

Profili giuridici degli interventi

Marco Sica *

1. Nel ringraziare gli organizzatori di questo interessante Incontro di studio sulla "valutazione dei beni culturali e ambientali nei centri storici minori per la gestione degli interventi sul territorio", il giurista deve subito confessare viva preoccupazione nell'affrontare il tema dei cosiddetti centri storici minori.

Alla mancanza di una specifica disciplina legislativa¹, già fonte di non lieve difficoltà quando non si formulino ipotesi *de jure condendo*, si aggiungono le recenti perplessità della dottrina, secondo la quale " (...) perde consistenza la distinzione tra centri storici maggiori e minori"².

Se si considera poi che la nozione di centro storico minore è generalmente ritenuta "una *species del genus* centro storico"³, la preoccupazione non può che aumentare, posto che in un recentissimo convegno si è registrata piena concordia su quella che è stata definita la "crisi" della nozione di centro storico: " (...) non esiste un problema unico dei centri storici, ma tanti profili problematici diversi (...) "⁴.

Si è conseguentemente ritenuto che poiché "una disciplina unita-

* Università degli Studi di Milano - Professore straordinario di Diritto Amministrativo

1) Non esiste una legislazione sui centri storici minori. Talvolta la locuzione ricorre nella legislazione regionale: cfr, ad es. , l'art. 8, lett. a), L. R. Veneto, 16. 03. 94, n. 13, in tema di turismo, che ricomprende i centri minori e le città d'arte nei settori turistici a tipologia di offerta omogenea; in altri casi, la nozione può ritenersi implicita, per contrapposizione, a quella di "centri storici primari" (art. 1, primo e terzo comma, L. R. Friuli-Venezia Giulia, 10. 01. 83, n. 2). Per una panoramica generale sulle tendenze della legislazione regionale in tema di centri storici, v. F. SALVIA-F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1997, 186 ss.

2) F. SALVIA-F. TERESI, *op. cit.* , 181 179.

3) G. D'ALESSIO, *Concetto e disciplina dei centri storici minori nella evoluzione della legislazione statale e regionale*, in *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura* (Atti del Convegno svoltosi a Caserta il 4, 5 e 6 novembre 1994), a cura di S. CATTANEO, Milano, 1997, 106.

4) F. G. SCOCA, *Relazione generale*, in *La questione dei centri storici cit.* , 45.

La bibliografia sui centri storici è vastissima; tra gli scritti più significativi, v. i contributi di F. BENVENUTI, *I centri storici, problema giuridico ?*, in *Im. ambiente e p. a.* , 1977, II, 341 ss. , e U. ALLEGRETTI, *La questione dei «centri storici»: un bilancio ed alcune scelte*, in *Le Regioni*, 1978, 66, ss.

ria, omogenea, immodificabile sarebbe certamente un «fuor d'opera»⁵ è più corretto studiare la "questione dei centri storici e non la nozione di essi"⁶ dato che "non sembrano prestarsi ad essere bloccati e racchiusi in una precisa definizione."⁷

In questa situazione può solo tracciarsi un quadro di ordine generale, per consentire di cogliere, in relazione agli obiettivi dell'Incontro, i profili giuridici degli interventi nei centri storici minori.

2. L'evoluzione della legislazione statale e regionale rivela un profondo cambiamento nel modo di intendere la questione.

Quest'evoluzione può essere sintetizzata efficacemente secondo il giudizio della più autorevole dottrina per la quale "(...) il centro storico si è andato dislocando da una posizione iniziale di bene culturale-ambientale ad una posizione finale di zona urbanistica (nemmeno si può dire di bene urbanistico, ma di zona urbanistica)."⁸

L'iniziale configurazione come bene culturale risentì presto dei limiti di una legislazione risalente nel tempo, sostanzialmente rivolta a considerare i singoli beni, preoccupata principalmente dei profili della loro conservazione⁹; era dunque impossibile, sulla base di tale normativa, assicurare il soddisfacimento dell'interesse pubblico relativamente ai centri storici, "opere in movimento, tessuti non mummificati, beni vitali che devono essere protetti, ma non semplicemente conservati."¹⁰

In tale valutazione la dottrina è concorde, rilevando che la tutela

5) F. G. SCOCA, *op. cit.*, 45. F. BENVENUTI, *op. cit.*, 351, chiarisce al riguardo che il centro storico deve essere considerato non come "(...) fattispecie legale, ma come fattispecie materiale (...)" perchè "sotto questa etichetta si nascondono realtà largamente diverse tra loro (...).

6) L. MAZZAROLLI, *Conclusioni*, in *La questione dei centri storici cit.*, 383.

7) L. MAZZAROLLI, *op. cit.*, 383.

8) F. G. SCOCA, *op. cit.*, 37.

Sul punto cfr. F. SALVIA-F. TERESI, *op. cit.*, 181, i quali ritengono che i centri storici "(...)" costituiscono beni culturali atipici: beni cioè destinati non solo alla contemplazione e alla memoria ma anche alla fruizione."

Sui centri storici nella legislazione urbanistica, v. G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1992, 97 ss. ed ivi ulteriori indicazioni di dottrina e giurisprudenza.

9) Si tratta delle due note leggi del 1939 in tema di tutela dei beni storico-artistici e di quelli paesaggistici, sul cui rilievo in tema di tutela di centri storici si rinvia a F. SALVIA-F. TERESI, *op. cit.*, 180-181.

10) F. G. SCOCA, *op. cit.*, 37.

dei centri storici non ha senso se non ci si propone di assicurarne "la vita, la funzionalità, l'effervescenza (...)"¹¹, essendo la conservazione ed il restauro "sempre in funzione di fruizione, perchè la città è realtà non museo!"¹², talchè il fulcro della disciplina in materia "(...) riguarda la vita nei centri storici, le attività che vi si svolgono piuttosto che gli edifici che li compongono."¹³

Più in generale, è stata rilevata la necessità "(...) di affrontare globalmente i problemi di un centro storico: la riutilizzazione è legata anche al risanamento dal degrado, perché senza di essa un centro già degradato e risanato è condannato alla regressione."¹⁴

La legislazione urbanistica ha posto il problema del centro storico nei termini di disciplina di una zona del territorio comunale, individuata generalmente in base ad un criterio di carattere culturale e comunque storico-artistico: si pensi all'art. 41-*quinques*, quinto comma, della L.U., e al D.M. n. 1444/68 che contiene la disciplina delle c.d. zone A) e disciplina gli interventi urbanistico-edilizi al loro interno.

Col passare del tempo la raggiunta consapevolezza dell'insufficienza dell'idea della conservazione, legata ad una concezione autoritativa dell'intervento pubblico, con esclusione di ogni altra presenza, ha aperto la strada al recupero del patrimonio edilizio esistente: strumenti emblematici di questa svolta sono i piani di recupero disciplinati dalla legge n. 458/78 e i più recenti programmi integrati di recupero di cui alla legge n. 179/92¹⁵.

La nozione "urbanistica" del centro storico, tuttavia, lascia irrisolti non pochi problemi: dai profili relativi all'inquinamento ambientale ed acustico, ai problemi della circolazione (viabilità, parcheggi, etc.) ed a quelli peculiari delle attività all'interno del centro storico; dalla salvaguardia della funzione abitativa alla garanzia delle funzioni cosiddette comunitarie¹⁶, a quelle economiche tradizionali.

11) V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Conclusioni*, in *La questione dei centri storici cit.*, 153.

12) G. ABBAMONTE, *Conclusioni*, in *La questione dei centri storici cit.*, 245.

Nello stesso senso, v. F. SALVIA-F. TERESI, *op. cit.*, 181, secondo i quali l'esigenza di «rivalizzazione» esige, al di là dei vincoli negativi, "(...) una serie di misure positive incidenti sia sui beni (...) sia sulle attività economico-sociali."

13) P. STELLA RICHTER, *La non urbanistica dei centri storici*, in *La questione dei centri storici cit.*, 313.

14) L. MAZZAROLLI, *op. cit.*, 384.

15) Cfr. sul punto Corte cost., 19.10.92, n. 393, in *Giur. cost.*, 1992, 3411, con nota di G. MORBIDELLI, *Urbanistica incostituzionale per abuso d'ufficio di silenzio assenso*.

Si tratta, naturalmente, di cenni, senza alcuna pretesa di completezza, per entrare nel vivo della relazione, con riferimento allo stato attuale del dibattito.

3. La dottrina ha affrontato il problema dei centri storici minori partendo dalla considerazione che si tratta di una categoria particolare che si distingue dagli altri perché, appunto, "minore"¹⁷.

Circa il significato di tale locuzione, si è ritenuto possibile ipotizzarne "(...) una duplice accezione: può, in sintesi, intendersi come equivalente a «piccolo» o «di ridotte dimensioni», oppure corrispondente a «meno importante» o «di ridotta rilevanza».¹⁸: incrociandole, possono ottenersi ulteriori specificazioni¹⁹ così come, considerandole separatamente, sono possibili ulteriori articolazioni al loro interno²⁰.

Si deve subito rilevare la difficoltà di individuare un criterio distintivo valido tenendo conto esclusivamente del fatto che i centri di cui si tratta sono minori.

Anche la dottrina in esame ne è consapevole, precisando che possono essere molto diversi tra loro, potendo costituire "città d'arte", centri abbandonati o in via di abbandono, centri degradati e così via; tuttavia, nonostante le differenze, "(...) sono in qualche modo accomunati dal fatto di non essere interessati, se non marginalmente od occasionalmente (...), da una serie di questioni (...) che, invece, appaiono di grande peso ed urgenza nei centri storici di maggiori dimensioni: pensiamo a temi come quelli dei trasporti e della circolazione stradale, dell'inquinamento (...), della pressione abitativa (...), della ridefinizione (...) del ruolo e delle funzioni attribuite alle aree centrali di più antica edificazione nell'ambito del più ampio contesto urbano (...)"²¹.

Al di là del problema puramente definitorio, un elemento di unificazione in grado di giustificare la configurazione di una categoria autonoma rispetto agli altri centri storici - e cioè a quelli che, per contrapposizione, devono considerarsi "maggiori"- sembra essere co-

16) G. ABBAMONTE, *op. cit.*, 246, secondo il quale è indispensabile "conservare quelli che erano gli edifici comunitari dei centri storici."

17) G. D'ALESSIO, *op. cit.*, 106.

18) G. D'ALESSIO, *op. cit.*, 107.

19) G. D'ALESSIO, *op. cit.*, 108.

20) G. D'ALESSIO, *op. cit.*, 107.

21) G. D'ALESSIO, *op. cit.*, 110-111.

stituito solo dal fatto che molti problemi che costituiscono in questi l'oggetto principale dell'intervento pubblico non si porrebbero nei minori.

Si potrebbe aggiungere, completando il ragionamento, che per essi esistono però problemi particolari che, a loro volta, non potrebbero mai riscontrarsi in un centro cosiddetto maggiore. In nessun caso tuttavia, seguendo quest'impostazione, sarebbe possibile trovare una giustificazione dell'ammissibilità ed utilità, sotto il profilo giuridico, della nozione di centri storici minori; non sembra infatti possa considerarsi vero in assoluto che tutti i centri maggiori siano "afflitti" dai problemi di anzi ricordati, nè può escludersi che, per definizione, siano invece estranei ai centri storici minori; è certamente o altamente probabile, ma non si può fondare un istituto giuridico su elementi che, in definitiva, possono variare da caso a caso.

In questi termini sembra difficile respingere il giudizio, ricordato all'inizio, di quanti considerano superata la distinzione tra centri storici maggiori e minori.

4. La complessità e, per molti versi, la novità della questione spiegano le difficoltà nella ricerca di una nozione giuridicamente rilevante di centro storico minore; le osservazioni critiche che precedono, se ritenute fondate, dimostrano al tempo stesso l'inadeguatezza del criterio proposto, per conseguire il risultato prefissato, e l'esigenza di elaborarne un altro.

A questo compito, tutt'altro che agevole, deve quindi essere ora rivolta l'attenzione, prospettando una possibile ricostruzione; è tuttavia opportuno chiarire fin d'ora che chi parla non si propone di offrire una soluzione, ma di enunciare una possibile prospettiva di indagine, quale iniziale contributo al dibattito che si aprirà tra breve.

La prima considerazione concerne la nozione di centro storico.

Se si assume che quella di centro minore è una "*species*", si è inevitabilmente costretti a trascurare le conclusioni, dianzi ricordate, cui la dottrina è pervenuta; inoltre, si rinuncia *a priori* alla possibilità di pervenire ad un'autonoma definizione rimarcando esclusivamente l'importanza dell'aggettivo "minore".

Sotto entrambi questi profili sembra doversi procedere diversamente.

Come si è visto, non è configurabile una nozione di centro storico, ma, al massimo, una "questione dei centri storici": si ritorna quindi all'esigenza di chiarire la nozione di centro storico, non per ricercare, va-

namente, una definizione che non sembra poter essere utile, ma per stabilire se abbia lo stesso significato quando venga utilizzata con riferimento a centri cosiddetti minori.

In tale ricerca, è bene ribadirlo, si assume come base di partenza l'idea che manca una nozione unitaria di centro storico; proprio per questo, la definizione di centro storico minore può assumere un rilievo importante, a patto sia possibile individuare l'elemento differenziatore che consenta di superare i gravi limiti della prospettiva di una considerazione indifferenziata, e quindi di scarsa utilità sotto il profilo giuridico, dei centri storici.

5. Occorre muovere dalla parola centro.

E' già stata rilevata la difficoltà di "(...) identificare nella locuzione un significato preciso: in realtà non si tratta di centri (possono essere quartieri, dei borghi separati dalle città, etc.) (...)"²².

Non è da intendere, quindi, in senso meramente letterale; ciò nonostante, sembra difficile negare abbia un significato. A prescindere dalla sua esattezza in senso puramente geometrico, il termine centro può essere inteso solo nell'ambito della relazione con un contesto circostante: il centro storico, sotto questo profilo, è tale solo nel senso che è una parte della città, spesso proprio quella centrale, senza escludere peraltro, come detto, possa trattarsi di "agglomerati storici decentrati"²³.

E' questa una delle ragioni per cui nella legislazione urbanistica il centro storico è considerato principalmente una zona della città: in ogni caso, non è privo di rilievo che il centro sia parte di un complesso più ampio.

La crisi del concetto ha inizio proprio con riferimento a questo aspetto: nel passaggio dalla tutela di tipo culturale a quella propriamente urbanistica si registra il venir meno del significato originario del bene storico, nel senso di "agglomerato urbano (...) risalente ad epoca non vicina (...)"²⁴, affermandosi progressivamente la concezione di bene culturale, tutelato per le sue caratteristiche storico-ambientali. Se tutto ciò è vero, è indubbiamente difficile considerare i centri storici minori come

22) F. G. COCA, *op. cit.*, 38.

23) F. SALVIA-F. TERESI, *op. cit.*, 183, nota 12.

24) F. G. COCA, *op. cit.*, 38. L'esigenza di tutela di beni anche non propriamente culturali, ma non privi di pregio ambientale, è stata colta da tempo dalla dottrina: su questo punto, e più in generale sulla nozione di bene culturale, cfr. il fondamentale contributo di M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1976, 3 ss.

una *species* di quelli storici, con i quali non condividono, nel senso indicato, nè il carattere di centro nè quello storico²⁵.

Sono centri nel senso di beni aventi una loro dimensione unitaria; in sostanza, non si tratta di una parte, pur dotata di caratteristiche proprie, ma di un bene più ampio: l'espressione indica un bene in sé, non designa una porzione della città: è la città stessa.

Le dimensioni quindi rilevano nell'identificazione della categoria, ma solo perché è estremamente improbabile che una città di grandi dimensioni possa essere interamente un centro storico minore; ciò risulterà più chiaramente tenendo presente anche il significato delle espressioni storico e minore.

La prima prescinde da un particolare valore storico-artistico; ciò non esclude, naturalmente, possano esservi nel centro beni con tali caratteristiche: la latitudine dell'espressione, particolarmente ampia, consente di ricomprendervi realtà che risulterebbero altrimenti escluse.

Quanto alla seconda, si è fatto giustamente riferimento all'importanza del centro; si deve subito chiarire, per evitare equivoci, che con essa non s'intende qualificare l'importanza in se stessa, che potrebbe essere anche frutto di un'errata valutazione, ma quella che al centro viene attribuita dalle istituzioni e dalle collettività: indice sicuro, sotto questo profilo, sono l'esistenza e, soprattutto, le finalità dei finanziamenti²⁶.

Il problema del reperimento delle risorse è un dato comune ai centri storici in generale; i più recenti orientamenti della disciplina in materia, anche comunitaria, attribuiscono rilievo alla configurazione di questi beni come fonte di ricchezza, e quindi al cosiddetto autofinanziamento.

Un conto, tuttavia, è rimarcare il carattere economico dei beni in questione e valorizzarlo per reperire le risorse necessarie, in aggiunta ai finanziamenti pubblici e privati, a garantirne la sopravvivenza, e cioè il recupero e la fruizione; altro conto è invece, come nel caso dei centri in considerazione, che i finanziamenti manchino del tutto o abbiano esclu-

25) E' da escludere, dunque, che beni di rilievo storico-artistico, anche se di piccole dimensioni, possano rientrare tra i centri storici minori trattandosi di centri con caratteristiche peculiari per i quali è difficile ipotizzare l'applicabilità di una medesima disciplina: si pensi, ad es., alle città d'arte (*contra*, v. D'ALESSIO, *op. cit.*, 110, il quale ritiene, se di piccole dimensioni, possano essere considerate centri storici minori) relativamente alle quali la dottrina (v., tra gli altri, M. AINIS, *Beni culturali e città d'arte*, in *Pol. dir.*, 1988, 525 ss.) ha messo in risalto l'esistenza di problematiche del tutto peculiari.

26) Sull'importanza dei finanziamenti in questo settore, cfr. F. SALVIA-F. TERESI, *op. cit.*, 181.

sivamente lo scopo di consentire alcuni interventi, senza assicurare l'effettiva conservazione e riutilizzazione del bene, che dipende pertanto necessariamente dalla possibilità di autofinanziarsi.

Si tratta di caratteri importanti che valgono, sembra, a differenziare in modo sufficientemente preciso la categoria di beni in esame, in relazione ai quali è quindi ipotizzabile l'applicazione di una disciplina comune con uguali forme di intervento e tutela.

6. Alla luce di quanto esposto risulta evidente che per i centri storici minori è inadeguata tanto la concezione di bene culturale ed ambientale, quanto quella urbanistica; non che l'una o l'altra siano estranee, in tutto o parte, alla problematica oggetto dell'incontro, ma assume rilievo centrale il problema della ricerca delle risorse: la conservazione fine a se stessa e, più in generale, la concezione vincolistica non consentirebbero di raggiungere alcun risultato.

E' necessario considerare, insomma, la prospettiva della salvaguardia e riutilizzazione dei centri storici minori nell'ambito del loro contesto territoriale: a differenza degli altri che costituiscono una parte della città, dalla quale traggono risorse ed occasioni per sopravvivere, quelli in esame devono inevitabilmente ricercare un rapporto al di fuori di essa. Il problema di questi centri deve essere quindi affrontato in relazione ad altre materie ed alla tutela di interessi pubblici diversi da quello della mera conservazione e/o del restauro del patrimonio edilizio esistente: solo allargando l'orizzonte e considerando gli altri interessi pubblici che l'amministrazione pubblica deve soddisfare potrà per essi profilarsi una soluzione.

Ciò significa che i problemi di salvaguardia e recupero non dovranno essere considerati fine a se stessi, ma nell'ambito di un programma più generale, tendente a garantire determinati interessi pubblici attraverso la riutilizzazione dei centri in questione.

Nella terra che ci ospita, la Calabria, può ipotizzarsi la possibilità di recuperare i centri storici minori per finalità turistiche o di studio e culturali in genere, sempre che venga abbandonata la mentalità del vincolo per riconsiderare la centralità del progetto²⁷.

In altre parole, la problematica dei centri storici è sempre in funzione della loro fruizione: forme di tutela e modalità di intervento non

27) A. DE ANGELIS, *Architettura e città*, in *La questione dei centri storici cit.*, 174 ss. Vedi anche L. MAZZAROLLI, *op. cit.*, 385.

possono prescindere dal progetto, e cioè dall'interesse pubblico, di rilievo economico, che s'intende soddisfare in funzione della sua natura.

Si può quindi concludere che è possibile ammettere, nei termini indicati, una nozione giuridica di centri storici minori²⁸, non per escludere una "(...) concezione conservativa valida per tutti gli ambienti antichi (...)"²⁹, ma per tentare di individuare una categoria omogenea di beni storici³⁰ suscettibile di regolamentazione unitaria. La loro disciplina giuridica, tuttavia, pur avendo in comune con gli altri ambienti antichi l'esigenza di conservazione, dovrà essere caratterizzata, nella definizione dei vincoli negativi e delle misure positive³¹, dalla consapevolezza che qualsiasi progetto di tutela non può prescindere dall'autofinanziamento.

28) Una nozione giuridica, infatti, rileva solo se considera entità simili, suscettibili di essere disciplinate da una stessa normazione, diversamente dovendosi escludere l'esistenza di un vero e proprio problema giuridico: cfr. F. BENVENUTI, *op. cit.*, 352.

29) F.SALVIA-F.TERESI, *op. cit.*, 179, che ricollegano la perdita di consistenza della distinzione tra centri storici maggiori e minori all'esigenza di garantire anche per questi ultimi una tutela conservativa.

30) Sull'esatto significato del termine storico si rinvia a U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, 69, secondo il quale nella nozione di centro storico devono essere compresi anche agglomerati urbani che non hanno un "valore culturale di particolare pregio o di addirittura di importanza eccezionale (...)" o "(...) fasce di abitato aggiuntive o contigue ad altre aventi quei caratteri."

31) Sono le espressioni, già ricordate nella nota 12, di F. SALVIA e F. TERESI.