

## La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento

di *Annamaria Angiuli*

(Università degli Studi di Bari)

**Sommario:** 1. Il centro storico tra esigenze di conservazione e spinte all’innovazione: premessa metodologica. - 2. La protezione dei centri storici come problema “tutto italiano”. I limiti delle leggi “Bottai” e la pianificazione urbanistica di contesto nei centri storico-artistici. - 3. Carta di Gubbio ed indicazioni di metodo: centralità del piano di risanamento conservativo e misure complementari. - 4. Il centro storico nella disciplina delle legge-ponte in materia urbanistica: l’identificazione delle zone “A” tra discrezionalità tecnica e valutazione politica. Implicanze e rilievi. - 5. Le “stagioni” della riqualificazione e del recupero urbano tra urbanistica e governo del territorio. Piani “attuativi” complessi e ruolo suppletivo nel recupero funzionale dei nuclei ed agglomerati storici (o di parti di essi). - 6. Unità concettuale del “centro storico” e dualità tipologica delle fonti disciplinari: la coesistenza del centro storico-bene paesaggistico e del centro storico-urbanistico. - 7. Prospettive del risanamento e qualità delle regole: l’esonero dei centri storici da “ristrutturazioni sostitutive” nella cd. legge-quadro sulla riqualificazione e nella legislazione statale in materia di *housing* sociale. - 8. Segue. “Decreto del fare”, “sblocca Italia” e centri storici: rischi di frantumazione della loro unità. Il ruolo dei Comuni.

### **1. Il centro storico tra esigenze di conservazione e spinte all’innovazione: premessa metodologica.**

L’approccio al tema dei centri storici, sia da parte di architetti e urbanisti che di giuristi e politici, si è da sempre caratterizzato per il dualismo di fondo della prospettiva di indagine: da un canto, coloro che sottolineano le esigenze conservative di contesti spesso assai risalenti nel tempo o costituenti i nuclei

originari delle attuali città; dall'altro, le spinte verso l'innovazione dettate dalla ricerca di nuove forme espressive nell'architettura e nel modo stesso di intendere la città e da concezioni dell'urbanistica e delle sue regole giuridiche disponibili ad accogliere ed a piegarsi -ove necessario- anche alle esigenze socio-economiche del territorio, interagendo con esse in una perenne ricerca di assetti inevitabilmente mutevoli e perciò determinanti equilibri transeunti<sup>1</sup>.

Se si ripercorrono -sia pure a grandi linee- i tratti salienti dell'evoluzione delle problematiche più significative che la tutela dei centri storici ha posto all'evidenza, potranno esser rinvenuti volta a volta entrambi gli orientamenti, con alternanza prevalente dell'uno o dell'altro, ma pressoché costantemente considerati in termini antitetici.

All'opposizione radicale tra "conservazione" o "innovazione" *tout court* se ne è sovente affiancata un'altra, concernente la necessità di nuove regole o soluzioni, preferibilmente specifiche, per affrontare le innumerevoli e talora complesse problematiche dei "centri storici"<sup>2</sup> o la possibilità di avvalersi utilmente di norme o istituti giuridici preesistenti o di recente introduzione, anche attingendo all'alveo concettuale del "recupero", della "riqualificazione", della "rivitalizzazione", o della "rigenerazione" del patrimonio edilizio esistente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il tema interseca trasversalmente snodi rilevanti nella storia dell'architettura e del restauro, che travalicano i confini nazionali.

Talvolta, le trasformazioni di Parigi della metà dell'ottocento, guidate dal Prefetto Georges Eugène Haussmann, sono considerate vicenda emblematica della contrapposizione tra i due opposti filoni interpretativi sul modo di intendere il restauro architettonico moderno, che poi refluiscano in Italia.

Dall'avversione ad ogni espressione del "moderno" di John Ruskin (critico anche nei confronti della moderata inserzione di "archetipi costruttivi e formali anche là dove non erano stati mai realizzati" sperimentata da Eugène Viollet-le-Duc nel restauro di Nôtre Dame) si trascorre ai radicali proclami successivi dei futuristi, che apostrofarono Venezia come "*cloaca massima del passatismo*", propugnando la necessità di incendiare tutte le gondole e "*colmare i canali puzzolenti con le macerie dei palazzi crollanti e lebbrosi*".

Non diversa dialettica è riscontrabile nell'ambito dell'architettura italiana: per la ricostruzione di tali profili cfr. P.L. Cervellati, *Centri storici. XXI secolo* (2010), in [www.treccani.it/enciclopedia](http://www.treccani.it/enciclopedia).

<sup>2</sup> Su tale posizione sembra attestarsi, ad es., lo studio di F. G. Scoca - D. D'Orsogna, *Centri storici. Problema irrisolto*, Relazione svolta al Convegno sul tema "La questione dei centri storici: gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura" (Caserta, 3-5 novembre 1994), in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 1351 ss.

<sup>3</sup> Critico nei confronti dell'ipertrofia normativa è anche G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, Relazione svolta al Convegno su "I centri storici tra norme e politiche" (Gubbio, 6-7 giugno 2014).

Ma se solo si ponga mente alle ragioni di fondo che hanno ingenerato ed alimentato un dibattito di questo genere, ci si renderà conto ben presto che tanto lo spettro di agglomerati storici abbandonati dai residenti, pervasi da un'atmosfera rarefatta e da silenzi irreali, ridotti al rango di mere "vetrine" o contenitori museali, quanto l'idea di un'invasività indiscriminata del "nuovo" che travolga per principio le tracce identitarie del nostro stesso essere quale comunità stanziata su un territorio, rispecchiano in realtà modelli meramente astratti che rischiano, tra l'altro, ove si indulgi su di essi, di offuscare i tratti essenziali degli aspetti specifici da approfondire e di esser persino superati dall'incalzare degli eventi<sup>4</sup>.

Tanto che, mentre si discetta sul modello, potrebbe materializzarsi l'eventualità che il bene stesso meritevole di tutela attraverso interventi e/o attività pianificatorie venga meno nella sua fisicità.

Ed è ciò che sta accadendo, ad esempio -drammaticamente e riferendosi a grandezze difficilmente comparabili- al sito archeologico di Pompei, atteso che la normativa speciale di cui al d.l. 31 maggio 2014, n. 83<sup>5</sup> sopraggiunge dopo ripetuti episodi di crollo e stenta, per giunta, a decollare efficacemente: si versa, dunque, in una situazione di assoluta emergenza, protrattasi per anni, mentre si cercavano soluzioni ottimali e, soprattutto, risorse economico-finanziarie per farvi fronte.

Si comprende, allora, che la scala di priorità imposta dalla situazione attuale richieda di tradurre i timori serpeggianti ormai da decenni sulla sorte dei centri storici nella ricerca e nella verifica prioritarie delle potenzialità e delle criticità degli strumenti giuridici attualmente disponibili, nel quadro, peraltro, assai frammentario, degli interventi legislativi in materia e nella piena consapevolezza delle forti implicanze non soltanto pluridisciplinari, ma transdisciplinari postulate da un'analisi efficace. Strumenti e tecniche giuridiche che consentano interventi divenuti improcrastinabili, rispondenti a logiche di tutela dei caratteri tipici della realtà oggetto di

---

Peraltro, l'approfondimento delle categorie (giuridiche e non) degli interventi sul patrimonio edilizio esistente è tuttora in una fase che potremmo definire embrionale: non sono invero tuttora ben definiti i confini tra l' "urban regeneration" e l' "urban renewal" di matrice anglosassone.

<sup>4</sup> Significativo è l'incipit del richiamato studio di P. L. Cervellati, *Centri storici*, cit.: "Nei prossimi anni ciò che resterà della città storica sarà forse considerato archeologia 'urbana'".

<sup>5</sup> Sul quale cfr. i contributi pubblicati nel n. 3/2014 della rivista *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, ed in particolare M. Cammelli, *Bonus cultura e riorganizzazione del ministero: navigazione difficile, direzione giusta*, *ivi*, 2014, 2.

considerazione, senza perciò stesso chiudersi aprioristicamente a contestuali prospettive di valorizzazione anche del profilo economico e sociale, ma nel rispetto rigoroso dell'identità del bene.

## **2. La protezione dei centri storici come problema “tutto italiano”. I limiti delle leggi “Bottai” e la pianificazione urbanistica di contesto nei centri storico-artistici.**

Il problema della tutela e del risanamento dei centri storici, intesi dapprima nell'accezione di “città storiche” o di “centri storico-artistici” (spesso borghi medievali, come Assisi, Spello, Orvieto, Gubbio, Siena), successivamente di centro - o parte antica- di città caratterizzato da preesistenze storiche (ad esempio, Palermo, Genova, Venezia, Milano, Firenze, Bologna, Bari vecchia), si intravede come peculiarità tutta italiana; ma si affaccia con vigore sulla scena della riflessione giuridica, ancor prima che su quella dell'agenda politico-legislativa, in coincidenza con il *boom* economico degli anni '60 e con l'affermarsi della tendenza allo sviluppo delle città.

Ciò non perché la *sauvegarde des villes anciennes* sia (stata) del tutto estranea alla sensibilità ed alle politiche legislative degli Stati della “*old Europe*”<sup>6</sup>; ma, senza tema di retorica, perché la civiltà millenaria stratificatasi sul nostro territorio, autentico crocevia di culture diverse e, strategicamente, ponte tra Oriente ed Occidente, si è tradotta, sul piano architettonico, artistico, espressivo, delle arti figurative, in grandi monumenti ed opere di pregio notevole e in espressioni artistiche diffuse: dalle chiese rupestri alle manifestazioni di “arte povera”, dalle “città d'arte” alla civiltà dei “borghi”, agglomerati che, accanto ai nuclei storici originari, hanno dato vita a realtà identitarie tipiche, forse più sommesse, ma non diversamente costituenti simbolo di

---

<sup>6</sup> Cfr. lo studio sull'ICOMOS, *La protection juridique des villes anciennes*, in [http://www.international.icomos.org/monumentum/vol8/vol8\\_6.pdf](http://www.international.icomos.org/monumentum/vol8/vol8_6.pdf)

Cfr. altresì I. Backouche, *Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovations (de 1943 à nos jours)*, Paris, Armand Colin, 2013.

Sul “*mécanisme des secteurs sauvegardés*” quale “*système de protection et de restauration des quartiers anciens*” (L. 313-1 et suivants, et R. 313-1 et suivants, Code de l'urbanisme s.m.i.), cui si sono aggiunte le “*zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*” trasformate dalla legge “Grenelle II” del 12 luglio 2010, in “*aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine*”, cfr. J-B. Auby, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013, 96.

architetture datate, di modi di vivere, di aggregarsi, di lavorare, che hanno meritato all'Italia l'appellativo di "Paese di centri storici"<sup>7</sup>.

È, del resto, emblematico che nella "Carta di Atene" del 1933 la Sezione dedicata al patrimonio storico della città sia stata introdotta su proposta della delegazione italiana e relegata in posizione quasi marginale nell'economia generale del testo<sup>8</sup>.

Ed è del pari innegabile che soltanto con l'industrializzazione post-bellica, i massicci fenomeni di abbandono delle campagne e di inurbamento, e la conseguente tendenza a realizzare nuove costruzioni abbiano letteralmente trasformato interi centri abitati in veri e propri cantieri, ovunque dislocati, mutando radicalmente prassi di tendenziale immutabilità del costruito, invalse in precedenza in un contesto socio-economico e culturale ben diverso ed aprendo la stura al problema della salvaguardia dell'esistente.

A fronte di tali emergenze, lo strumentario disponibile era assai esiguo e scarsamente idoneo rispetto al nuovo obiettivo che si andava faticosamente enucleando nella sua unitarietà: il vincolo diretto storico-artistico o paesistico e quello indiretto previsti dalle leggi del 1939 sulla tutela delle cose d'arte e delle bellezze naturali si appuntavano o erano strettamente strumentali rispetto al singolo bene e, tutt'al più, al suo idoneo intorno.

Quanto alla nascente scienza giuridica urbanistica, essa offriva, nelle sue prime espressioni normative, impostazioni assai embrionali e talora di applicazione pressoché nulla: infatti, insufficiente era la generica divisione in zone del P.R.G. prevista dall'art. 7 l.u., nella versione originaria della legge del 1942, n. 1150<sup>9</sup>; mentre inattuata erano destinate a restare le previsioni del piano territoriale di

---

<sup>7</sup> Così M. Fazio, *I centri storici italiani*, Milano, 1976, 11.

<sup>8</sup> In riferimento è al manifesto di urbanistica elaborato nell'ambito del 4° Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM), svoltosi ad Atene nel 1933 in occasione del restauro del Partenone e ripubblicato da Le Corbusier nel 1957.

L'articolazione in Sezioni e la collocazione nella settimana degli esiti del dibattito dedicato al "Patrimonio storico della città" si trova nell'edizione di J. L. Sert, *Can our cities survive?*, Cambridge, The Harvard University Press, 1942.

<sup>9</sup> Art. 7: "Il piano regolatore generale di un Comune ... deve indicare essenzialmente: (...)

2) la divisione in zone del territorio con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione"

coordinamento; e con esse le “direttive” in rapporto “*a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge*”<sup>10</sup>.

Inoltre, il P.R.G. del 1942 non era obbligatorio per tutti i Comuni e non conteneva previsioni di *zoning* riferibili in modo diretto a centri storici.

Ed anche quando nel 1954 un decreto interministeriale, in attuazione dell’art. 8, l. u., individuò 100 città quali destinatarie dell’obbligo di dotarsi di P.R.G.<sup>11</sup>, tale strumento urbanistico restò confinato alla pianificazione dell’assetto e dello sviluppo di centri abitati, in una prospettiva riduttiva del tutto estranea al ben più ampio concetto di “urbanistica” che si sarebbe affermato successivamente.

V’era, in realtà, la previsione del controllo del Ministero dei lavori pubblici sul “rispetto di caratteri tradizionali” nello svolgimento di attività di “*rinnovamento e ampliamento edilizio della città*”, che avrebbe potuto prestarsi allo scopo; ma si trattava di un potere di vigilanza assai generico soprattutto nei parametri di riferimento per il suo esercizio<sup>12</sup>.

Tuttavia, in alcuni Comuni (centri storico-artistici) l’oggetto della pianificazione generale dei centri abitati (dunque del P.R.G.) si trovava a coincidere con l’intero centro storico-artistico: non v’era, in altri termini, diversità di “materia” da pianificare; e così, per forza di cose, oltreché a motivo della sensibilità di alcuni urbanisti, nelle previsioni di uso del territorio fattori identitari e disciplina amministrativa finirono per convergere.

In situazioni così caratterizzate, la pianificazione urbanistica generale del territorio soddisfa ad un tempo esigenze di protezione del centro storico, e l’intero centro urbano in fatto coincidenti.

Significativa è l’esperienza-pilota del Comune di Assisi e del pianificatore degli usi del suo territorio Astengo, che dal 1955 al 1958 svolse un’intensa attività conoscitiva cercando di cogliere, con l’ausilio di studi storici, giuridici (statuti medievali), economici e religiosi, il nucleo identitario della città che consentisse di rapportare ad

---

<sup>10</sup> Art. 5, lett. a, l.u., nella versione originaria.

<sup>11</sup> D.i. 11 maggio 1954, n. 391.

<sup>12</sup> Art. 1, co. 2, l.u., secondo la stessa versione originaria

esso (e di calibrare nel modo più idoneo) proprio i profili disciplinari degli eventuali interventi edilizi.

Ed anche se tale proposta pianificatoria, non avendo incontrato il consenso dell'Amministrazione comunale né il supporto del Ministro, restò allo stadio di tentativo, essa prefigurò una preziosa indicazione metodologica che, nello stesso arco temporale, ricevette rinnovate attestazioni di consenso ed ulteriori svolgimenti argomentativi<sup>13</sup>.

Ciò che accomuna queste impostazioni emergenti è l'incremento della prospettiva di tutela (vale a dire dell'effetto utile) che derivava dal trascorrere dal concetto di "tutela del monumento" a quello della "tutela dell'ambiente", ovviamente inteso secondo accezioni e manifestazioni embrionali.

In tale quadro, la proclamata indissociabilità della "tutela del patrimonio artistico" dal P.R.G. valorizzava uno strumento giuridico più efficace perché atto a superare la prospettiva atomistica della tutela del singolo bene culturale, inglobando quest'ultimo (ove esistente) ed estendendo l'ambito al contesto (che constava di più beni, considerati unitariamente, o di un intero paesaggio).

### **3. Carta di Gubbio ed indicazioni di metodo: centralità del piano di risanamento conservativo e misure complementari.**

In tale *humus* culturale si situa la Carta di Gubbio, vera e propria dichiarazione di principi sulla salvaguardia e sul risanamento dei centri storici, costituita non solo da professionisti e da rappresentanti di associazioni qualificate (come ad esempio, Italia Nostra), ma anche da 8 Comuni, che, con la loro partecipazione in sede fondativa, connotano l'iniziativa di caratteri di socialità diffusa, elidendo in radice ogni potenziale rilievo di elitarismo.

Tale documento programmatico, pur senza attingere la valenza giuridica di atto normativo vincolante, esalta il ruolo della pianificazione urbanistica quale strumento giuridico privilegiato per la tutela ed il risanamento di *"tutta la città storica, tutto l'insieme della sua struttura urbanistica, quale si è venuta componendo nei secoli"*.

---

<sup>13</sup> Convegno di Italia nostra su "La difesa del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione" del 1956; Convegno ANCSA di Gubbio del 1960.

Esso, infatti, postulando la ricognizione e classificazione dei centri storici al fine dell'individuazione previa delle zone da salvaguardare e risanare quale "premessa allo sviluppo della città moderna", contiene indicazioni di metodo e contenutistiche che, pur se in concreto disattese nella loro sequenza cronologica (prima salvaguardare e recuperare l'esistente, poi pianificare il nuovo; ma si è fatto esattamente l'opposto), segnano, per l'appunto, il passaggio da una considerazione atomistica dell'oggetto della disciplina (il singolo monumento o edificio proprio del regime di tutela esclusivamente conservativa di cui alle leggi del 1939) alla concezione (peraltro, riferibile soprattutto alle c.d. "città d'arte") secondo la quale *"l'intero centro storico è un monumento"*<sup>14</sup>.

Inoltre, l'indicazione di criteri vincolanti ed inderogabili per i contenuti di piani di risanamento conservativo di iniziativa comunale e le prescrizioni attive o interdittive di natura urbanistica nelle quali essi si traducono (*"rifiuto dei 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 a mezzo di demolizioni, salvo che per le superfetazioni, esclusione di nuovi insediamenti in ambiente antico"*), da trasfondere in norme di legge, fanno del piano di risanamento conservativo (anche in assenza di PRG) il veicolo della tutela e del risanamento dei centri storici.

V'è -sottesa a tali fermenti- un'ipotesi di estensione del ruolo della pianificazione urbanistica e dei suoi contenuti all'intero territorio comunale, con previsioni e prescrizioni rapportate all'oggetto specifico della disciplina, ma anche ad aspetti economico-sociali, secondo criteri di adeguatezza e razionalità in relazione agli obiettivi predeterminati: un ruolo che troverà, poi, ulteriori sviluppi nella c.d. "legge-ponte"<sup>15</sup> e nella normativa immediatamente successiva.

Infatti, il disegno complessivo emergente dalla Carta di Gubbio assembla e compone misure di stampo propriamente urbanistico con previsioni programmatiche di carattere economico-sociale, non trascurando gli indispensabili aspetti economico-finanziari.

---

<sup>14</sup> G. Giovannoni, *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Editions du Senil, 1998.

<sup>15</sup> L. 6 agosto 1967, n. 765.

Infatti, agli “interventi di consolidamento” delle strutture essenziali degli edifici si accompagna la “ricomposizione delle unità immobiliari” secondo criteri di funzionalità abitativa o commerciale; alla funzionalizzazione del progetto di risanamento della struttura sociale del quartiere con le sue caratteristiche peculiari corrisponde la garanzia del diritto di opzione al rientro per i residenti e per i titolari di botteghe allontanati temporaneamente -ma a spese dell’Amministrazione- per l’esecuzione dei lavori di risanamento.

Mutui a tasso agevolato accesi dai Comuni e garantiti dallo Stato (che assumeva su di sé il rischio della diminuzione di valore dell’intero comparto) completavano un quadro di fattibilità in un periodo storico nel quale si registrava in svariati settori un forte impegno, anche finanziario, dello Stato e di pubbliche Amministrazioni in iniziative di interesse pubblico.

#### **4. Il centro storico nella disciplina delle legge-ponte in materia urbanistica: l’identificazione delle zone “A” tra discrezionalità tecnica e valutazione politica. Implicanze e rilievi.**

La parabola ascendente della tutela e del risanamento dei centri storici attraverso il PRG e gli strumenti urbanistici si delinea in modo ancor più netto a far tempo dalla fine degli anni ’60.

Una misura di salvaguardia generalizzata, introdotta dalla norma di cui all’art. 17, co. 5 della c.d. legge-ponte, sottopone a tutela i “complessi ambientali” attraverso il divieto di ogni costruzione su aree libere e di ogni modifica di volumi fino all’approvazione dello strumento urbanistico generale negli “*agglomerati urbani aventi carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale*”.

Una circolare esplicativa del 28 ottobre 1967, n. 3210 decodifica, in termini urbanistici ma con inevitabili riferimenti storico-architettonici, i criteri orientativi per identificare, in casi dubbi, agglomerati così individuati:

“a) *strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico;*

b) *strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del punto a);*

c) *strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato” (ad es., il liberty e l’art déco).*

Su canoni non diversi, di natura tipicamente urbanistica, appare attestata la definizione di zona omogenea “A”, contenuta nel d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, alla stregua della quale “sono considerate zone territoriali omogenee” “a) *le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”.*

Il richiamo a “parti del territorio” interessate da agglomerati urbani aventi determinate caratteristiche o ad aree a servizio degli stessi estende la categoria di riferimento, affrancandola dall’applicazione ai soli “centri storico-artistici”<sup>16</sup>.

Ma in realtà, a ben guardare, è la stessa nozione originaria di “centro storico” intrisa di fattori culturali ineliminabili a permeare di sé quella urbanistica: “beni culturali urbanistici”<sup>17</sup> sono stati talora qualificati quelli che il PRG può individuare a seguito dell’implementazione dei suoi contenuti attraverso “i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico”<sup>18</sup> e le modifiche, all’epoca ministeriali e successivamente regionali, apportabili in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale, nei limiti dell’indispensabilità ad assicurare “la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici”<sup>19</sup>.

E all’interpretazione qualificata della Soprintendenza -oltre che della sezione urbanistica- si rinvia per sciogliere dubbi sulla “valutazione del carattere storico, artistico o di pregio ambientale di un agglomerato” e “sui limiti topografici delle parti di quest’ultimo aventi tali caratteri”<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> V. Caputi Iambrenghi, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 67 ss. (spec. 72).

<sup>17</sup> Cfr. F. Salvia, *Le testimonianze culturali urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327; Id., *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012, 105 ss.

<sup>18</sup> Art. 7, co. 5, l.u., nel testo di cui alla l. n. 1187 del 1968

<sup>19</sup> Art. 10, lett. c, l.u., nel testo aggiunto con *novella legislativa*

<sup>20</sup> Cfr. circolare min. cit.

Non sembra, tuttavia, che all'incertezza qualificatoria dell'oggetto della pianificazione e della corrispondente disciplina nonché alla ritenuta posizione ancillare della nozione di "centro storico" rispetto alla matrice culturale del complesso di beni (e -diremmo- anche di attività e tradizioni ancorate a beni) che la compongono possa imputarsi quell'ingresso quasi distorto del centro storico nel settore della pianificazione urbanistica, che ne avrebbe ipotecato la disciplina in termini di tutela differenziata e tendenzialmente "passiva", incentrata su divieti ed interdizioni.

Neppure alla mancanza di una disciplina specifica per i centri storici possono ricondursi una *lata* discrezionalità delle scelte sottese all'individuazione della zona "A"<sup>21</sup> ed una concorrenza paritaria dell'interesse pubblico corrispondente con tutti gli altri interessi pubblici meritevoli di valutazione ponderata ai fini della composizione del quadro pianificatorio e, in definitiva, il mancato conseguimento del risultato, in termini di effettività sia della tutela conservativa che di quella per così dire "propulsiva", estromesse *ex ante* da premesse disciplinari in tal guisa costruite<sup>22</sup>.

In realtà, i centri storici entrano, attraverso le fonti normative della fine degli anni '60, a pieno titolo nella pianificazione urbanistica generale, siccome parti del territorio comunale aventi caratteri propri, oggetto di una ricognizione morfologica e tipologica condotta alla stregua di scienze diverse e tuttavia complementari (urbanistica, storia dell'arte, ingegneria, architettura, diritto, ecc.), sì da potersi ritenere che l'individuazione dell'estensione e dei "contenuti" delle zone A costituisca esercizio di discrezionalità tecnica, non di scelte meramente politico-amministrative rilevanti sul piano urbanistico, concorrendo il loro assetto, denso di

---

<sup>21</sup> È nota la posizione di A. Predieri (*L'espropriazione di immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la legge n. 865 del 1971. Canoni interpretativi nella semantica giuridica delle norme vigenti e prospettive di normazioni regionali*, in *Foro amm.*, 1972, III, 627), secondo il quale uno strumento urbanistico "può prevedere o non prevedere che una porzione del territorio venga considerata centro storico"; "il centro storico può esserci o non può esserci; e qualora esso ci sia, non vi sono criteri posti dalla legge per determinarlo".

Analoga posizione perplessa in ordine all'oggetto della tutela è in G. D'Alessio, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, 1983.

All' "assenza di un vero e proprio limite alla discrezionalità dell'amministrazione pianificatrice" fanno riferimento P. Urbani - S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2013, 258-260.

<sup>22</sup> Così, invece, F. G. Scoca - D. D'Orsogna, *Centri storici*, cit.

elementi significativi ed identitari, ma nel contempo abbisognevole di funzionalità e rivitalizzazione, a delineare la configurazione complessiva del territorio stesso.

Se poi, l'attuazione delle previsioni dettata per le zone "A" non ha avuto il successo che avrebbe meritato -in termini, beninteso, propulsivi- ciò sembra ascrivibile più a fallimenti dell'amministrazione e della politica che a ragioni strettamente tecnico-giuridiche.

La ragione di tali fallimenti va ricercata in un quadro complesso che eccede verosimilmente i confini di valutazioni esclusivamente giuridiche e l'invalidità delle prioritarie -ma non esclusive- esigenze conservative di un tessuto urbano dalle forti connotazioni culturali, spingendosi nell'area più estesa delle politiche urbanistiche ed economiche e dei modelli generali di sviluppo di quella che -con terminologia attuale- potrebbe esser qualificata "l'azienda-Paese".

È nota la resistenza endemica e sperimentata delle Amministrazioni a farsi carico della pianificazione attuativa di iniziativa pubblica.

Basti considerare, ad esempio, che l'equiparazione dei piani di lottizzazione convenzionata d'iniziativa privata ai piani particolareggiati di esecuzione, quali strumenti di pianificazione attuativa, fu indotta precipuamente dalla necessità -all'epoca avvertita come tale- di superare l'*impasse* prodotta dal mancato o episodico decollo dei piani urbanistici esecutivi di matrice comunale e dal conseguente effetto interdittivo o soprassessorio di rilevanti trasformazioni del territorio in aree non urbanizzate, non consentite attraverso interventi singoli.

Ed è del pari immediatamente percepibile l'oggettiva non convenienza economica di investimenti privati in attività di mero "consolidamento" e "restauro" di strutture insediative esistenti, in un contesto generale di crescita esponenziale di attività edilizie ad iniziativa di un'impreditoria diffusa dedita al consentito sfruttamento edilizio intensivo del territorio attraverso nuove costruzioni fortemente verticalizzate, in virtù di politiche di piano proiettate verso l'espansione del tessuto edificato, incentivate, a loro volta, dalla previsione di indici particolarmente elevati.

Se a ciò si aggiungano le tensioni, talora definite in termini di "panurbanismo" esasperato -che rappresentava, sul versante della disciplina e delle modalità d'uso del

territorio, uno dei banchi di prova privilegiati per l'attuazione del cd. Stato regionale sul piano dell'organizzazione dei pubblici poteri e dell'esercizio delle funzioni pubbliche- potranno risultare comprensibili almeno alcune delle dinamiche di ripercussione di tali premesse fattuali ed in certa misura "ideologiche" sull'assetto disciplinare dei centri storici nel rapporto con la materia "urbanistica".

Infatti, da un canto, l'implicazione, a livello definitorio e contenutistico delle zone "A", di elementi architettonici, culturali e ambientali induceva talora a rilievi -spesso pregiudiziali- di "passatismo" ed inadeguatezza; dall'altro, l'attrazione di tali realtà nell'ambito di una pianificazione urbanistica estesa ad ogni aspetto di disciplina e di trasformazione del territorio e comprensiva dell'ambiente suscitava l'idea dell'ammissibilità di ipotetici "salti" o premissioni totali di tale zona nei singoli atti di pianificazione, o di poteri quasi demiurgici di pianificatori e amministrazioni di piegare la disciplina dei centri storici, strumentalizzandola alla realizzazione di fini tutt'affatto differenti<sup>23</sup>.

Con l'effetto che le zone "A", *malgré tout*, furono inserite in tutti gli strumenti urbanistici di pianificazione generale del territorio ed il substrato stesso della disciplina del centro storico -con il carico di valori tangibili ed immateriali ad esso immanente- si trovò a fungere da argine rispetto ad incontrollate "fughe in avanti" di processi di trasformazione che restavano non convenienti, né appetibili sul piano del ritorno immediato dell'eventuale intrapresa imprenditoriale.

## **5. Le "stagioni" della riqualificazione e del recupero urbano tra urbanistica e governo del territorio. Piani "attuativi" complessi e ruolo suppletivo nel recupero funzionale dei nuclei ed agglomerati storici (o di parti di essi).**

Se, dunque, la collocazione disciplinare del centro storico nell'urbanistica -o, attualmente, nel "governo del territorio"- non esclude l'intrinseca natura "culturale" delle problematiche della sua protezione e vivificazione<sup>24</sup>, connesse alla tipicità

---

<sup>23</sup> Cfr. la vicenda legislativa analizzata da A. Predieri, *L'espropriazione*, cit..

<sup>24</sup> F. Benvenuti, *I centri storici. Problema giuridico?*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, I, 1977, 341 ss.

materiale e simbolica del bene, è evidente che siffatta attrazione ne ha legato le sorti -in senso multidirezionale- all'evoluzione del modo di intendere contenuti, funzioni ed obiettivi della materia di riferimento (che è l'urbanistica), consentendo di utilizzarne anche lo strumentario giuridico: ma non integralmente.

Così, quando la logica valoriale dell'espansione degli aggregati urbani è stata integrata e corretta, con un processo lento e progressivo, dall'identificazione e concretizzazione di un interesse pubblico diverso, avente ad oggetto il recupero, il riuso dell' "esistente", qualificato non casualmente in termini di "patrimonio" edilizio, nel suo significato economico e simbolico di "ricchezza", la valorizzazione e funzionalizzazione dei centri storici -spesso interessati da fenomeni di degrado diffuso ed in ogni caso abbisognevole di interventi sistematici e coerenti di ripristino di elementi costruttivi ed architettonici fatiscenti ed obsoleti, non meno che di messa a norma sul piano igienico-sanitario e, più generalmente, funzionale, in conformità alla normativa in vigore e ad esigenze minimali dell' "abitare"- ha trovato negli strumenti giuridici apprestati dall'ordinamento per i nuovi e complementari obiettivi della scienza urbanistica mezzi e tecniche certamente non specifici, ma indiscutibilmente efficaci.

È (stata), infatti, proprio la variegata congerie della pianificazione di recupero, dapprima limitata agli aspetti edilizi ed urbanistici, successivamente estesa ai profili di riqualificazione e rivitalizzazione (piani integrati di intervento), sino a contemplare, nelle forme molteplici dei piani attuativi cd. "complessi", obiettivi complementari di natura ambientale e sociale, a consentire nei centri storici interventi non episodici e frazionati, idonei a dotarli delle indispensabili opere di urbanizzazione e di standard compatibili con lo stato dei luoghi, sia pure con le deroghe agli standard previste, quasi sempre inevitabilmente, per le zone "A" (e trasferiti in parte nelle adiacenti zone "B").

Tali interventi certamente -e, diremmo, in modo provvido- non potevano superare alcune "rigidità" intrinseche al substrato materiale ed immateriale delle regole della

pianificazione speciale dei centri storici<sup>25</sup> ed al sotteso ed immanente principio conservativo che presiede alla stessa legislazione urbanistica in materia ed alla sua interpretazione<sup>26</sup>, ma hanno senza dubbio contribuito a restituire alla fruibilità anche collettiva beni diversamente condannati al decadimento e all'abbandono.

I piani attuativi “complessi” -fortemente problematici nel rapporto con la pianificazione generale del territorio<sup>27</sup>-, con il supporto di progettualità ed impegno anche finanziario da parte di privati e di fondi comunitari che li caratterizza, hanno svolto (invero troppo poco), ma possono svolgere tuttora un ruolo centrale sul versante del recupero, del risanamento, della riqualificazione ambientale e sociale di centri storici; funzione in certa misura suppletiva rispetto alle latitanze “di sistema” del legislatore e delle Amministrazioni.

L'afferenza della protezione dei centri storici all'urbanistica ha dato spazio ad una legislazione regionale e delle Province autonome che, talvolta dedicata ai centri storici<sup>28</sup>, più di frequente contenuta in apposite sezioni o norme della disciplina urbanistica o di governo del territorio<sup>29</sup>, ha comunque destinato risorse finalizzate al recupero di beni o alla realizzazione di opere anche all'interno di centri storici, prefigurando in vario modo meccanismi incentivanti che, non sempre rivolti ad iniziative inerenti al complesso di beni considerati in modo unitario, trovano certamente il loro limite nel frazionamento dell'intervento oggetto di sostegno; e che hanno tuttavia in parte scongiurato rischi di pregiudizi distruttivi ed irreparabili derivanti da situazioni di inerzia generalizzata.

---

<sup>25</sup> Spesso attestate sull'ammissibilità degli interventi di risanamento conservativo ancorati alla conservazione della “tipologia strutturale esistente”, con esclusione della diversa categoria della ristrutturazione edilizia, rilevandosi che non ogni miglioramento dell'efficienza dell'esistente è qualificabile “risanamento conservativo”: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 dicembre 2014, n. 6315, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>26</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5502.

<sup>27</sup> Sia consentito il rinvio ad A. Angiuli, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di “sistema”*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 991 ss.

<sup>28</sup> Cfr., ad es., l. Provincia Trento, 15 gennaio 1993, n. 1 (“Norme per il recupero degli insediamenti storici”); l.r. Sardegna, 13 ottobre 1998, n. 29 (“Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna”); l.r. Umbria, 10 luglio 2008, n. 12 (“Norme per i centri storici”); l.r. Puglia, 17 dicembre 2013, n. 44 (“Disposizioni per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei borghi più belli d'Italia in Puglia”).

<sup>29</sup> Cfr., ad es., l.r. Umbria, 21 gennaio 2015, n. 1 (“Testo unico governo del territorio e materie correlate”).

Gli strumenti di disciplina urbanistica hanno costituito, dunque, l'unico baluardo, per quanto parziale, imperfetto e discutibile lo si voglia considerare, per impedire la distruzione dei centri storici e per promuovere interventi volti al risanamento ed al recupero, almeno sotto il profilo edilizio ed urbanistico, in un non breve arco temporale di assenza di rimedi giuridici e di prospettive differenti.

## **6. Unità concettuale del “centro storico” e dualità tipologica delle fonti disciplinari: la coesistenza del centro storico-bene paesaggistico e del centro storico-urbanistico.**

Non va, infatti, trascurato che, benché non mancassero, nel panorama della riflessione giuridica, opinioni tendenti a ricondurre i centri storici nella categoria dei beni culturali<sup>30</sup>, essi non erano ricompresi espressamente in tale tipologia né nel t.u. dei beni culturali ed ambientali del 1999<sup>31</sup>, né nella versione originaria del Codice “Urbani”<sup>32</sup>.

Soltanto con il decreto correttivo del 2008<sup>33</sup> i “centri e nuclei storici” entrano nel novero dei “beni paesaggistici”, quali *species* del più ampio *genus* dei “*complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*” (art. 136, lett. c).

Tuttavia, tale qualificazione non conferisce al centro storico un assetto disciplinare univoco<sup>34</sup> e, soprattutto, unitario.

---

<sup>30</sup> Per un'analisi in termini problematici di tali orientamenti cfr. M. Sanapo, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2001, 2; C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, *ivi*, 2012, 3.

Sulla riconducibilità dei centri storici ai “complessi monumentali” quali “luoghi di cultura” di cui all'art. 101, lett. f, d.lgs. n. 42 del 2004 cfr. G. De Giorgi Cezzi, *Il diritto all'identità minore. Beni culturali e tutela degli status*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, III, Padova, 2007, 219 ss. (*spec.* 223, *sub nota* n. 27).

<sup>31</sup> D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (“Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della l. 8 ottobre 1997, n. 352”).

<sup>32</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali e del paesaggio”).

<sup>33</sup> D.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 (“Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 in relazione al paesaggio”).

Cfr., a commento, AA.VV., *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, 2011, a cura di C. Barbati - M. Cammelli - G. Sciuillo

<sup>34</sup> L'ambivalenza della disciplina è sottolineata, da ultimo, da P. Carpentieri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, *Relazione* al Seminario di formazione specialistica - confronto fra giuristi ed urbanistici sul tema “Il

Da un canto, la collocazione nella Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio sembra postularne un coerente assoggettamento alla disciplina dettata per tali beni; dall'altro, il riferimento al valore "tradizionale" dei complessi di cose immobili che ne costituiscono l'essenza materiale -legato da una sorta di endiadi alla valenza estetica- ben potrebbe attagliarsi ad aspetti identitari di natura tipicamente storica, spingendo verso una sintesi che racchiuda nel centro storico la convergenza indissociabile di entrambi gli aspetti del notevole interesse pubblico (quello propriamente culturale e quello paesaggistico).

Inoltre, non a tutti i centri storici va riconosciuta la natura giuridica di "beni paesaggistici": a differenza delle "pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse storico-artistico", che, specialmente se ricomprese nei centri storici, sono qualificabili come beni culturali indipendentemente dall'adozione di una dichiarazione di interesse storico-artistico<sup>35</sup>, poiché figurano come tali già nell'art. 10, co. 2, lett g, cod. Urbani, affinché i centri storici costituiscano "beni culturali d'insieme" di notevole pregio paesaggistico, è necessario un vincolo *ad hoc*, apposto ai sensi dell'art. 138 d.lgs. ult. cit. o riveniente da una previsione espressa di piano paesaggistico<sup>36</sup>, non rientrando essi tra le aree tutelate per legge, ai sensi dell'art. 142.

Si prefigura in tal modo, per complessi di beni appartenenti ad una categoria identicamente denominata (centro storico) ed identificata sulla base di parametri unitari (agglomerato caratteristico, costituente il precipitato di secolari vicende della vita di popolazioni ivi insediate) un doppio ed alternativo regime giuridico: l'uno, riservato agli insediamenti individuati e vincolati per la specifica e rilevante valenza paesaggistica, contenuto nel codice "Urbani" s.m.i.; l'altro, applicabile a tutti gli altri agglomerati aventi caratteri simili, ma non tali da attingere una qualificazione analoga a quella delle "bellezze d'insieme" di antica memoria, rinvenibile nella disciplina urbanistica.

---

territorio tra tutela e trasformazione", svoltosi a Roma presso il TAR Lazio il 24-25 novembre 2014, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>35</sup> In tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 24 gennaio 2011, n. 482; Id., Sez. VI, 30 luglio 2013, n. 4010; Id., Sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4497; Id., Sez. VI, 10 giugno - 1 dicembre 2014, n. 5934, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>36</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2014, n. 855, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Questa diversificazione offre, anche a prima vista, aspetti positivi ed elementi di criticità.

Essa sembra anzitutto rispondere alle esigenze di specificità di disciplina talvolta evidenziate a fronte di realtà ritenute non omologabili in ragione delle peculiarità di ciascuna di esse<sup>37</sup>.

Sotto tale profilo, il vincolo paesaggistico sul centro storico di particolare pregio, con il suo corredo ormai ineludibile di regime giuridico che ne accompagna l'apposizione con provvedimento singolo; o ne precede l'inserzione nel piano paesaggistico (vincolo “vestito”), integra modalità di salvaguardia e di gestione del complesso immobiliare identificate per (e commisurate al)l'oggetto.

Quanto ai centri storici “*ceteri*”, non meno efficaci prospettive di valorizzazione pluridirezionale, non disgiunte dal rispetto di ineludibili principi di salvaguardia, si profilano attraverso l'uso di una pianificazione generale di governo del territorio che, superata e dismessa la riduttiva funzione tipica di disciplina incrementale del centro abitato e senza obliterare l'obiettivo del razionale ed equilibrato assetto territoriale, inglobi tra le sue finalità il valore ambiente “latamente inteso”, siccome ricomprensivo “*del paesaggio urbano, rurale, naturale, nonché dei monumenti e dei centri storici*” e, più in generale, un progetto di sviluppo di una determinata comunità territoriale che muova proprio dalla necessaria considerazione di quei “*beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico-territoriale rispetto ad altri*”<sup>38</sup>.

Restano, peraltro, tuttora problematici almeno gli aspetti seguenti:

a) la difficoltà di giustificare, sul piano teorico ed applicativo, una distinzione di fondo di realtà sostanzialmente omogenee, che sembrerebbe evocare un'improbabile classificazione dei centri storici in “serie” diversificate ed ordinate sulla base di una rilevanza decrescente.

*A fortiori* se si consideri che la complessità del procedimento di apposizione del vincolo ed i tempi occorrenti, la progressiva dequotazione delle sovrintendenze

---

<sup>37</sup> Tale esigenza è sottolineata da F. G. Scoca - D. D'Orsogna, *Centri storici*, cit.

<sup>38</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), nel solco dell'orientamento ripreso ed affinato da Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710; Id., Sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656; Id., Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2427, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

derivante dalla riorganizzazione ministeriale (oltreché da misure di semplificazione) e la scarsa propensione delle Regioni ad apporre nuovi vincoli sui beni di loro pertinenza e a dettagliare discipline di uso/non uso per “contesti” in sede di pianificazione paesaggistica potrebbero indurre centri storici aventi le oggettive caratteristiche di particolare pregio ad un lungo “stazionamento” nell’ambito della diversa categoria dei centri storico urbanistici in attesa dell’avvio e del perfezionamento dell’articolata procedura per la “promozione” al rango di centri storico paesaggistici;

- b) i limiti di una collocazione concettuale e di una definizione dei centri storici che non pongano in luce in modo chiaro ed adeguato il substrato materiale ed immateriale del bene unitario costituente “testimonianza di civiltà”;
- c) una valorizzazione dell’aspetto paesaggistico che espone il centro storico a rischi di derive interpretative sull’identificazione dei profili identitari che -come già verificatosi talvolta a proposito della nozione stessa di paesaggio- ne accentuino caratteri percettivi e soggettivi, traducendosi in una sostanziale *deminutio* della salvaguardia del bene<sup>39</sup>.

## **7. Prospettive del risanamento e qualità delle regole: l’esonero dei centri storici da “ristrutturazioni sostitutive” nella cd. legge-quadro sulla riqualificazione e nella legislazione statale in materia di *housing* sociale.**

---

<sup>39</sup> Emblematica sembra la vicenda contenziosa decisa da TAR Lombardia, Brescia, Sez. I con sentenza 13 febbraio 2015, n. 264, che distinguendo il “vincolo paesaggistico” da quello “monumentale”, ha ritenuto ammissibile un intervento di risanamento conservativo che prevedeva, tra l’altro, l’inserimento di un vano scale e di un ascensore esterni ad un’area (con relativi immobili) sottoposta a vincolo paesistico, in applicazione del principio secondo il quale “*in presenza ... di un vincolo solo paesistico, la compatibilità di intervento va ... valutata dal punto di vista di chi osserva da lontano, e non è esclusa per il solo fatto che le innovazioni siano visibili su questa scala più ampia; viene infatti meno quando le stesse, oltre che visibili, siano oggettivamente percepibili come un’indebita intrusione, avuto riguardo alle forme, ai colori, alla dimensioni ed alla funzione dei nuovi manufatti, da apprezzare comparando l’interesse pubblico alla conservazione con quello privato alla fruizione del territorio*”.

Ciò, atteso che “*il vincolo paesaggistico tutela il punto di vista di un osservatore ideale, posto di fronte ad uno scenario caratterizzato da molti elementi connessi tra loro in modo coerente, e mira a preservare tale scenario: nel far ciò, non intende bloccare ogni modifica -come avverrebbe se ciascun particolare costituisse un monumento a sé stante- ma consente innovazioni, purché marginali e realizzate con modalità costruttive poco impattanti, in modo che sia possibile diluirne e confonderne il significato nella visione d’insieme*”.

In realtà, le prospettive del risanamento dei centri storici restano oggi sostanzialmente affidate ad una sapiente utilizzazione della scienza giuridica applicata all'urbanistica, in grado di coniugare le potenzialità offerte dagli strumenti di pianificazione generale e attuativa del territorio con la progettualità *-lato sensu* intesa- e l'impegno economico-finanziario dell'imprenditoria privata, ma senza trascurare il necessario apporto di risorse pubbliche e, comunque, nel rispetto dei caratteri morfologici e tipologici dell'insediamento, il cui valore identitario risiede nell'unitarietà del complesso.

Assumono, perciò, rilevanza determinante la qualità intrinseca e gli obiettivi delle regole giuridiche che presiedono alla realizzazione ed all'incentivazione di una riqualificazione urbana, inserita nel circuito delle semplificazioni amministrative e delle liberalizzazioni.

In proposito, la normativa di principio statale dettata dai co. 9-14 dell'art. 5, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. in l. 12 luglio 2011, n. 106 -definita talora in termini visibilmente enfatici "legge-quadro in materia di riqualificazione"- appare ispirata a principi di adeguatezza, efficacia e cautela: essa contempla una serie di misure fortemente incisive sull'assetto territoriale preesistente, in funzione della sua razionalizzazione complessiva, dell'eliminazione del degrado e dell'efficientamento energetico; promuove e sostiene l'azione relativa attraverso la previsione della possibilità di interventi di demolizione e ricostruzione assistiti da premialità volumetriche, delocalizzazioni, limitate modifiche di destinazione d'uso e persino mutamenti della sagoma degli edifici (per quest'ultimo aspetto, soltanto nelle ipotesi -circoscritte ed eccezionali- della necessità di recuperare un'armonia architettonica "di contesto" compromessa in precedenza).

Ma -ed è quel che più rileva in questo studio- dall'ambito applicativo di tutte le agevolazioni incentivanti così individuate -che ormai s'impongono sulle normative di PRG e sui vari strumenti attuativi<sup>40</sup>- sono esclusi gli interventi su edifici siti nei

---

<sup>40</sup> In forza della l. 23 dicembre 2014, n. 190, che, all'art. 1, co. 271, ha così disposto: "*le previsioni e le agevolazioni previste dall'art. 5, co. 9 e 14, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv., con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'art. 5, co. 11, secondo periodo, del citato d.l. n. 70 del 2011*".

centri storici e quelli su immobili sottoposti a vincolo storico-artistico o paesaggistico, assoggettati alle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio s.m.i.<sup>41</sup>.

Un'impostazione analoga, volta al miglioramento della qualità architettonica, energetica ed ambientale del patrimonio edilizio esistente, ma nel rispetto della sua tutela, è propria anche di alcune normazioni regionali.

Così, ad esempio, la l.r. Puglia n. 21/2008, più volte riformata, introduce, nell'ambito di norme sulla rigenerazione urbana e riqualificazione ambientale, che precedono la normativa-quadro statale, interventi straordinari di ampliamento e demolizione e ricostruzione con aumenti (cd. premi) di volumetria (artt. 3-4, l.r. 30 luglio 2009, n. 14); ma non all'interno delle zone territoriali omogenee "A", salvo diverse previsioni degli strumenti urbanistici comunali (art. 6, l.r. ult. cit.).

E l'eventuale individuazione, da parte dei Comuni, di edifici da rimuovere, poiché non coerenti "*con il contesto paesaggistico, urbanistico ed architettonico circostante*", con contestuale delocalizzazione delle relative volumetrie, non può comunque riguardare immobili ubicati all'interno delle stesse zone omogenee "A".

Su non diversa linea si pone la più recente legislazione in materia di *housing* sociale<sup>42</sup>, che ricomprende il "*recupero di immobili fatiscenti o da dismettere esistenti nei centri storici*" nel novero degli interventi ammissibili nei Comuni ad altra tensione abitativa e preordinati alla concessione in locazione a prezzi calmierati di "alloggi sociali" realizzati o recuperati da soggetti pubblici e privati in favore di individui e nuclei familiari svantaggiati; ma che esclude nei centri storici sostituzioni edilizie anche con demolizione e ricostruzione dell'edificio, *con modifica di sagoma e diverso sedime*, nonché variazioni di destinazione d'uso (ancorché senza opere) e creazione di servizi per la residenza e per il commercio: interventi insurrogabili con permessi di costruire in deroga rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici.

Dunque: anche regole sulla riqualificazione di tessuti urbani degradati che largheggino in misure atte a consentire all'imprenditoria di intervenire sull'esistente

---

<sup>41</sup> Art. 5, co. 10, d.l. n. 70/2011, cit.

<sup>42</sup> Cfr. d.l. 28 marzo 2014, n. 47, conv. in l. 23 maggio 2014, n. 80, che, all'art. 10, contiene norme per l'edilizia residenziale sociale.

con ampie “decostruzioni” e “destrutturazioni” del tessuto edilizio, allorché implicino modifiche della sagoma, sono ritenute *a priori* incompatibili con il valore di unitarietà dell’edificato tipico del centro storico.

## 8. Segue. “Decreto del fare”, “sblocca Italia” e centri storici: rischi di frantumazione della loro unità. Il ruolo dei Comuni.

In evidente dissonanza rispetto al quadro di principi così ricostruito si pongono gli indirizzi desumibili dalle modifiche più recenti al testo unico dell’edilizia che, decisamente sbilanciate verso il rilancio dell’attività edilizia quale fattore di sviluppo dell’economia, destano più di una perplessità nella loro proiezione applicativa ai centri storici.

Infatti, con il cd. “decreto del fare”<sup>43</sup> si modifica la categoria della “ristrutturazione edilizia”, attribuendo ad essa contenuti diversi in rapporto all’oggetto della sua applicazione e si ammettono, inoltre, interventi con modifica di sagoma persino su beni sottoposti a vincolo ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Si frantumano, in tal modo, i parametri per la qualificazione degli interventi di “ristrutturazione edilizia”, in precedenza ancorati all’originaria costruzione e successivamente estesi alla sua demolizione e ricostruzione, purché “fedele” (identità di volumetria, superfici e sagoma), salve le necessità di adeguamento alla normativa antisismica<sup>44</sup>.

Attualmente, invece, v’è una doppia nozione di “ristrutturazione edilizia”: l’una applicabile a tutti gli edifici, ricomprensiva anche di interventi di demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria, pur se con sagoma diversa rispetto alla preesistenza; l’altra riferibile ai beni sottoposti a vincolo storico-artistico o paesaggistico per i quali la riconducibilità alla categoria di demolizioni e ricostruzioni o di ripristino di edifici crollati è tuttora legata al rispetto della sagoma.

---

<sup>43</sup> Si tratta dell’art. 30, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, sul quale cfr. il commento fortemente critico -che evoca la vicenda parlamentare- di A. M. Bianchi, *Decreto del fare, quello che era meglio non fare*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 23 agosto 2013.

<sup>44</sup> Per il regime giuridico previgente cfr., ad es., Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2972; Id., Sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2397, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Il che, sul versante dei titoli edilizi, sta ad indicare l'irrilevanza della sagoma per la generalità degli interventi edilizi ai fini della realizzabilità attraverso dia/scia, tranne che per gli immobili vincolati, assoggettabili a trasformazioni anche incisive (demolizioni e ricostruzioni) tramite una segnalazione certificata privata (preceduta da parere dell'Amministrazione preposta al vincolo) purché sia rispettata la sagoma; subordinati, invece, a permesso di costruire se l'intervento progettuale di "sostituzione" presupponga un mutamento di sagoma.

Senonché, 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 pregio architettonico o paesaggistico sottoposti a vincolo<sup>45</sup>, ma attiene all'assetto d'insieme caratteristico e peculiare di qualunque centro storico.

Questa consapevolezza non è recuperata neppure dall'attenzione specifica dedicata alle zone "A" da norme che consentono e presuppongono, comunque, un frazionamento di questo genere.

La norma di cui all'art. 23-bis dello stesso t.u. dell'edilizia, del pari introdotta con il "decreto del fare", impone ai Comuni l'obbligo di individuare all'interno della zona omogenea "A" le aree nelle quali non sia applicabile la scia (ma occorra il permesso di costruire) per interventi di demolizione e ricostruzione o per varianti a permessi di costruire che comportino modifiche della sagoma degli edifici.

In tutte le altre aree, pur interne alla zona "A" ma non individuate in tal modo, per gli interventi subordinati a scia -dunque, anche demolizioni e ricostruzioni con modifiche di sagoma- v'è soltanto la previsione di uno spazio temporale di 30 gg. tra

---

<sup>45</sup> Corte cost., 20 novembre 2014, n. 259, preso atto della nuova configurazione giuridica della nozione di "ristrutturazione edilizia" riveniente dal cd. "decreto del fare", ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, co. 1 e 2 della l.r. Veneto n. 32 del 2013 (che aveva anticipato la disciplina statale), affermando, tuttavia, che per gli immobili vincolati, *"gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente. Il che corrisponde ad una scelta obbligata, poiché sarebbe inimmaginabile la ristrutturazione di un'opera edilizia, che sia anche vincolata con l'alterazione della relativa sagoma"*.

la segnalazione di iniziativa privata e l'inizio lavori (in virtù di un regime assimilabile in qualche misura a quello della dia)<sup>46</sup>.

Non è, dunque, in discussione la modificabilità della sagoma degli edifici all'interno delle zone "A", ma soltanto il titolo attraverso il quale vi si possa provvedere.

Né appare risolutiva la moratoria della messa a regime della nuova disciplina comunale di generalizzazione della scia nelle zone omogenee "A": se, infatti, lo strumento urbanistico generale ammetta in tale zona interventi di ristrutturazione edilizia, un permesso di costruire per la realizzazione di un progetto di demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma non potrebbe comunque esser denegato per effetto dei nuovi contenuti attribuiti agli interventi riconducibili a tale categoria.

Con il decreto legge Sblocca Italia (e con la legge di conversione) si interviene nuovamente sui contenuti di alcuni interventi: la categoria della "manutenzione straordinaria" si arricchisce del "*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*", con il limite riveniente dalla conservazione della volumetria (che diviene) complessiva degli edifici e dell'originaria destinazione d'uso (art. 3, lett. b, t.u. edil., nel testo novellato); correlativamente, alle modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei loro prospetti si fa riferimento, per quel che qui rileva, per l'individuazione degli interventi subordinati a permesso di costruire (art. 10, co. 1, lett. c, t.u. edil., nel testo novellato).

È appena il caso di sottolineare che una diversa distribuzione volumetrica, anche a saldo complessivo invariato, può incidere sulla fisionomia complessiva del centro storico.

Inoltre, non poche sono le disarmonie sistematiche tra vari aspetti della disciplina, che si risolvono in vere e proprie incongruenze.

Ai sensi degli artt. 22, co. 2-bis e 32 t.u. edil., la modifica della sagoma di immobili vincolati non è "*variazione essenziale al progetto approvato*" e potrebbe, pertanto, esser

---

<sup>46</sup> L'incongruità degli effetti "a macchia di leopardo" determinati da una malintesa accezione della superprimarietà dell'interesse alla competitività è sottolineata da 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.

Su posizioni critiche rispetto ad una semplificazione ritenuta eccessiva è G. Guzzardo, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, *ivi*, n. 1/2015.

realizzata con scia e comunicata soltanto a fine lavori, previa acquisizione di pareri e nulla osta delle Amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli.

Ma l'art. 22, co. 2 continua a limitare l'utilizzabilità della scia per interventi su edifici vincolati alla mancata alterazione della sagoma.

Il co. 2-bis, a sua volta, contrasta con la previsione di salvaguardia dettata dall'art. 23-bis ultima parte t.u. edil., che, in assenza di delimitazione prioritariamente comunale, preclude l'utilizzo della scia all'interno della zona A per interventi che importino modifiche di sagoma.

Tali discrasie, da un canto, dovrebbero impedire l'utilizzo immediato della scia per realizzare varianti sugli immobili vincolati e su quelli siti all'interno dei centri storici; dall'altro, conferiscono valore particolare (e corrispondente responsabilità in capo ai Comuni, attributari di tale compito) all'attività propedeutica alla delimitazione delle aree e degli immobili siti all'interno delle zone "A" insuscettibili di subire interventi di sostituzione anche attraverso demolizione e ricostruzione attraverso semplice scia.

A questo punto la responsabilità della salvaguardia del tessuto identitario omogeneo sotteso a qualunque centro storico -sempre espressivo di un "pezzo" di storia locale, del modo di vivere delle abitudini della popolazione, stratificatisi nell'arco di secoli di storia; di una "memoria" unitaria che non può esser cancellata perché radicata nell'ineluttabilità di ciò che è accaduto nella trama storico-politico-sociale delle generazioni che ci hanno preceduto e che, in quanto tale, presenta ontologicamente margini di indisponibilità (si può rinnegare il passato, non negarlo)-, non può dissolversi del tutto nella *lata* discrezionalità di scelte urbanistiche ("indirizzi") che si appuntino su "singoli" edifici da demolire o da sottoporre a particolare attenzione attraverso il controllo preventivo del permesso di costruire, mentre tutto il resto sia sottoposto alle regole ordinarie urbanistiche delle trasformazioni del territorio e degli interventi su singole preesistenze atomisticamente considerate.

Onde la rilevanza dei prospetti e della sagoma e l'effetto dirompente che la nuova disciplina può produrre agendo sulla ridefinizione delle categorie d'intervento e sulle modalità procedurali per effettuarlo.

Agire con scia sulle sagome dei singoli edifici situati in un centro storico e non sottoposti a vincolo *ex lege* “Urbani”, significa esporre il singolo bene facente parte di un complesso unitario meritevole *ex se* di tutela al rischio-certezza di compromissione irreversibile, atteso che l’eventuale controllo *ex post* può giungere “a cose fatte”.

Ma significa altresì ed ancor prima espungere in radice dall’alveo della meritevolezza di tutela il valore dell’unitarietà e della compattezza d’insieme del centro storico in quanto tale.

Né basta il differimento atipico dell’efficacia della scia, senza misure complementari (ad es., obbligo inderogabile di verifica da parte del Comune nei 30 gg. e di esercizio di poteri inibitori, con sanzioni tipiche e rilevanti per il responsabile del procedimento).

Questa disciplina atipica rivela la percezione del problema: l’intervento edilizio ed urbanistico nel centro storico non può esser assimilato *sic et simpliciter* ad un intervento su un edificio qualunque posto in qualsivoglia altra località del territorio comunale. Ma la soluzione non può ritenersi idonea allo scopo.

La modifica della sagoma non può esser consentita senza controllo preventivo necessario ed indefettibile (permesso di costruire), anche per interventi su beni non vincolati, rilevanti per la loro unitarietà.

Ma, si dirà di più, non può esser consentita affatto in un centro storico, bene unitario che, come tale, va percepito e disciplinato anche in sede urbanistica.

Diviene, allora, ancor più rilevante e delicata l’attività dei Comuni al riguardo: ciascuna Amministrazione comunale -sotto comminatoria dell’esercizio di poteri sostitutivi- è chiamata ad un’osservazione e ad un esame introspettivo di quella parte del proprio territorio qualificato come zona “A”, o in modo equivalente alla stregua di diversi parametri rilevanti indicati dalle differenti normative regionali (ambiti, distretti, ecc.), e a rinnovare le delimitazioni di aree particolarmente “sensibili” perché indissociabilmente legate a storia e tradizioni culturali e locali e a peculiari contesti ambientali, in coerenza con i caratteri identitari che avevano già condotto all’identificazione del patrimonio edilizio storico ricompreso in tali zone omogenee.

Infine, in relazione al mutamento della funzione e dei contenuti delle categorie di intervento effettuate con norme statali, qualificate “di principio”, o inerenti a livelli essenziali di prestazioni<sup>47</sup>, le Amministrazioni sono chiamate a rivedere le tipologie di opere che ritengano funzionali al recupero dei centri storici e nello stesso tempo compatibili con gli obiettivi di conservazione delle caratteristiche strutturali tipologiche e morfologiche dei fabbricati e del nucleo edificato nel suo complesso, anche in ossequio ad un concetto di “recupero” edilizio inclusivo della conservazione di immagini, significati e contenuti culturali *lato sensu* intesi<sup>48</sup>.

Ciò non per “far morire l’Italia di “storicismo”<sup>49</sup>, ma per scongiurare in qualche modo la malaugurata eventualità che “*dum Romae consulitur...*”<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Come confermato, tra l’altro, da Corte cost. 27 giugno 2012, n. 164; Id., 20 luglio 2012, n. 203, in *Urb. app.*, n. 1/2013, con nota di C. Lamberti, *La scia fra liberalizzazione e semplificazione. Il commento*; nonché da Corte cost., 9 maggio 2014, n. 121, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>48</sup> Occorre, in altri termini, riprendendo un’efficace espressione di P. Caputi Iambrenghi (*Interesse proprietario, attività economiche e interessi culturali nel centro storico*, in AA.VV., *La questione dei centri storici*, cit., 209 ss.), entrare “*nel cuore della città, cioè in quelli che sono i centri del suo centro storico*”.

<sup>49</sup> L’espressione è di B. Zanardi (*I centri storici da salvare*, in *La Repubblica*, 21 febbraio 2015), che rilancia la priorità del recupero e della rivitalizzazione dei centri storici a fronte di una prospettiva (quella di R. Piano) che involga, con un “dichiarato cambio di passo”, soltanto i problemi del degrado e delle tecniche di “rammendo” delle periferie urbane.

<sup>50</sup> “... *Saguntum expugnatur*” (Tito Livio, *Storie*, XXI, 7, 1).