

## Considerazioni conclusive

di *Cesare Lamberti*

(Presidente del TAR Umbria)

**Sommario: 1. Considerazioni introduttive. - 2. L'attualità della "Carta di Gubbio". - 3. Il concetto "giuridico" di centro storico. - 4. La legge regionale e la gestione del territorio. - 5. L'impatto dell'attività amministrativa sul territorio il commercio e il traffico. - 6. Conclusioni: un refole di vento.**

### **1. Considerazioni introduttive.**

Il perché del convegno è stato illustrato, in apertura, dall'avv. Campiani che ha dato vita all'iniziativa insieme al prof. Figorilli e al cons. Fantini e che ha tracciato il "tratto d'unione" fra l'attuale convegno e quello tenutosi cinquant'anni fa sempre a Gubbio e al quale si deve la nascita della "Carta di Gubbio" da cui si sono dipartite le iniziative che hanno stimolato gli studi sui centri storici come luoghi vitali. Sui risultati della "Carta" l'avv. Campiani ha manifestato accenni di criticità anche considerando il degrado che ha colpito i centri storici umbri, specie quello perugino, nel tempo più recente, allorché il centro storico è stato trasformato in miniappartamenti per studenti che poi non sono stati effettivamente abitati: segno questo della sconnessione inarrestabile, e non solo nell'urbanistica, fra chi decide e chi ne subisce le conseguenze.

### **2. L'attualità della "Carta di Gubbio".**

La prima parte del convegno ha occupato il pomeriggio del 6 giugno ed è stata segnata da una singolare concomitanza di idee fra giuristi, sociologi e urbanisti. Aldilà del tema portante costituito dall'attualità della Carta di Gubbio, di appannaggio del presidente Severini, della professoressa Angiuli e del consigliere Fantini, il tema collaterale, affidato al prof. Segatori e al prof. Toppetti ha visto in primo piano il centro storico "rivissuto". Non più la città-museo mercificata dal turismo e dalla grandi navi o il quadro della desolazione o della più deleteria movida

ma il posto dell'incontro, della ripresa delle attività nelle botteghe, dello scorrere della vita familiare. Ma andiamo per ordine.

Dalla relazione del presidente Severini non è difficile cogliere la partecipazione emotiva al tema che, a volte, prevale sulla profonda conoscenza della materia: dopo avere ricordato che in questa stessa sala ebbe vita il convegno che contribuì alla redazione della Carta di Gubbio, il presidente Severini ne evidenzia l'influsso sulla legislazione e conclude per la sufficienza dell'attuale "armamentario normativo". Meglio è dunque applicare quello che c'è e farlo funzionare senza inventare norme o politiche speciali.

Nella legislazione in vigore sembra non realizzata la divisione, propria della "Carta di Atene" fra centri storici intesi come bene caratteristico dei centri urbani e centri storici come mezzo di conservazione del patrimonio storico. Di quest'ultimo è propria una considerazione singolare: dove non arriva la legge, arriva talvolta la povertà come è avvenuto nella città di Gubbio la povertà ha risparmiato il centro storico cittadino dalla invisibile mano dell'uomo.

Sotto l'aspetto paesaggistico, la confluenza della scienza urbanistica nel diritto urbanistico, propria della Carta di Gubbio, dimostra che la conservazione è insufficiente a garantire la valorizzazione dei centri storici: l'interesse del legislatore che traspare dalla qualifica di centro storico "come bene di interesse storico artistico" contenuta nel Codice dei beni culturali dimostra la necessità di un centro storico vitale, inteso anche come insieme di luoghi aperti al pubblico e si pone in continuità con il tentativo della fine degli anni '90, di associare la salvaguardia dei beni culturali a quella dei centri storici sotto l'aspetto sociale.

La normativa vigente non è bastata a limitare la staticità: diversamente da quanto è avvenuto nei quartieri di Parigi che sono considerati secondo le loro caratteristiche storiche e abitative e dove la socializzazione mira a evitare il degrado progressivo si da essere considerata un "diverso uso del centro storico" e non un rischio.

Nell'ambito nazionale, poteva essere fatto molto di più: non è andato in porto l'obiettivo della legge sull'edilizia residenziale pubblica del 1992, di risanare i centri storici anche sotto l'aspetto abitativo e di qualificarli mediante programmi integrati di intervento, coinvolgendo le regioni con norme di grande dettaglio, come lo sono i

programmi urbani complessi di ultima generazione che, proprio in Umbria stanno trovando attuazione tramite il partenariato pubblico privato.

Dei programmi urbani complessi si è avvalso il Comune di Bologna che ha previsto l'esproprio generalizzato di oltre cinquecento immobili e la destinazione delle aree a centro storico urbanizzato. Sotto questo aspetto i programmi integrati di intervento possono individuare anche zone da risanare che possono essere ma non devono necessariamente essere centri storici.

Notevoli dubbi traspaiono sulle capacità del legislatore di ovviare all'abbandono e al degrado: nel mezzo secolo trascorso, la trasformazione urbana è stata enorme e ha diviso i centri storici fra poli di attrazione per fasce sociali ad alto reddito e centri storici come valore mediale nella riqualificazione urbana. Dopo il fallimento del tentativo di associare i centri storici con i beni culturali, risalente agli anni 90, e si è ritornati alla concezione "urbanistica" del centro storico, da attuare con la zonizzazione tipica della legge urbanistica.

Di cosa sia fatta una città lo ha plasticamente illustrato il prof. Segatori: una città è fatta di pietre, di esseri viventi e di relazioni circolari degli esseri umani fra di loro. Le relazioni trasformano l'*urbs* in *civitas*. Il contesto di riferimento del centro storico è la città che si svolge in un dimensione temporale. È lo scorrere del tempo che fa della città un processo dinamico e non una struttura statica. Sono le relazioni a subire un processo di smaterializzazione e non i luoghi. È la *comunitas* che riceve gli effetti più significativi dello scorrere del tempo. A livello di pianificazione urbanistica le dinamiche di trasformazione sono così veloci che comportano di volta in volta la necessità di ridefinire strategie e politiche come è avvenuto con "i piani e gli orari" nelle città con un centro storico più evoluto come Bolzano e Desenzano.

Le spinte del "tempo" hanno determinato il passaggio da una pianificazione passiva a una pianificazione attiva in cui coinvolgere tutti i soggetti. La categoria "tempo" ha cambiato anche il modo di ragionare caratteristico dell'urbanistica. È il corso del tempo che muta l'identità della città e realizza un paradosso: il centro storico diventa il luogo dell'identità e dell'appartenenza. L'immagine identitaria di Perugia nasce fra il 1840 il 1880 ed è affidata sinanco al vento di tramontana che corre per corso Vannucci. Nelle città, il tempo stratifica e solidifica la percezione identitaria e

provoca un fenomeno critico sul centro storico che tende a giustificarsi e a deteriorarsi.

Cosa ha deteriorato i centri storici? Secondo il prof. Segatori soprattutto la massificazione: l'incompatibilità del centro storico con il traffico e con il parcheggio proprio della motorizzazione di massa (nella città di Perugia dopo sette anni di chiusura si arrivò ad una regolamentazione per fasce orarie). Segue l'utilizzazione degli immobili a studi professionali che li sottrae agli usi abitativi (specie per gli anziani e gli altri soggetti con diversa capacità economica). Segue ancora la rarefazione degli esercizi commerciali perché quelli estremamente lussuosi soverchiano gli esercizi estremamente modesti e ne provocano la chiusura.

Nella relazione si evidenzia come le politiche locali di riqualificazione siano del tutto fallite: così è stato per l'uso degli immobili agli immigrati che li ha deteriorati ancora di più causa il disaccordo fra le diverse etnie e la mancanza di regolamentazione d'utilizzo. Anche deleteria è stata la concentrazione di grandi masse di individui in ambiti urbani concentrati, che nelle ore notturne, ha dato origine alla *movida* e ha ridotto il centro urbano a luogo di vendita di alcolici e di spaccio di stupefacenti.

Degradante è stata infine la mancanza della "misura temporale" nell'uso del centro storico: frequentato la mattina prevalentemente da poche persone anziane, commessi e colletti bianchi, semivuoto il pomeriggio dopo la chiusura degli uffici, invaso durante le ore serali dal "popolo della notte".

In una città policentrica, tutti gli abitanti dovrebbero vivere in un contesto integrale, dove lo spazio sia occupato in tutte le ore della giornata e la misura del tempo sia riequilibrata da attività che favoriscano le relazioni: le infrastrutture logistiche dovrebbero essere sostenibili per evitare la mortificazione di costi di parcheggio eccessivi e di trasporti disagiati. Vanno tendenzialmente evitati i parcheggi e gli ascensori - forieri di costi non indifferenti per la sosta dei veicoli - e incentivati i mezzi pubblici che muovono milioni di persone con costi dell'amministrazione estremamente ragionevoli dato il rendimento connesso non alla tariffazione ma alla quantità dei fruitori.

Il centro storico da salvare dalla massificazione è immaginato anche nella relazione del prof. Toppetti che rievoca l'"immaginario storico" del 1956 del "centro come

luogo privo di macchine” e ricorda l’emergenza già descritta nel film “Le mani sulla città” di Francesco Rosi e posta in evidenza da Pierpaolo Pasolini nel 1970 che, in una trasmissione televisiva, con alcuni intellettuali dell’epoca, parlando degli ambienti da salvare, faceva riferimento ai centri storici.

Sotto l’aspetto culturale, il centro storico non esiste come entità logica ma rappresenta un’invenzione del pensiero moderno: è un’astrazione posta a distanza temporale con il passato che ne determina la conservazione nel tempo sotto il profilo sociologico perché “qualcuno” decide che una parte della città sia salvaguardata dall’espansione. Sotto il profilo architettonico, il centro storico si contrappone alla “città espansa” propria dell’idea di città importata dall’America del dopoguerra. Il centro storico somiglia a una “carta storica” nell’ambito della quale ruota un sistema di connessione globale.

Il concetto di centralità si evolve con il mutare della rete dei collegamenti e il centro storico perde anche rilievo economico ma non sociale: nel suo ambito è individuata una comunità ove coesistono più soggetti uniti nel medesimo senso di appartenenza e che se ne riappropriano utilizzando il centro per i loro affari e interessi e cercando di sopravvivere al turismo in quanto il turismo svuota il centro storico sotto l’aspetto spaziale. Nel centro storico dove impera il turismo c’è una soggettività nuova che si sovrappone a quella vecchia e crea un proprio spazio.

Nella visione del prof. Toppetti, la conservazione implica l’abbandono per l’impossibilità di intervenire sull’esistente e di renderlo fruibile architettonicamente: sotto l’aspetto della “conservazione del centro storico” la stessa carta di Gubbio è superata. L’Italia è l’unico paese d’Europa che cerca di salvaguardare i propri centri storici, concentrandosi però troppo sulla forma a scapito della sostanza costituita dal patrimonio culturale. La salvezza dei centri storici necessita di un assetto che non sia “tagliato appositamente per il turista” ma dell’introduzione di progettualità, dove il centro sia riferito ad un più ampio contesto che comprenda i fenomeni sociali ed economici.

È necessario superare l’idea vincolistica tipica dell’architettura degli anni ‘80 e le tendenze all’isolamento dei centri storici: non è possibile ricondurre la vita al tempo passato che non esiste più: le città hanno bisogno di continuare ad attualizzarsi.

Urbino è un esempio di simbiosi fra l'architettura moderna e la struttura antica mentre Venezia è una grande occasione mancata. Dell'estero è necessario considerare il coraggio nella progettualità che si è sganciata dall'immobilismo della "destinazione d'uso" per progettare con equilibrio e ragionevolezza. L'architettura della città deve liberarsi delle paure del rapporto con l'antico.

*Un costruito di sintesi delle prime tre le relazioni è l'esigenza di salvare l'identità delle situazioni del centro storico che presuppone la capacità di reagire all'abbandono e al degrado. Di questa esigenza ciascun relatore si è fatto interprete con diversità di idee a seconda della propria esperienza. L'analisi del giurista ha evidenziato la sufficienza delle fonti normative e l'insufficienza della loro attuazione da parte della "politica locale": non serve specialità ma efficienza nell'ordinarietà. L'immaginazione del sociologo inserisce il centro storico nella "città policentrica", dove la vita si svolge in un contesto integrale che permette di occupare gli spazi urbani in tutte le ore del giorno e di riequilibrare il tempo con attività relazionali. L'urbanista è per un centro storico che assommi una città fisica e una città sociale dove il centro storico, ricostruito dentro la città, svolga una funzione di "patrimonio attuale accanto all'antico". Il centro si ricostruisce all'interno della città.*

### **3. Il concetto "giuridico" di centro storico.**

Nelle altre due relazioni che hanno caratterizzato la prima giornata, è stato sviscerato il concetto "giuridico" di centro storico: dalle nuvole delle politiche "speciali" e degli spunti soprattutto culturali oltre che giuridici del presidente Severini, la visione sistemica del consigliere Fantini e la concretezza del pensiero della professoressa Angiuli riportano subito al reale e ripropongono la necessità di non trascurare il quotidiano, troppe volte con considerato dalla superficialità del legislatore.

Sul valore culturale del centro storico si è incentrata la relazione del consigliere Fantini che ne ha sottolineato il carattere di "testimonianza avente valore di civiltà" e l'inquadramento tra i "beni culturali urbanistici", sia quando nel centro storico siano inglobati immobili assoggettati a vincolo diretto sia quando le "attività culturali" lì presenti testimonino significativamente la storia della città e si riferiscano ad attività tradizionali non materiali, per lo più artigianali, che si svolgono principalmente nelle botteghe.

Anche se il centro storico non rientra nell'accezione ristretta di "bene culturale", resta comunque testimonianza materiale avente valore di civiltà la cui tutela è rimessa agli strumenti urbanistici e ai provvedimenti dell'amministrazione, o, per altro verso, a interessi economici e commerciali.

La qualificazione del centro storico come "bene a valenza culturale" è presente in un grande numero di leggi regionali: la stessa giurisprudenza costituzionale ha ritenuto possibile che il legislatore regionale valorizzi come tali anche beni culturali non tipicamente previsti dalle leggi di settore.

Questa conclusione, che permetterebbe di sottoporre ai centri storici alle stesse disposizioni agevolative - e non solo restrittive - dei beni culturali in senso proprio, appoggia su tre pilastri fondamentali: la definizione di centro storico, la qualificazione dell'oggetto tutelato e l'individuazione della tutela urbanistica.

In ambito definitorio, si sottolinea che, secondo la legge-ponte, un centro urbano è storico quando assume profili artistici o di particolare pregio ambientale: così prevede anche la legge regionale Umbria n. 12 del 2008 (sui centri storici) che riprende il testo di quella nazionale dopo quaranta anni. Anche nella circolare n. 3210 del 1967 dell'allora Ministero LL.PP. si prevedeva che i centri storici, nel loro complesso, costituissero documenti di un costume edilizio altamente qualificato qualora gli edifici fossero anteriori al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici e strutture urbane di particolare valore artistico.

Relativamente alla qualificazione dell'oggetto, si ricorda che i centri storici urbani sono qualificati dalla Commissione Franceschini come «quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimoniano i caratteri di una viva cultura urbana»: la "res" da tutelare è perciò rappresentata dalla conservazione della materialità degli "agglomerati urbani" con caratteristiche variabili a seconda delle dimensioni - dal piccolo borgo alla città metropolitana, alla città d'arte e il cui baricentro è ora rappresentato dai problemi insorti nel tempo come il degrado, di traffico urbano, di inquinamento, od ancora di sicurezza ed ordine pubblico.

Relativamente all'individuazione della tutela urbanistica, si afferma la necessità di ricondurre i centri storici tra i beni paesaggistici, ed in particolare tra i complessi di

cose immobili che compongono un caratteristico aspetto estetico e tradizionale: dunque tra le c.d. bellezze d'insieme contemplate dall'attuale art. 136, lett. c), del codice dei beni culturali.

L'inquadramento dei centri storici fra i beni a valenza culturale appare conforme alla loro analogia con i complessi di immobili di cui il "codice dei beni culturali" procedimentalizza la dichiarazione di cui notevole interesse pubblico. L'inquadramento è compatibile con la nozione di paesaggio inteso quale «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»: nozione che ha superato la visione estetico-crociana del "bello di natura", prevalente nella legge Bottai.

Sull'evoluzione nel diritto positivo delle tematiche dei centri storici ci ha intrattenuto la professoressa Angiuli che ha lucidamente individuato le problematiche sottese alle leggi vigenti e le difficoltà di prospettare valide soluzioni. Nella relazione *l'incipit* lascia subito un po' sconsolati: il patrimonio storico delle città, sebbene introdotto su proposta della delegazione italiana, è stato relegata ai margini della Carta di Atene. L'indifferenza iniziale dagli altri Paesi non ha privato il nostro territorio dei carattere di vero e proprio crocevia di culture umanistiche, artistiche e architettoniche che rende i nostri centri storici quasi un *unicum* nel patrimonio mondiale.

Dopo avere ricordato che i centri storici furono oggetto di una specifica tutela solo sotto l'aspetto monumentale ma non ambientale perché il vincolo riguardava prevalentemente i beni a caratteristiche artistiche e il paesaggio ma non il contorno ambientale nel suo insieme, la relazione ripercorre gli ulteriori passi del riconoscimento della tutela artistica dei centri storici: dalla zonizzazione dei piani regolatori all'esperienza pilota del comune di Assisi, all'adozione della Carta di Gubbio, finalizzata alla previa individuazione delle zone da salvaguardare e all'incremento della città moderna, superando la concezione atomistica della disciplina edilizia con l'individuazione di criteri vincolanti di risanamento .

Anche la professoressa Angiuli riannoda alla Carta di Gubbio il divieto della legge ponte - sino all'approvazione dei piani regolatori - a qualsiasi trasformazione edilizia dei complessi ambientali intesi come agglomerati urbani aventi carattere storico artistico o particolare pregio. Sempre alla "Carta" va attribuita l'individuazione delle



zone centrali nella circolare del ministero dei lavori pubblici del 1967 e l'inclusione dei centri storici nella zona territoriale omogenea "A" ad opera del decreto sugli "standard" del 1968. Tutti assieme rappresentano i capisaldi da cui origina la successiva strumentazione che ha permesso di coniugare le esigenze conservative del tessuto urbano con quella di sviluppo del territorio.

Comune alle osservazioni del presidente Severini è il convincimento che "colpevole" dei fallimenti dell'impianto normativo è l'amministrazione che non ha saputo governare la trasformazione né reagire al "panurbanismo" esasperato che ha indotto ad applicare le leggi esistenti in modo quasi esclusivamente conservativo e non preventivo del degrado.

Comune alla conclusione del consigliere Fantini e che con il correttivo 2008 al Codice Urbani i centri e i nuclei storici entrano nel complesso dei beni paesaggistici come *species* del più ampio *genus* dei complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale. Non tutti i centri storici fruiscono però della tutela paesaggistica perché necessitano di un vincolo *ad hoc* affinché possano costituire beni culturali d'insieme. Si prefigura perciò un doppio regime alternativo: l'uno riservato ai beni vincolati secondo il regime del Codice Urbani e l'altro rinvenibile nella disciplina urbanistica.

Nel regime attuale, è necessario che il risanamento dei centri storici passi per l'applicazione del diritto all'urbanistica, per evitare due inconvenienti tipici della più recente normativa: l'esclusione dalle agevolazioni incentivanti degli edifici nei centri storici e l'incidenza snaturante la sagoma degli edifici degli interventi attuati senza controllo amministrativo che pone in pericolo l'unitarietà del contesto urbanistico, come avviene nel decreto "sblocca Italia". Altrettanto pericolosa è la possibilità dei comuni di individuare all'interno della zona omogenea aree in cui non sia applicabile la scia.

Con poche parole ma dense di significati il prof. Caputi Jambrenghi ha illustrato come i centri storici si dibattano fra la rigidità delle norme urbanistiche e la pericolosità della nozione di ristrutturazione di recente introdotta in edilizia.

Se il degrado è da ricondurre alla trascuratezza dei comuni per il centro storico in quanto del considerevole impegno finanziario beneficiano pochi cittadini, può

essere sopperito dalla maggiore iniziativa privata, dall'aumento delle "medie" strutture di vendita che possano attirare famiglie e piccoli esercizi commerciali. È possibile che la vita di tutti i giorni trovi oggi ubicazione nella case medievali al servizio della città antica: si agevola il ritorno delle famiglie dalle zone - oramai sature - circostanti il centro e si arresta il flusso migratorio degli abitanti dalle zone centrali. La "ricetta privatistica", oltre che favorire il ripopolamento del centro storico, gioverebbe anche al comune cui rimarrebbe da attendere solo all'igiene pubblica e alla pavimentazione delle strade.

*Che il centro storico sia una locuzione giuridicamente polisemica, alla quale corrisponde una entità unitaria, d'insieme, idonea a segnare nel presente la continuità nella storia della comunità umana che in tale insediamento insiste è stato dimostrato non solo dall'evoluzione nel modo di intenderne i contenuti evidenziata dalla professoressa Angiuli ma dalla qualificazione oggettiva nella categoria dei "beni culturali urbanistici" individuata dal consigliere Fantini e dall'esigenza di rispetto dei suoi valori portanti sottolineata dal prof. Caputi Jambrenghi. Se non è facile distinguere fra testimonianze di civiltà e profili identitari del paesaggio che possono indurre a derive interpretative di limiti insiti nella definizione di un bene unitario costituente realtà sostanzialmente omogenea, non è altrettanto facile applicare strumenti via via più complessi come i "piani di recupero" della legge 457 del 1978, i "programmi integrati di intervento" della legge 179 del 1992 ed i vari strumenti delle "politiche di sviluppo" propri della legislazione regionale.*

*È senz'altro significativa la qualificazione dei centri storici nella categoria dei "beni culturali urbanistici", coniata dalla giurisprudenza allo scopo di sottolineare la loro finalizzazione «a conservare e tramandare nella loro integrità interi complessi urbanistici-architettonici. È però necessario salvaguardarne l'identità e la struttura, minacciata dalla pericolosità della nozione di "sagoma del fabbricato" adoperata nella più recente normativa che desta, e non solo nella relatrice, non poche perplessità. È vero che nella tutela dei centri storici assume valore non già il singolo manufatto architettonico, ma la completezza dell'insieme ma proprio perché la qualificazione del centro storico come "bene culturale urbanistico" non implica l'applicazione dello lo statuto proprio dei beni culturali è sempre più necessario conservarlo da interventi a dir poco devastanti.*

*È vero che il centro storico non gode di per sé della tutela paesaggistica ma è altrettanto vero che ben altra forma di tutela potrebbe essere apprestata vivendolo quotidianamente e facendolo in qualche modo diventare parte della struttura cittadina strappandolo all'isolamento.*

#### **4. La legge regionale e la gestione del territorio.**

Nella giornata del 7 giugno il professor Figorilli ha illustrato, da vero e proprio “outsider”, “La legge regionale dell’Umbria sui centri storici”. Nelle altre due relazioni è stato trattato un tema ad amplissimo respiro come il “Centro storico e gestione del territorio” da parte della professoressa D’Orsogna poi un argomento di vitale importanza da parte del consigliere Amovilli come è il “Centro storico e disciplina del commercio”. Sono seguiti, infine, “L’accesso al centro storico e la disciplina del traffico veicolare” da parte dell’avvocato Velatta e “Le potenzialità economiche dei centri storici” a cura del professor Ferrucci. Considerazioni tanto originali quanto sentite sono infine state fatte dal presidente Lignani.

Il nesso logico che unisce tutti i temi è l’impatto – a diversi livelli - dell’attività amministrativa sul territorio: è stata una scelta consapevole degli organizzatori che hanno preferito sacrificare la coerenza estrema degli argomenti alla completezza della trattazione in modo che nessun aspetto rimanesse senza trattazione.

Nella visione del prof. Figorilli, la Legge regionale 12 del 2008 riflette la visione benvenutiana” del centro storico che non è solo il paesaggio o una parte di territorio ma è l’insieme delle attività che ruotano intorno ad un nucleo urbanistico. Il legislatore abbandona una lettura solo giuridica delle problematiche sottese ai centri storici della regione per addentrarsi nella riqualificazione e rivalutazione non solo edilizia ma anche e soprattutto urbanistica a tutela del paesaggio, intesa come l’elemento portante del centro storico e affidata ai comuni per quanto attiene al quadro strategico e programmatico degli interventi tramite piani urbani complessi. Sono i comuni a determinare i luoghi da rivitalizzare e creare le condizioni più idonee per l’insediamento delle famiglie e per il miglioramento dell’accessibilità, soprattutto abitativa.

Più che “norme sui centri storici” la legge umbra detta il vero e proprio stato giuridico dei centri storici dei comuni secondo un ben preciso disegno, nel cui ambito si colloca l’intervento strategico e di valorizzazione da attuare le linee guide stabilite con apposita delibera due anni dopo l’entrata in vigore della riforma. Significativo è il ruolo che, specie nei comuni più piccoli, l’area storica può svolgere

nella programmazione degli obiettivi dell'ente che può addirittura estenderne il regime oltre gli stretti confini del centro storico. Nella valutazione strategica degli obiettivi da perseguire con l'area storica è prevista una fase preparatoria dove sono coinvolti tutti gli operatori al fine di prevenire alla condivisione con gli altri attori interessati alla programmazione. Il procedimento è definito da un provvedimento strategico a carattere generale che consiste in un documento approvato dagli organi deliberativi del comune e che rappresenta la base del piano che dovrà costituire il vero e proprio strumento urbanistico.

La progettazione non esaurisce la procedura del piano che è sottoposto ad un costante monitoraggio finalizzato a distinguere quello che è possibile all'interno del centro storico e quello da inibire con gli ordinari strumenti vincolistici.

Rimane sempre il rischio che l'insieme delle deroghe all'ordinaria disciplina edilizia, urbanistica, commerciale e di assetto prenda il sopravvento sugli obiettivi strategici di fondo che devono rimanere funzionali al concetto di centro storico.

Spetta ai comuni fare in modo che questo non succeda manovrando sapientemente lo strumento della consensualità che permea l'intera legge regionale.

Muovendo dal presupposto che nel centro storico converge la disciplina urbanistica e quella della paesaggio, la professoressa D'Orsogna individua almeno cinque problemi di gestione: la ripartizione delle competenze fra lo stato e regioni; il policentrismo legislativo con una serie di attori; l'aggancio del piano urbanistico-edilizio con l'aspetto economico-sociale; il collegamento fra l'urbanistica e lo sviluppo sostenibile; l'interferenza fra lo sviluppo dei suoli e la proprietà mobiliare urbana.

In ambito regionale è stata ripetuta l'esperienza di estendere la nozione di centro storico ad aree esterne ma funzionalmente connesse con il centro storico: con una dimensione più ampia, si abbandono il principio della legge del 1939 che puntava sulla salvaguardia di "pochi beni per pochi fruitori" ma si creano altre criticità soprattutto perché il moltiplicarsi delle competenze ha creato un superaffollamento degli attori del procedimento e l'inevitabile appesantimento dovuto alla molteplicità dei soggetti. Diversamente da queste problematiche, proprie della programmazione,

è possibile trovare punti di contatto fra i centri storici e la proprietà privata che agevolino la soluzione delle problematiche di tutela.

Sotto quest'ultimo aspetto, è fondamentale il predominio della regione, nei cui confronti il comune resta in ombra perché spetta alla regione qualificare il centro storico come bene paesaggistico. Il comune espande il proprio ruolo pianificatorio in modo del tutto autonomo sia dalla regione che dalla sovrintendenze. I comuni possono introdurre vincoli conformativi salvo indennizzo anche se questo mina le certezze dei proprietari degli immobili: è perciò necessario dirimere la sovrapposizione della competenze e garantire il rispetto della proprietà privata: alla tutela è necessario delimitare i vincolo dei comuni nella perimetrazione dei centri storici.

Per la valorizzazione dei centri storici, le norme in vigore sono poco utili: il problema è affidato alla politica, intesa come luogo di sintesi delle esigenze della collettività: la valorizzazione del territorio postula elasticità poco perseguibile con le norme, trattandosi di individuare quali sono le esigenze che si sovrappongono nel tempo.

Nella relazione del consigliere Amovilli è sciverato un impianto normativo complesso come è quello commerciale. La conclusione è amara: la liberalizzazione delle attività economiche non ha agevolato i centri storici ma ha piuttosto favorito l'abbandono delle attività comprese quelle riferite ai servizi pubblici essenziali.

Con l'emanazione dei decreti legislativi 114 del 1998 ("Bersani") e 59 del 2010 (attuativo della direttiva 2006/123/UE - Bolkenstein), è venuto meno il regime dei vincoli proprio dei piani di commercio, introdotti dalla legge 426 del 1971 ed è stato inaugurato il regime della liberalizzazione: nel regime comunitario, l'autorizzazione non deve essere discriminatoria e va giustificata da un motivo di interesse generale. Il contingentamento degli esercizi commerciali è caduto con il decreto legge 201 del 2011 (Salva Italia) mentre le autorizzazioni non giustificate da un interesse generale sono state abrogate dal successivo decreto legge 1 del 2012: alla liberalizzazione dell'apertura è seguita quella degli orari anche nelle ore serali e notturne.

Nonostante l'esigenza di salvaguardare i centri storici e il mantenimento delle caratteristiche morfologiche del tessuto commerciale fossero stati già rappresentati

nel decreto Bersani e il potere dei comuni di salvaguardare le aree pubbliche aventi valore storico artistico e paesaggistico sia previsto nel codice dei beni culturali, la disciplina del commercio nei centri storici appare lontana da un assetto soddisfacente.

Al potere attribuito alle soprintendenze dal decreto legge 91 del 2013 di vietare gli usi non conformi alle specifiche esigenze di valorizzazione, si contrappone la tutela costituzionale del diritto alla libera iniziativa economica che non può essere soggetta a restrizioni salvo motivi imperativi di interesse generale.

Più che riferita alle medie e grandi strutture di vendita, tuttora sottoposte a strumenti di programmazione, la compatibilità con la natura dei centri storici investe gli esercizi di vicinato, sia per le conseguenze prodotte dalla vendita di taluni generi (gli alcoolici dopo una certa ora della sera) sia per la difformità dai valori artistico culturali di taluni articoli (fast food, sex shop).

La relazione conclude per la necessità degli enti locali di rivedere le proprie regolamentazioni in materia di commercio e di pianificazione urbanistica e di individuare prescrizioni e limiti per tutelare gli interessi pubblici che gravitano sul centro storico.

*In un costruito d'insieme, tutte e tre le relazioni hanno come tratto comune la necessità di una pianificazione strategica e una pianificazione operativa contenente misure speciali dirette a realizzare lo statuto particolare del centro storico. Il contenuto di queste misure è diverso a seconda del punto di vista da cui si muove: l'attuazione della legge regionale postula una serie di interventi premiali e incentivanti, anche se in deroga alla normale disciplina urbanistica, che possano conferire ai centri storici un assetto identitario. La ripianificazione del territorio "storico" implica un più ampio ricorso all'urbanistica solidale alla compensazione perequativa dei sacrifici alla proprietà privata, tenendo però presente il rispetto degli standard dei pubblici servizi. Per difendere, infine il centro storico dalla liberalizzazione commerciale "selvaggia" sono necessari calibrati interventi amministrativi e una più chiara presa di posizione, da parte della giurisprudenza, sulla compatibilità dei vincoli alle attività economiche con i "motivi imperativi di interesse generale" di cui alla direttiva 2006/123/CE.*

## **5. L'impatto dell'attività amministrativa sul territorio, il commercio e il traffico.**

Delle due ultime due relazioni, quella sull'“accesso veicolare al centro storico” dell'avvocato Velata tocca un “nervo scoperto” oramai da decenni come sono le zone a transito limitato o addirittura chiuse agli autoveicoli mentre quella sulla “potenzialità economica dei centri storici” del professor Ferrucci è, per qualche verso, la prosecuzione della disciplina del commercio, già trattata anche se per la passionalità e l'apporto di idee merita veramente di concludere il nostro convegno. Quella del presidente Lignani è stata più che altro una riflessione giuridico-filosofica e non solo una considerazione conclusiva.

L'eterna *querelle* fra il centro storico e l'automobile è al centro delle riflessioni dell'avvocato Vallata che, sul piano positivo, muove dalla distinzione fra la regolazione ordinaria espressione della stabile funzione del governo del territorio e risoluzione di alcune questioni particolari, quali i poteri riconosciuti al sindaco come ufficiale di Governo e di autorità preposta alla tutela della qualità dell'ambiente.

In mancanza di differenziazione dei centri storici dalle altre zone del territorio urbano, alla regolazione del traffico nei centri storici è stato inizialmente provveduto applicando analogicamente le norme del Codice della Strada e comprendendo fra le esigenze della circolazione anche la salvaguardia della qualità della vita nei centri storici. Con la “legge Tognoli” è stato provveduto a disciplinare in maniera organica l'assetto dei centri storici con le nozioni di “area pedonale urbana” e di “zona a traffico limitato”. Il nuovo codice della strada ha distinto le ordinanze dirette a tutelare il contesto da inquinamenti e salvaguardare il patrimonio storico-artistico dai provvedimenti diretti a stabilire una circolazione differenziata nei centri storici secondo criteri flessibili. e subordinati al pagamento di una somma come è la Z.T.L. in base a regimi rigorosi di interdizione assoluta ai veicoli.

Dall'analisi della giurisprudenza e dei provvedimenti in materia, la relazione conclude che la limitazione del traffico nei centri storici concerne una cultura che abbisogna di una pluralità di interventi, a diversi livelli: da una parte la consapevolezza dei cittadini delle diseconomie dell'uso che viene fatto dell'auto e della negatività dei comportamenti a tale uso legati. Spetta ai comuni fare in modo

tale che i responsabili degli uffici preposti alla circolazione e alla mobilità siano meno autoreferenziali e sappiano cogliere quel che di nuovo sta accadendo in Europa per farne applicazione sia diretta, mediante i provvedimenti di gestione, sia avanzando proposte adeguate agli organi di governo, cominciando a realizzare “buone pratiche” per ambiti di sperimentazione.

L’analisi dell’impatto sui centri storici della normativa emanata dagli anni ’70 in poi che emerge dalla relazione del prof. Ferrucci è tanto reale quanto impietosa. La teoria del “doppio binario” con l’inserimento del commercio al minuto nella programmazione affidata ai comuni e nell’assetto urbanistico del territorio ha portato alla distruzione del tessuto commerciale delle città e si è rivelata particolarmente perniciosa per i centri storici. L’opera distruttiva è proseguita con l’“iniezione di liberalizzazione” degli anni ‘80 che ha permesso di adeguare la nostra attività commerciale a quella europea ma ha portato la “grande distribuzione” nel perimetro urbano e lo spegnersi delle attività commerciali “minori” tipiche dei centri storici, con il venire meno dei servizi sociali di prossimità.

Dal progressivo abbandono del centro storico è derivata la rarefazione della domanda e dell’offerta e la contraddizione fra il tentativo di rivalutare socialmente il tessuto abitativo e la decadenza commerciale del contorno. La constatazione, propria dell’economista, del decadere del commercio nel centro storico di fronte al fiorire in altre parti del tessuto cittadino, induce all’abbandono del modello concorrenziale avulso dall’intervento dell’amministrazione in favore degli adeguati strumenti amministrativi di incentivazione, per contenere i possibili effetti negativi dovuti sia al fattore sociale (desertificazione) sia a quello conservativi del tessuto esistente.

La legislazione volta a tutelare il centro storico sotto il profilo urbanistico ed edilizio ha finito per ingessare le attività commerciali che non hanno bisogno di una cultura di carattere protettivo del contorno ma di valorizzazione tramite adeguati strumenti di promozione e di marketing. È possibile perseguire questo obiettivo tramite la programmazione dell’apertura degli esercizi commerciali basata su indici di qualità del servizio da ricavare per mezzo di indagini periodiche di *customer satisfaction*.



Con grande senso della realtà, nella relazione si ammette che la liberalizzazione delle attività commerciali non ha giovato ai centri storici. Il fenomeno è da ricondurre a una legge economica: il commercio è una parte aggregata dell'economia urbana e se non vi è domanda aggregata da parte dei consumatori la dinamica di nuove attività commerciali rimane fortemente marginale. In quanto il commercio è solo una parte dell'attività che si svolge nei centri storici, la liberalizzazione del commercio può generare addirittura desertificazione e pensare che la soluzione dei problemi dei centri storici possa limitarsi ad interventi sul commercio è riduttivo e distorsivo.

Una riqualificazione del centro storico passa perciò prima di tutto sull'analisi delle circostanze che hanno determinato la situazione attuale: muovendo dal presupposto della dipendenza del centro storico dal contesto urbano circostante e dagli equilibri storicamente realizzatisi fra economia urbana e centro storico, l'uno basato sulla localizzazione delle arti e mestieri nel centro storico e la produzione "nel contado" (in periferia) dei beni da trasformare e l'altro fondato sui distretti industriali che si sono generati nelle periferie a partire dagli anni '60 e che hanno portato consumi e ricchezza ai centri storici, il prof. Ferrucci individua le cause della decadenza dei centri storici nell'assimilarsi ad essi delle periferie nel cui contesto si sono concentrate attività prima riservate al centro storico. La periferia commerciale entra in competizione con il centro storico, offrendo più ampi spazi di consumo e di specializzazione.

Nella relazione si propongono quattro diversi modelli commerciali di centro storico che può fare da contenitore: di beni culturali, di parti importanti della p.a., di istituzioni formative, di commercio, attività servizi diretti al riciclaggio di danaro proveniente da attività illecite. Ancora una volta la scelta sta alla politica che deve prendere coscienza dell'evoluzione nelle condizioni di vita sociale e dell'emergenza "burocratica" in cui i centri storici sono scivolati con la scomparsa della borghesia che produceva la città industriale.

Fra le soluzioni proposte spicca ancora quella dell'artigianato digitale che deve introdurre giovani con idee e portare occupazione e rivitalizzazione degli edifici senza destinazione.

Critico sul concetto di “centro storico” è stato, infine il presidente Lignani che nel suo intervento conclusivo ha posto in luce come la parola “storia” allude a un “divenire visto nell’ottica del passato”: l’evento storico può essere contemporaneo ma siamo noi che lo proiettiamo nell’ottica di quando sarà passato. Nel secolo XX° il concetto di storia ha avuto una notevole evoluzione: nel passato la storia si riferiva a eventi e personaggi di una certa importanza: era perciò la storia-avvenimento. In questo secolo la storia trascende eventi e personaggi ma si identifica con le idee e la trasformazione delle condizioni di esistenza.

Diversamente dal concetto tradizionale di “storico” che identifica un evento che appartiene al passato anche se è possibile proprietario nel futuro, il “nuovo” concetto di storico si basa sulla discontinuità e sulla trasformazione. Rispetto al passato, le trasformazioni attuali hanno portato ad un modo di vivere diverso dove la “misura d’uomo” va rapportata all’informatica e alla tecnologia. Nella vita delle città, discontinuità e trasformazione hanno portato la vita attuale non più all’interno delle mura proiettando nel passato tutte le abitazioni, anche le più anonime che erano nel centro storico. Nel modo di pensare attuale, se una cosa è “storica” significa che è morta o che appartiene al passato. E così è per i centri storici.

*Ambedue le relazioni focalizzano problemi in apparenza secondari ma in sostanza primari: quello dell’accesso e quello delle attività che rendono i centri storici appetibili per una vita normale: se una famiglia necessita servizi nel posto in cui vive, non può sottostare ad orari di accesso, non può sostenere spese per la circolazione nella strada o il parcheggio dell’auto: tutto questo crea discriminazioni umane e sociali il cui risultato è l’abbandono o la città-museo che nessuno vuole. Il rischio che paventa il prof. Ferrucci di un centro storico destinato al riciclaggio è reale se l’economia deve essere fondata su una utenza medio-alta di abitanti e di avventori, e, analogamente, la possibilità di un centro storico interdetto sempre e comunque ai veicoli non appare reale neanche ad un ciclista convinto come l’avvocato Velatta. La rigenerazione dei centri storici passa per la capacità di stimolare la formazione di piccole imprese, ad alto contenuto di intelligenza e di innovazione, fondate da giovani ad alta scolarità che trasferiscano nel centro anche i loro interessi umani e familiari. Va sicuramente nella direzione di una nuova cultura la regolazione della circolazione che contemperi le necessità di chi risiede con le esigenze di salvaguardia dell’ambiente, tenendo anche in questo ambito, conto del sempre minore inquinamento prodotto dal gas di scarico*

*veicolare. In linea con tutti gli interventi sono le conclusioni del presidente Lignani. Se le persone devono sopravvivere non possiamo pretendere di mantenere un centro storico ancorato al passato. Se le pietre rimangono sempre uguali a sé stesse, così non è per gli individui che si trasformano influenzando anche il contesto dove vivono. La nostalgia che ciascuno di noi ha per i centri urbani fatti a misura d'uomo è un po' patetica perché niente potrà essere come prima. Noi siamo protagonisti della fine di un'epoca e del principio di un'epoca nuova.*

## **6. Conclusioni: un refolo di vento.**

In qualche modo, il vento di tramontana che corre per corso Vannucci ricorda il venticello che “sfarfallava” per le strade di Roma ci aiutava a sognare e non si poteva mai scordare, nei versi di una canzone oramai sbiadita dal tempo. Come per i perugini anche per i romani il vento rappresenta l'immagine della città e del suo centro storico sempre uguale negli anni nonostante il sovrapporsi di mentalità e il succedersi di classi dirigenti. Nella vita quotidiana che si svolge nei “Ponti” perugini o all'interno del Grande Raccordo Anulare, il mondo che sente pulsare è sicuramente più reale e “connesso” di quello del centro storico, spesso riempito da personaggi anonimi ed evanescenti come i turisti e gli avventori dei locali. Come la maggior parte dei centri storici, anche quello di Perugia necessita di innovazioni sociali e strutturali secondo un menù di ricette che il convegno ha sapientemente proposto. Si vedrà. Il suolo è consumato, la periferia in difficoltà, il cambiamento incombe. Rimarrà la tramontana che nelle mattinate, specie d'autunno, pare che ti si porti via mentre attraversi corso Vannucci e sei immerso nei pensieri – ancora – dell'udienza per chi scrive. Il vento di tramontana si fa sentire solo nello “storico” corso di Perugia come il venticello che tira nelle vecchie strade di Roma, anche loro “storiche” quelle di una volta. Teniamoceli cari.