berlino, Roma, Milano) e statunitensi (New York), in base al contesto geografico e culturale può presentare caratteristiche differenti. Inoltre, il fenomeno è allo studio delle comunità scientifiche interessate ed è oggetto di vivaci dibattiti che non sono ancora sfociati in definizioni e metodologie di analisi univoche.

In Italia il fenomeno ha ricevuto attenzione da pochi anni<sup>70</sup>, tuttavia i casi di studio non mancano, fra i più citati ricordiamo il fenomeno di *gentrification* che ha interessato il quartiere Isola a Milano, San Salvatore a Torino, Testaccio a Roma.

Un esempio italiano molto interessante, soprattutto ai fini di questa trattazione, è quello che ha riguardato la *gentrification* del centro storico di Genova. Questo luogo è stato teatro della realizzazione di un progetto urbano che ha visto l'attuazione da parte della pubblica amministrazione di numerosi piani per la riqualificazione del centro storico genovese<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Tra i più interessanti autori italiani che si sono occupati del tema è possibile richiamare I. Ranaldi, *Testaccio da quartiere operaio a village della capitale*, Franco Angeli, Milano, 2012; Id., *Gentrification in parallelo. Quartieri tra Roma e New York*, Aracne, Roma, 2014; G. Semi, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Il Mulino, 2015.

<sup>71</sup> I finanziamenti giunti alla città per il risanamento del centro storico sono stati gestiti tramite una serie di strumenti: Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN, Centri Integrati di Via, Contratti di Quartiere, Progetti CIVIS (Criteria to Improve and Vitalize Inner-city Settlements), Programma di Riqualificazione Urbana, Programma Organico di Intervento, Accordi per Prè, Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio. Tutte le informazioni relative a questi strumenti sono reperibili sul sito <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/73>.

Il centro storico di Genova per lungo tempo era stato abitato da categorie disagiate della popolazione, successivamente, grazie all'apertura della facoltà di Architettura il quartiere ha cominciato ad accogliere studenti universitari e in modo crescente persone sempre più agiate. Al mutamento sociale è seguito un radicale mutamento urbanistico: ristrutturazione di edifici sia interno che delle facciate, rinnovamento dei servizi e delle strutture commerciali, aumento dei flussi pedonali. Le migliorie urbanistiche tuttavia non hanno coinvolto il centro storico nel suo insieme e alcune zone risultano ancora colpite da un profondo degrado economico e sociale<sup>72</sup>.

## **2) Tutela dall'inquinamento ambientale nei centri storici, il quadro normativo.**

Possiamo ora analizzare un aspetto che incide in modo significativo sulle città, in particolare sui centri storici, sotto il profilo ambientale: l'inquinamento atmosferico. A tale scopo andiamo ora a ricostruire il sistema normativo di riferimento in materia di qualità dell'aria.

In questo contesto è fondamentale richiamare il Decreto Legislativo 13 agosto 2010, n.155, *Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*. Il Decreto in parola recepisce la direttiva 2008/50/CE e sostituisce le disposizioni di attuazione della direttiva 2004/107/CE, istituendo un quadro normativo unitario in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente. Tra gli obiettivi principali perseguiti con il D.Lgs. n.155/2010 (articolo 1) vi è quello di individuare obiettivi di qualità dell'aria ambiente volti a evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso; si vuole inoltre valutare la qualità dell'aria ambiente sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale. È di primaria importanza poi ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente come base per individuare le misure da adottare per contrastare l'inquinamento e gli effetti nocivi dell'inquinamento

---

<sup>72</sup> La gentrification del centro storico di Genova è stata oggetto dello studio di F. Gastaldi, *Processi di gentrification e rigenerazione urbana nel centro storico di Genova*, in [http://www.grupposervizioambiente.it/aisre\\_sito/minisito\\_2006/cd\\_aisre/Paper/Gastaldi2.pdf](http://www.grupposervizioambiente.it/aisre_sito/minisito_2006/cd_aisre/Paper/Gastaldi2.pdf).

sulla salute umana e sull'ambiente e per monitorare le tendenze a lungo termine, nonché i miglioramenti dovuti alle misure adottate; così da poter mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove buona, e migliorarla negli altri casi. Date queste premesse nel corpo del decreto vengono coerentemente stabiliti i valori obiettivo, gli obiettivi a lungo termine, le soglie di allarme e le soglie di informazione per l'ozono.

Il D.Lgs. n.155/2010 prevede che l'intero territorio nazionale sia suddiviso in zone e agglomerati da classificare ai fini della valutazione della qualità dell'aria ambiente (articolo 3). Alla zonizzazione devono provvedere le regioni e le province autonome.

Secondo il disposto dell'art. 9 del D.Lgs. n.155/2010 poi, alle regioni e alle province autonome è affidato l'onere di adottare Piani e misure per il raggiungimento dei valori limite e dei livelli critici, per il perseguimento dei valori obiettivo e per il mantenimento del relativo rispetto. Gli stessi soggetti sono anche competenti all'adozione di Piani per la riduzione del rischio di superamento dei valori limite, dei valori obiettivo e delle soglie di allarme (articolo 10). L'art. 13 dello stesso Decreto disciplina i Piani per la gestione della qualità dell'aria ambiente in relazione all'ozono, è infatti previsto che se, in una o più aree all'interno di zone o di agglomerati, i livelli dell'ozono superano i valori obiettivo di cui all'allegato VII, le regioni e le province autonome adottano le misure che non comportano costi sproporzionati necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione aventi influenza su tali aree ed a perseguire il raggiungimento dei valori obiettivo nei termini prescritti.

Nell'applicazione della disciplina in parola si sono riscontrate delle criticità che hanno spinto il legislatore ad intervenire nuovamente in materia. È stato quindi emanato il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 29 novembre 2012 che individua le stazioni speciali di misurazione della qualità dell'aria in attuazione del Decreto Legislativo 13 agosto 2010, n. 155. È intervenuto poi il Decreto Legislativo 24 dicembre 2012, n. 250 che ha apportato modifiche e integrazioni al D. Lgs. n.155/2010. Bisogna, inoltre, fare riferimento al DM Ambiente 22 febbraio 2013 che stabilisce il formato per la trasmissione del progetto di adeguamento della rete di misura ai fini della valutazione della qualità dell'aria, e al DM Ambiente 13 marzo 2013 che individua le stazioni per il calcolo l'indicatore di esposizione media per il PM<sub>2,5</sub> di cui all'art 12, com. 2, D. Lgs. n.155/2010. Infine,

va richiamato il DM Ambiente 5 maggio 2015 che stabilisce i metodi di valutazione delle stazioni di misurazione della qualità dell'aria di cui all'articolo 6 del D. Lgs. n.155/2010.

La circolazione dei veicoli a motore ed un fattore che incide notevolmente sulla qualità dell'aria delle città. Sulla base di quanto disposto dall'art. 11 del D. Lgs. n.155/2010, i piani di cui agli articoli 9, 10 e 13 dello stesso decreto legislativo possono anche individuare, con le modalità e per le finalità dagli stessi previste, criteri per limitare la circolazione dei veicoli a motore. All'attuazione delle previsioni contenute nei piani in merito alla limitazione della circolazione dei veicoli a motore provvedono i sindaci o la diversa autorità individuata dalle regioni o dalle province autonome. Resta fermo, in assenza dei piani di cui agli articoli 9, 10 e 13 o qualora i piani non individuino i casi ed i criteri di limitazione della circolazione dei veicoli a motore, il potere del sindaco di imporre tali limitazioni per motivi connessi all'inquinamento atmosferico attraverso le ordinanze previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. I sindaci possono comunque vietare la circolazione nei centri abitati per tutti gli autoveicoli che non hanno effettuato il controllo almeno annuale delle emissioni secondo le procedure fissate dal decreto Ministro dei trasporti e della navigazione 5 febbraio 1996.

### **3) Circolazione e sosta dei veicoli nei centri storici. Il Codice della strada.**

La regolazione ordinaria dell'accesso e della circolazione dei veicoli a motore nei centri storici<sup>73</sup> è disciplinata dal Codice della strada, Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni.

I provvedimenti che maggiormente incidono sulla regolazione della circolazione nei centri storici sono quelli che riguardano le aree pedonali e la zona a traffico limitato, c.d. ZTL.

L'art. 3, com.1, n.2) del Codice della strada definisce l'area pedonale come la *“zona interdetta alla circolazione dei veicoli, salvo quelli in servizio di emergenza, i*

---

<sup>73</sup> Per un ulteriore approfondimento A. Velatta, *L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico*, Aedon.



*velocipedi e i veicoli al servizio di persone con limitate o impedito capacità motorie, nonché eventuali deroghe per i veicoli ad emissioni zero aventi ingombro e velocità tali da poter essere assimilati ai velocipedi. In particolari situazioni i comuni possono introdurre, attraverso apposita segnalazione, ulteriori restrizioni alla circolazione su aree pedonali.”*

La zona a traffico limitato (ZTL), invece, è l'area in cui l'accesso e la circolazione veicolare sono limitati ad ore prestabilite o a particolari categorie di utenti e di veicoli (art. 3, com.1, n.54, Codice della strada).

Le indagini Istat mostrano una crescente rilevanza di questi strumenti di regolazione della circolazione, in Italia infatti è stato registrato un aumento della superficie di aree pedonali che sono salite a 36,5 metri quadri ogni 100 abitanti<sup>74</sup> ed una estensione della superficie delle zone a traffico limitato che registra un +14,3%<sup>75</sup>.

Venendo ora alla normativa che disciplina gli strumenti in commento, cominciamo con il richiamo all'art. 7, comma 1, lett. a), e lett. b) del Codice della strada, il quale prevede che con ordinanza del sindaco, nei centri abitati, i comuni possono: a) adottare i provvedimenti indicati nell'art. 6, commi 1, 2 e 4; b) limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli

---

<sup>74</sup> *“I capoluoghi dotati di aree pedonali sono 105, tre in meno del 2010. Ciononostante, la dotazione media di spazi urbani stabilmente interdetti al traffico veicolare è salita, nello stesso periodo, da 33,2 a 36,5 m<sup>2</sup> ogni 100 abitanti<sup>16</sup> (Figura 10). La disponibilità è più alta nelle città del Nord (50,4 m<sup>2</sup> ogni 100 abitanti, contro 26,9 del Centro e 26 del Mezzogiorno) e nei grandi comuni (44,4 m<sup>2</sup> ogni 100 abitanti contro 25,7 degli altri capoluoghi). In questo campo, tuttavia, il divario fra le ripartizioni si va riducendo, dato che - rispetto al 2010 - le aree pedonali crescono di oltre il 40% nelle città del Mezzogiorno e di meno del 10% in quelle del Centro e del Nord. La città con la più alta dotazione di aree pedonali è Venezia, con poco meno di 500 m<sup>2</sup> ogni 100 abitanti, seguita da Verbania (219,9), Cremona (108,6), Firenze (103,7) e Cagliari (100,3).”* Dati tratti dal Rapporto Istat sulla mobilità urbana del 28 giugno 2016 (dati anno 2014), in particolare pag.11 del documento, consultabile sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>75</sup> *“Nel 2014, i capoluoghi di provincia in cui è attiva una Ztl su parte del territorio comunale sono 100: quasi tutti quelli del Centro-Nord e circa sette su dieci nel Mezzogiorno. Il gruppo dei comuni dotati di Ztl è rimasto sostanzialmente stabile negli ultimi anni, ma l'estensione delle aree soggette a limitazione del traffico è aumentata del 14,3% rispetto al 2010. L'incremento è stato particolarmente rilevante nelle città del Mezzogiorno (+34,4%) e più contenuto in quelle del Nord (+13,2%), mentre in quelle del Centro si registra una leggera flessione (-1,8%). Le Ztl più estese sono quelle di Milano (15,2 km<sup>2</sup>), Palermo (7,7) e Roma (7,6), ma Bergamo è la città con la Ztl più grande in rapporto alla superficie comunale (14,3%).”* Dati tratti dal Rapporto Istat sulla mobilità urbana del 28 giugno 2016 (dati anno 2014), in particolare pag.11 del documento, consultabile sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti, per le rispettive competenze, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ed il Ministro per i beni culturali e ambientali.

Vediamo quindi quali sono i provvedimenti richiamati dall'art. 7, com. 1, lett. a), Codice della strada, in particolare quelli adottabili dal prefetto che, per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione, di tutela della salute, nonché per esigenze di carattere militare può, conformemente alle direttive del Ministro dei lavori pubblici, sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade o su tratti di esse. Inoltre, sempre il prefetto, nei giorni festivi o in particolari altri giorni fissati con apposito calendario, da emanarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici, può vietare la circolazione di veicoli adibiti al trasporto di cose. Nel regolamento sono stabilite le condizioni ed eventuali deroghe (art. 6, com. 1, Codice della strada).

Vi sono poi i provvedimenti emanabili dall'ente proprietario della strada che può, con l'ordinanza di cui all'art. 5, comma 3: a) disporre, per il tempo strettamente necessario, la sospensione della circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti per motivi di incolumità pubblica ovvero per urgenti e improrogabili motivi attinenti alla tutela del patrimonio stradale o ad esigenze di carattere tecnico; b) stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade (art. 6, comma 4, Codice della strada).

L'art. 7, com.9, Codice della strada, prevede poi il potere in capo ai comuni, con deliberazione della giunta, di provvedere a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. È specificato che in caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della giunta. Previsione importante è quella in base alla quale i comuni

possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma.

Nel caso di sospensione della circolazione per motivi di sicurezza pubblica o di sicurezza della circolazione o per esigenze di carattere militare, ovvero laddove siano stati stabiliti obblighi, divieti o limitazioni di carattere temporaneo o permanente, il Codice della strada all'art. 7, com.4, prevede un sistema di deroghe in base al quale possono essere accordati, per accertate necessità, permessi subordinati a speciali condizioni e cautele. Inoltre, nei casi in cui sia stata vietata o limitata la sosta, possono essere accordati permessi subordinati a speciali condizioni e cautele ai veicoli riservati a servizi di polizia e a quelli utilizzati dagli esercenti la professione sanitaria, nell'espletamento delle proprie mansioni, nonché dalle persone con limitata o impedita capacità motoria, muniti del contrassegno speciale.

I provvedimenti di regolazione della circolazione sopradescritti, ovviamente possono incidere in modo rilevante sulla libertà di circolazione e sulla libertà di iniziativa economica nei centri storici, tuttavia tali limitazioni sono giustificate dall'esigenza di non esporre questa zona urbana dall'alto valore culturale, storico e paesaggistico alle conseguenze dannose dell'inquinamento e del traffico.

Altro aspetto di primaria importanza per i centri storici è quello che concerne la disciplina dei parcheggi. La sosta dei veicoli è infatti in grado di produrre effetti significativi sull'aspetto e il decoro del contesto storico<sup>76</sup>. Innanzitutto l'art. 7, com.11, Codice della strada prevede che nell'ambito delle zone di cui ai commi 8 e 9 e delle altre zone di particolare rilevanza urbanistica nelle quali sussistono condizioni ed esigenze analoghe a quelle previste nei medesimi commi, i comuni hanno facoltà di riservare, con ordinanza del sindaco, superfici o spazi di sosta per veicoli privati dei soli residenti nella zona, a titolo gratuito od oneroso.

---

<sup>76</sup> A tale riguardo A.Scavone con riferimento al centro storico parla espressamente di inquinamento di carattere estetico da sosta automobilistica, si veda A. Scavone, Parcheggi e centri storici, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997, in particolare pag. 226.

Sempre nel Codice della strada è possibile trovare la definizione di parcheggio, descritto all'art. 3, com.1, n.34 come area o infrastruttura posta fuori della carreggiata, destinata alla sosta regolamentata o non dei veicoli.

In materia di sosta dei veicoli non è poi possibile prescindere dalla legge 122 del 1989 "*Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393*", pubblicata in G.U. 6 aprile 1989, n. 80 e nota come legge Tognoli. È importante precisare che la normativa dettata dalla legge in parola ha carattere di specialità rispetto alla disciplina urbanistica generale in materia di parcheggi.

L'art.3 della legge Tognoli introduce due importanti strumenti di pianificazione urbanistica secondaria utili a definire indirizzi strategici e interventi nel campo della mobilità urbana, ovvero il programma urbano dei parcheggi (c.d. PUP) e il piano urbano di traffico (successivamente codificato nell'art. 36 del Codice della strada).

Il piano urbano dei parcheggi deve indicare le localizzazioni ed i dimensionamenti, le priorità di intervento ed i tempi di attuazione, privilegiando le realizzazioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote, nonché le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stazionamento dei veicoli nelle aree urbane.

Come disciplinato nell'art. 36 del Codice della strada, il piano urbano di traffico è obbligatorio nei comuni con più di 30 mila abitanti e deve essere aggiornato ogni due anni. Quanto alle finalità, questi piani perseguono il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico. Il piano urbano del traffico prevede il ricorso ad adeguati sistemi tecnologici, su base informatica di regolamentazione e controllo del traffico, nonché di verifica del rallentamento della velocità e di dissuasione della sosta, al fine anche di consentire modifiche ai flussi della circolazione stradale che si rendano necessarie in relazione agli obiettivi da perseguire.

Per cogliere meglio l'incidenza di questi strumenti è possibile richiamare i dati dell'Istat in base ai quali il piano urbano di traffico alla fine del 2014, è stato approvato da 92 dei 106 capoluoghi con più di 30 mila abitanti, mentre altri cinque lo hanno adottato ma non ancora approvato, inoltre, altri quattro comuni lo hanno approvato pur avendo meno di 30 mila abitanti. I comuni capoluogo ancora sprovvisti di piano urbano di traffico adottato o approvato rappresentano, in termini di popolazione, il 4,6% del totale, ma la loro quota sale al 7,9% nel Mezzogiorno (contro l'1,8% del Centro e il 4,2% del Nord)<sup>77</sup>.

Alla luce della disamina della normativa in tema di circolazione e sosta emerge chiaramente che la molteplicità degli strumenti complementari alla pianificazione, che sono rivolti a risolvere e gestire problemi squisitamente settoriali, comportano serie difficoltà di coordinamento. Traffico, inquinamento e problematiche di sosta costituiscono delle variabili dipendenti tra loro, che andrebbe quindi gestite impiegando politiche integrate.

#### **4) Il problema del consumo di suolo. La situazione italiana e il D.d.l. 2039 sul contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato.**

Una questione strettamente connessa con il recupero e la valorizzazione dei centri storici è quella che riguarda il grande dibattito sul consumo di suolo. È lapalissiano e quasi banale affermare che una politica forte di recupero e reimpiego del costruito, anche e soprattutto nei centri storici, avrebbe una influenza diretta sulla riduzione della necessità di ulteriore consumo di suolo.

Procediamo per gradi e cominciamo chiarendo che oggi non è più possibile pensare al suolo come ad una superficie da calpestare o di cui appropriarsi, il suolo è una componente ambientale in grado di generare vita e servizi ecosistemici. A ben guardare si tratta di una struttura complessa che assolve a molteplici funzioni e che è in grado di fornire servizi di approvvigionamento (prodotti alimentari e biomassa, materie prime, etc.); servizi di regolazione e mantenimento (regolazione del clima,

---

<sup>77</sup> Dati tratti dal Rapporto Istat sulla mobilità urbana del 28 giugno 2016 (dati anno 2014), in particolare pag.10 del documento, consultabile sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, riserva genetica, conservazione della biodiversità, etc.); servizi culturali (servizi ricreativi e culturali, funzioni etiche e spirituali, paesaggio, patrimonio naturale, etc.)<sup>78</sup>.

Il consumo di suolo viene generalmente inteso come un processo di trasformazione del territorio, inteso come superfici naturali o agricole, che comporta un'alterazione delle funzioni naturali ed il passaggio a condizioni artificiali tramite la realizzazione di costruzioni e infrastrutture che determinano una impermeabilizzazione del suolo naturale. Una parte del terreno e del relativo suolo, cioè, è oggetto di copertura permanente con materiale artificiale non permeabile (ad esempio cemento o asfalto).

Se il suolo è inteso come una risorsa, la sua impermeabilizzazione viene considerata come un costo ambientale che porta al degrado delle funzioni ecologiche e all'alterazione dell'equilibrio ecologico<sup>79</sup>.

L'impermeabilizzazione comporta costi naturali, ma anche fortemente economici.

Procediamo prima con il guardare i dati sul consumo di suolo in Italia forniti nel Rapporto 2016 dell'ISPRA. Innanzitutto i dati mostrano che in Italia *“il suolo consumato sia passato dal 2,7% degli anni '50 al 7,0% stimato per il 2015, con un incremento di 4,3 punti percentuali e una crescita percentuale del 159% (1,2% ulteriore tra il 2013 e il 2015). In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai circa 21.100 chilometri quadrati del nostro territorio”* e che *“l'area più colpita risulta essere il Settentrione (Tabella 7.2), con una differenziazione del pattern di crescita tra est ed ovest: se fino al 2008 il Nord-Est aveva velocità di crescita maggiore, negli ultimi anni, nelle regioni del Nord-Ovest,*

---

<sup>78</sup> Questa è la Classificazione CICES (*Common International Classification of Ecosystem Services*). Dato tratto dal Rapporto ISPRA Edizione 2016 su *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, pag.1, reperibile su: [www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto\\_consumo\\_suolo\\_20162.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_consumo_suolo_20162.pdf)

<sup>79</sup> Commissione Europea 2013, *Superfici impermeabili, costi nascosti. Alla ricerca di alternative all'occupazione e all'impermeabilizzazione dei suoli*, Lussemburgo.

*il trend del consumo di suolo mostra un'accelerazione, mentre il Triveneto e l'Emilia Romagna seguono, nel complesso, l'andamento generale del fenomeno, con una certa tendenza al rallentamento della velocità di trasformazione. Inoltre, se fino all'inizio degli anni '90 il Centro e il Sud Italia mostravano percentuali di suolo consumato simili, successivamente il Centro si distacca con valori in netta crescita e un successivo rallentamento, con valori appena inferiori a quelli medi nazionali che, nel complesso, hanno un andamento piuttosto omogeneo*<sup>80</sup>.

Fatta questa premessa possiamo ora spiegare che il consumo di suolo comporta anche costi economici dovuti alla perdita di servizi ecosistemici. Lo stesso Rapporto ISPRA sopracitato ci dice infatti che, a livello Nazionale *“il costo imputabile al suolo consumato, e dovuto alla non erogazione dei servizi ecosistemici oggetto di stima, varia tra i 538,3 e gli 824,5 milioni di euro, pari a 36.000 – 55.000 € per ogni ettaro di suolo consumato*<sup>81</sup>. Relativamente alla ripartizione di tali costi dovuti all'impermeabilizzazione dei suoli, è specificato che la mancata produzione agricola incide per il 51% nel caso del massimo del range dei valori considerati; mentre l'incidenza sul servizio di stoccaggio e sequestro del carbonio è pari al 18%, la mancata protezione rispetto alle perdite di suolo per erosione è pari al 15% e i danni connessi all'infiltrazione dell'acqua incidono per il 12%.

Le stime ed i dati soprariportati sono preoccupanti e ci devono indurre a fare riflessioni ulteriori.

Il suolo è chiaramente una risorsa limitata e non rinnovabile (la superficie terrestre è chiaramente un oggetto finito), la sua attitudine ad una fruizione indivisa e la sua spiccata scarsità ci portano a pensare al suolo come ad un bene comune ambientale-territoriale che necessita di essere tutelato e preservato per le generazioni future. Sul piano normativo questa visione del suolo è rintracciabile nell'art.1, com.2, della legge Regione Lombardia n. 31/2014<sup>82</sup> nel quale si legge che: *“Il suolo, risorsa non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale,*

---

<sup>80</sup> Rapporto ISPRA Edizione 2016, *Op. cit.*, pag. 12-13.

<sup>81</sup> Rapporto ISPRA Edizione 2016, *Op. cit.*, pag. 117.

<sup>82</sup> Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*, (BURL n. 49, suppl. del 01 dicembre 2014).

*la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico”.*

Come già anticipato, uno dei maggior corollari della teoria dei *Commons* predica che l'assetto proprietario (pubblico o privato che sia) è secondario, si tratta a ben guardare di un problema di gestione del bene, di amministrazione. Quindi, se guardiamo al suolo come ad un bene comune ambientale-territoriale e, dunque, come ad una risorsa scarsa, non possiamo che concludere per la necessità di adottare una forte politica di tutela orientata verso un radicale contenimento del consumo ed azioni di rigenerazione urbana.

Proprio in questa direzione sembra muoversi le politiche Europee in materia di impiego efficaci delle risorse, che perseguono l'obiettivo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050<sup>83</sup>.

L'Italia, inoltre, a sottoscritto l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e i relativi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che, tra le altre cose, ci impongono di procedere entro il 2030 a migliorare la sostenibilità dell'attuale modello di sviluppo urbano e degli strumenti pianificatori e ad assicurare l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili<sup>84</sup>.

Sul fronte della legislazione Nazionale il tema è stato affrontato con il disegno di legge in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato (Atto Camera n. 2039, Atto Senato n. 2383), approvato dalla Camera dei deputati il 12 maggio 2016<sup>85</sup>. Per tagliare il traguardo di azzeramento del consumo di suolo nel

---

<sup>83</sup> Per ogni approfondimento: Commissione Europea (2006), *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006) 231. Bruxelles, 22.9.2006; Commissione Europea (2011), *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011) 571. Bruxelles, 20.9.2011; Commissione Europea (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Bruxelles, 15.5.2012, SWD (2012) 101; Commissione Europea (2016), *Future Brief: No net land take by 2050?*, April 2016.

<sup>84</sup> Sul tema si veda: UN (2012), *The Future We Want*, A/RES/66/288, United Nations; UN (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations; Rapporto ISPRA Edizione 2016, *Op. cit.*, pag. 9.

<sup>85</sup> Il testo completo del disegno di legge n. 2039 è reperibile su:



2050, questo provvedimento detta principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica. Il fine perseguito è quello di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, fondamentale per i servizi ecosistemici che produce, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici<sup>86</sup> (articolo 1).

Il riuso, la rigenerazione urbana, la limitazione del consumo di suolo, vengono riconosciuti tra i principi fondamentali della materia del governo del territorio. Il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse, quindi nuove scelte di espansione operate dai Comuni andranno adeguatamente motivate.

La normativa in commento prevede, tra le altre cose, la realizzazione ad opera dei Comuni di un censimento del patrimonio immobiliare inutilizzato che contenga informazioni circa gli edifici e le aree dismesse, non utilizzate o abbandonate (articolo 4). Questa banca dati consentirà di meglio individuare il patrimonio edilizio pubblico e privato esistente e inutilizzato che potrà potenzialmente essere oggetto di recupero e riuso, così da non dover procedere con ulteriore consumo di suolo. Il riuso assume quindi carattere prioritario rispetto ad ogni altro possibile intervento.

Il Disegno di legge poi introduce un nuovo sistema di incentivi per la demolizione e ricostruzione, infatti *“allo scopo di favorire la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente, per gli edifici residenziali in classe energetica E, F o G, o inadeguati dal punto di vista sismico o del rischio idrogeologico, sono consentite la demolizione e ricostruzione, all'interno della medesima proprietà, di un edificio di pari volumetria e superficie utile, che preveda prestazione energetica di classe A o*

---

[www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/973252/index.html](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/973252/index.html)

<sup>86</sup> Fonti: Rapporto ISPRA Edizione 2016, *Op. cit.*, pag. 10; *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*, Dossier n. 146, Ufficio Documentazione e Studi, 12 maggio 2016, in [www.deputatipd.it/files/documenti/146\\_Contenimento%20del%20consumo%20del%20suolo.pdf](http://www.deputatipd.it/files/documenti/146_Contenimento%20del%20consumo%20del%20suolo.pdf)

*superiore e un'occupazione e un'impermeabilizzazione del suolo pari o minore rispetto a quelle antecedenti la demolizione” (articolo 8). Ai fini di questa trattazione è importante precisare che queste regole non si applicano ai centri storici e alle aree sottoposte a vincolo paesaggistico o culturale, salvo espressa autorizzazione della competente sovrintendenza.*

Un'importante novità, in grado di incidere anche sull'aspetto dei centri storici, è quella relativa alla destinazione dei proventi dei titoli abitativi edilizi, che andranno destinati esclusivamente e senza vincoli di tempo in opere di: *“realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano”* (articolo 10).

In conclusione, è giusto dare conto del fatto che già prima del disegno di legge Nazionale di cui ho parlato sopra, alcune Regioni<sup>87</sup> sono intervenute con leggi specifiche volte ad arginare il problema del consumo di suolo.

---

<sup>87</sup> Tra le più recenti si ricorda: Legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*; Legge regionale Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24, *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*; Legge regionale Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*; Legge provinciale Provincia di Trento 4 agosto 2015, n. 15, *Legge provinciale per il governo del territorio*.

## Sezione II – Il rapporto tra la vitalità del luogo e

### la tutela del commercio nei luoghi storici.

SOMMARIO: 1) La disciplina delle attività commerciali nei centri storici, gli anni '70 e 80'. 2) Liberalizzazione del commerciale e promozione della concorrenza nei centri storici. Il decreto Bersani e gli effetti della riforma del Titolo V della Costituzione. 3) La Direttiva servizi e gli ulteriori passi del percorso di liberalizzazione delle attività commerciali. 4) Profili economici e problematiche nei centri storici. Un esempio di rivitalizzazione dall'Inghilterra. 5) Il caso di Firenze: il nuovo pacchetto di misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico. I risvolti nazionali e il Decreto Scia 2.

#### 1) La disciplina delle attività commerciali nei centri storici, gli anni '70 e 80'.

La disciplina del commercio nei centri storici è stata regolata per alcune decadi dalla legge 11 giugno 1971, n.426, *Disciplina del commercio*. Il settore precedentemente era regolato dal R.D.L. n. 2174 del 16 dicembre 1926, *Norme per la disciplina del commercio di vendita al pubblico*, (poi convertito con Legge 18 dicembre 1927, n. 2501) e dalla legge n. 327 del 1934, *Disciplina del commercio ambulante*.

Le due direttrici fondamentali della l. n. 426/1971 riguardavano da un lato la qualificazione degli operatori commerciali tramite l'istituzione del registro degli esercenti il commercio, dall'altro un sistema di piani di sviluppo e di adeguamento.

Infatti, presso ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura venne istituito il registro degli esercenti il commercio all'ingrosso, il commercio al minuto, nelle varie forme in uso, e l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti o bevande (articolo 1).

L'iscrizione al registro era propedeutica allo svolgimento di tali attività (articolo 2) e per poterla ottenere era necessario possedere requisiti morali<sup>88</sup> (articolo 7) e

---

<sup>88</sup> Art. 7, l. n. 426/1971: “*Requisiti morali. - L'iscrizione nel registro è negata, salvo quanto disposto dall'articolo 3, a meno che abbiano ottenuto la riabilitazione, a coloro: 1) che siano stati dichiarati falliti; 2) che abbiano riportato, con sentenza passata in giudicato, condanna, per più di due volte in un quinquennio, sia a pena detentiva sia a pena pecuniaria per uno dei delitti previsti dagli artt. 442, 444, 513, 515, 516 e 517 del codice penale ovvero per uno dei delitti in materia di igiene e sanità o di frode*”

professionali<sup>89</sup> (articoli 5 e 6), in particolare era necessario aver superato un esame di idoneità nell'esercizio del commercio (articolo 5).

Per quanto concerne il profilo della programmazione, venne affidato ai Comuni il compito di procedere alla formazione di un piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita. Il piano comunale doveva rilevare la consistenza della rete distributiva in atto nel territorio del comune, dettare norme e direttive per lo sviluppo e l'adeguamento della medesima, e determinare, per i vari settori merceologici, la superficie minima dei locali adibiti alla vendita (articolo 12).

Per quanto riguarda i settori merceologici, una norma di particolare rilevanza per i centri storici è quella che consente ai comuni la facoltà, previo consenso del

---

*nella preparazione o nel commercio degli alimenti, previsti in leggi speciali; 3) che siano sottoposti a misure di prevenzione ai sensi della L. 27 dicembre 1956, n. 1423, o siano stati dichiarati delinquenti abituali. Per l'accertamento delle condizioni di cui al comma precedente si applicano l'articolo 606 del codice di procedura penale e l'articolo 10 della legge 4 gennaio 1968, n. 15."*

<sup>89</sup> Art. 5, l. n. 426/1971: *"Requisiti professionali per il commercio. - Coloro che intendono esercitare il commercio di cui ai numeri 1) e 2) del secondo comma dell'articolo 1 devono, per la iscrizione nel registro, dimostrare di: 1) aver superato presso apposita commissione costituita presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia nel cui ambito il richiedente intende svolgere la propria attività, un esame di idoneità nell'esercizio del commercio con specifico riguardo al commercio dei prodotti per i quali si richiede la iscrizione, indicando il settore e la specializzazione merceologica; 2) oppure aver esercitato in proprio per almeno due anni, l'attività di vendita all'ingrosso o al minuto o aver prestato la propria opera, per almeno due anni, presso imprese esercenti tali attività, in qualità di dipendente qualificato addetto alla vendita o alla amministrazione, o, se trattasi di coniuge o parente entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore. In ogni caso l'attività deve essere stata svolta e l'opera prestata nei cinque anni anteriori alla data della domanda di iscrizione; 3) oppure aver frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, istituito o riconosciuto dallo Stato. Il requisito di cui al punto 1) del comma precedente è in ogni caso richiesto per coloro che intendono esercitare il commercio dei prodotti alimentari per i quali siano necessarie operazioni preliminari di lavorazione e di trasformazione. La gamma di tali prodotti sarà determinata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato."*

Art. 6, l. n. 426/1971: *"Requisiti professionali per l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti o bevande in sede fissa. - Coloro che intendono somministrare al pubblico alimenti o bevande in sede fissa devono, per l'iscrizione nel registro, dimostrare di: 1) avere superato presso l'apposita commissione di cui al punto 1) del primo comma dell'articolo 5 un esame di idoneità all'esercizio dell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti o bevande; 2) oppure avere esercitato in proprio, per almeno due anni, l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti o bevande o aver prestato la propria opera, per almeno due anni, presso imprese esercenti tale attività quali dipendenti qualificati addetti alla vendita o all'amministrazione, o, se si tratti del coniuge o parente entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore. In ogni caso l'attività deve essere stata svolta e l'opera prestata nei cinque anni anteriori alla data della domanda d'iscrizione; 3) oppure avere frequentato con esito positivo un corso professionale istituito o riconosciuto dallo Stato, avente ad oggetto l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti o bevande."*

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di introdurre parziali modifiche alle tabelle merceologiche in relazione alle esigenze e alle tradizioni locali, sentito il parere delle associazioni locali dei commercianti (articolo 37, comma 3).

Al fine di garantire il necessario coordinamento tra strumenti urbanistici e pianificazione commerciale, l'art. 13 prevedeva che nella formazione e nella revisione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione fossero indicate le norme per l'insediamento di attività commerciali.

Il capo III della legge disciplinava poi il sistema di autorizzazioni amministrative. In particolare era previsto che l'apertura di esercizi al minuto, il trasferimento in altra zona e l'ampliamento degli esercizi già esistenti mediante l'acquisizione di nuovi locali di vendita, fossero soggetti ad autorizzazione amministrativa. L'autorizzazione veniva rilasciata dal sindaco del comune nel cui territorio ha sede l'esercizio (articolo 24). In alcuni casi l'ottenimento di alcune autorizzazioni era subordinato al rilascio di un nullaosta regionale (articoli 26 e 27).

Dunque, possiamo affermare che in questa stagione normativa abbiamo regole rigide per l'accesso al mercato con forti limitazioni e restrizioni.

Una specifica tutela per le aree di particolare pregio storico artistico ed ambientale venne introdotta con decreto legge n. 832 del 9 dicembre 1986, *Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili ad uso diverso da quello di abitazione*, convertito con modificazioni con legge n. 15 del 6 febbraio 1987.

Con il fine dichiarato di arginare il fenomeno dell'espulsione dai centri storici delle attività tradizionali, sostituite da nuove attività commerciali che erano ritenute non compatibili con il contesto storico e portatrici di degrado, venne introdotta la possibilità per i comuni di stabilire voci merceologiche specifiche nell'ambito delle tabelle di cui all'art. 37 della l. n. 426/1971<sup>90</sup>, e nuove classificazioni in deroga a quelle

---

<sup>90</sup> Art. 37, l. n. 426/1971: "*Tabella merceologiche. - Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato determina le tabelle merceologiche alle quali deve conformarsi il rilascio delle autorizzazioni, sentito il parere delle organizzazioni nazionali di categoria dei commercianti a posto fisso, degli ambulanti e delle cooperative di consumo. Le tabelle merceologiche debbono prevedere il massimo raggruppamento delle voci salvo, per il settore alimentare, le limitazioni previste dalle disposizioni igienico-sanitarie. I comuni hanno facoltà, previo consenso del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di introdurre parziali modifiche alle tabelle stesse in relazione alle esigenze e alle tradizioni locali, sentito il parere delle associazioni locali dei*

previste dall'art. 3 della l. n.524/1974<sup>91</sup>. Ai comuni è concesso anche di stabilire, limitatamente agli esercizi commerciali, agli esercizi pubblici ed alle imprese artigiane, le attività incompatibili con le esigenze di tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse del territorio (art. 4, com.1, d.l. n. 832/1986).

Infine, sempre ai comuni era data la possibilità di accertare le attività svolte negli esercizi compresi nelle aree interessate dall'innovazione normativa e di confermare le autorizzazioni in sede di vidimazione annuale nei limiti delle attività effettivamente in atto alla data di entrata in vigore del decreto legge in commento (art. 4, com.2, d.l. n. 832/1986).

## **2) Liberalizzazione del commerciale e promozione della concorrenza nei centri storici. Il decreto Bersani e gli effetti della riforma del Titolo V della Costituzione.**

Il sistema di norme descritto nel paragrafo precedente è stato completamente riformato dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114, *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, il c.d. decreto Bersani.

---

*commercianti. Nell'ambito della gamma merceologica consentita, l'autorizzazione rilasciata dal sindaco permette l'impiego di qualsiasi organizzazione di vendita, sia specializzata che a libero servizio o mista.”.*

<sup>91</sup> Legge n. 524 del 14 ottobre 1974, *Modifica alla disciplina degli esercizi pubblici di vendita e consumo di alimenti e bevande*, articolo 3: “*La domanda di licenza all'apertura di un nuovo esercizio o all'ampliamento o al trasferimento di quello esistente deve essere presentata al sindaco del comune nel territorio del quale si intende aprire, ampliare o trasferire l'esercizio e deve essere corredata di tutti i dati relativi alla ubicazione, alla superficie dei locali ed al tipo di attività che si intende svolgere nonché della prova che il richiedente risulti iscritto nel registro previsto dal capo I della legge 11 giugno 1971, n. 426. Il sindaco, sentiti l'ufficiale sanitario comunale e la commissione di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426, che dovrà pronunciarsi anche sulla classifica da attribuire all'istituendo esercizio, e dopo aver accertato la osservanza dei criteri stabiliti dal piano comunale di cui al precedente articolo 2, trasmette le domande al questore per il rilascio della licenza in base alle vigenti disposizioni di pubblica sicurezza. Per la vendita e il consumo delle bevande con contenuto alcolico superiore al 21 per cento del volume, deve essere presentata contestualmente, o a parte, apposita domanda, negli stessi modi previsti dai commi precedenti, al fine di ottenere il rilascio della speciale autorizzazione. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro per l'interno, da emanarsi di concerto con il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato e con il Ministro per il turismo e lo spettacolo, saranno determinati i criteri per la classificazione degli esercizi pubblici.”.*

Sull'onda della spinta dei principi europei il decreto di liberalizzazione pone come finalità della disciplina del commercio il perseguimento della trasparenza del mercato, della concorrenza, della libertà di impresa, della libera circolazione delle merci; oltre che la tutela del consumatore, l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi. Ulteriore obiettivo perseguito è quello della valorizzazione e della salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari (articolo 1, decreto Bersani).

Il decreto in parola fonda l'attività commerciale sul principio della libertà di iniziativa economica privata ex articolo 41 della Costituzione e sul rispetto nel suo esercizio dei principi dettati nelle norme per la tutela della concorrenza e del mercato<sup>92</sup>.

I requisiti di accesso all'attività commerciale vengono di molto semplificati e i settori merceologici vengono ridotti a due: alimentare e non alimentare<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> D. Lgs. n. 114/1998, art. 2: *“Libertà di impresa e libera circolazione delle merci - L'attività commerciale si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione ed è esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato.”*

<sup>93</sup> D. Lgs. n. 114/1998, art. 5: *“Requisiti di accesso all'attività - 1. Ai sensi del presente decreto l'attività commerciale può essere esercitata con riferimento ai seguenti settori merceologici: alimentare e non alimentare.*

*2. Non possono esercitare l'attività commerciale, salvo che abbiano ottenuto la riabilitazione: a) coloro che sono stati dichiarati falliti; b) coloro che hanno riportato una condanna, con sentenza passata in giudicato, per delitto non colposo, per il quale è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo a tre anni, sempre che sia stata applicata, in concreto, una pena superiore al minimo edittale; c) coloro che hanno riportato una condanna a pena detentiva, accertata con sentenza passata in giudicato, per uno dei delitti di cui al titolo II e VIII del libro II del codice penale, ovvero di ricettazione, riciclaggio, emissione di assegni a vuoto, insolvenza fraudolenta, bancarotta fraudolenta, usura, sequestro di persona a scopo di estorsione, rapina; d) coloro che hanno riportato due o più condanne a pena detentiva o a pena pecuniaria, nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività, accertate con sentenza passata in giudicato, per uno dei delitti previsti dagli articoli 442, 444, 513, 513-bis, 515, 516 e 517 del codice penale, o per delitti di frode nella preparazione o nel commercio degli alimenti, previsti da leggi speciali; e) coloro che sono sottoposti ad una delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nei cui confronti sia stata applicata una delle misure previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza.*

*3. L'accertamento delle condizioni di cui al comma 2 è effettuato sulla base delle disposizioni previste dall'articolo 688 del codice di procedura penale, dall'articolo 10 della legge 4 gennaio 1968, n.15, dall'articolo 10-bis della legge 31 maggio 1965, n. 575, e dall'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

Le innovazioni di particolare interesse per il presente lavoro riguardano il rafforzamento, ad opera del D.lgs. n. 114/1998, del ruolo delle regioni a cui viene affidato il compito di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, perseguendo in particolare l'obiettivo di salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale<sup>94</sup>. In occasione della definizione di tali indirizzi generali, alle regioni è chiesto di tenere conte delle caratteristiche dei centri storici, al fine di salvaguardare

---

4. Il divieto di esercizio dell'attività commerciale, ai sensi del comma 2 del presente articolo, permane per la durata di cinque anni a decorrere dal giorno in cui la pena è stata scontata o si sia in altro modo estinta, ovvero, qualora sia stata concessa la sospensione condizionale della pena, dal giorno del passaggio in giudicato della sentenza.

5. L'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare, anche se effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone, è consentito a chi è in possesso di uno dei seguenti requisiti professionali: a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare, istituito o riconosciuto dalla regione o dalle province autonome di Trento e di Bolzano; b) avere esercitato in proprio, per almeno due anni nell'ultimo quinquennio, l'attività di vendita all'ingrosso o al dettaglio di prodotti alimentari; o avere prestato la propria opera, per almeno due anni nell'ultimo quinquennio, presso imprese esercenti l'attività nel settore alimentare, in qualità di dipendente qualificato addetto alla vendita o all'amministrazione o, se trattasi di coniuge o parente o affine, entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all'INPS; c) essere stato iscritto nell'ultimo quinquennio al registro esercenti il commercio di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426, per uno dei gruppi merceologici individuati dalle lettere a), b) e c) dell'articolo 12, comma 2, del decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375.

6. In caso di società il possesso di uno dei requisiti di cui al comma 5 è richiesto con riferimento al legale rappresentante o ad altra persona specificamente preposta all'attività commerciale.

7. Le regioni stabiliscono le modalità di organizzazione, la durata e le materie del corso professionale di cui al comma 5, lettera a), garantendone l'effettuazione anche tramite rapporti convenzionali con soggetti idonei. A tale fine saranno considerate in via prioritaria le camere di commercio, le organizzazioni imprenditoriali del commercio più rappresentative e gli enti da queste costituiti.

8. Il corso professionale ha per oggetto materie idonee a garantire l'apprendimento delle disposizioni relative alla salute, alla sicurezza e all'informazione del consumatore. Prevede altresì materie che hanno riguardo agli aspetti relativi alla conservazione, manipolazione e trasformazione degli alimenti, sia freschi che conservati.

9. Le regioni stabiliscono le modalità di organizzazione, la durata e le materie, con particolare riferimento alle normative relative all'ambiente, alla sicurezza e alla tutela e informazione dei consumatori, oggetto di corsi di aggiornamento finalizzati ad elevare il livello professionale o riqualificare gli operatori in attività. Possono altresì prevedere forme di incentivazione per la partecipazione ai corsi dei titolari delle piccole e medie imprese del settore commerciale.

10. Le regioni garantiscono l'inserimento delle azioni formative di cui ai commi 7 e 9 nell'ambito dei propri programmi di formazione professionale.

11. L'esercizio dell'attività di commercio all'ingrosso, ivi compreso quello relativo ai prodotti ortofrutticoli, carni ed ittici, è subordinato al possesso dei requisiti del presente articolo. L'albo istituito dall'articolo 3 della legge 25 marzo 1959, n. 125, è soppresso.”.

<sup>94</sup> Art. 6, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 114/1998.



e qualificare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali<sup>95</sup>.

Sempre alle regioni viene assegnata la prerogativa di fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino i limiti ai quali devono essere sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale<sup>96</sup>.

Inoltre, al fine di riqualificare la rete distributiva e rivitalizzare il tessuto economico sociale e culturale nei centri storici, è sancito che le regioni prevedano l'attribuzione di maggiori poteri ai comuni relativamente alla localizzazione e alla apertura degli esercizi di vendita per centri storici, aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano, utilizzando anche specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario<sup>97</sup>.

Il rafforzamento del ruolo delle regioni come sopra descritto è molto significativo se consideriamo che fino al 2001 la materia del commercio era riservata alla competenza legislativa esclusiva dello stato. È con la riforma del Titolo V della Costituzione che alle regioni viene conferito il potere legislativo esclusivo in materia di commercio in ambito nazionale (art. 117, comma 4, Costituzione).

Il nuovo assetto di competenze legislative disegnato dalla riforma costituzionale ha comportato che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della legge n. 131/2003 nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle

---

<sup>95</sup> Art. 6, comma 3, lett. c), D.Lgs. n. 114/1998.

<sup>96</sup> Art. 6, comma 2, lett. b), D.Lgs. n. 114/1998.

<sup>97</sup> Art. 10, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 114/1998.

disposizioni regionali in materia<sup>98</sup>. Dunque, in materia di commercio le leggi statali e in particolare il decreto Bersani, resteranno in vigore sino a quando le regioni non avranno esercitato la loro attribuzione legislativa.

Gli interventi legislativi regionali sono stati eterogenei<sup>99</sup> e alcune regioni si sono dotate di Testi Unici in materia di commercio o comunque di testi normativi

---

<sup>98</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, art. 1 (*Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale*), comma 2: “Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.”.

<sup>99</sup> Regione Basilicata, L. R. del 30 settembre 2008, n. 23, *Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 19 del 20 luglio 1999 concernente la disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche*; Regione Calabria, L. R. del 11 giugno 1999, n. 17, *Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa*, (e successive modifiche); Regione Campania, L.R. del 9 gennaio 2014, n.1, *Nuova disciplina in materia di distribuzione commerciale*; Regione Lazio, L.R. del 18 novembre 1999, n. 33, *Disciplina relativa al settore commercio*; Regione Molise, L.R. 27 settembre 1999, n. 33, *Disciplina regionale del commercio in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante riforma della disciplina relativa al Settore del Commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4 della Legge 18 marzo 1997, n. 59*, (da ultimo modificata da L.R. del 23 novembre, n. 20); Regione Sicilia, L.R. del 22 dicembre 1999, n. 28, *Riforma della disciplina del commercio*, (e successive modifiche); Regione Valle d'Aosta, L. R. 25 novembre 2014, n. 12, *Modificazioni alla legge regionale 2 agosto 1999, n. 20, Disciplina del commercio su aree pubbliche e modifiche alla legge regionale 16 febbraio 1995, n. 6 (Disciplina delle manifestazioni fieristiche)*; Regione Trentino – Provincia di Bolzano, L.P. 19 luglio 2013, n. 11, *Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione*.

organici<sup>100</sup>, come l'Abruzzo<sup>101</sup>, il Friuli Venezia Giulia<sup>102</sup>, la Liguria<sup>103</sup>, la Lombardia<sup>104</sup>, le Marche<sup>105</sup>, la Puglia<sup>106</sup>, la Sardegna<sup>107</sup>, la Toscana<sup>108</sup> e l'Umbria<sup>109</sup>, oltre che la Provincia autonoma di Trento<sup>110</sup>.

### **3) La Direttiva servizi e gli ulteriori passi del percorso di liberalizzazione delle attività commerciali.**

Il processo di liberalizzazione ha conosciuto un significativo progresso con l'intervento della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del

---

<sup>100</sup> Regione Emilia Romagna, L.R. del 30 luglio 2015, n. 15, *Norme di semplificazione della disciplina regionale in materia di commercio. Modifiche alle leggi regionali n. 17 del 2014, n. 12 del 1999, n. 1 del 2011, n. 14 del 1999 e n. 14 del 2003*; Regione Piemonte, L.R. del 27 luglio 2011, n. 13, *Disposizioni urgenti in materia di commercio*; Regione Veneto, L.R. 16 agosto 2007, n. 21, *Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di imprenditoria, flussi migratori, attività estrattive, acque minerali e termali, commercio, artigianato e industria*; e da ultimo Regione Veneto, L.R. del 14 maggio 2013, n. 8, *Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10, Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33, Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo e successive modificazioni.*

<sup>101</sup> Regione Abruzzo, L.R. 16 luglio 2008, n. 11, *Nuove norme in materia di Commercio e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio, e successive modificazioni.*

<sup>102</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, L.R. 5 dicembre 2005, n. 29, *Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 Disciplina organica del turismo.*

<sup>103</sup> Regione Liguria, L.R. del 3 gennaio 1999, n.1, *Testo unico in materia di commercio*, (e successive modifiche).

<sup>104</sup> Regione Lombardia, L.R. del 2 febbraio 2010, n. 6, *Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere.*

<sup>105</sup> Regione Marche, L.R. del 10 novembre 2009, n. 27, *Testo unico in materia di commercio.*

<sup>106</sup> Regione Puglia, L.R. del 16 aprile 2015, n. 24, *Codice del commercio.*

<sup>107</sup> Regione Sardegna, L.R. del 18 maggio 2006, n. 5, *Disciplina generale delle attività commerciali.*

<sup>108</sup> Regione Toscana, L.R. del 7 febbraio 2005, n. 28, *Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti*, (e successive modificazioni).

<sup>109</sup> Regione Umbria, L.R. del 13 giugno 2014, n. 10, *Testo unico in materia di commercio.*

<sup>110</sup> Provincia Autonoma di Trento, L.P. 30 luglio 2010, n. 17, *Disciplina dell'attività commerciale.*

12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, nota come “direttiva Bolkestein” o più semplicemente “direttiva servizi”.

Scopo dichiarato della direttiva è quello dell’eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri, tramite la semplificazione delle procedure amministrative per i prestatori di servizi, il miglioramento dei diritti dei consumatori e delle imprese che ricevono i servizi, la promozione della cooperazione tra i paesi dell’Unione Europea. Tutto ciò è considerato essenziale per rafforzare l’integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo (considerato n.1 della direttiva). Si persegue, quindi, l’eliminazione gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché la garanzia per i destinatari e i prestatori della certezza giuridica necessaria all’effettivo esercizio delle due libertà fondamentali del trattato sopra citate (considerato n.5 della direttiva).

L’ambito di applicazione della direttiva copre numerosi servizi tra cui il commercio al dettaglio e all’ingrosso di beni e servizi, le attività professionali regolamentate (consulenti legali e fiscali, ingegneri, architetti), i servizi di costruzione immobiliare, i servizi di consulenza manageriale e gestionale, ma anche i servizi del turismo e ricreativi<sup>111</sup>. Vi sono poi servizi espressamente esclusi dal campo di applicazione<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Direttiva 2006/123/CE, considerato n. 33: “Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l’edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l’organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. Nell’ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall’ambito di applicazione della direttiva, i servizi a domicilio, come l’assistenza agli anziani. Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet.”.

<sup>112</sup> Direttiva 2006/123/CE, art. 2, com.2: “La presente direttiva non si applica alle attività seguenti: a) i servizi non economici d’interesse generale; b) i servizi finanziari quali l’attività bancaria, il credito, l’assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui

In generale, la direttiva Bolkestein chiede agli Stati membri di istituire sportelli unici per l'informazione e l'assistenza nelle procedure amministrative e garantire che tali procedure siano completate elettronicamente, di revisionare e semplificare tutti i regimi di autorizzazione<sup>113</sup> concernenti l'accesso ai servizi, di abolire i requisiti discriminatori e restrittivi per l'accesso al mercato.

In Italia, la direttiva è stata attuata con il Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59. La disciplina attuativa contiene norme importanti per la disciplina del commercio, ai fini di questa trattazione sono di particolare rilievo quelle contenute negli articoli da 64 a 71.

Il legislatore italiano ha deciso di subordinare l'apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, all'ottenimento di una autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio. Invece, il trasferimento di sede e il trasferimento della gestione o della titolarità degli esercizi, nell'impostazione dell'art.64, sono soggetti a dichiarazione di inizio di attività.

---

*all'allegato I della direttiva 2006/48/CE; c) i servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE; d) i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE; e) i servizi delle agenzie di lavoro interinale; f) i servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata; g) i servizi audiovisivi, ivi compresi i servizi cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi radiofonici; h) le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse; i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato; j) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato; k) i servizi privati di sicurezza; l) i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.”*

<sup>113</sup> A tale riguardo è importante citare l'art. 9 della Direttiva 2006/123/CE “Regimi di autorizzazione - 1. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.”

La presentazione di dichiarazione di inizio attività è invece sufficiente per gli esercizi di vicinato (art.65), gli spacci interni (art.66), gli apparecchi automatici (art.67), la vendita per corrispondenza, televisione o altri sistemi di comunicazione (art.68), le vendite presso il domicilio dei consumatori (art.69).

L'esercizio dell'attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche è, invece, soggetto ad apposita autorizzazione (art.70). Infine, l'art. 71 disciplina i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali.

È molto importante chiarire che, al fine di garantire il corretto esercizio delle competenze normative disegnato con la riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina di ratifica della direttiva servizi contiene un'apposita clausola di cedevolezza in virtù della quale *“nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto”* (art. 84).

La materia del commercio ha subito ulteriori modifiche con il c.d. decreto “Salva Italia”<sup>114</sup>, cioè il Decreto Legge del 6 dicembre 2011, n.201, convertito con la legge 22 dicembre 2011, n.214.

Il decreto Salva Italia contiene disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza e, in particolare, in tema di liberalizzazioni prevede per gli esercizi commerciali che, secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di

---

<sup>114</sup> Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*. Pubblicato sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 6 dicembre 2011, n. 284. Convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali (articolo 31).

È necessario poi richiamare anche il c.d. decreto “Cresci Italia”<sup>115</sup>, Decreto Legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012 n. 27, con il quale il legislatore nazionale ha proceduto all'abrogazione di tutte le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità (art. 1, com.1, lett. a)<sup>116</sup>.

È comunque previsto che le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica (art. 1, com.2).

---

<sup>115</sup> Decreto legge 24 gennaio 2012, n.1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*. Decreto Legge convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n.27.

<sup>116</sup>È inoltre stabilito che sono abrogate “*le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.*” Art. 1, com. 1, lett. b) D.L. 24/01/2012, n. 1.

#### **4) Profili economici e problematiche nei centri storici. Un esempio di rivitalizzazione dall'Inghilterra.**

Che si tratti di piccole o di grandi città, il commercio è fondamentale per la vitalità dei centri storici.

La profonda crisi economica scoppiata nel 2008 e che tuttora insiste sull'economia Italiana e mondiale, ha notevolmente contribuito a mettere in crisi il sistema del commercio nei centri storici, già afflitto da ulteriori e diverse problematiche.

Innanzitutto, i negozi dei centri storici devono fronteggiare la concorrenza di strutture come i centri commerciali e delle grandi distribuzioni che presentano l'indubbio vantaggio di presentare prezzi più bassi dei prodotti venduti. La competitività di queste strutture dipende dal fatto che solitamente appartengono ad un'unica struttura proprietaria che può adottare dall'alto delle strategie di gestione. Inoltre, hanno strutture molto grandi, dotate di servizi di vario tipo. Non bisogna poi trascurare il fatto che nella maggior parte dei casi i centri commerciali sono dotati di parcheggi gratuiti pertinenti alla struttura che certamente facilitano l'accesso degli utenti. La gestione accentrata di queste strutture consente anche di adottare politiche pubblicitarie e promozionali unitarie ed efficaci.

Se pensiamo ai centri storici come a c.d. centri commerciali naturali non si può fare a meno di notare che la loro collocazione nella città e le normative urbanistiche e di tutela che li coinvolgono rendono a volte difficoltoso l'accesso alle strutture. Inoltre, difficilmente riesce a crearsi una politica di collaborazione e strategie di commercio comuni tra i vari negozianti che perseguono i loro scopi individuali.

Un esempio molto significativo di recupero di un'area storica e di valorizzazione commerciale ci viene dall'esperienza della società immobiliare Londinese Shafterbury<sup>117</sup> che nel 1994 ha attuato una ingente operazione immobiliare,

---

<sup>117</sup> Questa esperienza britannica può essere approfondita in Fondazione Filippo Caracciolo, *Centro Storico: museo-ghetto o motore di sviluppo?*, aprile 2005 e in V. Patrizio, *Regno Unito- La valorizzazione dei centri urbani attraverso strutture di gestione unitaria*, in C. Morandi (resp.), *Riqualficazione urbana e valorizzazione commerciale: un confronto internazionale*, reperibile all'indirizzo:



acquistando praticamente un intero quartiere di Londra al fine di creare condizioni simili a quelle che consentono il proliferare dei centri commerciali. Scegliendo a chi e a quanto affittare, ha di fatto operato una selezione delle attività commerciali nel quartiere e ha attuato politiche di risanamento degli immobili e di aree pubbliche di pertinenza che ovviamente hanno generato un miglioramento della qualità della vita nella zona.

Realtà come quella appena descritta portano indubbiamente aspetti positivi per l'economia, tuttavia sono a forte rischi di degenerazioni sia per i fenomeni di *gentrification* che inevitabilmente crea, sia per l'incidenza sulle attività storiche del luogo e per l'alterazione dei valori culturali immateriali che vengono intaccati.

#### **5) Il caso di Firenze: il nuovo pacchetto di misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico. I risvolti nazionali e il Decreto Scia 2.**

Con il dichiarato intento di perseguire la tutela del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO, attraverso una generale lotta al degrado contro quegli elementi e quei comportamenti che portano alla lesione di interessi generali, quale la salute pubblica, la civile convivenza, il decoro urbano, il paesaggio urbano storico, la tutela dell'immagine e dell'identità storico-architettonica della città, il Comune di Firenze ha adottato un pacchetto di misure che è destinato a modificare in modo radicale il volto del commercio in quel luogo.

La misura vuole contrastare il proliferare nel centro storico del capoluogo toscano di *money transfer*, compro-oro, centri massaggi, *fast food* e negozi di bassa qualità. *Minimarket* e *Asiamarket*, in particolare, hanno suscitato dibattiti roventi poiché l'attività principale che in essi si svolge è quella di vendere alcolici e super alcolici fino a tarda notte.

Con deliberazione n. 4 del 18 gennaio 2016, il Comune di Firenze ha adottato un regolamento contenente misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico, con cui nel sito patrimonio dell'Unesco viene vietato l'insediamento di nuove attività di: a) commercio al dettaglio in sede fissa dei generi appartenenti al settore alimentare; b) somministrazione di alimenti e bevande; c) artigianali/industriali di preparazione e/o vendita di prodotti alimentari (art.2, com.3). Tale divieto può essere derogato qualora l'esercente si obblighi a garantire che siano rispettate le seguenti prescrizioni, limitazioni e requisiti: I) la vendita e la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione è ammessa esclusivamente in locali con una superficie utile abitabile o agibile dell'unità immobiliare non inferiore a 40 mq. e con almeno un servizio igienico di cortesia per i clienti, accessibile ai diversamente abili; II) i locali devono essere dotati di apposite misure atte ad escludere assembramenti di clienti tali da arrecare disturbo alla quiete pubblica; III) devono essere posti in vendita o somministrati prodotti di filiera corta e/o comunque tipici del territorio e della tradizione storico culturale della Città di Firenze e della Regione Toscana, secondo la disciplina stabilita dalla Giunta, che individua anche le relative deroghe; IV) nei locali dell'esercizio non devono essere esercitate attività o comunque compiute operazioni riconducibili a money change, phone center, internet point e money transfer, anche in forma accessoria anche mediante apparecchiature automatizzate (art. 2, com.3).

Le attività già esistenti dovranno adeguarsi entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento. Il regolamento poi, vieta la vendita di determinate merceologie<sup>118</sup> e vieta di svolgere determinate attività<sup>119</sup> nel centro storico.

Al fine di migliorare l'offerta commerciale, nei negozi di alimentari (*minimarket*) è vietato pubblicizzare e/o esporre nelle vetrine o in maniera percepibile all'esterno del locale (vetrina, insegna, altro mezzo pubblicitario) bevande alcoliche di qualsiasi

---

<sup>118</sup> Comune di Firenze, Regolamento misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico Art. 2, com. 6: *“E' vietata la vendita delle seguenti merceologie, anche congiunta ad altre, sia come nuova attività che per trasferimento dall'esterno del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO, o ampliamento della superficie di vendita delle attività esistenti: a) materie prime tessili; b) rottami e materiale di recupero; c) articoli per l'imballaggio industriale; d) prodotti e materiali per l'edilizia; e) legnami; f) autoveicoli e simili, pneumatici e relativi accessori e ricambi; g) natanti e loro accessori e ricambi; h) motori di qualsiasi tipo e genere e relativi accessori e ricambi; i) combustibili solidi e liquidi, gas in bombole e simili, impianti di gas liquido; 3 j) materiali e componenti meccanici e simili; k) materiali antincendio e accessori; l) macchine e attrezzature per l'industria, il commercio, l'agricoltura e l'artigianato e simili compresi ricambi e accessori; m) prodotti chimici; n) oli lubrificanti; o) materiali termoidraulici.”*

<sup>119</sup> Comune di Firenze, Regolamento misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del centro storico Art. 2, com. 7: *“Sono vietate, inoltre, le seguenti attività, sempre sia come nuovo insediamento che in aggiunta ad altra attività, nonché per trasferimento dall'esterno del Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO o ampliamento della superficie di vendita o di esercizio dell'attività esistente: a) attività commerciali, artigianali/industriali, che preparano e/o vendono pizza, esercitate in forma esclusiva o prevalente. E' possibile la vendita accessoria di pizza se il prodotto non viene pubblicizzato in maniera percepibile all'esterno del locale (vetrina, insegna, altro mezzo pubblicitario); b) attività commerciali, artigianali/industriali, che utilizzano, nell'ambito delle operazioni di trasformazione, cottura, preparazione, anche estemporanea, dei prodotti posti in vendita, alimenti precotti e/o surgelati; c) attività di vendita al dettaglio e/o di somministrazione effettuata mediante apparecchi automatici in apposito locale ad essa adibito in modo esclusivo di cui all'art. 65 comma 2 e art. 49 comma 2 della L.R. 28/2005 e ss.mm.ii.; d) attività di vendita al dettaglio e/o di somministrazione tramite apparecchi automatici di generi alimentari di cui all'art. 65 comma 1 e art. 49 comma 1 della L.R. 28/2005 e ss.mm.ii., esercitata congiuntamente ad altra attività principale non-food nel caso in cui quest'ultima sia svolta esclusivamente in maniera automatizzata e senza l'ausilio di personale addetto; e) attività esercitate, in maniera esclusiva o prevalente, secondo modalità assimilabili al “fast-food” o “self-service”, ad eccezione di quelle ubicate nei locali posti all'interno della Stazione ferroviaria S. Maria Novella; f) sale da ballo, discoteche e night club; per le attività esistenti, è vietato l'ampliamento della superficie di esercizio a meno che non sia necessario per comprovati motivi di sicurezza ed igiene o al fine di realizzare migliorie dal punto di vista dell'isolamento acustico o comunque legate a diminuire il disturbo nei confronti del vicinato, ferma restando la capienza prevista dal titolo abilitativo in precedenza; g) imprese artigiane quali officine meccaniche di riparazione auto e moto, carrozzerie ed elettrauto; 4 h) attività di “money change”, “phone center”, “internet point” e “money transfer”, esercitate in maniera esclusiva o prevalente; i) attività di commercio all'ingrosso, che comprende anche le attività del cosiddetto “compro-oro”; l) attività di “sale giochi”, “spazi per il gioco” e “centri scommesse” di cui agli artt. 86 e 88 del T.u.l.p.s., anche in forma accessoria rispetto ad altra attività principale. m) centri massaggi non inerenti ad altra attività regolarmente abilitata di centro sportivo, o attività estetica, o centro fisioterapico, o che non siano riconducibili alle discipline del benessere e bio-naturali come individuate dalla normativa regionale di riferimento.”*

gradazione, con esclusione delle attività che hanno funzione di esercizio storico, nonché i requisiti e le caratteristiche del commercio tradizionale. Inoltre, i negozi di alimentari hanno l'obbligo di vendere almeno cinque tra le seguenti categorie merceologiche: prodotti da forno, frutta fresca, verdura fresca, gastronomia, latte e derivati, carne, pesce. I prodotti alimentari esposti per la vendita devono essere collocati solo sugli scaffali e non direttamente a terra. Le vetrine non possono essere utilizzate come luogo di stoccaggio delle merci. Ed è vietato installare pannelli luminosi diversi dalle insegne regolarmente abilitate, schermi a led, lcd o simili, che siano visibili dalla strada, ad eccezione degli addobbi natalizi nel periodo fissato dall'amministrazione (art. 3).

Il Regolamento comunale in commento si spinge fino a individuare quali attività possono essere svolte e quali invece sono vietate in Via dei Tornabuoi e sul Ponte Vecchio (art. 4).

Sono previste poi norme per il contrasto all'abuso di sostanze alcoliche nel centro storico che introducono limiti agli orari di vendita delle bevande alcoliche (art.7), limiti agli orari di somministrazione delle bevande alcoliche (art.8). È fatto divieto, inoltre, di svolgere, in qualsiasi forma e con qualunque mezzo, pubblicità a bevande alcoliche di qualsiasi gradazione, anche promuovendo sconti, offerte, condizioni vantaggiose d'acquisto o consumo. Sono stati quindi vietati i c.d. *alcol tour*, che consentono a gruppi itineranti di persone di consumare bevande alcoliche presso diverse attività ad un prezzo vantaggioso (art. 9).

Per quanto lodevole per le intenzioni di tutela che lo ispirano, è possibile notare che il Regolamento fiorentino, prevedendo il divieto di vendita di determinate merceologie o di svolgimento di specifiche attività, opera una vera e propria selezione degli operatori che potrebbe risultare discriminatoria. Imponendo agli esercenti quali prodotti devono vendere e quali caratteristiche devono avere i loro assortimenti, l'intento di incentivare il commercio di beni del territorio e le attività di filiera corta rischia di trasformarsi in una restrizione dell'offerta per il pubblico, sostanzialmente costretto a comprare quanto scelto dal comune. Il provvedimento in commento parrebbe in contrasto con le norme nazionali in materia di liberalizzazione del commercio analizzate nei precedenti paragrafi, sia con i principi fondamentali

dell'Unione Europea in tema di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e di libertà di circolazione dei servizi tra Stati.

In realtà, il profilo più spinoso della questione riguarda il fatto che il Comune di Firenze è ufficialmente intervenuto al fine di tutelare interessi del patrimonio storico, artistico e culturale con un provvedimento in materia di commercio, ma che in realtà ha risvolti significativi sulla concorrenza, materia quest'ultima riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale.

L'iniziativa del comune toscano ha avuto grande risonanza a livello nazionale al punto che, ispirandosi al modello proposto da Firenze, il Governo ha previsto nel c.d. decreto "Scia2"<sup>120</sup> l'introduzione di una norma che amplia la sfera del potere d'intervento attribuita ai Sindaci in tema di commercio.

Si tratta dell'art. 1, com.3, del decreto "Scia2", in virtù del quale per le finalità indicate dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>121</sup>, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il comune, d'intesa con la regione, sentito il soprintendente, può adottare deliberazioni volte a individuare zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui vietare o subordinare ad autorizzazione l'esercizio di una o più attività commerciali, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibili con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Il provvedimento conferisce ai comuni la possibilità di porre vincoli e restrizioni allo stabilimento delle attività economiche nei centri storici con un ampio margine di discrezionalità. Il potere limitativo conferito ai comuni dall'art. 52 Codice dei beni

---

<sup>120</sup> Schema di Decreto Legislativo in materia di individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (Scia), silenzio assenso e comunicazione di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2016.

<sup>121</sup> Art. 52, Codice dei beni culturali e del paesaggio: "*Con le deliberazioni previste dalla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio.*".

culturali e del paesaggio riguardante le sole aree pubbliche, viene così esteso anche alle attività commerciali in sede fissa.

La disposizione del decreto “Scia2” si discosta molto da quanto previsto dalla legislazione nazionale in tema di liberalizzazione e consente ai comuni di derogare alla legge nazionale e ai principi comunitari in materia in caso di esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Nella relazione illustrativa del decreto legislativo in commento viene specificato che con riferimento al comma 3 dell’articolo 1, la disposizione si rende necessaria per evitare che la valenza generale del censimento riportato in tabella prevalga sulla tutela di interessi prioritari costituzionalmente garantiti e tiene ovviamente conto delle risultanze della giurisprudenza costituzionale in materia di non apponibilità di limiti alla concorrenza ovvero di discriminazioni in termini di regime giuridico applicabile se non, appunto, per salvaguardare interessi prioritari quale il patrimonio culturale<sup>122</sup>. Rispetto a questo profilo il Consiglio di Stato non ha mancato di rilevare che *“tale esigenza è senz’altro corretta, ma lo strumento tecnico attraverso cui realizzarla non può essere il rinvio a deliberazioni degli enti locali con l’effetto automatico di neutralizzare l’applicazione di una disciplina legislativa. Anche ritenendo che l’effetto sia disposto dalla stessa norma in commento, nella sostanza nulla cambia: la semplificazione operata dal decreto sarebbe derogabile senza limiti per decisione dell’autorità amministrativa. Occorre allora, ad avviso di questo Consiglio di Stato, che il Governo introduca una disciplina che riaffermi la priorità del riordino e che circoscriva in modo chiaro e rigoroso il potere degli enti locali, non essendo sufficiente il richiamo all’art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), (...). A prescindere che detta disposizione si riferisce solo al commercio e rimanda la puntuale identificazione del potere amministrativo alla normativa in materia, la novità rappresentata dal decreto in*

---

<sup>122</sup> Relazione illustrativa del Decreto Legislativo “Scia2”, pag. 3.

*esame è nell'affermazione del principio generale secondo cui i regimi amministrativi delle attività economiche private sono solo quelli espressamente previsti.*<sup>123</sup>.

Se la norma commentata verrà convertita in legge sarà comunque necessario verificare la sua compatibilità con i principi comunitari e costituzionali, in particolare sarà necessario verificare il corretto rispetto del riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Costituzione. Se in vero i nuovi poteri conferiti ai comuni riguardano direttamente la disciplina del commercio, sono comunque in grado di influire in modo significativo sulla tutela della concorrenza, materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, com.2, lett. e), Cost.).

---

<sup>123</sup> Parere reso dal Consiglio di Stato, Commissione speciale, 4 agosto 2016, n. 1784/2016. Reperibile su [www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Notiziasingola/index.html?p=NSIGA\\_4129740](http://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Notiziasingola/index.html?p=NSIGA_4129740)

Parte Seconda

**La necessità della ricerca di una nozione sistemica per i centri storici.**



## CAPITOLO I

### CRITICITÀ E LIMITI DELLE NORME SETTORIALI. VERSO L'ABBANDONO DI UN APPROCCIO FRAMMENTARIO.

#### Sezione I – **Aspetti problematici.**

SOMMARIO: 1) Considerazioni critiche sulle norme settoriali in materia di centri storici. I limiti della tutela della legislazione attuale. 2) Lacuna di tutela: il problema della salvaguardia della vitalità, dell'identità culturale del luogo e dei valori culturali immateriali.

#### **1) Considerazioni critiche sulle norme settoriali in materia di centri storici. I limiti della tutela della legislazione attuale.**

Un dato che emerge in modo chiaro dalla mappatura delle norme che si è tentato di operare nella Parte Prima del presente lavoro è che le problematiche relative ai centri storici non sono da imputare alla mancanza di norme, bensì alla loro inadeguatezza e alla mancanza di coordinamento della moltitudine di norme settoriali che entrano in gioco<sup>124</sup>.

Nella realtà si registrano scenari di centri storici con problemi dovuti a fenomeni di *gentrification* e, dunque, di contesti magari non degradati ma che hanno subito significative perdite sotto il profilo dei valori immateriali del luogo, o viceversa fenomeni di degrado sociale e materiale. Di fronte ad entrambi i fenomeni emerge l'inadeguatezza della normativa nel rispondere alle esigenze di vitalità dei centri storici.

Inoltre, gli sforzi fatti per risolvere la questione abitativa non hanno portato ai risultati sperati, tutt'oggi infatti si assiste a fenomeni di espulsione di alcune classi sociali dal quartiere o di abbandono abitativo dello stesso per ragioni che possono essere di natura economica, ma anche relative alla qualità della vita inadeguata per i

---

<sup>124</sup> In questo senso: C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n.3, 2012; G. Severini, *Centro storico: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, n.2, 2015.

residenti legata a fenomeni di flussi di turismo insostenibile, alla mancanza di servizi primari o per esempio ad una “vita notturna” portatrice di degrado.

Anche la disciplina del commercio nei centri storici non sembra aver trovato un giusto punto di equilibrio, le dinamiche tra la materia del commercio e quella della tutela della concorrenza sovente entrano in collisione generando conflitti tra interessi. Le politiche attuate dei comuni per preservare ed incentivare la sopravvivenza dei c.d. negozi e botteghe storiche e per arginare i problemi derivanti dalla bassa qualità di alcuni esercizi commerciali che proliferano nei centri storici, si traducono sovente nell'adozione di restrizioni e limiti per le attività commerciali, oltre che nel ricorso all'imposizione di vincoli. Tali politiche si pongono in controtendenza rispetto ai principi che ci giungono dall'Unione Europea e alla prova dei fatti non sembrano da sole sufficienti a risolvere le problematiche del commercio in questi luoghi.

Per quanto riguarda poi la disciplina del traffico e le limitazioni all'accesso nell'area del centro storico e del parcheggio in questi luoghi implica delle conseguenze sul piano dell'uso della città e delle limitazioni alla libertà di circolazione dei cittadini che non sempre sono adeguatamente bilanciate da servizi pubblici e una rete di trasporti efficiente. Questo può incidere negativamente su fasce di popolazione più deboli (ad esempio anziani o invalidi) o comunque può orientare negativamente le scelte di vita residenziale di molte famiglie che non trovano nei centri storici risposte adeguate alle loro esigenze<sup>125</sup>.

Infine, una criticità significativa deriva dal sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni che risulta confuso e frastagliato e non contribuisce a migliorare l'efficienza del sistema<sup>126</sup>.

In generale, guardando alle norme di settore in materia di centri storici nella loro applicazione concreta, non sempre si registrano condizioni di efficienza, ma anzi spesso risulta esserci sproporzione nel rapporto tra mezzo adottato e scopo prefissato.

---

<sup>125</sup> In senso conforme anche G. Severini, *Op. cit.*

<sup>126</sup> In questo senso anche C. Videtta, *Op. cit.*, e C. Barbati, *Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto*, in Aedon, n.2, 2009.

**2) Lacuna di tutela: il problema della salvaguardia della vitalità, dell'identità culturale del luogo e dei valori culturali immateriali.**

Il sopra citato problema della preservazione della vitalità dei luoghi è maggiormente enfatizzato dallo squilibrio di tutela che sussiste tra gli aspetti materiali e quelli immateriali dei centri storici.

Questi ultimi, infatti, non ricevono adeguata tutela nell'ambito dei centri storici e l'esigenza di preservare l'identità culturale dei luoghi e i valori immateriali che avvengono queste testimonianze di civiltà non riescono a trovare risposte e tutele efficaci.

D'altro canto la tutela degli aspetti materiali trova forme di tutela nella disciplina urbanistica, edilizia e di governo del territorio. Tuttavia, la normativa non riesce ad inquadrare i centri storici nei loro aspetti vitali, dinamici e d'insieme.

Per quanto riguarda il sistema dei vincoli e della tutela diretta e indiretta dei beni, attenta dottrina non ha mancato di sottolineare come le stesse prescrizioni c.d. di tutela indiretta, contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e che *“possono essere applicate anche con riferimento ad aree ovvero a gruppi di immobili, risultino, ora come allora, inadeguate allo scopo. Il primo limite, infatti, riguarda il profilo oggettivo della norma, nel senso che tali prescrizioni, ancorché non sia stabilito espressamente, possono evidentemente applicarsi ad insiemi di immobili, a patto che essi presentino caratteristiche analoghe tali da renderli assoggettabili appunto alle medesime limitazioni. Ancora sotto tale profilo, va osservato come non tutti i centri storici abbiano i requisiti per essere oggetto di misure di tutela indiretta dal momento che queste presuppongono l'esistenza di un vincolo diretto su un bene culturale, che tuttavia potrebbe anche non essere presente, poiché l'esistenza di un bene siffatto non è requisito essenziale per ascrivere una parte di tessuto urbano alla categoria dei centri storici; dal punto di vista della tutela fornita, infine, le misure di tutela indiretta sono dettate a fini di mantenimento di uno status quo e non consentono di imporre obblighi di facere (es. obblighi conservativi di recupero) sul bene assoggettato a tale*

*tipo di vincolo, come invece avviene nel caso in cui un bene sia vincolato "in modo diretto"*<sup>127</sup>.

La tutela statica degli aspetti materiali del centro storico da sola si rileva, dunque, del tutto inadeguata alla preservazione della vitalità del bene.

---

<sup>127</sup> C. Videtta, *Op. cit.*

## Sezione II – Il centro storico come bene complesso e la necessità di un nuovo approccio.

SOMMARIO: 1) Centro storico e valore identitario. 2) Conservazione e valorizzazione nel rapporto con il principio dello sviluppo sostenibile. 3) Il delicato equilibrio tra tutela e innovazione in rapporto con il valore economico del bene centro storico: valore d'uso e valore d'esistenza. 4) Pluralità di discipline settoriali e complessità, la necessità della ricerca di un approccio sistemico integrato. Introduzione.

### 1) Centro storico e valore identitario.

Possiamo guardare ai centri storici valorizzando la loro attitudine ad esprimere valore identitario, cioè ad essere il riflesso dell'identità di una comunità. Questa valenza è incorporata nei centri storici sia in quanto beni culturali<sup>128</sup>, sia in quanto beni paesaggistici<sup>129</sup>.

Questi luoghi, aldilà del loro valore estetico che può anche mancare, sono comunque in grado di incarnare l'identità di una comunità in quanto testimonianza di civiltà<sup>130</sup>.

Questo valore identitario, inoltre, potenzialmente può esprimersi a più livelli, un centro storico pur non avendo un eccezionale valore estetico-culturale può comunque rappresentare - nella sua stratificazione storica e sociale - l'anima della comunità che lo abita, ma anche essere un punto di riferimento identitario per gli abitanti delle restanti parti della città. Così come i centri storici possono rappresentare l'identità non

---

<sup>128</sup> Sulla concezione identitaria del patrimonio culturale si veda V. Baldacci, *Tre diverse concezioni del patrimonio culturale*, in *Cahiers d'études italiennes*, n. 18, 2014, pag. 47-59.

<sup>129</sup> Si veda in particolare A. Predieri, *Paesaggio*, in Enc. dir., XXXI, Milano, 1981; L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, a cura di W. Cortese, Napoli, 2008; P. Castelnuovi, *Società locali e senso del paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002.

<sup>130</sup> Il riferimento alla nozione di "testimonianza di civiltà" era già emerso negli atti dei lavori della c.d. Commissione Franceschini del 1967, nella Dichiarazione I infatti vengono ricondotti al patrimonio culturale della Nazione "tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà".

solo di una comunità locale ma anche di quella nazionale, sino a giungere ad assumere rilevanza mondiale, come nel caso dei Siti UNESCO.

Dal punto di vista della legislazione nazionale la rilevanza del concetto di valore identitario, come sopra descritto, emerge dalla definizione stessa di “beni culturali” poiché nel Codice dei beni culturali e del paesaggio sono tali *“le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”*<sup>131</sup>. Inoltre, tra i principi fondamentali che ispirano il Codice dei beni culturali e del paesaggio vi è quello per cui la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale (costituito da beni culturali e beni paesaggistici) debbano concorrere a preservare *“la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”*<sup>132</sup>.

L’accezione di centro storico come segno d’identità emerge anche valorizzando la sua qualità di componente del paesaggio (che sussiste sempre, anche quando gli elementi per il riconoscimento del valore culturale del bene possono non essere presenti).

A livello della legislazione Nazionale il paesaggio è definito dal Codice come *“il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”*<sup>133</sup> e l’ambito di tutela è relativo *“a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”*<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Art. 2, com.2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004.

<sup>132</sup> Art. 1, com.2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004.

<sup>133</sup> Art. 131, com.1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004.

<sup>134</sup> Art. 131, com.2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004.

È importante ricordare che l'attuale accezione normativa del concetto di "paesaggio" è il frutto di un percorso di elaborazione culturale e dottrinale<sup>135</sup> e dall'influenza di norme internazionali come la Convenzione europea del paesaggio<sup>136</sup>. Nella fonte pattizia citata il paesaggio è designato come *"una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"*<sup>137</sup>. Per quanto concerne il campo di applicazione la Convenzione in commento *"si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati"*<sup>138</sup>. Dunque, il fattore estetico passa in secondo piano ai fini della tutela e della definizione concettuale e rileva invece il valore identitario del bene<sup>139</sup>.

Dunque, la tutela e la valorizzazione del centro storico dovrà sempre tenere in considerazione il rapporto valoriale instaurato tra soggetti (comunità locale, nazionale, internazionale) e oggetto (centro storico bene culturale e paesaggistico) che si traduce nell'individuazione di un significato identitario.

---

<sup>135</sup> Questo percorso evolutivo e di ampliamento della nozione di "paesaggio" è ottimamente ricostruita da E. Boscolo, *Le nozioni di Paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, 2016, in <http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/06/Nozioni-di-paesaggio.pdf>; Id., *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio "a strati"*, in Riv. giur. urban., 2009, 379.

<sup>136</sup> La Convenzione europea del paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000. Si prefigge di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e di favorire la cooperazione europea. La Convenzione è il primo trattato internazionale esclusivamente dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme. Si applica a tutto il territorio delle Parti: sugli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Riconosce pertanto in ugual misura i paesaggi che possono essere considerati come eccezionali, i paesaggi del quotidiano e i paesaggi degradati. Ad oggi, 32 Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la Convenzione e sei l'hanno firmata.

<sup>137</sup> Art.1, com.1, lett. a), della Convenzione europea del paesaggio.

<sup>138</sup> Art.2 della Convenzione europea del paesaggio.

<sup>139</sup> Nello stesso senso anche E. Boscolo, *Le nozioni di Paesaggio, Op.cit.*

## **2) Conservazione e valorizzazione nel rapporto con il principio dello sviluppo sostenibile.**

L'evoluzione storica e concettuale del principio dello sviluppo sostenibile è avvenuta principalmente in ambito internazionale dagli anni '70 ad oggi<sup>140</sup>.

Nel 1972, infatti, era stato pubblicato il rapporto sui *Limiti dello sviluppo*<sup>141</sup>, che dava conto dell'esito di una simulazione condotta al computer delle interazioni fra popolazione mondiale, industrializzazione, inquinamento, produzione alimentare e consumo di risorse nell'ipotesi che queste stessero crescendo esponenzialmente con il tempo. Dalla simulazione emergeva che la crescita produttiva illimitata avrebbe portato al consumo delle risorse energetiche e ambientali.

Da questo momento si è sviluppato un dibattito internazionale volto ad individuare un tipo di sviluppo che non avrebbe portato al totale consumo delle risorse del pianeta.

Il Rapporto *Our Common Future*, c.d. Rapporto Brundtland, elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo e che prende il nome da colui che presiedeva tale commissione (il nome dall'allora Premier norvegese Gro Harlem Brundtland), contiene una definizione di sviluppo sostenibile, diffusa e condivisa, in base alla quale “*lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali*”. Per sviluppo sostenibile si intende, quindi, uno sviluppo in grado di assicurare “*il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri*”.

Lo sviluppo sostenibile è un principio di responsabilità ed equità che si declina su tre livelli: innanzitutto si deve considerare il piano della sostenibilità economica

---

<sup>140</sup> Per una ricostruzione esaustiva di tale sviluppo concettuale si veda M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, in particolare pag. 44 e ss.

<sup>141</sup> Il rapporto è stato elaborato da alcuni studiosi del Massachusetts Institute of Technology e commissionato dal Club di Roma.



nell'ambito delle operazioni finalizzate a generare reddito e lavoro per il sostentamento delle persone; vi è poi il piano della sostenibilità sociale volta a soddisfare i bisogni fondamentali di tutti e di estendere a tutti la possibilità di attuare le proprie aspirazioni ad una vita migliore garantendo condizioni di benessere umano in modo equo. Infine non si può trascurare il livello della sostenibilità ambientale intesa come la capacità di preservare la qualità e riproducibilità delle risorse naturali.

Questi tre livelli di sostenibilità devono operare contemporaneamente in modo reciproco, devono infatti intersecarsi ed influenzarsi l'un l'altro come in un sistema.

Applicare questo principio ai centri storici significa attuare delle politiche di valorizzazione e conservazione che da un lato consentano di mantenere e sviluppare gli aspetti di crescita (come il commercio, la funzione abitativa) che conducono al permanere della vitalità dei luoghi, dall'altro lato devono avere come obiettivo la salvaguardia dei valori storico-culturali, materiali e immateriali, incorporati in questi luoghi a beneficio delle generazioni presenti e future.

Tuttavia, i centri storici sono beni storici, artistici, architettonici, ma non sono solo questo, sono luoghi di vita, abitati, antropizzati, che hanno un valore anche e nella misura in cui sono vitali. In quanto luoghi vitali sono soggetti al cambiamento e a subire l'influsso del tempo e delle idee. Il concetto stesso di sviluppo implica il cambiamento e la trasformazione e declinarlo in modo sostenibile nell'ambito dei centri storici è una vera sfida.

La questione non va sottovalutata; lo scopo è nobile, ma arduo da raggiungere sul piano applicativo. Infatti, come abbiamo avuto modo di vedere nel corso di questo lavoro, la difficoltà di raggiungere un così delicato equilibrio si traduce spesso in provvedimenti di vincolo, in un *non facere* piuttosto che in azioni positive.

### **3) Il delicato equilibrio tra tutela e innovazione in rapporto con il valore economico del bene centro storico: valore d'uso e valore d'esistenza.**

Per comprendere a fondo i problemi connesse all'equilibrio tra tutela e innovazione, occorre anche considerare che il centro storico - oltre ad essere un bene

paesaggistico e un bene culturale – può anche esprimere un valore suscettibile di valutazione economica.

Nell'ambito delle scienze economiche per calcolare il valore economico totale di un bene vengono impiegati i concetti di valore d'uso e di valore di non uso<sup>142</sup>.

Il valore di non uso il cui godimento non comporta consumo di risorse o servizi e che normalmente si distingue nelle sottocategorie del valore di esistenza (che esamina il beneficio derivante dalla consapevolezza che una risorsa è protetta e corrisponde valore dell'utilità che l'individuo ricava dalla semplice consapevolezza dell'esistenza del bene<sup>143</sup>) e del valore di lascito (questo valore esprime la salvaguardia dei diritti delle generazioni future, alle quali si deve garantire la possibilità di “consumare” i beni e i servizi patrimoniali<sup>144</sup>, misura quindi il valore attribuito alla possibilità di utilizzo del bene da parte delle generazioni future).

Il valore d'uso concerne l'uso effettivo della risorsa e si articola in: valore d'uso diretto, valore d'uso indiretto e valore d'opzione.

Il valore d'uso diretto si distingue a sua volta in: valore diretto d'uso mobile e rappresenta ciò che può essere ricavato da un sito, ad esempio nel centro storico sarà rappresentato dall'uso degli edifici a scopo abitativo o commerciale<sup>145</sup>; vi è poi il valore d'uso diretto non mobile che deriva dai servizi del sito, ad esempio nel caso del centro storico le persone possono attraversarlo e goderne senza pagare nulla. Nella categoria del valore d'uso non mobile rientrano anche il valore estetico e il valore di ricreazione.

---

<sup>142</sup> Per ogni approfondimento si rimanda a: M. Vecco, *L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale*, FrancoAngeli, 2007; S. Pagiola, *Economic Analysis of Investment in Cultural Heritage: Insights from Environmental Economics*, Washington D.C., Environment Department, World Bank, 1996; M. Polelli, *Nuovo trattato di estimo*, Maggioli Editore, 2008, in particolare pag. 99 e ss.; D. Campolo, *Il bene culturale come risorsa economica: aspetti metodologici*, in (a cura di) A. Bianco, *Articolo 9*, 2013.

<sup>143</sup> M. Vecco, *Op. cit.*, pag. 137.

<sup>144</sup> M. Vecco, *Op. cit.*, pag. 137.

<sup>145</sup> Gli esempi sul valore d'uso del centro storico sono mutuati dal celebre esempio sulle città storiche di I. Serageldin, *Very Special Places: The Architecture and Economics of Intervening in Historic Cities*, Washington, World Bank, coll. Culture in Sustainable Development, pag. 25-26, 1999.

Il valore d'uso indiretto riguarda poi le utilità che un bene genera in modo riflesso, ad esempio il restauro di edifici fatiscenti nel centro storico generano effetti positivi sulla qualità della vita dei suoi utenti.

Infine, il valore d'opzione è dato dalla disponibilità a pagare di un soggetto per assicurarsi la possibilità di usufruire in futuro del bene per il proprio godimento o per quello delle generazioni future<sup>146</sup>.

Tutti questi fattori influenzano non solo gli amministratori del bene ma sono anche in grado di orientare le scelte dei singoli utilizzatori.

Inoltre un'analisi di questo tipo è utile anche per analizzare più affondo la struttura complessa del bene centro storico e per assumere con maggior consapevolezza decisioni sulla gestione del bene. Tutti questi valori sono infatti interconnessi tra loro e intervenire sui singoli elementi valoriali può modificare il quadro economico d'insieme.

#### **4) Pluralità di discipline settoriali e complessità, la necessità della ricerca di un approccio sistemico integrato. Introduzione.**

Nel corso del presente lavoro si è cercato di fornire una mappatura della normativa generale e di settore che coinvolge i centri storici, oltre alla disamina dei molteplici valori coinvolti e della pluralità di elementi critici che possono giocare un ruolo significativo nella vitalità, valorizzazione e conservazione dei centri storici la fine di fornire un quadro accurato al lettore.

Tutti gli elementi presi in considerazione sono legati tra loro e si influenzano come in una rete. Inoltre, - come si avrà modo di approfondire nel prosieguo - tutti gli elementi che gravitano attorno al concetto di centro storico possono essere indagati singolarmente, ma quando si vuole intervenire su di essi è necessario considerarli come parte del “sistema centro storico”.

---

<sup>146</sup> D. Campolo, *Op. cit.*, pag. 47.

Per giungere a questo risultato è propedeutica l'adozione di un approccio sistemico integrato. L'approccio integrato è un metodo flessibile, che consente di impiegare nozioni provenienti da più discipline e di integrarle all'interno di un sistema di analisi unitario.

Impiegando il metodo citato, nei prossimi paragrafi verranno quindi esaminati concetti multidisciplinari, come ad esempio la teoria dei sistemi complessi adattativi o come la teoria dei *Commons*, così da poter procedere con la ricerca di un modello di gestione per i centri storici.

## CAPITOLO II

### LA COSTRUZIONE DI UNA NOZIONE SISTEMICA E LA QUALIFICAZIONE DEL CENTRO STORICO COME BENE COMUNE.

#### Sezione I – **Il centro storico come sistema complesso e come bene comune.**

SOMMARIO: 1) La teoria dei sistemi complessi adattativi in relazione con città e centro storico. 2) Premessa: la teoria dei *Commons*. 3) Beni indivisibili e rivalità nel consumo. Il centro storico come bene comune. 3.1) Il centro storico come bene comune non escludibile. 3.2) Centro storico e rivalità nel consumo. 4) Valori urbanistici, paesaggistici e culturali del centro storico: la ricerca di un bilanciamento nella teoria di *Commons*.

#### **1) La teoria dei sistemi complessi adattativi in relazione con città e centro storico.**

La Teoria della Complessità è lo studio multidisciplinare dei sistemi complessi adattativi e dei fenomeni emergenti ad essi associati.

Questa teoria è stata oggetto di analisi e approfondimento da parte di una gamma vastissima di studiosi<sup>147</sup> nell'ambito di diverse discipline.

Richiamando un'autorevole definizione<sup>148</sup> per sistema complesso possiamo intendere “*un sistema composto da un gran numero di parti che interagiscono in modo non semplice. In tali sistemi l'insieme è qualcosa di più che la somma delle parti, non in senso metaforico né metafisico, ma nell'importante senso pragmatico per il quale,*

---

<sup>147</sup> La letteratura sull'argomento è vastissima, a titolo esemplificativo si richiama: H. Simon, *L'architettura della complessità*, in *Le scienze dell'artificiale*, ISEDI, Milano, 1973, (successivamente Il Mulino, Bologna, 1988); J. H. Holland, *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*, 1996; Id., *Emergence: From Chaos to Order*, Basic Books, 1998; Id., *Signals and Boundaries: Building Blocks for Complex Adaptive Systems*, MIT Press, 2012; Id., *Complexity: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2014; M.C. Taylor, *Il momento della complessità. L'emergere di una cultura a rete*, Codice Ed., Torino, 2001; A. Gandolfi, *Vincere la sfida della complessità*, Franco Angeli, 2008; E. Morin, *Introduzione al pensiero complesso*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993; A. F. de Toni, L. Comello, *Viaggio nella complessità*, Marsilio, 2007.

<sup>148</sup> H. Simon, Op. cit., pag. 208.

*data la proprietà delle parti e le leggi della loro interazione, non è semplice inferirne le proprietà del tutto”.*

Lo studioso John Holland<sup>149</sup> individuò le caratteristiche distintive dei sistemi adattativi complessi (*Complex Adaptive Systems* o CAS). Innanzitutto si tratta di sistemi aperti, dunque capaci di interagire con l’ambiente con cui entrano in contatto, e che sono formati da numerosi elementi che interagiscono tra loro attraverso numerosissime interazioni locali non lineari e che costituiscono una entità unica, organizzata e dinamica, capace di evolvere e adattarsi all’ambiente.

Perché vi sia complessità e non complicazione è necessario che il sistema presenti un elevato numero di elementi e che questi interagiscano in modo non lineare all’interno di una struttura a rete, ciò implica che tra output (effetti) e input (cause) che li hanno generati non deve esistere una proporzionalità lineare. Inoltre tutti gli elementi agiscono insieme e si influenzano reciprocamente. Questo meccanismo di influenze reciproche si svolge in modo ciclico e va sotto il nome di *feedback* che possono essere sia positivi che negativi.

Questi sistemi sono adattativi poiché questo sistema di *feedback* genera un processo continuo di apprendimento, riesame e riordino a fronte del sopraggiungere di cambiamenti.

Rientrano tra questo tipo di sistema ad esempio il cervello, il sistema climatico, gli ecosistemi, il sistema nervoso, i sistemi sociali ed economici.

Anche la città può essere considerata un sistema complesso con un elevato numero di elementi coinvolti nelle dinamiche del territorio, basta pensare alle infrastrutture, alla mobilità, al rapporto tra costruito e inedificato, ai servizi, alle strutture amministrative e burocratiche, alle dinamiche sociali, economiche e del commercio, ai presidi per salute e sicurezza e via discorrendo. Tutti questi elementi hanno un ruolo significativo sull’andamento del sistema e si influenzano reciprocamente. Ad esempio opere di trasformazione come un restauro monumentale o la creazione di una piazza possono tradursi in trasformazioni del sistema economico e sociale tramite un

---

<sup>149</sup> J. H. Holland, *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*, cit.

miglioramento della qualità della vita dei residenti o l'innalzamento del valore degli immobili e del costo della vita.

Il centro storico presenta poi ulteriori elementi di complessità che derivano dalla sua esigenza di preservarne la vitalità e da fenomeni tipici come quelli correlati alla tutela e valorizzazione dei beni culturali o ad esempio a *gentrification*.

In quest'ambito un ruolo determinante è svolto dai c.d. sistemi di *governance* urbana che tengono conto della complessità del territorio nell'adottare delle scelte. Tutta questa complessità necessita di essere colta, interpretata e gestita in modo unitario.

Tradizionalmente questa complessità viene gestita tramite la pianificazione<sup>150</sup> urbana primaria e secondaria. Nel prosieguo di questo lavoro si cercherà di fornire un'analisi di un nuovo modello di gestione, quello relativo ai Siti UNESCO.

## **2) Premessa: la teoria dei *Commons*.**

Oggi la scienza economica fornisce agli interpreti una definizione abbastanza consolidata, partendo dal rapporto tra bene e utilizzatori si è in presenza di un bene comune quando è caratterizzato da difficoltà di esclusione di un individuo dalla fruizione del bene (c.d. escludibilità) e il suo consumo da parte di un attore riduce la possibilità di consumo degli altri (c.d. rivalità).

Tuttavia, la c.d. teoria dei beni comuni o teoria dei *Commons* è stata oggetto di vivaci dibattiti ed evoluzioni fin dal 1968 quando Garrett Hardin ha pubblicato sulla rivista *Science* un articolo dal titolo "*The Tragedy of the Commons*"<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> A riguardo si veda J. B. McLoughlin, *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*, 1969, il quale ricostruisce la città come sistema complesso e l'urbanistica come pratica che agisce sul territorio e la città per mezzo di metodi di analisi e sistemi di controllo.

<sup>151</sup> G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 13 dicembre 1968, vol. 162, Issue 3859, pag. 1243-1248.

La tragedia dei beni collettivi era stata studiata anche precedentemente<sup>152</sup>, tuttavia Hardin ha messo in luce come in assenza di accordi istituzionali le persone sono portate a sfruttare troppo le risorse, sino a depauperarle. Sempre secondo la concezione in parola, se qualcosa non è di proprietà privata né di proprietà pubblica si trova in uno spazio intermedio senza diritti, istituzioni e leggi. Per giungere a queste conclusioni Hardin porta l'esempio di un pascolo aperto a tutti. C'è da aspettarsi che ogni pastore cercherà di mantenere il maggior numero possibile di bestiame sul pascolo e di massimizzare il suo guadagno. Dopo aver analizzato costi e benefici il pastore razionale concluderà che l'unica via ragionevole per lui da perseguire è quella di aggiungere un altro animale al suo gregge, poi un altro e così via. Tuttavia, questa è la conclusione raggiunta da ogni pastore razionale che usa il pascolo bene comune. Ed è proprio questa la tragedia: *“ogni uomo è bloccato in un sistema che lo costringe ad aumentare il suo gregge senza limiti, in un mondo che è soggetto a limiti. La rovina è la meta verso cui tutti gli uomini corrono, ciascuno perseguendo il suo proprio interesse, in una società che crede nella libertà dei beni comuni”*<sup>153</sup>.

Dunque, nella visione “hardiniana” gli utilizzatori di una risorsa comune sono intrappolati in un dilemma tra interesse individuale e utilità collettiva, da cui è possibile uscire solo grazie all'intervento di una autorità esterna come lo Stato o all'assoggettamento del bene a proprietà privata.

Significativi passi avanti nello sviluppo della teoria dei Commons sono stati compiuti grazie al lavoro di Elinor Ostrom, Premio Nobel per l'economia nel 2009, che ha ipotizzato l'esistenza di una terza via tra Stato e mercato. Questa economista statunitense ha compiuto un'operazione che si potrebbe definire audace: ha insinuato

---

<sup>152</sup> Possiamo ricordare innanzitutto Aristotele, *Politica*, Libro II, cap.3: *“ciò che è comune alla massima quantità di individui riceve la minima cura. Ognuno pensa principalmente a sé stesso, e quasi per nulla all'interesse comune”*. Bisogna poi richiamare W. Forster Lloyd, *Two Lecture on Population*, 1833, che fece l'esempio di pastori che impiegano un appezzamento di terreno comune su cui ciascuno di essi ha il diritto di lasciare pascolare il proprio bestiame come rappresentazione di un utilizzo non accorto di risorse collettive. Infine, H. S. Gordon, *La teoria economica di una risorsa di proprietà comune: l'industria della pesca*, 1954, in cui l'autore spiega come il bene comune rappresentato dal pescato sia a disposizione di tutti i pescatori, i quali perseguono i loro interessi personali e sono portati a pescare il più possibile in modo che la risorsa non sia attinta da altri pescatori, la risorsa così viene sfruttata eccessivamente e non si realizza l'ottimo sociale.

<sup>153</sup> G. Hardin, *Op. cit.*



in noi l'idea che, forse, non siamo davvero tutti condannati ad essere intrappolati dalla terribile tenaglia della “tragedia hardiniana”. Forse, per noi e per i *Commons* c'è speranza.

In particolare la Ostrom<sup>154</sup> ha spiegato che esistono comunità ed istituzioni di un diverso tipo, complementari alla proprietà privata e pubblica, e che per la gestione dei beni comuni non ci siano solo gli assetti istituzionali dello Stato e del mercato, ma che vi sia anche l'auto-organizzazione degli utilizzatori. Ecco, dunque, una terza via per uscire dalla “tragedia”, nel delinearla la Ostrom declina dei principi progettuali per governare i beni collettivi, ricavandoli dall'analisi approfondita di casi in cui vi è stata gestione sia proficua che fallimentare di risorse comuni, individuando i fattori caratteristici di queste esperienze.

Inoltre la Ostrom ha accentuato l'idea che non esista una soluzione univoca per gestire tutti i beni che cadono nella categoria concettuale dei *Commons*, così come non esiste una ricetta applicabile universalmente. Parliamo, infatti, di beni che sono accomunati dalla loro rivalità nel consumo e dalla difficoltà di esclusione dei potenziali beneficiari del loro utilizzo. Tuttavia, analizzati individualmente, questi beni hanno caratteristiche peculiari (i problemi che incidono il bene acqua sono diversi da quelli delle risorse ittiche). Vi è un ulteriore elemento di complessità, i *Commons* presentano problematiche eccentriche in funzione del territorio in cui sono collocati e delle caratteristiche delle comunità che li sfruttano e amministrano. La Ostrom ha piena consapevolezza di questo dato di partenza ed è questa la sua forza; l'autrice, infatti, non offre panacee e ci invita a riflettere, accompagnandoci nella ricerca ed individuazione di un metodo che lei giunge a sintetizzare nei principi progettuali sopra richiamati.

L'elemento più significativo del problema della gestione dei beni comuni è rappresentato dalla genetica complessità della questione stessa. Una riflessione approfondita mostra che siamo in presenza di un problema adespota - o meglio –

---

<sup>154</sup>E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, 1990.

diffuso: la gestione dei *Commons* ha una portata ed una incidenza che travalica il singolo individuo, ma che lo coinvolge nello stesso tempo.

Uno dei maggior corollari della teoria dei Commons, e più utile ai fini del presente lavoro, predica che l'assetto proprietario (pubblico o privato che sia) è secondario, si tratta a ben guardare di un problema di gestione del bene, di amministrazione. Dunque, ciò che possiamo fare è cercare, se non altro, un metodo per gestire questi beni dalle caratteristiche tanto peculiari.

### **3) Beni indivisibili e rivalità nel consumo. Il centro storico come bene comune.**

Come già accennato la scienza economica utilizza criteri per la classificazione dei beni che, tramite l'intreccio di due variabili incentrate sul rapporto tra beni e utilizzatori, individua quattro categorie.

I due parametri utilizzati per la classificazione sono: la c.d. escludibilità, cioè la difficoltà di esclusione di un individuo dalla fruizione del bene, e la c.d. rivalità nel consumo, con cui si intende il fatto che il consumo del bene da parte di un attore riduce la possibilità di consumo degli altri.

Da una prima intersezione dei parametri citati emerge la categoria dei c.d. beni pubblici puri, cioè beni che non presentano rivalità nel consumo e per i quali non vi è la possibilità di impedirne la fruizione, dunque sono non escludibili (ad esempio la sanità, l'aria, la difesa nazionale). A questa categoria si contrappongono i c.d. beni privati puri, che al contrario si caratterizzano poiché possiedono gli attributi dell'escludibilità e della rivalità nel consumo (ad esempio cibo e vestiti).

Vi sono poi i c.d. beni di club che costituiscono una categoria intermedia, presentano infatti l'attributo dell'escludibilità come i beni privati in quanto sono caratterizzati da costi di esclusione, ma non presentano rivalità nel consumo come i beni pubblici (ad esempio cinema e televisione via satellite).

Infine, abbiamo la categoria dei beni comuni o *Commons*, la cui fruizione non può essere impedita e dunque il bene può essere consumato da chiunque lo desideri (non escludibilità), inoltre presentano rivalità nel consumo (ad esempio risorse naturali come legna e carbone).

Il suolo, il territorio, le città e i centri storici possono tutti essere considerati come beni comuni, si tratta infatti di beni che sono aperti al godimento di intere comunità, ma che al tempo stesso sono oggetti fisicamente finiti ed esauribili il cui impiego da parte di un attore riduce la possibilità di consumo degli altri.

In particolare i centri storici sono beni comuni dal valore artistico e storico esorbitante ed irripetibile, meritevoli di essere preservati per il godimento della collettività e per le generazioni future. Sono infatti complessi di costruzioni che, nel loro insieme, esprimono una valenza storica e artistica che li caratterizza come oggetti indivisibili e di fruizione collettiva.

Infine i tratti culturali e la vitalità che caratterizzano questi luoghi, formano degli elementi distintivi e portatori di valori aggiunti tale da differenziare il centro storico da tutti gli altri beni culturali e paesaggistici.

### **3.1) Il centro storico come bene comune non escludibile.**

I centri storici sono sul piano della forma agglomerati architettonici che sono arricchiti nella sostanza da peculiari caratteristiche storiche e/o artistiche. I singoli edifici di questa porzione di città hanno dei proprietari, avremo quindi beni in appartenenza privata, pubblica o appartenenti ad enti religiosi. Vi sono comunque degli spazi come ad esempio le strade, i marciapiedi, i parchi, le piazze che sono di fruizione collettiva. Andando oltre i profili proprietari, la caratteristica della non escludibilità può essere meglio compresa se si valorizzano le molteplici funzioni che questo luogo è votato a svolgere e il rapporto tra il luogo e i diversi utenti.

La pluralità ed importanza delle funzioni assolve dal centro storico sono tali che escludere alcuni soggetti dal consumo, oltre a richiedere costi di esclusione enormi, comporterebbe una irragionevole compressione dei diritti dei cittadini. Se ad esempio

pensiamo al loro valore storico e/o artistico, una completa esclusione dal consumo andrebbe ad intaccare la funzione culturale che questi luoghi possono esprimere.

Inoltre, l'assetto proprietario è marginale se pensiamo alle funzioni a cui ottemperano questi luoghi peculiari. Ad esempio, un condominio di proprietà privata può svolgere una fondamentale funzione abitativa tramite l'affitto di appartamenti ad una pluralità di utenti. Nei centri storici vi sono anche luoghi come alberghi e Bed and Breakfast che forniscono alloggio.

Ancora, nei centri storici troviamo uffici e attività commerciali che si trovano in spazi che sono di proprietà privata, ma i cui servizi sono rivolti al pubblico.

Anche gli edifici di proprietà pubblica che si possono trovare nei centri storici sono rivolti ai cittadini. Basti pensare ad esempio alle funzioni svolte dagli Uffici Comunali, dalle biblioteche, dai tribunali, dalle scuole, dagli Uffici del Catasto; tutte queste strutture spesso si trovano all'interno di centri storici ed è impensabile impedire l'accesso dei cittadini alle funzioni che queste adempiono.

In precedenza abbiamo avuto modo di analizzare la disciplina di tutti quei provvedimenti che regolano l'accesso e la circolazione dei veicoli a motore nei centri storici. In particolare, l'istituzione di aree pedonali e di zona a traffico limitato (c.d. ZTL) sono in grado di incidere in modo rilevante sulla libertà di circolazione e sulla libertà di iniziativa economica nei centri storici, tuttavia tali limitazioni sono giustificate dall'esigenza di non esporre questa zona urbana dall'alto valore culturale, storico e paesaggistico alle conseguenze dannose dell'inquinamento e del traffico. Oltretutto, a ben guardare, questi provvedimenti di regolazione della circolazione non si traducono in una vera e propria esclusione dal consumo perché il centro storico è precluso o limitato per i veicoli a motore e non per i cittadini. Quest'ultimi, infatti, potranno accedere alla zona a piedi o tramite l'impiego dei servizi di trasporto pubblici. Per di più, in buona parte dei casi le limitazioni imposte sono circoscritte a fasce orarie o a giorni particolari o hanno carattere temporaneo.

In definitiva, il centro storico è una porzione della città vitale che viene vivificata da diversi utenti: residenti, pendolari, fruitore di servizi pubblici, utenti di attività commerciali, lavoratori, turisti, soggetti in transito sulle strade. Tutti questi utenti

trovano nel centro storico delle risposte alle loro esigenze e, in ultima analisi, questo luogo assolve a delle funzioni che hanno un valore esorbitante e che non potrebbero conciliarsi con una esclusione dei cittadini dal consumo.

### **3.2) Centro storico e rivalità nel consumo.**

Come sopra accennato, è evidente che i centri storici siano oggetti fisicamente finiti ed esauribili il cui impiego da parte di un attore riduce la possibilità di consumo degli altri.

I centri storici, infatti, sono agglomerati architettonici e i singoli edifici hanno diversi proprietari, l'impiego che i proprietari fanno dei beni genera consumo. Alcuni tra i nemici principali dei centri storici sono l'incuria, l'inquinamento e la congestione.

L'impiego scorretto del bene da parte di proprietari e fruitori può determinare la perdita irrimediabile del valore storico e artistico di questi luoghi. La mancanza di manutenzione può portare alla distruzione fisica del bene e, al tempo stesso, un restauro scorretto può comportare l'alterazione del valore culturale. Insomma, la rivalità nel consumo si riflette innanzitutto sul piano del delicato equilibrio che sussiste tra conservazione e valorizzazione.

Un ulteriore fattore che determina rivalità nel consumo è rintracciabile nelle situazioni di congestione nell'uso del bene, che si realizzano qualora il numero degli utenti raggiunge un livello tale per cui la fruizione del bene diviene limitata o impossibile. Basti pensare a quei flussi turistici che in alcune città storiche sono talmente abbondanti da genera la congestione e a volte la paralisi delle strutture ricettive, dei musei e dei trasporti pubblici. Anche il traffico è in grado di generare la congestione della circolazione e fenomeni di inquinamento che incidono sulla salubrità dei luoghi.

Proprio per prevenire fenomeni di congestione e inquinamento, come sopra spiegato, vengono adottati provvedimenti di regolazione della circolazione dei veicoli a motore. Tuttavia, l'istituzione delle c.d. ZTL se da un lato non rappresenta un elemento di esclusione dal consumo, dall'altro lato è un fattore che comunque può

ulteriormente incrementare la rivalità nel consumo tra cittadini. Infatti, i provvedimenti di limitazione della circolazione dei veicoli (pur essendo previsti alcuni meccanismi di deroghe) possono incidere negativamente su fasce di popolazione più deboli (ad esempio anziani o invalidi) o comunque possono orientare negativamente le scelte di vita residenziale di molte famiglie che nelle limitazioni del traffico incontrano un ostacolo alla realizzazione delle loro esigenze.

#### **4) Valori urbanistici, paesaggistici e culturali del centro storico: la ricerca di un bilanciamento nella teoria di *Commons*.**

Nel centro storico insistono una pluralità variegata di interessi pubblici meritevoli di tutela: dai valori costituzionalmente garantiti del patrimonio culturale (art. 9 Cost.) alla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), sono inoltre una componente dell'ambiente e del paesaggio e, in quanto tali, costituiscono una realtà etica e culturale.

Inoltre, vi sono rilevanti profili urbanistici, dell'edilizia, dei trasporti e dei servizi che non possono essere trascurati.

Quando si parla di centro storico, è imprescindibile tenere presente che questo bene è caratterizzato da una complessità che emerge su più piani di indagine. Nel volerlo indagare, infatti, si deve considerare che a livello amministrativo vi è una molteplicità di pubbliche amministrazioni competenti per la loro tutela e coinvolte nei processi decisionali, vi è poi una rosa di strumenti ed istituti amministrati adottati per fronteggiare le problematiche emergenti e che sono coinvolti variegati assetti proprietari (siamo in presenza di beni pubblici, privati, ecclesiastici). Inoltre, non si può trascurare il piano valoriale, poiché il bene in esame è portatore di valenze storiche, artistiche e culturali, uniche nel loro genere.

Le implicazioni che derivano dalla molteplicità di valori coinvolti e dalla ricostruzione dei centri storici come sistemi complessi possono trovare un loro bilanciamento nella teoria dei beni comuni.

Ciò che possiamo fare è andare alla ricerca di una metodologia di gestione di questi beni che possa consentire la valorizzazione dei centri storici e allo stesso tempo la loro conservazione a beneficio anche delle generazioni future.

## Sezione II- **I modelli di gestione dei centri storici**

### **attraverso alcune esperienze italiane.**

SOMMARIO: 1) Dalla teoria dei *Commons* alla ricerca di un modello di gestione per i centri storici. La metodologia selezionata. 2) La cura degli interessi dei centri storici negli Uffici comunali tecnici. 3) Esperienze comunali di accentramento di funzioni amministrative: l'Ufficio comunale per il centro storico. 4) Gli Uffici per il Centro Storico Sito UNESCO. Introduzione.

#### **1) Dalla teoria dei *Commons* alla ricerca di un modello di gestione per i centri storici. La metodologia selezionata.**

Dopo aver ricostruito il centro storico come bene comune e come sistema complesso il passo logico successivo è quello di andare alla ricerca dei modelli che in Italia vengono adottati per la gestione dei centri storici.

Durante un'indagine empirica, ho potuto scoprire che in Italia vi sono delle esperienze comunali in cui i centri storici vengono gestiti con modalità e strutture amministrative variegata.

Principalmente ho individuato tre differenti metodologie di gestione del bene:

- a) Nella maggior parte delle realtà italiane abbiamo Uffici comunali tecnici dedicati all'urbanistica che si occupano della cura degli interessi e della gestione amministrativa dei centri storici insieme e congiuntamente a tutte le altre componenti e zone del territorio.
- b) Vi sono uffici comunali speciali dedicati ai centri storici. Questi uffici si caratterizzano per l'oggetto che sono chiamati a gestire. Uffici di questo tipo sono presenti per esempio nei Comuni di Palermo, di Siracusa (con riferimento al centro storico di Ortigia), di Prato. Questi uffici si occupano di tutte le questioni urbanistiche che interessano i loro centri storici di riferimento.
- c) Infine, abbiamo i c.d. Uffici centro storico e Patrimonio Unesco. Uffici di questo tipo sono presenti per esempio nei Comuni di Siena, Firenze e Urbino. Questi uffici sono stati istituiti principalmente per rispondere alla



primaria esigenza di redigere un documento (il Piano di Gestione) per proteggere e valorizzare il centro storico sito UNESCO Patrimonio Mondiale, e di adempiere alle disposizioni della Convenzione UNESCO del 1972 riguardante la protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale.

## **2) La cura degli interessi dei centri storici negli Uffici comunali tecnici.**

Come sopra accennato, nella maggior parte delle realtà italiane abbiamo Uffici comunali tecnici dedicati all'urbanistica che si occupano della cura degli interessi e della gestione amministrativa dei centri storici insieme e congiuntamente a tutte le altre componenti e zone del territorio.

In altre parole la c.d. Zona A, urbanisticamente intesa, non viene gestita da una struttura apposita.

Nelle realtà comunali ad esempio potremo trovare Uffici, più o meno articolati in proporzione alla grandezza e complessità del Comune, che nell'ambito dell'edilizia privata curano l'analisi istruttoria delle pratiche edilizie, semplici e complesse, esprimendo pareri sia sotto il profilo della conformità che della fattibilità edilizia. Esercita inoltre un'azione di controllo sull'attività edilizia cittadina.

Contemporaneamente vi potranno essere Uffici che si occupano di opere pubbliche e manutenzione edilizia comunale, che avranno ad esempio la funzione di:

- curare la pianificazione, progettazione, realizzazione e controllo delle Opere Pubbliche in relazione a: edilizia scolastica, assistenziale, sportiva, residenziale, cimiteriale, commerciale, istituzionale; cura interventi di natura edile, impiantistica elettrica, impianti meccanici, climatizzazione, impianti idrico-sanitari e antincendio;
- elaborare programmi di reinvestimento degli introiti derivanti dalle alienazioni del patrimonio ERP;
- redigere le perizie estimative sul patrimonio immobiliare comunale;
- curare la conservazione ed il recupero del patrimonio monumentale;

- curare la manutenzione ordinaria e straordinaria, dal punto di vista sia edilizio, sia tecnologico-impiantistico, degli immobili di proprietà comunale: fabbricati di edilizia residenziale pubblica, sedi istituzionali, edifici scolastici, edilizia assistenziale, impianti sportivi;
- curare le attività amministrative connesse alla realizzazione delle opere pubbliche, ivi compresi i rapporti con l’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici e l’Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici;
- curare la manutenzione dei cimiteri comunali e l’erogazione dei servizi cimiteriali.

Inoltre vi sono Uffici che si occupano di Paesaggio, ai quali bisogna rivolgersi per tutti quegli interventi che alterano lo stato dei luoghi e l’aspetto estetico degli edifici in ambiti soggetti a tutela paesaggistica.

Insomma, vi sono una miriade di Uffici Comunali le cui attività sono connesse sotto diversi aspetti al governo del territorio e che da diverse angolazioni si occupano della cura degli interessi dei centri storici.

### **3) Esperienze comunali di accentramento di funzioni amministrative: l’Ufficio comunale per il centro storico.**

Nella realtà italiana abbiamo anche Uffici comunali speciali dedicati ai centri storici. Come già accennato questi Uffici si caratterizzano per l’oggetto che sono chiamati a gestire e si occupano di tutte le questioni urbanistiche che interessano i loro centri storici di riferimento.

Uffici di questo tipo sono presenti per esempio nei Comuni di Palermo, di Siracusa (con riferimento al centro storico di Ortigia), di Prato.

Ad esempio, L’Ufficio per il Centro Storico di Ortigia, nasce nel 1996 a seguito del disposto della Legge Regione Sicilia, L.R. n.34 del 18 maggio 1996 che, dall’art. 17 dispone: *“Il Comune di Siracusa è obbligato alla formazione dell’Ufficio Tecnico Speciale per Ortigia, preposto a tutti i compiti di studio, programmazione, progettazione, coordinamento e gestione degli interventi in Ortigia, sia pubblici che*

*privati*<sup>155</sup>. L'istituzione di questo Ufficio speciale con l'accentramento di funzioni gestionali e amministrative che ne derivano, è stata la risposta data all'esigenza del recupero del centro storico di quel territorio.

Per portare un altro esempio, presso il Comune di Palermo è stato istituito l'Ufficio Città Storica<sup>156</sup>, che ha competenze variegata che comprendono ad esempio interventi di recupero e manutenzione del patrimonio comunale, la concessione di contributi, la gestione dell'edilizia fortemente degradata del centro storico.

#### **4) Gli Uffici per il Centro Storico Sito UNESCO. Introduzione.**

Un'esperienza molto particolare, a livello di organizzazione amministrativa di strutture e risorse, è quella relativa alla creazione in alcune realtà comunali dell'*Ufficio Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO*.

Come avremo modo di approfondire nei prossimi paragrafi, in generale questa tipologia di uffici viene istituita per rispondere alla primaria esigenza di redigere il Piano di Gestione obbligatorio per i siti UNESCO, per proteggere e valorizzare i centri storici a cui afferiscono e che sono siti UNESCO Patrimonio Mondiale, oltre che per

---

<sup>155</sup> Art. 17, Legge Regione Sicilia, L.R. n.34 del 18 maggio 1996: "*Ufficio tecnico speciale per Ortigia - L'articolo 13 della legge regionale 7 maggio 1976, n. 70 è sostituito dal seguente: «Art. 13: Entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, il comune di Siracusa è obbligato alla formazione dell'Ufficio tecnico speciale per Ortigia, preposto a tutti i compiti di studio, programmazione, progettazione, coordinamento e gestione degli interventi in Ortigia, sia pubblici che privati.*

*L'Ufficio deve essere dotato di mezzi e personale in misura adeguata ai compiti ad esso attribuiti, anche in deroga all'attuale pianta organica.*

*Il Comune può assegnare a tale scopo personale già in servizio presso la propria o altre amministrazioni, avvalendosi delle norme sulla mobilità, ovvero procedere mediante concorsi a nuove assunzioni, o anche stipulare contratti a termine di diritto privato con professionisti esterni.*

*Agli oneri inerenti il funzionamento dell'Ufficio tecnico speciale per Ortigia il comune di Siracusa può provvedere, oltre che con le ordinarie risorse di bilancio, con i fondi di cui alla presente legge, in misura non superiore all'1,5 per cento di essi, per acquisti di attrezzature ed assunzione di personale in mobilità o con contratto a termine, ai sensi del comma 7 dell'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come recepito dalla legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48 e successive modifiche ed integrazioni.*

*Con i fondi della presente legge sono altresì finanziabili progettazioni, consulenze, studi e ricerche finalizzati al recupero del centro storico di Ortigia, nonché opere di urbanizzazione primaria e di arredo urbano»".*

<sup>156</sup> Ufficio Città Storica Comune di Palermo, tutte le competenze reperibili su [www.comune.palermo.it/settori.php?func=settoressett=103](http://www.comune.palermo.it/settori.php?func=settoressett=103)

adempiere alle disposizioni della Convenzione UNESCO del 1972 riguardante la protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale.

Possiamo dire che a questi Uffici può essere assegnato il compito di svolgere le seguenti attività<sup>157</sup>:

- redazione e monitoraggio del Piano di Gestione previsto dalla Convenzione UNESCO 1972 ai fini della promozione della conservazione, valorizzazione e gestione sostenibile del Centro Storico sito UNESCO;
- attivazione e coordinamento di collegamenti efficaci tra soggetti competenti e portatori d'interesse, pubblici e privati, che operano nel Centro Storico sito UNESCO;
- individuazione concertata di linee guida e progetti comuni d'azione da inserire nel Piano di Gestione;
- coordinamento della gestione dei finanziamenti destinati al Piano di Gestione ed ai relativi Piani di Azione;
- redazione periodica dei rapporti sullo Stato di Conservazione del centro storico e sulle variazioni del Piano di Gestione e dei Piani d'Azione;
- promozione, realizzazione e coordinamento di studi e ricerche sulla storia della città, del territorio e del patrimonio monumentale.

Tramite il lavoro di questi Uffici gli interessi urbanistici, gli interessi culturali e paesaggistici del centro storico trovano una sede di coordinamento e valorizzazione, tramite l'adozione di un metodo di gestione integrato che trova la sua più alta espressione nel Piano di gestione del sito UNESCO.

---

<sup>157</sup> Si consulti a questo riguardo la pagina dedicata del sito del Comune di Firenze, <http://unesco.comune.fi.it/compiti.html>

### Sezione III – I piani di gestione dei siti UNESCO.

SOMMARIO: 1) La *World Heritage List*, il quadro normativo di riferimento. 2) La dichiarazione di Budapest del 2002, le “*guidelines*” e la legge n.77 del 20 febbraio 2006. 3) Dalle iniziative del Ministero per i beni e le attività culturali, alla definizione della struttura e degli scopi dei Piani di gestione dei Siti UNESCO italiani. 4) Natura giuridica ed efficacia dei Piani di gestione nel sistema italiano. La tutela locale di interessi pubblici globali.

#### 1) *La World Heritage List*, il quadro normativo di riferimento.

Al fine di garantire l’identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni del patrimonio culturale e naturale, il 16 novembre 1972 in seno alla Conferenza Generale dell’UNESCO<sup>158</sup> è stata adottata la Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell’Umanità. Nella Convenzione in parola si prende atto dell’importanza, per i popoli del mondo, della tutela di quei beni che sono unici e insostituibili indipendentemente dal popolo cui appartengono e del fatto che certi beni del patrimonio culturale naturale offrono un interesse eccezionale che esige la loro preservazione come elementi del patrimonio mondiale dell’umanità.

Le Nazioni firmatarie si sono dunque impegnate ad attuare un efficace sistema di protezione collettiva del patrimonio culturale di valore universale eccezionale, organizzato permanentemente e secondo metodi scientifici e moderni<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> L’UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) è l’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura che è stata fondata durante la Conferenza dei Ministri Alleati dell’Educazione (CAME) che si è svolta a Londra dal 1° al 16 novembre 1945. Si tratta di un’agenzia specializzata, il cui scopo è chiarito nell’art.1 della Constitution of UNESCO: “*The purpose of the Organization is to contribute to peace and security by promoting collaboration among the nations through education, science and culture in order to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms which are affirmed for the peoples of the world, without distinction of race, sex, language or religion, by the Charter of the United Nations.*”.

<sup>159</sup> Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell’Umanità, Art. 4: “*Ciascuno Stato partecipa della presente Convenzione riconosce che l’obbligo di garantire l’identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima*

L'Italia ha ratificato e portato ad esecuzione la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972 con la Legge n. 184 del 6 aprile 1977.

L'art. 11 della Convenzione UNESCO del 1972 prevede l'istituzione del c.d. "Elenco del patrimonio mondiale", o *World Heritage List* (c.d. *WHL*), si tratta di un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale considerati di valore universale eccezionale. L'elenco è curato dal Comitato del Patrimonio Mondiale (o *World Heritage Committee*) che provvede anche a redigere i criteri per l'inserimento dei siti candidati all'iscrizione nella *World Heritage List*<sup>160</sup>. Requisito imprescindibile affinché un bene possa entrare a far parte della WHL è che sia portatore di un eccezionale valore universale, per tale si intende un "*significato culturale e/o naturale così eccezionale da trascendere i confini nazionali e da essere di importanza comune per le generazioni presenti e future di tutta l'umanità. In quanto tale, la tutela permanente di questo patrimonio è della massima importanza per la comunità*

---

*persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico".*

<sup>160</sup> I 10 criteri sono contenuti al punto n. 77 del documento *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, dell'8 giugno 2015: "*Criteria for the assessment of Outstanding Universal Value. - The Committee considers a property as having Outstanding Universal Value (see paragraphs 49-53) if the property meets one or more of the following criteria. Nominated properties shall therefore: (i) represent a masterpiece of human creative genius; (ii) exhibit an important interchange of human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town-planning or landscape design; (iii) bear a unique or at least exceptional testimony to a cultural tradition or to a civilization which is living or which has disappeared; (iv) be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape which illustrates (a) significant stage(s) in human history; (v) be an outstanding example of a traditional human settlement, land-use, or sea-use which is representative of a culture (or cultures), or human interaction with the environment especially when it has become vulnerable under the impact of irreversible change; (vi) be directly or tangibly associated with events or living traditions, with ideas, or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance. (The Committee considers that this criterion should preferably be used in conjunction with other criteria) ; (vii) contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance; (viii) be outstanding examples representing major stages of earth's history, including the record of life, significant on-going geological processes in the development of landforms, or significant geomorphic or physiographic features; (ix) be outstanding examples representing significant on-going ecological and biological processes in the evolution and development of terrestrial, fresh water, coastal and marine ecosystems and communities of plants and animals; (x) contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity, including those containing threatened species of Outstanding Universal Value from the point of view of science or conservation."*

*internazionale tutta*<sup>161</sup>. Per essere ritenuto di eccezionale valore universale, un sito deve inoltre presentare i requisiti dell'integrità<sup>162</sup> e dell'autenticità<sup>163</sup>, deve essere fornito di un'adeguata protezione e di un sistema di gestione che ne assicuri la salvaguardia<sup>164</sup>.

Attualmente la lista è composta da un totale di 1052 siti (di cui 34 transfrontalieri, 2 sono stati rimossi dalla Lista, 55 sono stati inseriti all'interno della Lista in pericolo, 814 beni culturali, 203 naturali e 35 misti) presenti in ben 165 stati del mondo<sup>165</sup>. L'Italia è la nazione che detiene il maggior numero di siti inclusi nella *World Heritage List*, sono 51 e tra questi 7 sono costituiti da centri storici. Si tratta, precisamente, dei centri storici di Roma, Firenze, San Gimignano, Napoli, Siena, Pienza e Urbino. Inoltre, tra questi siti vi sono città, come ad esempio Verona, Vicenza, Venezia, Noto e Ferrara, che sono considerate Patrimoni Mondiale nel loro complesso, ma che ovviamente hanno al loro interno un centro storico urbanisticamente e culturalmente inteso.

---

<sup>161</sup> UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, punto n. 49 del documento *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, dell'8 giugno 2015.

<sup>162</sup> UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, punto n. 88 del documento *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, dell'8 giugno 2015: “*Integrity is a measure of the wholeness and intactness of the natural and/or cultural heritage and its attributes. Examining the conditions of integrity, therefore requires assessing the extent to which the property: a) includes all elements necessary to express its Outstanding Universal Value; b) is of adequate size to ensure the complete representation of the features and processes which convey the property's significance; c) suffers from adverse effects of development and/or neglect. This should be presented in a statement of integrity*”.

<sup>163</sup> UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, punto n. 82 del documento *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, dell'8 giugno 2015: “*Depending on the type of cultural heritage, and its cultural context, properties may be understood to meet the conditions of authenticity if their cultural values (as recognized in the nomination criteria proposed) are truthfully and credibly expressed through a variety of attributes including: a) form and design; b) materials and substance; c) use and function; d) traditions, techniques and management systems; e) location and setting; f) language, and other forms of intangible heritage; g) spirit and feeling; and h) other internal and external factors*”.

<sup>164</sup> UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, punto n. 78 del documento *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, dell'8 giugno 2015.

<sup>165</sup> Tutti le informazioni sono reperibili sul sito <http://whc.unesco.org/en/list/>

Successivamente la Conferenza Generale dell'UNESCO adottò altre due convenzioni molto importanti. Innanzitutto ricordiamo la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 17 ottobre 2003, adottata in ragione dell'importanza del patrimonio culturale immateriale<sup>166</sup> in quanto fattore principale della diversità culturale e garanzia di uno sviluppo duraturo. In seguito è intervenuta anche la Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle espressioni della Diversità culturale<sup>167</sup>, approvata il 20 ottobre 2005 e ratificata dall'Italia con la Legge n. 19 del 19 febbraio 2007, che promuove la consapevolezza del valore della diversità culturale nella sua capacità di creare un mondo ricco e variegato, che aumenta la gamma di scelta, promuove le capacità e i valori umani ed è quindi una spinta fondamentale per lo sviluppo sostenibile per le comunità, i popoli e le nazioni. La diversità culturale è dunque, un veicolo e recettore di identità e di valori in grado di esplicitare il legame tra cultura, sviluppo e dialogo. Tra gli obiettivi di questa Convenzione vi è la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, la creazione delle condizioni per le culture di prosperare e interagire liberamente in maniera reciprocamente vantaggiosa e la promozione del rispetto per la diversità delle espressioni culturali e la consapevolezza del suo valore a livello locale, nazionale e internazionale<sup>168</sup>.

Per quanto concerne la normativa nazionale è necessario sottolineare che il Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004),

---

<sup>166</sup> Ai fini della presente Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ex art. 2 della stessa, per "patrimonio culturale immateriale" si intendono "le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile."

<sup>167</sup> L'approvazione di questa convenzione era stata preceduta dalla *Dichiarazione Universale UNESCO sulla Diversità Culturale* del 2001.

<sup>168</sup> Per l'elenco completo degli obiettivi si veda l'articolo 1 della *Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione delle espressioni della Diversità culturale*.



nella Parte III dedicata ai beni paesaggistici prevede all'art. 132 l'obbligo per la Repubblica di conformarsi agli obblighi e ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio, tra cui ovviamente rientrano le fonti pattizie UNESCO ratificate dall'Italia. Inoltre, è previsto che per ciascun ambito, i piani paesaggistici, definiscano apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO<sup>169</sup>.

## **2) La dichiarazione di Budapest del 2002, le “*guidelines*” e la legge n. 77 del 20 febbraio 2006.**

In occasione delle celebrazioni per il 30° anniversario della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 1972, al fine di incrementare ulteriormente la cooperazione internazionale per la protezione del patrimonio culturale e naturale di eccezionale valore universale, il Comitato del Patrimonio Mondiale ha adottato nel 2002 la Dichiarazione di Budapest sul Patrimonio Mondiale.

Con la Dichiarazione gli Stati aderenti alla Convenzione UNESCO vengono invitati a cercare di garantire un equilibrio adeguato ed equo tra conservazione, sostenibilità e sviluppo, in modo che i beni del Patrimonio Mondiale possono essere protetti attraverso opportune attività che contribuiscono allo sviluppo sociale ed economico e della qualità della vita delle nostre comunità; oltre che a cercare di garantire il coinvolgimento attivo delle comunità locali a tutti i livelli

---

<sup>169</sup>Art. 135, com.4, lett. d) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004.

nell'identificazione, nella protezione e nella gestione dei beni del Patrimonio Mondiale<sup>170</sup>.

Il documento del 2002 è di grande importanza anche perché al suo interno venne delineata la c.d. “strategia delle 4C”. A tutte le parti interessate venne chiesto di cooperare e promuovere i seguenti obiettivi:

- a) rafforzare la credibilità della World Heritage List, come testimonianza rappresentativa e geograficamente equilibrata dei beni culturali e naturali di eccezionale valore universale (c.d. *Credibility*);
- b) assicurare l'effettiva conservazione di beni del Patrimonio Mondiale (c.d. *Conservation*);
- c) promuovere lo sviluppo di misure di rafforzamento della *capacity-building*, per la comprensione e l'attuazione della Convenzione del Patrimonio Mondiale e dei relativi strumenti (c.d. *Capacity building*);
- d) sensibilizzare l'opinione pubblica, il coinvolgimento e il supporto per il Patrimonio Mondiale attraverso la comunicazione (c.d. *Communication*).

Nel 2007 venne aggiunto un'ulteriore elemento rispetto a quelli ora elencati, infatti con l'inserimento della c.d. *Communities* si parla ora di “strategia delle 5C”. L'ulteriore obiettivo perseguito è quello di potenziare il ruolo delle comunità nel raggiungimento degli obiettivi della Convenzione del Patrimonio Mondiale.

Originariamente i soggetti aderenti alla Convenzione UNESCO del 1972 erano tenuti solo a presentare un report informativo alla Conferenza generale denominato

---

<sup>170</sup>Art.3 della Dichiarazione di Budapest sul Patrimonio Mondiale: “*In view of the increasing challenges to our shared heritage, we will: a) encourage countries that have not yet joined the Convention to do so at the earliest opportunity, as well as with other related international heritage protection instruments; b) invite States Parties to the Convention to identify and nominate cultural and natural heritage properties representing heritage in all its diversity, for inclusion on the World Heritage List; c) seek to ensure an appropriate and equitable balance between conservation, sustainability and development, so that World Heritage properties can be protected through appropriate activities contributing to the social and economic development and the quality of life of our communities; d) join to co-operate in the protection of heritage, recognizing that to harm such heritage is to harm, at the same time, the human spirit and the world's inheritance; e) promote World Heritage through communication, education, research, training and public awareness strategies; f) seek to ensure the active involvement of our local communities at all levels in the identification, protection and management of our World Heritage properties.*”

“rapporto periodico”<sup>171</sup>. Successivamente alla Dichiarazione di Budapest, sia per i siti candidati all’iscrizione nella *World Heritage List* sia per i siti che vi sono già stati inseriti, è obbligatorio redigere un Piano di gestione (o *management plan*) in cui deve essere spiegato in che modo verrà conservato l’eccezionale valore universale del sito e come verrà garantita la protezione dello stesso a beneficio delle generazioni presenti e future.

L’obbligo di redazione del Piano di gestione è previsto dalle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*<sup>172</sup> dell’8 giugno 2015, che provvedono anche a tratteggiarne le caratteristiche fondamentali. In particolare, nella sezione delle *Guidelines* dedicata al *Management system* (punti da 108 a 118), possiamo rintracciare alcune indicazioni sul possibile contenuto del Piano di gestione così elencate nel punto 111 e che possono contribuire alla sua effettività:

a) una approfondita comprensione condivisa del bene da parte di tutti le parti interessate, compreso l’uso di progettazione partecipata e di processi di consultazione delle parti interessate;

b) un ciclo di pianificazione, attuazione, monitoraggio, valutazione e risposta;

c) una valutazione delle vulnerabilità della proprietà derivanti da pressioni e cambiamenti sociali ed economici, nonché il monitoraggio degli impatti delle tendenze e degli interventi proposti;

d) lo sviluppo di meccanismi per il coinvolgimento e coordinamento delle varie attività tra i partner diversi e le parti interessate;

---

<sup>171</sup> Art. 29 della Convenzione UNESCO sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell’Umanità del 1972: “1. *Gli Stati partecipi della presente Convenzione indicano nei rapporti che presenteranno alla Conferenza generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura, alle date e nella forma da questa determinate, le disposizioni legislative e regolamentari e gli altri provvedimenti presi per l’applicazione della Convenzione, come anche l’esperienza acquisita in questo campo.* 2. *Questi rapporti sono resi noti al Comitato del patrimonio mondiale.* 3. *Il Comitato presenta un rapporto sulle sue attività a ciascuna delle sessioni ordinarie della Conferenza generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura.*”.

<sup>172</sup> Predisposte per la prima volta nel 1977, le Linee Guida Operative vengono periodicamente aggiornate: il testo attualmente in vigore è dell’8 giugno 2015.

- e) l'assegnazione delle risorse necessarie;
- f) il rafforzamento delle capacità;
- g) una descrizione responsabile e trasparente di come funziona il sistema di gestione.

È anche chiarito che una gestione efficace comporta un ciclo di azioni di breve, medio e lungo termine, volte a proteggere, conservare e presentare il sito UNESCO. Inoltre, un approccio integrato alla pianificazione e gestione è essenziale per guidare l'evoluzione del sito nel tempo e ad assicurare il mantenimento di tutti gli aspetti che determinano il valore universale eccezionale del bene. Questo approccio va oltre il sito stesso e prescrive di includere nel piano anche alcuna c.d. “zona cuscinetto” che funga da raccordo tra l'area tutelata e il territorio circostante (punto 112 delle *Guidelines*).

In attuazione degli impegni internazionali assunti, il legislatore italiano ha emanato la Legge 20 febbraio 2006, n. 77, *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del Patrimonio Mondiale, posti sotto la tutela dell'UNESCO*, che introduce i Piani di gestione per i siti italiani già iscritti nella *World Heritage List*.

La legge n. 77 del 2006, infatti, prevede che per assicurare la conservazione dei siti italiani UNESCO e creare le condizioni per la loro valorizzazione siano approvati appositi piani di gestione. Tali piani devono definire le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie, oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette (art.3). La stessa legge prevede inoltre misure di sostegno per gli interventi connessi ad una gestione compatibile dei siti italiani UNESCO (art.4).

Infine, la legge in commento ha anche istituito la Commissione consultiva per i piani di gestione dei siti UNESCO e per i sistemi turistici locali (costituita presso il Ministero per i beni e le attività culturali), che - oltre a esercitare le funzioni previste

dal decreto 27 novembre 2003 - rende pareri, a richiesta del Ministro, su questioni attinenti i siti italiani UNESCO (art.5).

Successivamente è intervenuta una Circolare del Segretario Generale del Ministero per i beni e le attività culturali<sup>173</sup> con cui è stato precisato che la gestione dei siti UNESCO fa capo ad un insieme di soggetti istituzionali o giuridicamente competenti. Inoltre, possono essere responsabili della gestione, anche specifiche strutture di carattere pubblico o privato al cui capitale partecipano anche o esclusivamente soggetti pubblici (art.1, com.3 della Circolare in commento). La circolare, tra le altre cose, definisce le modalità di presentazione della domanda di finanziamento (art.2) ed i criteri per la concessione del finanziamento stesso (art.4).

### **3) Dalle iniziative del Ministero per i beni e le attività culturali, alla definizione della struttura e degli scopi dei Piani di gestione dei Siti UNESCO italiani.**

Come risulta dall'analisi svolta nelle righe precedenti, le *Operational Guidelines* dell'UNESCO forniscono solo delle indicazioni di principio a cui viene generalmente attribuita la natura giuridica di soft law. Nonostante l'avvenuta istituzionalizzazione dei Piani di gestione, la legge n.77 del 2006 non ci fornisce un dettagliato procedimento amministrativo da seguire per l'adozione degli strumenti gestionali analizzati, né prescrive il contenuto che dovrebbero avere.

Al fine di fornire degli strumenti in grado di aiutare ed orientare i soggetti responsabili della redazione dei piani di gestione dei siti UNESCO, presso il Ministero per i beni e le attività culturali è stata istituita la Commissione nazionale siti UNESCO e sistemi turistici locali che ha redatto le *Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione*<sup>174</sup>. Il documento intende fornire alle autorità locali

---

<sup>173</sup> Circolare del Segretario Generale del Ministero per i beni e le attività culturali n.24098 del 30 maggio 2007, *Criteri e modalità di erogazione dei fondi destinati alle misure di sostegno previste dall'articolo 4 della legge 20 febbraio 2006, n.77 recante "Misure speciali di tutela e fruizione dei sistemi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'Lista del Patrimonio Mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO"*.

<sup>174</sup> Le Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione sono state presentate in occasione della Conferenza nazionale dei siti italiani iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale, tenutasi a Paestum

un'indicazione su come collegare il piano di gestione alla pianificazione del territorio e su come una corretta organizzazione della gestione possa fornire un contributo originale allo sviluppo del sistema economico locale, in particolare, alla crescita del turismo culturale.

È importante ricordare che nella gestione dei siti sono coinvolte ed intrecciate le funzioni di tutela con quelle della valorizzazione e della promozione, ma anche con quelle dello Stato garante in ordine agli obblighi assunti a livello internazionale. Queste connessioni necessitano di una gestione coordinata in cui realizzare un meccanismo di ripartizione delle funzioni amministrative il più possibile flessibile e basato sui principi della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza<sup>175</sup>.

Sempre il Ministero per i beni e le attività culturali, in collaborazione con la società Ernst & Young, ha elaborato un *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*<sup>176</sup>.

Basandoci su quanto contenuto nei due importanti documenti sopra richiamati possiamo quindi procedere alla delineazione della struttura e degli scopi dei Piani di gestione dei siti UNESCO italiani.

Innanzitutto, le linee guida considera il sito come luogo attivo di produzione di cultura contemporanea, ampliando il semplice e tradizionale concetto di luogo di conservazione della cultura storica. Inoltre, le linee guida ministeriali sono strumenti molto elastici, forniscono modelli che consentono di adeguare i Piani di gestione alle diverse realtà territoriali e alle esigenze di luoghi che oltre ad avere uno straordinario valore culturale sono anche unici al mondo ed hanno esigenze specifiche. Il Piano di gestione è uno strumento strategico e operativo flessibile, fatto di regole, procedure e idee progettuali di breve e lungo periodo, che devono essere in grado di evolvere,

---

il 24 e 25 maggio 2004. Il documento è reperibile all'indirizzo: file:///C:/Users/Windows-7/Downloads/Linee%20guida%20PIANI%20DI%20GESTIONE%202004%20(5).pdf

<sup>175</sup> Linee guida 2004, Op. cit., pag. 6.

<sup>176</sup> Il documento è del gennaio 2005 ed è reperibile all'indirizzo: file:///C:/Users/Windows-7/Downloads/Metodologia%20completa%20definitiva%20(3).pdf

recepire aggiornamenti e modificazioni di pari passo con il mutare delle esigenze contingenti del sito.

La vera sfida da affrontare con i Piani di gestione è quella di bilanciare l'esigenza di mantenere intatti (e se possibile incrementarli) i valori che hanno condotto all'iscrizione del sito nella *World Heritage List* con le necessità di sviluppo socio-economico dei territori in cui sono collocati i siti. Nell'impostazione del Ministero questo risultato potrebbe essere raggiunto tramite un approccio integrato sia orizzontalmente *“dai singoli beni all'area di riferimento, anche oltre il sito UNESCO”*, sia verticalmente *“dalla conoscenza fino alla valorizzazione economica e alla comunicazione”*<sup>177</sup>. Anche il procedimento di adozione degli strumenti di gestione dei siti prevede livelli sia orizzontali che verticali tra loro integrati; infatti, l'ente promotore responsabile elabora e adotta mediante una procedura amministrativa il Piano di gestione, questo viene acquisito dalla Consulta Nazionale Piani di Gestione e Sistemi turistici Locali e dal competente Ufficio UNESCO del MiBAC che emanano un parere tecnico all'esito del quale il Piano di gestione può essere inviato ai competenti uffici dell'organizzazione mondiale UNESCO<sup>178</sup>. Inoltre, sempre da un punto di vista verticale, l'elaborazione del Piano può coinvolgere diversi soggetti come Comuni, Province, Regioni e altri Enti pubblici.

Le Linee guida Ministeriali ci forniscono un modello concettuale nell'ambito del quale *“il Piano preordina un sistema di gestione che, partendo dai valori che hanno motivato l'iscrizione, perviene ad una analisi integrata dello stato dei luoghi individuando le forze di modificazione in atto, valuta poi gli scenari futuri raggiungibili attraverso obiettivi - opzioni di intervento, ne valuta gli impatti probabili sul sistema locale, sceglie i progetti strategici per conseguire i traguardi fissati, ne verifica il conseguimento tramite una serie di indicatori che attuano il monitoraggio sistematico dei risultati nel tempo”*<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO, pag. 3.

<sup>178</sup> Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione, Paestum, maggio 2004, pag. 22.

<sup>179</sup> Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione, Paestum, maggio 2004, pag. 21.

Il processo di adozione del piano è strutturato in quattro fasi fondamentali. Innanzitutto, vi è la fase di avvio in cui l'ente promotore individua i principali stakeholder che a più livelli possono essere incisi dal Piano di Gestione (ad esempio: Comuni, Regioni, Province, altri Enti pubblici, Camera di Commercio, privati, associazioni di categoria, ecc.) e inizia con loro un processo di concertazione finalizzata alla stipula di un Protocollo di intesa tra i vari stakeholder e che può attuarsi anche mediante una conferenza di servizi<sup>180</sup>. Inoltre, la legge n.77 del 2006, prevede che “gli accordi tra i soggetti pubblici istituzionalmente competenti alla predisposizione dei piani di gestione e alla realizzazione dei relativi interventi sono raggiunti con le forme e le modalità previste dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio” (art.3, com.3). Il processo dovrà essere comunque improntato al rispetto dei principi contenuti nella legge sul procedimento amministrativo<sup>181</sup> e al coinvolgimento partecipativo dei cittadini.

Secondo la Circolare MiBAC n.24098 del 2007 già citata, la gestione dei siti UNESCO fa capo ad un insieme di soggetti istituzionalmente o giuridicamente competenti. I soggetti responsabili della gestione, in maniera autonoma o coordinata, possono essere il Ministero, le regioni, le province, i comuni, le comunità montana, gli enti parco o gli altri enti pubblici istituzionalmente competenti a livello territoriale, gli enti ecclesiastici. Sono inoltre soggetti responsabili della gestione specifiche strutture di gestione di carattere pubblico oppure soggetti aventi personalità giuridica privata al cui capitale partecipano anche o esclusivamente soggetti pubblici (art.1, com.2, della Circolare). Alla luce della quantità di soggetti coinvolti potremo avere un solo promotore, ma anche più d'uno e in questo caso sarà necessario costituire un comitato di coordinamento tra i soggetti promotori.

Sempre in questa fase verrà individuato l'Ufficio di Piano competente per l'elaborazione, che “*potrà essere costituito secondo le seguenti possibilità: all'interno di un Ente già esistente (ad es. Ente Promotore); in una nuova struttura composta ad*

---

<sup>180</sup> Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO, pag. 4.

<sup>181</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme sul procedimento amministrativo.



*hoc; affidando completamente all'esterno l'incarico di elaborare il Piano di Gestione; secondo una forma mista delle precedenti*"<sup>182</sup>.

Segue poi la fase di elaborazione del piano nella quale, per giungere all'adozione del Piano di gestione, viene redatto il Piano strategico integrato del sito UNESCO composto da quattro Piani di azione specifici: il Piano della Conoscenza, il Piano di Tutela e Conservazione, il Piano di Valorizzazione, il Piano di Comunicazione.

Il Piano della Conoscenza ha come obiettivo il raggiungimento di *“un livello di conoscenza delle risorse adeguato ad una loro gestione efficace e, a tal fine, creare e mantenere un sistema gestione dei dati e delle informazioni del sito UNESCO che ne consenta l'agevole archiviazione, consultazione e aggiornamento”*<sup>183</sup>. Per conseguire tale obiettivo viene attuata una strategia che si fonda sulla raccolta delle informazioni necessarie e sulla costituzione di una banca dati flessibile e costantemente aggiornabile e modificabile, e tramite l'adozione di un sistema di inventariazione e catalogazione delle risorse. Il Piano in questione deve quindi essere funzionale alla raccolta e al monitoraggio continuo dello stato delle risorse e dei beni, all'identificare, per zone e per ambiti ristretti, i problemi da risolvere, a comprendere i fenomeni responsabili dei cambiamenti, a monitorare i fattori critici nell'uso delle risorse con il c.d. modello di analisi SWOT<sup>184</sup>. L'analisi SWOT<sup>185</sup> è una metodologia di pianificazione strategica che consente di svolgere un'analisi critica del contesto attuale e di conseguenza è un valido strumento di supporto alle attività operative. Attraverso l'analisi SWOT è possibile mettere in luce i punti di forza (*Strengths*) e quelli di debolezza (*Weakness*) del territorio, cioè quei fattori interni al sistema che determinano un vantaggio o un limite alla gestione. Accanto agli elementi interni vengono poi valutate anche quelle variabili esterne che possono condizionare

---

<sup>182</sup> *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*, pag. 4 e 5.

<sup>183</sup> *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*, pag. 123.

<sup>184</sup> Sul punto si veda ampiamente *Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione*, Paestum, maggio 2004, pag. 23 e ss.

<sup>185</sup> Nozione tratta dal Piano di gestione 2016 del Centro storico di Firenze, pag. 40.

positivamente o negativamente il sistema: le opportunità (*Opportunities*) quando prospettano vantaggi, o minacce (*Threats*) quando si rivelano quali fattori ambientali sfavorevoli. Tale analisi permette di visualizzare organicamente i risultati dell'analisi conoscitiva del sito, facilitando l'individuazione delle priorità di intervento ed offrendo un supporto all'attività di definizione delle linee strategiche e delle azioni per far fronte alle criticità individuate.

Sulla base del know-how acquisito con il Piano della Conoscenza viene elaborato Piano di Tutela e Conservazione che ha come obiettivo generale la tutela e la conservazione delle risorse dell'area di riferimento, in modo da preservarle dal degrado e consentirne la fruizione per le generazioni presenti e future. Per conseguire tale obiettivo viene attuata una strategia che si fonda sull'individuazione delle c.d. "aree problema", cioè ambiti che necessitano di interventi, e sulla pianificazione delle migliori soluzioni in termini di tutela<sup>186</sup>.

Con questo piano di azione si interviene su due fronti. Innanzitutto viene redatto il Piano di tutela che ha come obiettivo la definizione di interventi normativi di tutela finalizzati a vincolare i beni sottoposti a rischi specifici. Inoltre è prevista l'elaborazione di un Piano di conservazione, che è volto a definire i programmi manutentivi e i progetti di conservazione finalizzati alla preservazione e al miglioramento dello stato dei beni e a prevenire gli effetti irreversibili che potrebbero derivare da fattori di rischio estrinseci ed intrinseci al bene<sup>187</sup>; tali fattori possono comprendere danni strutturali, disgregazione materiale, parti mancanti, danni per umidità, attacchi biologici e alterazioni superficiali<sup>188</sup>.

Una volta definiti gli obiettivi di tutela e di conservazione sarà necessario definire un processo di valorizzazione culturale ed economica delle risorse del territorio con il c.d. Piano di Valorizzazione. Questo piano persegue l'obiettivo di "*creare una dinamica di crescita culturale ed economica stabile nel tempo e sostenibile, rispetto*

---

<sup>186</sup> Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO, pag. 142.

<sup>187</sup> Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO, pag. da 142 a 146.

<sup>188</sup> Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione, Paestum, maggio 2004, pag.29.

*all'esigenza primaria del sito UNESCO di protezione e conservazione per le generazioni future*"<sup>189</sup>. Per conseguire tale obiettivo viene attuata una strategia che si fonda su *“una rete di attività altamente integrate e specializzate, sfruttando quei fattori di attrazione per i quali il territorio presenta vantaggi competitivi rispetto ai concorrenti e promovendo quelle iniziative che invece servono a colmare eventuali punti di debolezza emersi”*<sup>190</sup>.

Tramite un apposito progetto sarà necessario integrare le strategie di valorizzazione del patrimonio culturale e quelle del sistema economico-sociale, in modo da proporre il sito come “territorio unico”, cioè percepibile all'esterno come dotato di una propria coerenza e singolarità. Si parla a questo proposito di “sistema culturale territoriale”<sup>191</sup>.

Affinché le attività di valorizzazione culturale ed economica possano essere efficaci ed effettive è imprescindibile una opportuna comunicazione. A tal fine viene redatto il Piano di Comunicazione che ha l'obiettivo di *“promuovere sia all'interno che all'esterno il ‘sistema sito UNESCO’ ed in particolare gli interventi di valorizzazione culturale ed economica definiti che necessitano di supporto*

---

<sup>189</sup> *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*, pag.149.

<sup>190</sup> *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*, pag.149.

<sup>191</sup> *“Il sistema culturale territoriale si caratterizza come una rete di relazioni. I nodi di questa rete sono rappresentati da sottosistemi che possono essere descritti nel modo seguente: 1) il Sottosistema delle risorse patrimoniali, che si caratterizza per l'integrazione dei processi di valorizzazione culturale, in modo che le differenti offerte culturali non siano tra loro alternative, e quindi concorrenti, ma complementari; 2) il Sottosistema delle risorse umane e sociali, che comprende sia il “capitale umano”, sia la capacità di mettere in atto processi formativi innovativi mirati alle esigenze dei progetti di valorizzazione da attivare, sia il “capitale sociale” (elementi identitari, sistema sociale cooperativo, coesione tra gli stakeholder); 3) il Sottosistema dei servizi di accessibilità, che comprende l'offerta di infrastrutture e servizi di trasporto; 4) il Sottosistema dei servizi di accoglienza, che comprende sia i servizi ricettivi (alberghi, bar, ristoranti, etc.), sia quelli per il tempo libero (cinema, teatri, attrezzature sportive, etc.); 5) il Sottosistema delle imprese, che comprende le imprese fornitrici di input e/o utilizzatrici degli output dei processi di valorizzazione culturale. I singoli sottosistemi devono essere integrati tra loro e al loro interno, costituendo in tal modo un sistema integrato di relazioni.”*, *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*, pag.149.

*comunicazionale*<sup>192</sup>. La comunicazione dovrà operare sia all'interno, tramite il recupero dell'identità sociale e delle caratteristiche e dello straordinario valore del sito UNESCO, sia all'esterno tramite la promozione del "sistema sito UNESCO".

Dopo che il piano è essere stato elaborato, si entra nella fase di approvazione e verrà quindi sottoposto a tutti i sottoscrittori del Protocollo d'Intesa. All'esito di eventuali conferenze di servizi, l'approvazione potrà avvenire mediante un Accordo di Programma. Successivamente il Piano approvato verrà acquisito dalla Consulta Nazionale Piani di Gestione e Sistemi turistici Locali e dal competente Ufficio UNESCO del MiBAC che adotteranno un parere tecnico, all'esito del quale il Piano di gestione potrà essere inviato ai competenti uffici dell'organizzazione mondiale UNESCO.

È prevista anche un'ulteriore fase di implementazione in cui le strutture gestionali si occupano di attuare i progetti definiti nel Piano e di garantire un'efficace ed efficiente implementazione del piano stesso.

#### **4) Natura giuridica ed efficacia dei Piani di gestione nel sistema italiano. La tutela locale di interessi pubblici globali.**

Per una corretta ricostruzione della natura giuridica dei Piani di gestione è necessario innanzitutto comprendere se questi strumenti siano dotati di efficacia precettiva e se siano vincolanti. Nel compiere tale sforzo possiamo orientarci partendo dai dati normativi.

Innanzitutto le Linee Guida MiBAC si sono preoccupate di chiarire che *“ovviamente, il piano di gestione non va confuso con il programma di sviluppo, con le misure o gli interventi strutturali e/o di promozione, oppure, con gli strumenti della pianificazione urbanistica. Il piano di gestione ha una sua autonomia ed una procedura mirata a definire il modello di sviluppo locale basato sulla cultura ma anche progettare le attività per rispondere alle richieste dell'UNESCO”*. Per quanto

---

<sup>192</sup> Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO, pag.178.

riguarda il rapporto tra Piano di gestione e i piani territoriali, questi ultimi *“possono invece essere fonti utili per la stesura del piano di gestione. Gli stessi strumenti urbanistici possono essere corretti e guidati dalle strategie del piano di gestione. Il piano di gestione definisce quindi le modalità per gestire le risorse di carattere storico, culturale e ambientale, ed è in grado di orientare le scelte della pianificazione urbanistica ed economica attraverso la conoscenza, la conservazione e la valorizzazione”*.

Nell'impostazione delle Linee Guida MiBAC i Piani di gestione non risultano avere un'efficacia precettiva, ma sono invece chiamati ad assolvere una mera *“opera di coordinamento su tutte le altre pianificazioni per a) Mantenere nel tempo la integrità dei valori che hanno consentito la iscrizione alla World Heritage List; b) Ridefinisce e rende compatibile un processo locale condiviso da più soggetti e autorità per coniugare la tutela e la conservazione con lo sviluppo integrato delle risorse d'area”*<sup>193</sup>.

La carenza di precettività può essere fatta discendere anche dal dichiarato intento (a cui non è mai stato dato seguito) di trasfondere le Linee Guida in un regolamento<sup>194</sup>.

Questa ricostruzione è confermata dal dettato dell'art.3, com.2, della Legge n. 77 del 2006 che da un lato sancisce la funzione strategica dei Piani di gestione a cui assegna il compito di definire le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie; e dall'altro lato delinea la sua funzione di coordinamenti nella misura in cui in esso vanno definite le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguono finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette.

Il contesto normativo richiamato ha portato parte della dottrina a ritenere che *“i Piani di gestione siano propriamente atti a contenuto politico-amministrativo, volti a definire in maniera generica i programmi di protezione dei singoli Siti, e facendo rinvio, per ogni altro profilo operativo, alla disciplina urbanistica, paesaggistica,*

---

<sup>193</sup> *Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione*, Paestum, maggio 2004, pag.20-21.

<sup>194</sup> *Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione*, Paestum, maggio 2004, pag. 6.

*culturale, ambientale ed alle competenti Amministrazioni. Spetterebbe a queste ultime, in definitiva, la graduazione degli interessi meritevoli di concreta tutela e l'adozione delle misure maggiormente idonee ad una adeguata protezione dei vari beni. Privi di autentica efficacia precettiva, i Piani di gestione potrebbero considerarsi come delle dichiarazioni di intento funzionali all'adempimento 'formale' degli oneri derivanti dall'appartenenza di un Sito alla World Heritage List, senza che a ciò corrisponda un effettivo contenuto giuridico*"<sup>195</sup>.

Inoltre, i Piani di Gestione non possono essere considerati come fonti sovraordinate rispetto agli altri piani urbanistici che perseguono finalità complementari. La dottrina è portata, infatti, ad escludere la sussistenza di un rapporto di tipo propriamente gerarchico rispetto al sistema di pianificazione urbanistica e settoriale<sup>196</sup>.

Quest'impostazione è confermata dal combinato disposto di una serie di norme. Innanzitutto, l'art.3, com.3, Legge n.77 del 2006 prevede che gli accordi tra i soggetti pubblici istituzionalmente competenti alla predisposizione dei piani di gestione e alla realizzazione dei relativi interventi siano raggiunti con le forme e le modalità previste dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questa norma ci impone quindi di esaminare l'art. 135, com.4, lett.d), Codice dei beni culturali e del paesaggio, in virtù del quale "*per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.*"

---

<sup>195</sup> A. Cassatella, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, n.1, 2011.

<sup>196</sup> In questo senso A. Cassatella, *Op. cit.*, in *Aedon*, n.1, 2011, pag. 11; G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, n. 2, 2014, pag. 6; G. Iacovone, *I Piani di gestione relativi ai beni inseriti nella Lista del Patrimonio mondiale culturale e naturale*, pag. 77 e ss., in (a cura di) A. Cannone, *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Cacucci Editore, 2014.

Inoltre, l'art. 145, com.2, Codice dei beni culturali e del paesaggio, (rubricato *Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*) prevede che “*i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico*”, nei quali sono ovviamente annoverabili i Piani di gestione dei siti UNESCO.

Tutte queste disposizioni delineano meccanismi di coordinamento tra strumenti che non prevedono una primazia del Piano di gestione, ma che anzi sembrano più in linea con l'art. 118 della Costituzione che, in tema di competenze amministrative, prevede un meccanismo di ripartizione delle funzioni flessibile in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La rilevanza giuridica dei Piani di gestione può essere per così dire recuperata valorizzando la loro funzione sul piano internazionale. L'obbligo di adozione dei Piani di gestione sia per i siti già iscritti nella *World Heritage List* sia per quei patrimoni di eccezionale valore che si candidano all'iscrizione, trova la propria fonte in un impegno che lo Stato italiano ha pattiziamente assunto nei confronti dell'UNESCO. Dunque, l'adozione del Piano di gestione e il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia e valorizzazione in esso perseguiti assolvono alla duplice funzione di adempimento di un obbligo internazionale e di tutela su scala locale di interessi internazionali.

Invero, i principi enunciati nelle Convenzioni UNESCO e nelle soft law emanate dal Comitato del Patrimonio Mondiale in merito alla tutela di beni che sono unici e insostituibili e che hanno uno straordinario valore, entrano nel nostro ordinamento tramite l'adesione dello Stato italiano e vengono attuati su scala locale dagli enti promotori dei piani.

La mancata adozione dei Piani di gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi in esso contenuti potrebbe logicamente configurare l'inadempimento di un obbligo internazionale e potrebbe conseguentemente far sorgere una responsabilità civile da inadempimento in capo allo Stato italiano nei confronti dell'UNESCO.

Tuttavia, nonostante l'art. 120 della Costituzione<sup>197</sup> preveda che il Governo possa sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, come è stato correttamente fatto notare da attenta dottrina<sup>198</sup>, nel nostro ordinamento non sono previsti meccanismi che consentano allo Stato di sopperire alla mancata adozione del Piano di gestione da parte dell'ente competente e di sostituirsi a quest'ultimo per provvedere, manca infatti una legge che definisca le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Inoltre, l'esigenza di adempiere all'obbligo internazionale predica che lo strumento adottato a tale scopo conduca a risultati effettivi, questa ovvia considerazione stride con il fatto che, invece, il legislatore italiano si sia dotato per farlo di uno strumento come il Piano di gestione che invece non ha un'efficacia precettiva.

Sul piano degli effetti, la dottrina<sup>199</sup> pacificamente riconosce ai Piani di gestione una duplice funzione: a livello interno rilevano come strumenti strategici di

---

<sup>197</sup> Art. 120, com.2, Cost.: *“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”*.

<sup>198</sup> *“Vista nel filtro del contesto giuridico globale, la responsabilità dello Stato per il mancato raggiungimento dei parametri di tutela stabiliti dall'Unesco assumerebbe i connotati di una responsabilità per fatto altrui (nella specie: regioni, Province, comuni, oltre a soggetti privati coinvolti nella gestione del Sito), non bilanciata adeguatamente, nel diritto interno, da forme di controllo ed intervento sostitutivo dell'Amministrazione statale nei confronti degli enti substatali che non diano piena attuazione alle indicazioni contenute nel Piano, sottraendosi ad esse, in un'ottica di puro diritto interno, a fronte dell'asserita efficacia programmatica o politico-amministrativa dello strumento. (...) Nel diritto interno, ciò pone tuttavia il problema dell'elaborazione di strumenti di controllo attraverso cui lo Stato possa garantire l'effettiva implementazione di standard e principi globali, eventualmente intensificando i poteri di controllo e coordinamento sull'operato delle amministrazioni territoriali.”*, A. Cassatella, *Op. cit.*, in Aedon, n.1, 2011, pag. 12.

<sup>199</sup> Conformemente A. Cassatella, *Op. cit.*, in Aedon, n.1, 2011; G. Garzia, *Op. cit.*, in Aedon, n. 2, 2014, pag. 7; G. Iacovone, *Op. cit.*, pag. 83, in (a cura di) A. Cannone, *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Cacucci Editore, 2014.



coordinamento degli strumenti di pianificazione e programmazione per gestire le risorse di carattere storico, culturale e ambientale, ed in grado di orientare le scelte della pianificazione urbanistica ed economica attraverso la conoscenza, la conservazione e la valorizzazione; a livello internazionale, invece, rileva come parametro per valutare dell'esatto adempimento degli obblighi assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'UNESCO.

Sezione IV – **L’esperienza nazionale. I centri storici italiani inseriti nella *World Heritage List*. L’analisi e alcune riflessioni.**

SOMMARIO: 1) L’esperienza italiana. Il punto della situazione sui siti italiani, le statistiche. 2) Il caso del Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze. 3) Il caso del Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Siena. 4) Punti di forza e di debolezza dei Piani di gestione “all’italiana”. 5) Ampliamenti di tutela: il Piano di gestione dei siti UNESCO come punto di partenza per un nuovo modello di gestione dei centri storici beni comuni.

**1) L’esperienza italiana. Il punto della situazione sui siti italiani, le statistiche.**

Come già anticipato, l’Italia è la nazione che detiene il maggior numero di siti inclusi nella *World Heritage List*, attualmente sono 51.

I siti italiani iscritti nella lista si caratterizzano per un alto tasso di complessità, non solamente per la qualità e la quantità dei patrimoni interessati, ma anche per la moltitudine di portatori di interessi coinvolti<sup>200</sup>, sia pubblici che privati.

Sulla base di una serie di studi<sup>201</sup> è possibile dire che i soggetti responsabili dei Siti hanno incontrato ed incontrano serie difficoltà nell’adempimento dell’obbligo internazionale di dotarsi di un sistema manageriale o di un Piano di gestione per i siti UNESCO.

---

<sup>200</sup> Oltre ai i classici partner/portatori di interesse istituzionali - come Regioni, Province, Comuni e Soprintendenze – possiamo ricordare: la Commissione Nazionale Italiana per l’UNESCO; MiBAC – Ufficio Patrimonio Mondiale UNESCO; Federazione Italiana Club e Centri UNESCO; Associazione Beni Italiani Patrimonio UNESCO. Oltre che altri Enti come: ICOMOS Italia; Italia Nostra; FAI – Fondo per l’Ambiente Italiano; OWHC – Organizzazione Mondiale delle Città Siti del Patrimonio; ANCSA; FEDERCULTURE.

<sup>201</sup> F. Badia, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafterjournal*, n.52, ottobre 2012; F. Badia, E. Gilli, *Il piano di gestione come strumento di misurazione e valutazione delle performance per i siti UNESCO. Analisi dello stato dell’arte nazionale e prospettive di sviluppo*, in *Azienda Pubblica*, n.3, 2011; Federculture, *Linee Guida per la Valorizzazione delle Città e Siti Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO*, 2015, in [www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf](http://www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf)

Per quanto riguarda la diffusione dei piani di gestione nei siti UNESCO italiani, una prima indagine condotta nel 2009<sup>202</sup> aveva rilevato che nel 44,2% dei casi considerati il piano era stato completato, nel 37,2% dei casi la sua redazione era in fase più o meno avanzata e nel 18,6% dei casi il piano era ancora da realizzare, completamente o quasi. Una seconda indagine<sup>203</sup> condotta dagli stessi soggetti nel 2012 ha potuto fare riferimento ad un campione più ampio, poiché nel frattempo i siti italiani iscritti nella *World Heritage List* erano aumentati; da questa indagine è emerso che nel 53,2% dei casi il piano era stato completato, nel 12,8% dei casi il piano è apparso in una fase di realizzazione piuttosto avanzata e nel restante 34,0% l'effettiva realizzazione del piano è sembrata arretrata, se non addirittura assente.

Un altro aspetto estremamente importante che è stato indagato dalle ricerche citate è quello che concerne le competenze disciplinari delle risorse umane coinvolte nel procedimento di adozione dei Piani di gestione dei siti UNESCO. In particolare, dall'indagine condotta *“ciò che è emerso è una prevalenza di figure di architetti, partecipanti alla stesura dei piani nell'85,0% dei casi, seguiti da conservatori e storici dell'arte (coinvolti nella redazione del 65,0% dei piani), economisti (52,5%), archeologi (45,0%), ingegneri (45,0%) e giuristi (27,5%), e via seguendo per altre tipologie di competenze presenti in misura minore”*<sup>204</sup>. Nonostante il Piano di gestione abbia una natura tale da richiedere per la sua corretta formazione il contributo di esperti in management, la medesima ricerca segnala anche come spesso il ruolo degli economisti sia piuttosto marginale: *“se si guarda alla competenza del soggetto responsabile del piano, emerge come nel 57,5% dei casi sia un architetto, contro il 3,75% degli economisti (dopo gli architetti le figure più rappresentate fra i*

---

<sup>202</sup> F. Badia, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafterjournal*, n.52, ottobre 2012.

<sup>203</sup> F. Badia, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafterjournal*, n.52, ottobre 2012.

<sup>204</sup> F. Badia, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafterjournal*, n.52, ottobre 2012.

*responsabili sono gli archeologi e gli storici dell'arte, ciascuno con il 7,5% dei casi)*<sup>205</sup>.

Per quanto riguarda l'Ufficio di Piano competente per l'elaborazione, sulla base delle indicazioni del MiBAC sappiamo che può “*essere costituito secondo le seguenti possibilità: all'interno di un Ente già esistente (ad es. Ente Promotore); in una nuova struttura composta ad hoc; affidando completamente all'esterno l'incarico di elaborare il Piano di Gestione; secondo una forma mista delle precedenti*”<sup>206</sup>. Orbene, un'indagine del 2015 ci dice che la maggior parte dei siti UNESCO italiani che hanno preso parte alla ricerca condotta “*hanno istituito o stanno per istituire un ufficio UNESCO. Tale ufficio ha in gran parte scelto per la gestione diretta (nonostante si menzioni nei questionari l'introduzione di nuovi modelli di gestione), con compromessi innovativi (come nel caso di Mantova) per ovviare alle difficoltà di intervento sui beni di non proprietà (o all'interno di aree gestite da altri enti territoriali)*”<sup>207</sup>.

Restringendo il campo di interesse, possiamo osservare che tra i 51 siti italiani iscritti nella *World Heritage List*, 7 sono costituiti da centri storici. Si tratta, precisamente, dei centri storici di Roma, Firenze, San Gimignano, Napoli, Siena, Pienza e Urbino.

Siena, Firenze, Urbino si sono dotate di una struttura amministrativa apposita, l'*Ufficio Centro Storico Patrimonio Mondiale UNESCO* ed hanno adottato un Piano di gestione del sito.

Napoli ha istituito presso gli uffici della Presidenza del Consiglio Comunale di Napoli una struttura amministrativa denominata *Osservatorio permanente per il Centro Storico di Napoli - Sito UNESCO* ed ha adottato un Piano di gestione del sito.

---

<sup>205</sup> F. Badia, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafterjournal*, n.52, ottobre 2012.

<sup>206</sup> *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*, pag. 4 e 5.

<sup>207</sup> Federculture, *Linee Guida per la Valorizzazione delle Città e Siti Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO*, 2015, in [www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf](http://www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf)

Anche il Comune di Pienza ha adottato un Piano di gestione per il suo centro storico sito UNESCO, per farlo però non è stata creata una struttura apposita, l'incarico è stato infatti svolto dall'Ufficio tecnico del Comune di Pienza.

Per quanto riguarda Roma, la città si è dotata di un Piano di gestione del sito Patrimonio Mondiale UNESCO Centro Storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella Città e San Paolo fuori le Mura. Della redazione e del coordinamento tecnico-amministrativo generale si è occupata ROMA CAPITALE Sovrintendenza Capitolina ai Beni Culturali U.O. Monumenti di Roma: Scavi, restauri – Siti UNESCO.

Inoltre, tra i siti italiani iscritti nella *World Heritage List* vi sono città, come ad esempio Verona, Vicenza, Venezia, Noto e Ferrara, che sono considerate Patrimoni Mondiale nel loro complesso, ma che ovviamente hanno al loro interno un centro storico urbanisticamente e culturalmente inteso.

Ai fini del presente lavoro, per meglio comprendere il contenuto concreto di un Piano di gestione applicato ad un centro storico, oltre che la molteplicità di problematiche e valori coinvolti, nei prossimi paragrafi esamineremo a titolo esemplificativo i Piani di gestione dei siti UNESCO di Firenze e Siena.

## **2) Il caso del Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze.**

Il Centro Storico di Firenze venne incluso nella Lista del Patrimonio Mondiale in occasione della VI sessione del Comitato del Patrimonio Mondiale, che si tenne a Parigi nella sede dell'UNESCO il 17 dicembre del 1982<sup>208</sup>.

In adempimento degli obblighi internazionali, il Comune di Firenze ha approvato il Piano di gestione 2016 del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze<sup>209</sup>. Il Piano di

---

<sup>208</sup> In ordine cronologico il Centro Storico di Firenze è il quarto sito italiano e il 174° sito nella Lista Patrimonio Mondiale.

<sup>209</sup> Un primo Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze era già stato approvato per il periodo 2006-2008. Il lavoro legato al secondo Piano di Gestione del Centro Storico di Firenze è iniziato a febbraio 2013 e si è concluso solo nel gennaio del 2016.

Gestione del Centro Storico di Firenze ha come scopo la gestione del sito UNESCO, al fine di mantenere nel tempo il suo eccezionale valore universale. Il piano in parola *“non vuole limitarsi ad essere un mero documento tecnico di analisi del territorio, ma si propone come strumento strategico ed operativo, in grado di coniugare le tante dimensioni territoriali interessate e di individuare obiettivi e concrete azioni per far fronte alle minacce che interferiscono con il mantenimento dell'OUV”*<sup>210</sup>.

Secondo la visione dei gestori del sito fiorentino, il Piano di Gestione deve consistere in *“una dichiarazione di principi e d'intenti che gli enti responsabili del sito si impegnano a perseguire al fine di garantire l'identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale situato nel loro territorio. Così facendo, il Piano di Gestione diventa un'azione, un processo ed un modello da mettere in campo per la gestione del Centro Storico di Firenze. Inoltre, essendo Firenze un patrimonio che custodisce un valore sia tangibile che intangibile, il Piano di Gestione rappresenta uno strumento utile non solo per la conservazione e la tutela, ma anche per la valorizzazione dell'intero patrimonio culturale nella sua complessità. Deve quindi essere uno strumento dinamico, di rete, ad ampio raggio, cui afferiscono, in un approccio olistico, diverse tematiche quali la gestione del territorio e del turismo, l'organizzazione della mobilità e del commercio e qualsiasi aspetto della vita culturale e sociale della città”*<sup>211</sup>.

Con i suoi musei, le chiese, i palazzi e i vari beni di inestimabile valore, il Centro Storico di Firenze rappresenta una realizzazione sociale ed urbana unica, frutto di un processo creativo e culturale che si dipana nell'arco di svariati secoli. Firenze è dotata di un carattere unico, sia storico che estetico. In questo luogo è nato e si è sviluppato il concetto di Rinascimento; inoltre, la forte tradizione architettonica e nelle arti monumentali ha consentito a questa città di esercitare un'influenza predominante sullo sviluppo di questi settori in Italia e in Europa.

L'ambito territoriale iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale, c.d. Core Zone, è il Centro Storico di Firenze, identificato con l'area inclusa entro il circuito dei viali

---

<sup>210</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 58.

<sup>211</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 58-59.

corrispondente all'antica cerchia delle mura<sup>212</sup>. La Core Zone si estende per 505 ettari e coinvolge elementi del territorio che sono di differente proprietà: pubblica, privata e religiosa.

Il Comitato del Patrimonio Mondiale in data 6 luglio 2015<sup>213</sup> ha approvato l'area della Buffer Zone per il Centro Storico di Firenze. Tale zona copre un'area di 10,480 ettari, comprendendo i versanti collinari presenti attorno alla città di Firenze, a nord, sud e est e la pianura a nord-ovest. Per comprendere le difficoltà generate dalla necessità di collaborazione e coordinamento di molteplici strutture amministrative, è giusto precisare che l'area coinvolge parte dei territori di quattro municipalità: il Comune di Firenze, il Comune di Sesto Fiorentino, Il Comune di Fiesole e il Comune di Bagno a Ripoli<sup>214</sup>.

L'istituzione della Buffer Zone e con la creazione di uno strumento operativo per la sua gestione, persegue lo scopo di promuovere uno sviluppo sostenibile del Centro Storico di Firenze, e salvaguardare lo skyline urbano, controllando le trasformazioni che possono avere un impatto sul Centro Storico ed il suo valore.

Il Centro Storico si distingue rispetto al resto del territorio urbano di Firenze per la specificità della tipologia di residenti che sono composti da più stranieri, meno anziani e pensionati, più singoli o coppie sole. Ciò che emerge è che le condizioni di vivibilità del Centro Storico sono poco attrattive per nuclei familiari con figli e per persone anziane, insomma per quelle categorie di soggetti che necessitano di alloggi accessibili e di servizi di prossimità. A questi aspetti problematici si deve poi aggiungere la problematica convivenza fra la popolazione residente ed i visitatori (turisti o city users), che di notte e di giorno fruiscono di ristoranti, pub, bar, luoghi di

---

<sup>212</sup> La localizzazione del sito nel suo punto centrale è espressa dalle seguenti coordinate geografiche: LATITUDINE N43 46 23.016 LONGITUDINE E11 15 21.996. Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 27.

<sup>213</sup> La Buffer Zone è stata approvata con Decisione 39 COM 8B.44, in occasione della 39° sessione avvenuta a Bonn.

<sup>214</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 27.

ritrovo del Centro Storico in modi spesso incompatibile con le esigenze dei residenti<sup>215</sup>.

Dopo aver compiuto un'accurata analisi socio economica delle condizioni del Sito, nel Piano di Gestione 2016 si è proceduto con la redazione di un'articolata analisi SWOT:

- a) I punti di forza<sup>216</sup> (*Strenghts*) sono costituiti innanzitutto dall'immagine di Firenze come “città d'arte” e come “culla del Rinascimento”, agevolata dalla concentrazione di un ricco e pregevole patrimonio storico ed artistico, ma anche scientifico e naturalistico, in uno spazio circoscritto e ben delimitato come quello del Centro Storico. Vi sono poi produzioni artigianali di alto livello qualitativo che vanno dalla lavorazione del cuoio e della pelle, alla ceramica e ai tessuti. Inoltre, è presente una forte tradizione culinaria, basata anche sullo *street food*. Il territorio si distingue poi per una proficua attività di pianificazione strategica, per una ricca programmazione culturale e per una radicata e diffusa rete di volontariato. Ultimo punto di forza è l'alta formazione nell'ambito della conservazione e della manutenzione e la conseguente presenza di tecnici specializzati nel restauro e nella conservazione dei beni culturali.
- b) I punti di debolezza<sup>217</sup> (*Weakness*) sono legati ad una sempre più difficoltosa mobilità urbana, nonché all'arredo e alla segnaletica. Inoltre, il comune deve affrontare il problema della movida notturna del Centro Storico, che sta incrementando la tendenza all'abbandono delle abitazioni da parte dei residenti. Rileva negativamente anche la saturazione del suolo pubblico da parte di attività di servizio di somministrazione e da commercio ambulante.
- c) L'ambito delle opportunità<sup>218</sup> (*Opportunities*) riguarda il potenziamento dei servizi per il turismo, la tutelare e la valorizzazione del commercio e

---

<sup>215</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 36

<sup>216</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 41 e 42.

<sup>217</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 43.

<sup>218</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 44 e 46.



dell'artigianato locale, il potenziamento della filiera “made in Florence” e l’istituzione dell’Albo per gli Esercizi Storici Fiorentini, oltre al perseguimento di politiche di contrasto all’inquinamento e di supporto al miglioramento della vivibilità della città.

- d) Le minacce<sup>219</sup> (*Threats*) individuate sono costituite dalla crescente pressione turistica, dal processo di *gentrification* del Centro Storico, dall’inquinamento acustico ed atmosferico, dal verificarsi di alluvioni e dal pericolo di esondazione dell’Arno, infine dall’abbandono del Centro Storico da parte delle attività commerciali e artigianali di qualità.

Nel documento in commento è presente anche il Piano strategico integrato del sito UNESCO composto dalle articolazioni del Piano di Azione<sup>220</sup> che individua le strategie operative da mettere in campo ed i progetti da realizzare per sostenere sia la conservazione dell’integrità ed autenticità del sito, sia lo sviluppo del Centro Storico. Le macro-aree rispetto alle quali si suddividono le iniziative progettuali individuate sono:

- a) gestione del sistema turistico;
- b) conservazione e conoscenza del patrimonio monumentale;
- c) sistema della mobilità urbana;
- d) il fiume Arno ed i cambiamenti climatici;
- e) vivibilità, commercio e residenza nel Centro Storico.

Infine, per quanto riguarda il sistema di monitoraggio, il Piano prevede una prima fase di verifica del progetto ex ante che si concentra sulla verifica di coerenza del progetto sia rispetto alla *Mission* dell’Ufficio UNESCO Centro Storico di Firenze, sia rispetto al mantenimento dell’*Outstanding Universal Value*; vi è poi una seconda fase di monitoraggio in itinere in cui all’Ufficio UNESCO del Comune di Firenze è assegnato il compito di monitorare costantemente il Piano di Azione, articolando l’attività su due differenti livelli: a) verifica dello stato di avanzamento dei progetti

---

<sup>219</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 47-48.

<sup>220</sup> Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Firenze, pag. 81 e ss.

attraverso incontri periodici con i soggetti promotori; b) monitoraggio dei progetti selezionati attraverso il reperimento dei dati e l'utilizzo degli indicatori.

### **3) Il caso del Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Siena.**

Il Centro Storico di Siena venne incluso nella Lista del Patrimonio Mondiale nel 1995 al numero 717bis.

In adempimento degli obblighi internazionali, il Comune di Siena ha approvato il Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena<sup>221</sup> che *“si fondano su principi di tutela in senso dinamico ed evolutivo, avendo cura di tutelare la complessità del centro storico senese. Il Sito Unesco di Siena è una città vitale e dinamica e le strategie introdotte dal Piano di Gestione si fondano su principi flessibili di tutela, che mirano a tutelare in maniera integrata l’assetto sociale, politico, economico ed urbanistico della città e non solo l’aspetto fisico dell’edificato o i reperti della tradizione, che diventerebbero solo delle rappresentazioni vuote”*<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> Un primo Piano di gestione del Sito UNESCO Centro Storico di Siena era già stato approvato per il periodo 2011-2014.

<sup>222</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 5. Inoltre, *“per dare concretezza e forza ai contenuti del Piano di Gestione ma, più in generale, per dare continuità ad un effettivo governo del sito attento ai problemi della tutela e della valorizzazione, è necessario stabilire un raccordo tra i contenuti “statutari” del Piano e quello dei piani e progetti settoriali dell’Amministrazione comunale e degli altri soggetti istituzionali che operano sul territorio del Sito. Viceversa, sarà importante nelle successive fasi di gestione e monitoraggio del Piano di Gestione, che le varie programmazioni accolgano priorità ed obiettivi contenuti nel Piano medesimo, per l’intero periodo di riferimento. Tale impostazione, ampiamente condivisa nelle fasi partecipative a monte della costruzione del Piano, ha comportato necessariamente una delimitazione del campo di efficacia dello stesso, nella consapevolezza che il valore sancito e tutelato dall’Unesco, non è l’unico rilevante per la vita della città e per i cittadini”*, (Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 79), (...) *“La costruzione del Piano è un processo che ha impegnato l’intera Amministrazione in un lavoro di forte condivisione delle problematiche, delle minacce e, al contempo, dei punti di forza e delle opportunità del Centro Storico di Siena e fa parte essa stessa delle attività a supporto della tutela del sito. Il Piano non risulta quindi la semplice elaborazione di un documento prodotto dell’azione, ma un percorso di apprendimento collettivo,*

Nel Piano senese emerge la consapevolezza che *“la sensibilità ai problemi della conservazione si sia gradualmente estesa da una concezione di protezione puntuale ad una più ampia considerazione dell’ambiente urbano, per giungere al principio della protezione globale e della conservazione integrata. Il paesaggio storico urbano, inteso come bene comune, rappresenta il campo di indagine e di sperimentazione per un modello innovativo e intelligente di sviluppo locale, basato su tre principali forme di economia: l’economia della conoscenza, l’economia della conservazione del patrimonio culturale e l’economia civile”*<sup>223</sup>.

L’ambito territoriale iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale, c.d. Core Zone, è il Centro storico di Siena identificato il territorio delimitato all’interno della cinta muraria. La Core Zone si estende per una superficie complessiva di circa 170 ettari, distribuiti su tre crinali (c.d. Terzi della città), che hanno il loro fulcro in Piazza del Campo, a formare una simbolica *“Y”*<sup>224</sup>.

Il centro storico senese, salvo sporadici interventi, rimaste sostanzialmente invariato nei secoli nelle sue caratteristiche strutturali, l’amministrazione infatti ha attuato una politica volta a privilegiare forme insediative di crinale. Infatti, fin dal Piano Regolatore del 1956 venne stabilito il principio della protezione assoluta delle valli verdi comprese dentro le mura evitando così nuove edificazioni nel centro storico, il principio venne successivamente ribadito da tutti gli strumenti urbanistici intervenuti, fino al Piano Regolatore degli anni ’90, il Piano Strutturale del 2007 ed il nuovo Regolamento Urbanistico del 2011.

Un ulteriore elemento che ha contribuito alla tutela del patrimonio architettonico ed artistico di questo sito UNESCO è rappresentato dalla chiusura della città al traffico, iniziata nel 1965 con la Piazza del Campo e poi estesa all’intero centro storico. Siena è stata, infatti, la prima città italiana a istituire nel suo nucleo abitativo

---

*di esplicitazione delle priorità, nonché un concreto e positivo tentativo di dare razionalità alle decisioni pubbliche”*, Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 88.

<sup>223</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 5.

<sup>224</sup> *“La struttura urbana della città, fortemente connotata da questa conformazione morfologica collinare, si caratterizza per il secolare equilibrio tra edificato e spazi verdi entro le mura e tra questo insieme e la campagna circostante”*, Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 21.

originario, negli anni sessanta e in pieno *boom* economico, una zona a traffico limitato; va, inoltre, sottolineata la rigidità dei piani regolatori approvati negli ultimi cinquanta anni, che hanno tutelato in maniera inflessibile l'architettura e il paesaggio urbano.

Tutti questi accorgimenti non sarebbero stati possibili senza l'aiuto di risorse pubbliche aggiuntive che hanno permesso il perseguimento di interventi e decisioni mirati alla salvaguardia del patrimonio storico, artistico e architettonico, la cui tutela non poteva essere sostenuta soltanto dall'amministrazione comunale o dai privati residenti. Il 3 gennaio del 1963 venne approvata la legge speciale per Siena, uno strumento normativo che verrà rifinanziato nel corso degli anni. Se si escludono, infatti, i primi anni novanta dello scorso secolo, la legge speciale è stata finanziata sostanzialmente dal 1963 al 2003<sup>225</sup>. La legge speciale per Siena ha consentito nuove possibilità per il risanamento e la salvaguardia del centro storico, impegnando i vari soggetti istituzionali e sociali a collaborare su un problema non solo di vitale importanza per la città stessa, ma indubbiamente di rilievo nazionale e internazionale, per il carattere esemplare che ha avuto il successo degli interventi realizzati, mirati ad evitare il degrado e la devitalizzazione, o la modificazione brutale che colpisce i centri

---

<sup>225</sup> “Se ne illustrano di seguito i diversi passaggi: 1) Con la legge 9 marzo 1976, n. 75, recante proroga della legge 3 gennaio 1963, n. 3, concernente la tutela del carattere monumentale e artistico della città di Siena, è stata autorizzata la spesa complessiva di 4 miliardi di lire, da ripartire in 10 esercizi, decorrenti dall'esercizio finanziario 1975 (articolo 9). 2) Con la legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria 1985), fu previsto un aumento dell'autorizzazione di spesa di 2,5 miliardi di lire da ripartire in ragione di 600 milioni di lire per l'anno 1985 e un miliardo di lire per gli anni 1986 e 1987. 3) Con la legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), è stata prevista un'autorizzazione di spesa di 10 miliardi di lire da ripartire in ragione di 3 miliardi per gli anni 1988 e 1989 e di 4 miliardi per l'anno 1990. 4) Con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante correttivi di finanza pubblica, venne autorizzata la spesa di 20 miliardi di lire per il finanziamento del programma nell'anno 1994. 5) Con la legge 23 dicembre 1994, n. 725 (legge finanziaria 1995), e con la legge 28 dicembre 1995, n. 556 (legge finanziaria 1996), è stata autorizzata, per gli anni 1995 e 1996, la spesa di 2 miliardi di lire. 6) Con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, è stata prevista una autorizzazione di spesa pari a 4 miliardi di lire per l'anno 1997. 7) Con la legge 15 dicembre 1998, n. 444, le competenze previste dalla legge speciale per Siena sono state trasferite dal Ministero dei lavori pubblici al Ministero per i beni culturali e ambientali ed è stata prevista un'autorizzazione di spesa di 4 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1998, 1999 e 2000. 8) Con la legge 23 febbraio 2001, n. 29, recante nuove disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali, fu autorizzata, per il rifinanziamento di interventi per la città di Siena, una spesa di 4 miliardi di lire per ciascuno degli anni 2001, 2002, 2003”, dal preambolo della Proposta di Legge d'iniziativa dei deputati CECCUZZI, CENNI, DE PASQUALE, FLUVI, GATTI, REALACCI, RIGONI, Disposizioni per la prosecuzione degli interventi per la salvaguardia del carattere storico, monumentale e artistico della città di Siena e norme in favore delle Contrade storiche di Siena, Presentata il 29 aprile 2008.

storici di alcune città italiane. La legge in parola infatti ha favorito interventi di tutela del patrimonio architettonico sia pubblico che privato<sup>226</sup>.

Al fine di garantire un livello di protezione aggiuntiva ai beni riconosciuti patrimonio mondiale dell'umanità è stata anche istituita l'area della c.d. Buffer Zone per il sito Unesco Centro Storico di Siena. Tale zona coincide con la quasi totalità del territorio comunale, già assoggetta a vincolo paesaggistico<sup>227</sup>.

Con Piano di gestione 2015-2018 il Comune di Siena ha proceduto ad informare sullo stato dei beni culturali, identificare i problemi da risolvere per la conservazione e valorizzazione e selezionare le modalità per attuare un sistema di azioni, una politica di sviluppo locale sostenibile di cui valuta, con sistematicità, i risultati. Nelle intenzioni<sup>228</sup> dei promotori senesi il Piano non deve essere “*uno strumento*

---

<sup>226</sup> “La Legge Speciale per Siena inoltre, una delle prime promulgate in Italia, a dimostrazione dei caratteri speciali riconosciuti alla città, ha rappresentato un ulteriore fonte di finanziamento rivolta alla conservazione del patrimonio storico architettonico del centro storico; nel tempo il Parlamento ha provveduto a disciplinare e stimolare l'intervento di salvaguardia e recupero di altri centri storici, dove particolari evenienze suggerivano l'opportunità di provvedimenti straordinari. Già con la prima delle leggi speciali per Siena (n. 3/1963) vennero individuati gli aspetti che, nella specifica realtà dei centri storici italiani, sono di seguito divenuti centrali nel dibattito politico-culturale: da un lato, il degrado fisico, che si manifesta con il decadimento delle strutture storiche originarie, con le manomissioni edilizie, ambientali ed urbanistiche derivanti dall'immissione di funzioni incompatibili; dall'altro, la radicale trasformazione della composizione sociale e delle funzioni presenti nel centro storico, che si manifesta con l'esodo della popolazione e la sostituzione di funzioni terziarie a quelle residenziali. Le Leggi Speciali per Siena, ossia la citata n. 3/1963 e la successiva n. 75/1976, hanno impedito che si producessero questi fenomeni ed hanno permesso una precoce coscienza dei pericoli che potevano profilarsi per la realtà del centro. L'ultima delle tre Leggi Speciali, la n. 444/1998, ha trasferito le competenze dal Ministero dei Lavori Pubblici all'attuale Ministero per i Beni Culturali; con la Legge finanziaria n. 662 del 23.12.1996 fu prevista un'autorizzazione di spesa pari a 4 miliardi di lire per l'anno 1997 e, successivamente, con la Legge n. 444/98 una spesa di 4 miliardi di lire per ognuna delle tre annualità 1998, 1999 e 2000. Con la Legge 23.02.2001, n. 29 “Nuove disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali”, fu autorizzata, per il rifinanziamento di interventi per la città di Siena, una spesa di 4 miliardi di lire, per ciascuno degli anni 2001, 2002, 2003, ai sensi dell'art. 2 della Legge 15 dicembre 1998, n. 444. Negli anni la città di Siena ha potuto e saputo programmare una pluralità di interventi che hanno consentito di restaurare e risanare: monumenti pubblici, monumenti privati ed immobili delle Contrade oltre a porzioni dei quartieri cittadini. Gli interventi attuati hanno riguardato edifici ubicati del centro storico di Siena, permettendo, per le peculiari caratteristiche, per la sua identità culturale e per l'immagine caratterizzante, la conservazione e la diffusione di conoscenza di uno degli esemplari di maggiore importanza storico-artistica-urbanistica; ricchezza che attrae turismo nazionale ed internazionale, costituendo un prezioso patrimonio ed una ricchezza per la città”, Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena pag. 30-31.

<sup>227</sup> Per tutti i dettagli, pag. 24 del Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena.

<sup>228</sup> L'ideologia che informa il Piano di gestione senese, inoltre, emerge chiaramente da queste parole: “Naturalmente è ormai acquisizione comune che la tutela di questo genere di patrimoni vada pensata in senso dinamico o “evolutivo”. Non possiamo rappresentare la questione della tutela esclusivamente come

*centralizzato di progettazione sociale, ma piuttosto un insieme flessibile di regole operative, di procedure e di idee progettuali, che coinvolgono una pluralità di soggetti, in grado di evolvere e di recepire aggiornamenti e modificazioni con il cambiare delle circostanze e l'evoluzione dell'ambiente al quale si rivolge*<sup>229</sup>.

Il Piano di Gestione del Sito Unesco Centro Storico di Siena è così strutturato<sup>230</sup>:

- una parte di carattere analitico mirata ad approfondire alcuni aspetti critici della vita del sito;
- una parte strategica mirata ad esplicitare le scelte e i criteri generali del piano;
- un piano d'azione con i contenuti progettuali e le azioni messe in campo;
- una parte tecnica con gli indicatori e le variabili oggetto di misurazione.

È importante dare conto del fatto che il Piano di Gestione scaturisce da un articolato programma di attività basato su incontri con i referenti comunali, riunioni di approfondimento con i portatori di interessi sia pubblici che privati e confronti intermedi con il Comitato di Pilotaggio. Dunque partecipazione e collaborazione hanno giocato un ruolo determinante nella realizzazione del Piano senese<sup>231</sup>.

Dopo aver compiuto un'accurata analisi socio economica delle condizioni del Sito, il Piano di Gestione 2015-2018 in commento, procede ad un'analisi SWOT<sup>232</sup> suddivisa in tre articolazioni principali: 1) Cultura - Patrimonio Artistico – Turismo; 2) Ambiente - Territorio – Mobilità; 3) Economia - Società – Istituzioni.

---

*il problema di proteggere il patrimonio dagli agenti di minaccia e reperire le risorse per farlo. Si deve invece partire da questo concetto per allargare la rappresentazione del problema nella direzione di un'analisi delle cause di queste minacce, della loro origine e valutarne gli sviluppi; lo stesso discorso vale per la capacità di far fronte a tali minacce. E' chiaro che la questione non può prescindere dalla considerazione che il sito è un organismo vivo oggi e che quindi è luogo di sviluppo, di mutamenti ed è in continua evoluzione", Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 13 e 14.*

<sup>229</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 6.

<sup>230</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 6.

<sup>231</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. 91.

<sup>232</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. da 85 a 88.

Per quanto riguarda i profili di Cultura - Patrimonio Artistico – Turismo, l'analisi SWOT ha rivelato che:

- a) I punti di forza (*Strengths*) sono costituiti da: una forte identità culturale (legata alla città ed alla cultura delle Contrade e del Palio); patrimonio storico-artistico di eccellenza; alto valore paesaggistico; importanti flussi turistici; città d'arte; rete di offerta qualificata e diversificata di strutture ricettive, pubblici servizi, attività commerciali; attività culturali (convegni, mostre ecc.); rara ed eccezionale concentrazione di istituzioni culturali (università, accademie, fondazioni, istituti, associazioni); presenza delle contrade e ruolo del Palio nella vita cittadina; forte e connaturata consapevolezza nei cittadini nella conoscenza della città; presenza Norme di tutela del centro storico; buona qualificazione degli addetti al turismo; presenza Università pubbliche, estere e ospedale universitario.
- b) I punti di debolezza (*Weakness*) sono legati a tempi brevi di permanenza turistica; inquinamento del patrimonio culturale (monumenti, fontane, arredi urbani) derivante dalla forte presenza di Colombi (eccessivo accumulo guano); interferenze tra le attività di manutenzione della pavimentazione del centro con i flussi turistici ed i residenti; incapacità di comunicare e valorizzare adeguatamente il patrimonio storico-artistico (difficoltà a comunicare al di fuori di Siena le iniziative e attività culturali); mancanza di sinergia e coordinamento tra le diverse attività (culturali, artistiche, enogastronomiche, produttive); forte oscillazione fra i flussi in alta e bassa stagione con forti ripercussioni sulla stabilità e la qualità dei lavori turistici; mancanza di una rete di offerta integrata che i turisti percepiscano facilmente, sia a livello cittadino che provinciale; scarsità proposte turistiche destinate a giovani ed anziani; orari rigidi e limitati utilizzati dai gestori dei servizi di somministrazione, nonostante la flessibile organizzazione del Regolamento comunale.
- c) L'ambito delle opportunità (*Opportunities*) riguarda il riconoscimento UNESCO e Piano Gestione Unesco, oltre che l'importanza crescente della varietà culturale a livello mondiale; Politiche Regionali in materia di turismo sostenibile; coordinamento interventi sul Centro Storico; turismo

come mercato di esportazione delle produzioni locali artigianali ed agroalimentari (filiera corta); turismo come rivitalizzazione delle attività commerciali e produttive localizzate nelle aree periferiche del centro storico; Via Francigena.

- d) Le minacce (*Threats*) individuate sono costituite dalla possibilità di fenomeni degenerativi (turismo di massa e sostituzione negozi di vicinato con negozi per turisti - spiazzamento); impatto della crisi sulla qualità e quantità dei flussi turistici; rischio di museificazione del patrimonio culturale; rischio di scomparsa delle attività artigianali e commerciali storiche; progressivo incremento delle opere di manutenzione necessarie nel Centro Storico, sia per patrimonio pubblico che privato; progressiva carenza di risorse per le opere di conservazione del centro storico; occupazioni temporanee del suolo pubblico per attività somministrazione cibo e bevande, spesso in contrasto con contesto architettonico e sicurezza.

Per quanto riguarda i profili di Ambiente - Territorio – Mobilità, l'analisi SWOT ha messo in luce che:

- a) I punti di forza (*Strengths*) sono costituiti da buoni indicatori ambientali; assenza di industrie inquinanti; bassa densità abitativa; istituzione ZTL fin dagli anni '60 ed ARU-, presenza diffusa di aree pedonali interdette al traffico veicolare.
- b) I punti di debolezza (*Weakness*) sono legati alla mobilità difficoltosa (accesso/sosta) per i residenti nel centro storico; necessità di una maggiore regolamentazione per la sosta dei motorini ed aree pedonali e carenza di stalli sosta; carenza parcheggi per i residenti all'interno del Centro storico; gestione della raccolta rifiuti; costi elevati della manutenzione del patrimonio storico e artistico.
- c) L'ambito delle opportunità (*Opportunities*) riguarda l'organizzazione della mobilità, nuovi parcheggi e segnaletica stradale.
- d) Le minacce (*Threats*) individuate sono costituite dalla sosta difficoltosa per i residenti del centro storico; congestione del traffico relativo a trasporto merci; presenza animali randagi in ambito urbano (cani e gatti); necessità di garantire maggiore collaborazione/coordination tra



istituzioni ed Enti per interventi sul sottosuolo ed in facciata nel centro storico.

Infine, per quanto riguarda i profili di Economia - Società – Istituzioni, dall'analisi SWOT è emerso che:

- a) I punti di forza (*Strengths*) sono costituiti da: elevati livelli di benessere; Positivo apporto generato dal settore turistico; presenza Terziario avanzato e sistema bancario; modello politico-istituzionale; elevata qualità della vita dei residenti, tra le più alte in Italia, città sicura; tessuto economico artigianale/commerciale (assenza attività industriali o ex-produttive nel centro); artigianato di qualità (produzioni storiche) e botteghe storiche; tradizione enogastronomica di qualità e importanza prodotti tipici; contrasto attività commerciali abusive grazie ad un efficiente sistema di regolamentazione e vigilanza
- b) I punti di debolezza (*Weakness*) sono legati alle difficoltà di coordinamento nella comunicazione del sito e nella scarsa diversificazione della base produttiva.
- c) L'ambito delle opportunità (*Opportunities*) riguarda l'organizzazione commercio nel Centro Storico (Centro Commerciale naturale); il coordinamento tra le istituzioni per la programmazione delle attività culturali (grandi eventi); opportunità offerte dalle reti di città, legate all'immagine per progetti di investimento innovativi (green economy).
- d) Le minacce (*Threats*) individuate sono costituite dallo spopolamento residenti; eccessivo peso della rendita; crisi economica; spiazzamento commerciale; alterazione e banalizzazione delle produzioni tradizionali destinate ai turisti (proliferazione attività commerciali improprie).

Nel documento in commento è presente anche il Piano strategico integrato del sito UNESCO composto dalle articolazioni del Piano di Azione<sup>233</sup> che individua le strategie operative da mettere in campo ed i progetti da realizzare per sostenere sia la conservazione dell'integrità ed autenticità del sito, sia lo sviluppo del Centro Storico.

---

<sup>233</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. da 94 a 112.

Nei piani di Azione, a partire dalle strategie definite, vengono esplicitate le azioni operative (progetti) per il conseguimento degli obiettivi stabiliti. In particolare, per ogni azione, nell'ambito di ogni piano vengono definiti i contenuti (cosa); i soggetti prioritariamente responsabili e quelli coinvolti direttamente o indirettamente (chi); le risorse necessarie (come); la programmazione e la tempistica relativa (quando); le ricadute attese (perché)<sup>234</sup>. Il modello di Siena risulta articolato in cinque Piani di Azione settoriali:

- 1) Piano di azione per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio.
- 2) Piano di azione per la sicurezza dell'ambiente urbano.
- 3) Piano di azione per la ricerca e la conoscenza.
- 4) Piano di azione per la valorizzazione culturale (turismo).
- 5) Piano di azione per la mobilità.

Per quanto riguarda, infine, la verifica, l'aggiornamento e il monitoraggio del Piano di gestione senese è prevista l'adozione di un sistema di controllo che si basa sull'utilizzo di un insieme di indicatori delle caratteristiche del sistema (rappresentativi dei valori quali-quantitativi da raggiungere), elaborati in base agli obiettivi strategici individuati in fase di programmazione. Il monitoraggio del Piano di Gestione verrà svolto dall'Ufficio Centro Storico e si articolerà in due livelli di controllo: a) verifica dello stato di avanzamento dei progetti di intervento selezionati ed eventuale raggiungimento degli obiettivi (Le azioni saranno monitorate tramite controllo semestrale degli indicatori); b) verifica dell'efficacia del Piano e rilevazione dell'impatto sul territorio con verifica ed aggiornamento annuale.

#### **4) Punti di forza e di debolezza dei Piani di Gestione “all’italiana”.**

Analizzando i dati sull'avanzamento dell'elaborazione e adozione dei Piani di gestione per i siti UNESCO italiani e i loro contenuti, di quelli dedicati ai centri storici

---

<sup>234</sup> Piano di gestione 2015-2018 del Sito UNESCO Centro Storico di Siena, pag. da 95.

in particolare, possiamo svolgere qualche considerazione sui punti di forza e di debolezze delle strategie di gestione adottate dai soggetti responsabili dei Siti italiani.

Innanzitutto, c'è un problema di risorse e di know-how, infatti un'efficace stesura dei piani richiede non solo una radicata e capillare conoscenza dei beni e del territorio a cui si riferisce il sito UNESCO, ma necessità di competenze multidisciplinari e dunque di risorse umane (conoscenza non solo delle tecniche conservative, ma anche delle pratiche gestionali) e finanziarie che possono mancare all'interno dei soggetti responsabili dell'amministrazione del Sito.

I siti italiani si caratterizzano per un elevato tasso di complessità: per l'eterogeneità degli interessi meritevoli di tutela che vengono coinvolti e che vanno bilanciati tra loro, per la pluralità di strutture amministrative e di Enti (ad esempio Regioni, Province, Comuni e Soprintendenze) che devono essere coinvolti in tutte le fasi che conducono all'adozione del piano, per la molteplicità di portatori di interessi che possono contribuire alla tutela e allo sviluppo del sito. Con riferimento soprattutto a quest'ultimi è emerso che le amministrazioni promotrici dei Piani facciano fatica ad individuare gli stakeholder e che, partner strategici come le università, istituti di ricerca, i soggetti operanti nel settore no-profit, fondazioni e privati sono poco coinvolti<sup>235</sup>.

Per facilitare i processi di valorizzazione dei singoli siti sembra che ci sia bisogno di implementare politiche di coordinamento, collaborazione e partecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi, direttamente o indirettamente, coinvolti nella valorizzazione e tutela dei siti UNESCO tramite l'adozione di strategie manageriali.

L'adozione di un approccio integrato tipica dei Piani di gestione, rappresenta un punto di forza poiché consente di ottenere uno strumento gestionale sempre più flessibile ed olistico, che coniuga le tante dimensioni territoriali interessate.

Inoltre, i Piani di gestione possono essere uno strumento sempre più strategico ed operativo, che individua azioni concrete per far fronte alle criticità identificate nel "Rapporto Periodico". Il Piano è un insieme flessibile di regole operative, di

---

<sup>235</sup> Dato tratto da Federculture, *Linee Guida per la Valorizzazione delle Città e Siti Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO*, 2015, in [www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf](http://www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf)

procedure e di idee progettuali che coinvolgono una pluralità di soggetti e che sono in grado di evolvere, recependo aggiornamenti e modifiche con il mutare delle circostanze, secondo l'evoluzione dell'ambiente al quale si rivolge. Quando ben realizzati, sono anche strumenti dinamici e di rete, che coinvolge attori sia pubblici che privati e che prevedono processi di partecipazione della comunità locale.

È importante sottolineare anche che questi piani consentono di applicare a beni culturali e paesaggistici strategie di valorizzazione e conservazione di tipo manageriale. Nei Piani di gestione, infatti, gli apporti di architetti e storici dell'arte (che caratterizzano in modo preponderante altri strumenti urbanistici) sono comunque presenti, ma vengono integrati con altre conoscenze. Questo approccio consente di porre beni culturali e paesaggistici in un rapporto nuovo con il territorio e l'economia in cui sono collocati.

Infine, da un lato, è vero che la natura giuridica di questi piani che, a livello interno, rilevano come strumenti strategici di coordinamento degli strumenti di pianificazione e programmazione per gestire le risorse di carattere storico, culturale e ambientale, ed in grado di orientare le scelte della pianificazione urbanistica ed economica attraverso la conoscenza, la conservazione e la valorizzazione. D'altronde, però, non possiamo trascurare il fatto che con il Piano di Gestione viene concretizzato un impegno a tutelare attivamente il Sito ed a garantirne la conservazione e la valorizzazione, e che tale impegno è rivolto nei confronti della comunità locale, dell'Unesco e dell'umanità intera.

#### **5) Ampliamenti di tutela: il Piano di gestione dei siti UNESCO come punto di partenza per un nuovo modello di gestione dei centri storici beni comuni.**

Nell'ambito del presente lavoro abbiamo visto come l'iscrizione di un sito nella *World Heritage List* non sancisce solo il riconoscimento della sua importanza, ma costituisce una chiara responsabilità nei confronti di un patrimonio che non è più da considerare appartenente alla mera realtà locale e nazionale, il cui esorbitante valore travalica il contesto territoriale e diviene mondiale. Inoltre, l'inserimento nella *World*

*Heritage List* porta ad assumere precisi impegni non solo nei confronti dell'intera umanità del tempo presente, ma anche delle generazioni future.

Oltre al prestigio e ad ulteriori responsabilità, l'iscrizione porta con sé anche delle opportunità. I soggetti responsabili del sito, infatti, devono superare i classici modelli di programmazione urbanistica e adottare nuovi schemi di gestione dei beni, basati su azioni integrate di tutela, conservazione e valorizzazione culturale ed economica; nel fare ciò dovranno inoltre garantire un corretto rapporto partecipativo di tutti i portatori di interessi, attuando i principi costituzionali di sussidiarietà, di leale collaborazione, di differenziazione e di adeguatezza.

Anche la dimensione della tutela assume connotati peculiari, gli sforzi di valorizzazione e conservazione fatti a livello dei siti configurano in realtà la cura locale di interessi globali, per di più anche la comunità internazionale nel suo insieme è tenuta a partecipare alla salvaguardia di beni e luoghi che hanno un eccezionale valore mondiale.

Provando a guardare il fenomeno della gestione dei siti UNESCO da un'altra prospettiva possiamo anche dire che, a fronte del riconoscimento dell'eccezionale valore di un bene che rischia di andare perduto se non tutelato adeguatamente, la dimensione territoriale e quella proprietaria passano in secondo piano e viene adottato un modello di gestione integrato del bene stesso.

Considerazioni analoghe possono essere svolte per i beni comuni. Parte della Dottrina<sup>236</sup>, con riferimento allo statuto giuridico della categoria dei beni comuni, giunge a configurarli quale possibile *tertium genus* rispetto ai beni pubblici e privati, oltre a proporre una modifica del regime della demanialità e della patrimonialità attraverso l'introduzione di una nuova classificazione dei beni pubblici. Personalmente ritengo che la creazione di un terzo tipo di proprietà non sia necessaria

---

<sup>236</sup> La questione è spiegata molto bene da T. Bonetti, *I beni comuni nell'ordinamento italiano tra "mito" e "realtà"*, in Aedon, n.1, 2013. È importante fare riferimento anche ai lavori della Commissione ministeriale presieduta da Stefano Rodotà, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici; il testo del progetto del disegno di legge delega e la relativa relazione di accompagnamento sono reperibili in *Pol. dir.*, 2008 oppure in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Ulteriori approfondimenti sono contenuti in U. Mattei, *Beni Comuni. Un manifesto*, Collana Economica Laterza, 2012.

e che ci si possa limitare a valorizzare il profilo della gestione di questi beni; infatti, uno dei maggior corollari<sup>237</sup> della teoria dei Commons predica che l'assetto proprietario (pubblico o privato che sia) è secondario, si tratta a ben guardare di un problema di gestione del bene, di amministrazione.

In altre parole possiamo pensare i *Commons* come beni dal valore straordinario, che rischiano di andare perduti se non tutelati opportunamente, beni rispetto ai quali i tradizionali schemi di tutela presenti nell'ordinamento si rivelano inadeguati e che necessitano, quindi, di essere gestiti adottando nuovi schemi di tutela rafforzata.

I siti UNESCO sono beni dall'eccezionale valore universale che, sulla base di una precisa scelta nazionale e internazionale, vengono gestiti con strategie integrate che trascendono la proprietà dei beni coinvolti. Inoltre, i Piani di gestione dei siti UNESCO - prescindendo dalla loro natura giuridica - hanno il grande vantaggio di migliorare il coordinamento, il dialogo e la collaborazione di tutti gli *stakeholder* coinvolti.

La qualificazione di un sito come Patrimonio dell'Umanità è una dichiarazione di valore, che trascende la titolarità dei beni e che non configura un nuovo tipo di proprietà, ma che determina l'adozione di un sistema di gestione e tutela. Lo stesso discorso può valere per i beni comuni: non un terzo tipo di proprietà, ma beni che necessitano di una gestione differenziata e adeguata.

Orbene, la disciplina italiana dei siti UNESCO è una normativa speciale che, ovviamente, non può essere applicata direttamente a beni che non siano iscritti nella *World Heritage List*. Tuttavia, nulla impedisce di guardare al sistema dei siti UNESCO come ad un modello a cui ispirarsi per la gestione dei beni comuni centri storici.

Riconoscere i centri storici come beni comuni ci serve per dichiarare il loro valore storico, culturale e paesaggistico come esorbitante, e da questa dichiarazione far

---

<sup>237</sup> Sul punto rimando alle considerazioni del Premio Nobel per l'Economia E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, 1990. Sono molto significative anche le riflessioni svolte da M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, a cura di G. Colombini, Napoli, Jovene, 2009.

discendere la necessita di una tutelata rafforzata, proprio come accade per i siti UNESCO.

In conclusione, date le affinità emerse da quanto detto sopra, la proposta è quella di mutuare il modello manageriale UNESCO e applicarlo ai beni comuni centri storici. Non si può trascurare il grande vantaggio dato dal fatto che, non solo abbiamo già a disposizione dei Piani di gestione di siti UNESCO centri storici a cui ispirarci, ma questo metodo di gestione viene adottato e implementato in tutto il mondo, dunque l'efficacia di questi Piani viene innovata costantemente e le potenzialità sul piano applicativo sono davvero rilevanti.

Si tratta di una scelta precisa, che fa emergere la teoria dei *Commons* dal piano teorico e la cala nella realtà, adottando schemi efficaci, collaudati e compatibili con le esigenze di tutela dei centri storici.

## CONCLUSIONI

Nel corso di questa tesi è emerso che i Centri storici rappresentano un oggetto di studio estremamente complesso.

Abbiamo affrontato e ricostruito i problemi legati alla definizione del concetto stesso di centro storico che si è intrecciato anche con l'evoluzione della nozione di bene culturale.

Nel farlo ci siamo misurati con le tante anime che convivono in questi luoghi di storia e di vita analizzando la loro vocazione ad essere al tempo stesso beni culturali, materiali e immateriali, beni paesaggistici e ambientali, senza trascurare i profili urbanistici.

Alla fine di questo percorso un primo dato che è possibile delineare concerne il fatto che le problematiche relative ai centri storici non sono semplicemente da imputare alla mancanza di norme, bensì alla loro inadeguatezza e alle difficoltà di coordinamento della moltitudine di norme settoriali che entrano in gioco.

Si avverte insomma l'imprescindibile esigenza di una disciplina unitaria dei centri storici, che tenga conto i centri storici sono beni storici, artistici, architettonici, ma non sono solo questo; sono infatti luoghi di vita, abitati, antropizzati, che hanno un valore anche e nella misura in cui sono vitali. È proprio questa vitalità che li differenzia dagli altri beni culturali, e di questa vitalità non ci si può dimenticare quando si è chiamati a disciplinarli.

La mancanza di coordinamento della miriade di norme settoriali che coinvolgono l'oggetto di studio e gli elementi di distorsione del sistema emergono in modo più evidenti quando si devono gestire criticità e conflitti. Basta pensare alle problematiche del commercio nei centri storici che (come abbiamo visto nel Regolamento adottato dal Comune di Firenze) vengono risolte spesso intraprendendo strade opposte alla politica di liberalizzazione adoperata in Europa e in Italia. Inoltre, gli strumenti giuridici impiegati per perseguire tali scopi hanno ancora bisogno di essere messi affinati.



Il vero nodo critico, il punto di rottura in cui l'inadeguatezza del sistema di norme odierno mostra il suo volto, coincide con la difficoltà di salvaguardare la vitalità dei luoghi. Basta pensare ai problemi analizzati e legati a fenomeni di *gentrification* o viceversa fenomeni di degrado sociale e materiale, ai fenomeni di espulsione di alcune classi sociali dal quartiere o di abbandono abitativo, senza trascurare i casi di flussi turistici eccessivi e che a volte divengono insostenibili.

Insomma, le varie sfaccettature che vivificano il centro storico e che ne delineano la struttura faticano a trovare un punto di equilibrio nel sistema di norme attualmente approntato, il quale in modo oggettivo è inadeguato per il semplice fatto che nonostante gli sforzi compiuti i problemi persistono.

Quando si tratta di centri storici si è sempre in bilico, si deve sostenere da un lato l'esigenza di conservazione di valori per le generazioni future e dall'altro lato il bisogno di una valorizzazione che riesca in qualche modo ad imbrigliare un cambiamento inevitabile e ad orientarlo in modo tale da non stravolgere il valore identitario dei luoghi.

Tentando di percorrere strade innovative ho provato ad inquadrare il problema nell'ambito di nuovi orizzonti.

Le caratteristiche distintive dei centri storici quali vitalità, natura sfaccettata del bene (culturale, paesaggistico, urbanistico), i vari elementi critici che operano contemporaneamente e si influenzano reciprocamente, l'esorbitante valore che può assumere il bene e il rischio concreto che tale valore possa essere consumato e andare irrimediabilmente perduto, mi hanno indotta in modo logico ad inquadrare il bene nell'ambito della teoria della complessità e nell'ambito della teoria dei *Commons*. L'esito al quale sono giunta al termine di questa operazione è che si dovrebbe tentare di cercare un nuovo modello di gestione dei centri storici.

Riconoscere ai centri storici un valore esorbitante, per la qualità delle diverse anime che può incarnare e in quanto beni comuni, ci permette di ammettere la necessità di una tutela rafforzata.

Nei Piani di gestione dei siti Unesco ho rintracciato un modello che sembrerebbe adeguato alle esigenze di tutela del bene studiato. Infatti, come abbiamo visto

nell'arco di questo percorso critico, questi piani sono elastici, multidisciplinari, sono pensati per essere integrati, per evolversi e per essere adattati con il sorgere di nuove esigenze. Inoltre, adottano una metodologia di progettazione che permette di considerare il bene da un punto di vista unitario.

Come già ampiamente spiegato nelle pagine precedenti la normativa dei Siti UNESCO nasce da precise decisioni assunte in ambito internazionali e da ragioni e presupposti specifici.

Tuttavia, le analogie evidenziate nel corso dell'analisi, oltre alla semplice constatazione per cui, quando si è in presenza di valori straordinari che sono minacciati da alcuni fattori, non si può far altro che rafforzare la tutela tramite l'adozione di strategie dinamiche di tutela rafforzata di tali beni, mi portano a sostenere la possibilità di guardare al sistema dei siti UNESCO come ad un modello a cui ispirarsi per la gestione dei beni comuni centri storici.

L'auspicio è che tutte le considerazioni svolte conducano all'adozione di un nuovo approccio ai problemi del centro storico, così da giungere non solo all'adozione di una disciplina unitaria, ma anche all'assunzione di consapevolezza della necessità di nuovi modelli di gestione.

## BIBLIOGRAFIA:

- AA.VV., *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, (a cura di) G. Bottino, M. Cafagno, F. Minazzi, Mimesis, 2016.
- AA.VV., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. Cartei, Bologna, 2007.
- AA.VV., *La rigenerazione dei centri storici ed il DL 133/2014 “Sblocca Italia” convertito con L. 164/2014*, in [www.reframeworkgroup.it](http://www.reframeworkgroup.it).
- Alibrandi T., P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001.
- Angiuli A., *La genesi del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in atti del Convegno *I centri storici tra norme e politiche*, Gubbio, 6-7- giugno 2014, in Aedon, 2015.
- Annunziata M., *La legge sulla riforma della casa*, Napoli, Jovene, 1972.
- Aristotele, *Politica*, Libro II, cap.3.
- Badia F., Gilli E., *Il piano di gestione come strumento di misurazione e valutazione delle performance per i siti UNESCO. Analisi dello stato dell’arte nazionale e prospettive di sviluppo*, in *Azienda Pubblica*, n.3, 2011.
- Badia F., *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafterjournal*, n.52, ottobre 2012.
- Baldacci V., *Tre diverse concezioni del patrimonio culturale*, in *Cahiers d’études italiennes*, n. 18, 2014, pag. 47-59.
- Balzani R., *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l’Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Senato della Repubblica - Archivio storico, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Barbati C., *Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto*, in Aedon, n.2, 2009.

- Barbati C., *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, 2, 2007.
- Benvenuti F., *I centri storici, problema giuridico?*, 1977, in *Scritti giuridici*, Volume IV, Articoli e altri scritti (1970/1983), pag. 3375-3394, (Si tratta del testo, riveduto e ampliato, di una relazione tenuta al Convegno nazionale sui centri storici svoltosi a Roma il 17-22 novembre 1975. Pubblicato in "Impresa, ambiente e pubblica amministrazione" IV (1977), 3, p. 341).
- Benvenuti F., *Introduzione*, in *La tutela dei centri storici*, (a cura di) G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997.
- Bessone M. e Di Paolo M., *I vincoli a tutela dei centri storici nell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa*, in *Amministrare*, 1976, 227 ss.
- Bessone M., Di Paolo M., *Il risanamento dei centri storici nel quadro dei programmi di edilizia residenziale pubblica*, in *Riv. Notar.*, 1976, 687 ss.;
- Bessone M., *L'intervento pubblico nei centri storici*, in *Democrazia e dir.*, 1974, 539 ss.
- Bessone M., *Sistema legislativo e pianificazione urbanistica dei centri storici: elementi per una discussione*, in *Riv. notar.*, 1980, 1511 ss.
- Bianchi A. M., *Decreto del fare, quello che era meglio non fare*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 23 agosto 2013.
- Bonaccorsi P., Lanzaro S., *La legge per la casa*, Roma, Pastena, 1972.
- Bonaccorsi P., Lanzaro S., *La legge per la casa. Commento alla L. 22 ottobre 1971 n. 865*, Roma, 1972.
- Bonetti T., *I beni comuni nell'ordinamento italiano tra "mito" e "realtà"*, in *Aedon*, n.1, 2013.
- Bortolotto C. (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'Unesco: analisi e prospettive*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2008.

- Boscolo E., *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. e app.*, 2008, 797.
- Boscolo E., *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio “a strati”*, in *Riv. giur. urban.*, 2009, 379.
- Boscolo E., *Le nozioni di Paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, 2016, in <http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2016/06/Nozioni-di-paesaggio.pdf>;
- Boscolo E., *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in *Paesaggio ed urbanistica*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari, Milano, 2006.
- Buonincontri P., Caneva G., Maurano C., Simeon M. I., *Il patrimonio culturale materiale e immateriale*, in F. Ferrigni (a cura di), *Il futuro dei territori antichi. Problemi, prospettive e questioni di governance dei paesaggi culturali evolutivi viventi*, 2013, reperibile su [www.univeur.org](http://www.univeur.org).
- Butler T., *Gentrification and globalization: the emergence of a middle range theory?*, Cahiers du Pôle Ville, 2005.
- Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, in particolare pag. 44 e ss.
- Caia G. e Ghetti G., con introduzione di F. Benvenuti, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, G. Giappichelli, 1997.
- Caia G., *Beni culturali e paesaggio nel recente Codice: i principi e la nozione di patrimonio culturale*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. III, Padova, Cedam, 2007, 161 ss.
- Campolo D., *Il bene culturale come risorsa economica: aspetti metodologici*, in (a cura di) A. Bianco, *Articolo 9*, 2013.

- Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Padova, 1953.
- Carozzi C., Rozzi R., *I centri storici, questione aperta*, Bari, 1971.
- Carpentieri P., *Il decoro urbano: Il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in Giust. Amm., 2014.
- Carpentieri P., *Il secondo “correttivo” del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Urb. e app., 2008, 681.
- Carpentieri P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2004.
- Cartei G.F., *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in Aedon, n.3, 2008.
- Cartei G.F., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995.
- Cartei G.F., voce *Paesaggio*, in *Diz.dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, 4064 e ss.
- Cassatella A., *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in Aedon, n.1, 2011.
- Castelnuovi P., *Società locali e senso del paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002.
- Cattaneo S. (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura. Atti del Convegno di Caserta.*, Giuffrè Editore, 1997, Collana Seconda Università degli Studi di Napoli – Facoltà di Giurisprudenza.
- Cerulli Irelli V., *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini I*, Giuffrè, 1988, 148.

- Cerulli Irelli V., *Espropriazioni per pubblico interesse: problemi di determinazione della disciplina vigente*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1974, 534 ss.
- Cervellati P.L. e Scannavini R., *Interventi nei centri storici: Bologna, politica e metodologia del restauro*, Il Mulino, 1973, Bologna.
- Cortese W., *La tutela dei centri storici e delle città d'arte. Profili normativi e prospettive alla luce della legislazione statale, regionale e comunitaria*, in *Nuove autonomie*, 2-3, 1998, 235 ss.
- Crosetti A., *I beni "demo-etno-antropologici": origine e parabola e parabola di una categoria di beni culturali*, in *Diritto e Società*, 2014, 2.
- Crosetti A., *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, 72 ss.
- Crosetti A., *Paesaggio*, in Dig. (Disc. pubbl.) Aggiornamento, Torino, 2008.
- Crosetti A., *Tutela dei beni culturali attraverso vincoli di destinazione: problemi e prospettive*, in Riv. giur. ed., 2002, 255 ss.
- D'Alessio G., *I centri storici: aspetti giuridici*, Giuffrè, 1983.
- De Toni A. F., Comello L., *Viaggio nella complessità*, Marsilio, 2007.
- Di Gioia V., *Interventi nei centri storici*, Roma, 1979.
- Diciotti E., *I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica*, in *Ragion pratica*, 2/2013, pag. 347-360.
- Fanizza A., *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, Foro amm. CDS, fasc.4, 2002, pag. 1067.
- Fantini S., *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in atti del Convegno *I centri storici tra norme e politiche*, Gubbio, 6-7- giugno 2014, in Aedon, 2015.

- Fondazione Filippo Caracciolo, *Centro Storico: museo-ghetto o motore di sviluppo?*, aprile 2005.
- Forster Lloyd W., *Two Lecture on Population*, 1833.
- Gabrielli A., *Attività e ruolo dell'Ancea*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1974, 828.
- Gandolfi A., *Vincere la sfida della complessità*, Franco Angeli, 2008.
- Garzia G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in Aedon, n. 2, 2014, pag. 6.
- Gastaldi F., *Processi di gentrification e rigenerazione urbana nel centro storico di Genova*, in [http://www.grupposervizioambiente.it/aisre\\_sito/minisito\\_2006/cd\\_aisre/Paper/Gastaldi2.pdf](http://www.grupposervizioambiente.it/aisre_sito/minisito_2006/cd_aisre/Paper/Gastaldi2.pdf)
- Giannini M.S., *I beni culturali*, in Riv. Trim. dir. Pubbl. 1, 1976, 3.
- Glass R. L., *London: aspects of change*, MacGibbon & Kee, 1964, pag. 18.
- Gordon H. S., *La teoria economica di una risorsa di proprietà comune: l'industria della pesca*, 1954.
- Greco, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, 1981.
- Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952.
- Guicciardi E., *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *Giurispr. it.*, CXV, 1963, 209 ss.
- Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 13 dicembre 1968, vol. 162, Issue 3859, pag. 1243-1248.
- Herrero – De La Fuente A.A., *La Convenzione europea sul paesaggio*, in Riv. giur. amb., 2001, 893 ss.



- Holland J. H., *Complexity: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2014.
- Holland J. H., *Emergence: From Chaos to Order*, Basic Books, 1998.
- Holland J. H., *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*, 1996.
- Holland J. H., *Signals and Boundaries: Building Blocks for Complex Adaptive Systems*, MIT Press, 2012.
- Iacovone G., *I Piani di gestione relativi ai beni inseriti nella Lista del Patrimonio mondiale culturale e naturale*, pag. 77 e ss., in (a cura di) A. Cannone, *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Cacucci Editore, 2014.
- Lees L., Slater T., Wyly E., *Gentrification*, Routledge, 2013.
- Lefebvre H., *La produzione sociale dello spazio*, Moizzi, 1976.
- Levi F., *Brevi note sull'intervento pubblico nei centri storici*, in Notiz. Giur. Reg., 1976, 7;
- Ley D., *Gentrification and the politics of the new middle class*, Environment and Planning, Society and Space, 1994, v. 12, pag. 53–74.
- Lucarelli A., *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Collana Libri del Tempo Laterza, 2013.
- Maddalena P., *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli Editore, 2014.
- Marzaro P., *La 'cura' ovvero l'amministrazione del paesaggio: livelli, poteri e rapporti tra enti nella riforma del 2008 del Codice Urbani*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)

- Marzaro P., *La semplificazione sproporzionata: procedimenti e interessi alla ricerca di equilibrio e identità. Il caso del testo unico dell'edilizia dopo il decreto cd. Sblocca Italia*, in *www.giustamm.it*, n. 1/2015.
- Marzuoli C., *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon*, n.3, 2008.
- Mattei U., *Beni Comuni. Un manifesto*, Collana Economica Laterza, 2012.
- Mazzarelli V., *La disciplina del paesaggio dopo il d.lg. 63/2008*, in *Giorn. dir. amm.* 2008, 12 e ss.
- McLoughlin J. B., *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*, 1969.
- Morbidelli G. (a cura di), *Atti del Convegno sui Beni culturali immateriali*, 2014.
- Morbidelli G., *I piani di zona per l'edilizia economica e popolare nei centri storici*, in *Giur. It.*, 1977, IV, 58 ss.
- Morin E., *Introduzione al pensiero complesso*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993.
- Ostrom E., *Governare i beni collettivi*, Marsilio, 1990.
- Pagiola S., *Economic Analysis of Investment in Cultural Heritage: Insights from Environmental Economics*, Washington D.C., Environment Department, World Bank, 1996.
- Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, 79 ss.
- Patrizio V., *Regno Unito- La valorizzazione dei centri urbani attraverso strutture di gestione unitaria*, in C. Morandi (resp.), *Riqualificazione urbana e valorizzazione commerciale: un confronto internazionale*.

- Perfetti L.R., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, a cura di W. Cortese, Napoli, 2008.
- Piva, *Cose d'Arte*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962.
- Polelli M., *Nuovo trattato di estimo*, Maggioli Editore, 2008.
- Predieri A., *L'espropriazione di immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la legge n. 865 del 1971*, in *Foro Amm.*, 1972, III, 627.
- Predieri A., *L'intervento pubblico nei centri storici*, 147.
- Predieri A., Morbidelli G., Brunetti V., Bartoli M. A., *La riforma della casa*, Milano, 1971.
- Predieri A., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981.
- Predieri A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.
- Priore R., *L'esecuzione della Convenzione europea del paesaggio (L. 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali*, Relazione presentata al Seminario annuale *Diritto e Paesaggio – Università di Siena*, in <http://www.unisi.it/did/dipdirecon/matdid.pdf>.
- Quaglia M. A. (con l'aggiornamento di A. Rallo), *sub art. 136, in Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Sandulli, Milano, 2012.
- Ranaldi I., *Gentrification in parallelo. Quartieri tra Roma e New York, Aracne*, Roma, 2014.
- Ranaldi I., *Testaccio da quartiere operaio a village della capitale*, Franco Angeli, Milano, 2012.

- Renna M., *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, a cura di G. Colombini, Napoli, Jovene, 2009.
- Rodotà S., *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per una strategia dei beni comuni*, M. R. Marella (a cura di), Ombre corte, 2014.
- Rodotà S., *Il valore dei beni comuni*, in *la Repubblica.it*, 5 gennaio 2012.
- Rolla G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, a. XV, n. 1-2, aprile 1987.
- Rolla G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini II*, Giuffrè, 1988, 563.
- Rubertelli V. e Annoni A., *Le novità urbanistiche dopo la conversione del D.L. “Sblocca Italia”*, in *federnotizie.it*, 11 dicembre 2014.
- Salvia F., *Dal risanamento al restauro conservativo dei centri storici: riflessioni sulla strumentazione operativa*, in *Foro Amm.*, 1973, II, 23 ss.
- Sanapo M., *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, Aedon, 2/2001.
- Sanino M., *Discipline urbanistiche e centri storici*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997.
- Santi G., *I beni culturali ecclesiastici, sistemi di gestione*, EDUCatt, Milano, 2012.
- Sassari L. (a cura di), *Per una revisione critica del problema dei centri storici: atti del Seminario di studio dell'Associazione nazionale per i centri storico-artistici: Gubbio, 5-6 settembre 1970*, Genova, Grafica L.P., 1971.
- Scavone A., *Parcheggi e centri storici*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997.

- Sciullo G., *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in Riv. giur. urb., 2009, n.1-2, 44 ss.
- Scoca F. G., D’Orsogna D., *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. Caia, G. Ghetti, Torino, 1997.
- Semi G., *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Il Mulino, 2015.
- Serageldin I., *Very Special Places: The Architecture and Economics of Intervening in Historic Cities*, Washington, World Bank, coll. Culture in Sustainable Development, pag. 25-26, 1999.
- Severini G., *Centro storico: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in Aedon, n.2, 2015.
- Severini G., *Le nuove misure correttive e integrative*, in Giorn. dir. amm., 2008, 1 e ss.
- Simon H., *L’architettura della complessità*, in *Le scienze dell’artificiale*, ISEDI, Milano, 1973, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Smith N., *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, London, 1996.
- Sorace D., *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Stancampiano P., *Discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche nel vincolo “indiretto” a tutela di immobili di interesse storico e artistico*, nota a Cons. Stato, Sez. IV, 7 maggio 1988 n. 579, in Riv. Giur. Urb. 1, 1989, 95 ss.
- Taylor M.C., *Il momento della complessità. L’emergere di una cultura a rete*, Codice Ed., Torino, 2001.
- Tosco C., *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna, 2007.

- Treggiari F., *Bene comune: la città medievale*, in M. R. Marella, *Op. Cit.*, pag. 223.
- Vecco M., *L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale*, FrancoAngeli, 2007.
- Velatta A., *L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico*, in Aedon.
- Videtta C., *I 'centri storici' nella riforma del Codice del Beni Culturali*, Riv. giur. edilizia, fasc.1, 2010, pag. 47.
- Videtta C., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in Aedon, n.3, 2012.
- Vitale E., *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Saggi tascabili Laterza, 2013.
- Vitta M., *Il paesaggio. Una storia fra natura e architettura*, Torino, 2005.

## ULTERIORI FONTI:

- ANCE, *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, a cura della Direzione Affari Economici e Centri Studi, luglio 2015.
- ANCSA, *Statuto Associazione nazionale per i centri storico-artistici*, Perugia, 1961.
- Commissione Europea (2006), *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006) 231. Bruxelles, 22.9.2006.
- Commissione Europea (2011), *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011) 571. Bruxelles, 20.9.2011.
- Commissione Europea (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Bruxelles, 15.5.2012, SWD (2012) 101.
- Commissione Europea (2013), *Superfici impermeabili, costi nascosti. Alla ricerca di alternative all'occupazione e all'impermeabilizzazione dei suoli*, Lussemburgo.
- Commissione Europea (2016), *Future Brief: No net land take by 2050?*, April 2016.
- Commissione nazionale siti UNESCO e sistemi turistici locali, *Linee guida per la redazione e l'attuazione dei Piani di gestione*, Paestum, maggio 2004.
- Federculture, *Linee Guida per la Valorizzazione delle Città e Siti Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO*, 2015, in [www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf](http://www.sitiunesco.it/wp-content/uploads/2015/05/2FEDERCULTURE.pdf)
- Istat, *Rapporto annuale 2015 – La situazione del Paese, La varietà dei territori: condizioni di vita e aspetti sociali*, cap. 5.
- Istat, *Rapporto annuale Bes 2014, Paesaggio e patrimonio culturale*, cap. 9.
- Istat, *Rapporto sulla mobilità urbana del 28 giugno 2016 (dati anno 2014)*, in [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Istat, *Statistiche sui permessi di costruire*, periodo di riferimento anno 2013, in [www.istat.it](http://www.istat.it) in data 31 luglio 2015.

- Ministero per i beni e le attività culturali, in collaborazione con la società Ernst & Young, *Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei piani di gestione dei siti UNESCO*.
- Rapporto ISPRA Edizione 2016 su *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, in [www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto\\_consumo\\_suolo\\_20162.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_consumo_suolo_20162.pdf)
- Ufficio Documentazione e Studi, *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*, Dossier n. 146, 12 maggio 2016, in [www.deputatipd.it/files/documenti/146\\_Contenimento%20del%20consumo%20del%20suolo.pdf](http://www.deputatipd.it/files/documenti/146_Contenimento%20del%20consumo%20del%20suolo.pdf)
- Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica (a cura di), *Guida alle semplificazioni del decreto legge del fare*, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).
- UN (2012), *The Future We Want*, A/RES/66/288, United Nations.
- UN (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations.
- UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, dell'8 giugno 2015.