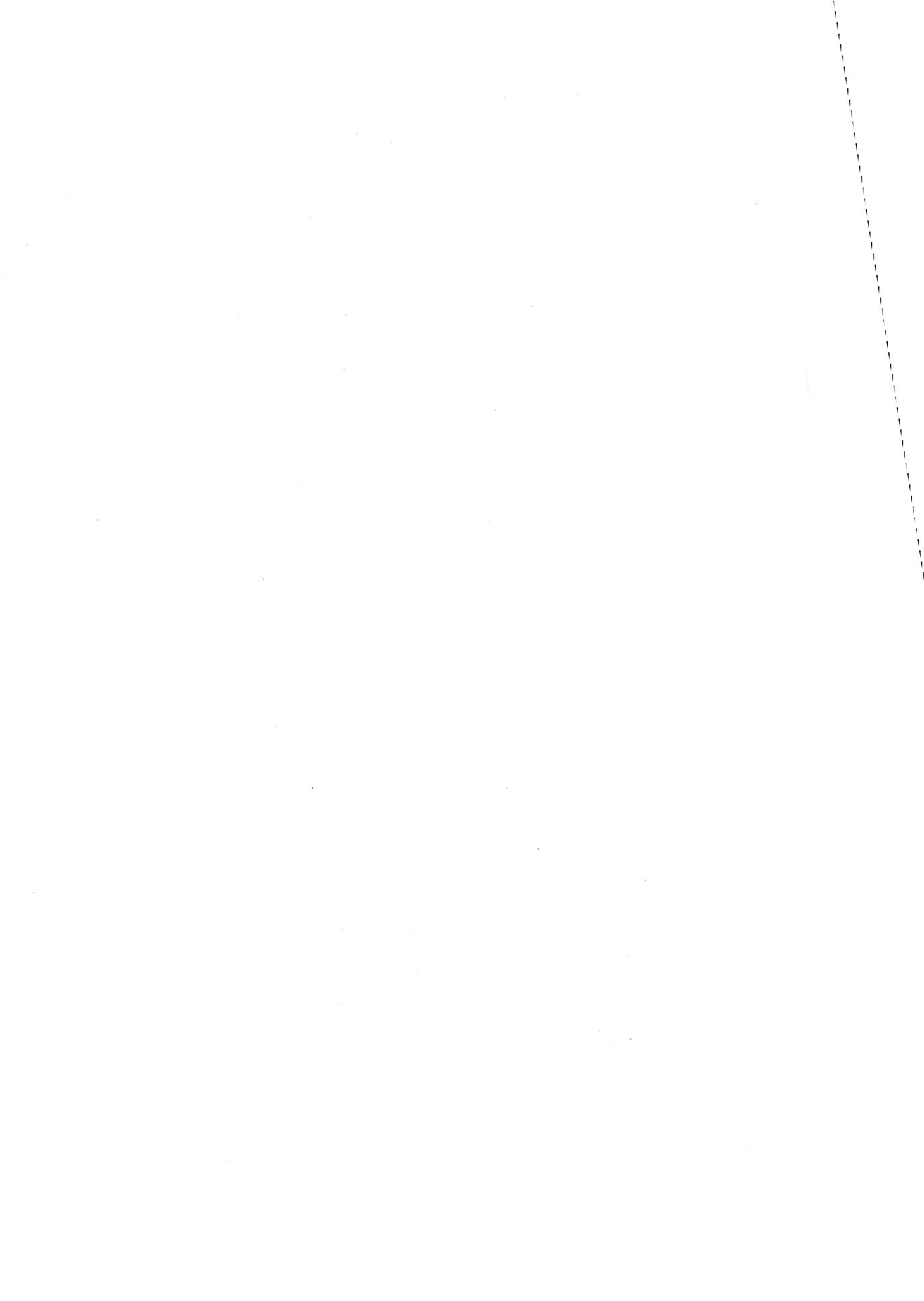


GIORGIO MARIO LOMBARDI

L'INQUADRAMENTO GIURIDICO AMMINISTRATIVO
DELL'INTERVENTO NEI CENTRI STORICI (*)

(*) Questo scritto rappresenta il Testo della Relazione svolta il 26 marzo 1966 al Convegno sulla Tutela dei Centri Storici, promosso ed organizzato a Torino dalla Sezione Piemontese dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Ad elaborazione ormai conclusa, sono stati resi noti i risultati cui è pervenuta la Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio istituita con L. 26 aprile 1964, n. 310 (cfr. *Relazione della Commissione d'indagine*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, fasc. I, pp. 119-224). Di essa — come, del resto, anche dei recenti disegni di legge d'iniziativa governativa in tema di riforme della legislazione urbanistica ancor vigente resi noti alla fine del 1966 e agli inizi del 1967 — si è, quindi, potuto tener conto soltanto nelle *note*.



SOMMARIO: I. Le leggi vigenti sulla protezione delle bellezze naturali e del patrimonio storico ed artistico e il difetto di una tutela specifica dei *Centri Storici*. — II. La legge 17 agosto 1942 n. 1150 sull'urbanistica e i Centri Storici: spunti problematici. — III. Conservazione del bene singolo e tutela dell'ambiente. — IV. Competenze statali e competenze comunali nel quadro di una tutela differenziata dei Centri Storici. — V. Fondamento normativo e limiti operativi della competenza comunale. — VI. La tutela comunale dei Centri Storici: spunti per un'individuazione degli strumenti giuridici essenziali. — VII. Carattere eventuale e facoltativo della disciplina comunale dei Centri storici. — VIII. La tutela legislativa dei centri storici fra presente e futuro.

I. Se lo storico di domani, analizzando le modalità di disciplina del patrimonio storico ed artistico nazionale, volesse fermare la sua attenzione sul problema dei centri storici, non avrebbe certamente soverchia difficoltà ad elencare una nutrita bibliografia di saggi, indagini, articoli, ricerche: ma dovrebbe con sorpresa constatare in essi la mancanza assoluta di un elementare rilievo: quello, cioè, che non esiste, nel nostro sistema, una apposita previsione normativa ad essi autonomamente riferibile. Il che, in altre parole, significa — piuttosto crudamente — che, come tali, i centri storici dovrebbero ritenersi sconosciuti al nostro sistema legislativo.

Fino a che punto, occorre ora domandarsi, questa osservazione critica può ritenersi valida?

Niente di meglio per rispondere, che un esame specifico della legislazione.

Il primo testo legislativo cui sembrerebbe, a prima vista, necessario rivolgere l'attenzione per cercarvi riferimenti ad una qualche disciplina dei centri storici è la L. 1 giugno 1939 n. 1089 recante per titolo « Tutela delle cose d'interesse artistico o storico »: ma l'aspettativa non può risultarne che sostanzialmente delusa.

Basta leggerne l'art. 1, il quale assoggetta alla disciplina legislativa « le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, incluse:

a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;

b) le cose di interesse numismatico;

c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonchè i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio.

Vi sono pure compresi le ville, i parchi, i giardini che abbiano interesse artistico o storico.

Tralasciando l'esame del comma successivo, concernente « le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni » espressamente escluse dall'imperio della legge, merita ricordare, invece, l'art. 2 a tenore del 1° comma del quale la legge in parola concerne altresì:

« le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali abbiano formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministro della Pubblica Istruzione » ⁽¹⁾.

L'art. 5, 1° c., infine, dispone: « Il ministro della Pubblica Istruzione, sentito il Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti e quello delle Accademie e biblioteche, può procedere alla notifica delle collezioni o serie di oggetti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico » ⁽²⁾.

È chiaro che nè quest'ultima disposizione, nè quella dell'articolo 2 in precedenza ricordata (relativa ai c.d. *monumenti*

⁽¹⁾ Cfr. in proposito CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico*, Milano 1962, pag. 4 sg. e *ivi* ulteriori riferimenti.

⁽²⁾ Cfr. sul punto CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico*, cit., pag. 20 sg. e richiami *ivi*.

nazionali in senso tecnico), possono riportarsi all'ordine concettuale dei centri storici, ma ricordarle non è parso inutile perchè, mentre la prima rappresenta l'unico caso di tutela diretta (vedremo più oltre i problemi relativi all'art. 21) di *complessi di beni* nell'economia della legge in esame, la seconda, indirettamente, vale a provare che l'interesse storico viene assunto in linea di principio come valido ai fini di una speciale tutela a regime pubblicistico, nella misura in cui si colleghi in maniera essenziale e diretta ad una *cosa* (mobile o immobile) specificamente e singolarmente considerata.

Da tutto ciò emerge quindi una prima constatazione: non per i centri storici come tali, ma eventualmente per i singoli edifici di particolare valore *artistico* e *storico* ⁽³⁾ per avventura in essi inseriti, si può invocare, in linea di principio, la tutela offerta dalla legge (cfr. artt. 11 e segg.). Da essa esula ogni riferimento alla salvaguardia dell'ambiente in sé, cioè come entità distinta e diversa dalle cose ed edifici che lo compongono, e la tutela si frammenta in una statica conservazione delle sparse tessere di un mosaico la cui orditura generale, però, si tende come tale ad ignorare.

La componente ambientale d'insieme, a proposito della quale si può indirettamente invocare, come si vedrà più oltre, l'art. 21 della legge 1° giugno 1939 n. 1089, emerge con una cer-

(3) Particolarmente significativa a questo punto è da ritenersi l'osservazione di GRISOLIA, *La Tutela delle cose d'arte*, Roma 1952, pag. 242 che giunge ad affermare una preminenza del valore artistico su quello puramente storico, ai fini della garanzia legislativa.

Tale impostazione risulta viceversa superata, ora, dalla nozione, più ampia, di *bene culturale*, comprendente tanto ambienti quanto cose singole, nel quadro di una prevalenza dell'elemento storico sui valori riportabili a meri criteri estetici (cfr. *Relazione della Commissione di indagine*, cit., spec. pag. 129 sgg. 138 sg.). Analogamente v. ora l'art. 2, lett. c) del *Disegno di Legge* recante modifiche e integrazioni alla Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (Presentato alla Camera dei Deputati nella seduta del 20 dicembre 1966) e, più ampiamente gli artt. 10 lett. d); 43 lett. b), 63-66 del *Disegno di legge* sulla disciplina urbanistica (meglio noto come Progetto Mancini), deliberato dal Consiglio dei ministri e diffuso fin dal 4 febbraio 1967.

ta nettezza, invece, dal sistema della L. 29 giugno 1939 n. 1497, relativa alla « protezione delle bellezze naturali ». Leggiamo l'art. 1, che recita: « Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;

3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si gode lo spettacolo di quelle bellezze ».

A prima vista questa citazione potrebbe apparire estemporanea: che nesso corre, infatti, tra centri storici e bellezze naturali? Ma l'accostamento, forse, non è del tutto gratuito.

In effetti, al n. 2, la disposizione in esame palesa esplicitamente i contatti della L. 29 giugno 1939 n. 1497 con la L. 1° giugno 1939 n. 1089, là dove estende la sua tutela alle ville, giardini e parchi che, non « contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza ». Di conseguenza, in linea di principio, ben potrebbe lo stesso articolo, al n. 3, ove si parla di « complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale » trovare applicazione anche a centri storici (^{3-bis}).

Ma proprio qui cominciano a profilarsi non lievi difficoltà. Anzitutto, il richiamo — e quindi il collegamento — fra legge sulla tutela delle cose d'interesse storico artistico e legge per

(^{3-bis}) Anche se privo, ancora, di quell'ampia e articolata impostazione che, nel quadro dei risultati della Commissione d'indagine già ricordati, mette capo alla più sicura e meno equivoca nozione di bene culturale ambientale.

la tutela delle bellezze naturali potrebbe venir interpretato in senso restrittivo, nel senso cioè di una sua riferibilità al solo caso espressamente contemplato, vale a dire, limitatamente alle «ville, giardini e parchi» mentre per i «complessi di cose immobili» l'interesse storico esulerebbe completamente dall'economia della legge, che conoscerebbe come oggetto dei suoi precetti le sole cose immobili, nella loro consistenza naturalistica, dotate di «un caratteristico aspetto avente valore estetico tradizionale» con la conseguente esclusione dei centri storici⁽⁴⁾.

Molto probabilmente, però, una tale conclusione, di così drastico rigore, non può accogliersi. Vero che l'interesse storico, di per sè, non può in nessun caso ritenersi sufficiente a giustificare i vincoli di cui alla legge in esame, ma altrettanto certo che spesso i centri storici, inseriti — specialmente se relativi a piccoli o medi nuclei abitati⁽⁵⁾ — mirabilmente nell'ambiente naturale, ne compongono proprio quel «caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» cui si riferisce la legge.

Vero questo, emergono però due conseguenze; la prima è nel senso che non già il valore storico come tale, ma il carattere tradizionale, funzionalmente collegato a valori estetici, condiziona l'applicabilità della previsione legislativa; la seconda, a sua volta, implica che non tutti i centri storici, ma solo taluni

(4) Sulla nozione delle bellezze d'insieme e sulla loro giustapposizione concettuale alle c.d. bellezze individue cfr. CANTUCCI, *La Tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953, pag. 118. Sui rapporti fra bellezze d'insieme e sulla problematica dei c.d. piani paesistici, concettualmente irriducibili all'ordine logico proprio dei piani regolatori in senso tecnico previsti dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, cfr. le osservazioni dello stesso Autore, *op. cit.*, pag. 358.

(5) Per questo profilo nuovo del problema, che viene così spostato dal piano della tutela dei valori *monumentali* a *quello di documento* di vita sociale nelle sue varie stratificazioni storiche, cfr. specialmente VIGLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, in *Cronache Economiche*, n. 283/4 (luglio-Agosto 1966) p. 17 sgg. e v. ora i calzanti rilievi della *Relazione della Commissione di indagine*, cit., pag. 139 e specialmente pag. 186 (Titolo IV: Beni ambientali) che sottolineano la caratteristica di *testimonianza* storica assunta dai Beni culturali.

di essi possono usufruire dell'applicazione della legge. Essa in ultima analisi si presenta — anche se considerata nelle sue estreme possibilità di dilatazione normativa — come strumento di utilità limitata, destinata come è ad operare soltanto in taluni casi, per lo più marginali, come dimostrano le considerazioni appena svolte. Allo stesso modo efficacia circoscritta alla tutela di elementi singoli presenta la legge sulla salvaguardia delle cose di interesse artistico o storico.

Tutto ciò, dunque, conferma chiaramente quanto si è detto all'inizio: i *centri storici*, come tali, non trovano tutela diretta e completa nelle vigenti leggi sul patrimonio storico ed artistico, e sulle bellezze naturali. Singole loro componenti, cioè gli edifici e loro parti (nonchè settori d'ambienti e visuali ad essi collegati, come emerge dalla previsione del c.d. *vincolo di prospettiva* di cui all'art. 21) sono sottoponibili alle norme della legge 1° giugno 1939 n. 1089, mentre l'insieme — nelle ipotesi marginali già ricordate — è interessato dalla L. 29 giugno 1939 n. 1497. Il complesso ambientale, caratterizzato per i suoi intrinseci elementi e valori storico-culturali resta, però, escluso da quella tutela autonoma, efficiente e, soprattutto, *differenziata* rispetto a quella dei singoli edifici e dell'inserimento delle unità insediative nell'ambiente naturale, che l'evoluzione degli ultimi tempi ha reso necessaria.

Tutto ciò assume, ora, una particolare gravità dal momento che, quando si considerano gli edifici inseriti nel tessuto urbano, cade ogni possibilità di tracciare una linea di demarcazione tra quello che è la tutela di essi singolarmente considerata e quanto concerne la salvaguardia dell'ambiente.

Tutto il valore tradizionale si compendia, di conseguenza, in esso: l'*architettura* in senso stretto si risolve quindi in *urbanistica*.

II. Ma cosa è, propriamente, sotto il profilo giuridico, un centro storico?

Assente ogni possibilità definitiva in base alla legislazione in precedenza ricordata, è forse opportuno saggiare se con altri testi è possibile incontrare miglior sorte.

Anzitutto occorre prendere le mosse da una semplice constatazione: quella dei « centri storici » è una categoria del linguaggio urbanistico non ancora compiutamente trasformatasi, sul piano giuridico, in elemento di fattispecie normativa. Proprio in tale contesto sembra dunque opportuno ricercarne almeno le tracce. Ma i risultati che si ricavano da un esame della legge urbanistica sono piuttosto modesti.

Esiste, è vero, l'affermazione, di particolare impegno, di cui all'art. 1, 2 c. L. 17 agosto 1942 n. 1150 sull'Urbanistica, che fa riferimento, fra l'altro, al fine « di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il *rispetto dei caratteri tradizionali* », ma chi pensasse di trovare sviluppato nei suoi particolari applicativi e nelle sue implicazioni operative tale concetto, non potrebbe che incontrare una certa delusione.

Nessun riferimento, anche qui, ai centri storici, ma all'art. 7, 2° c. n. 1, la legge dispone, indicando il contenuto del piano regolatore generale, che esso concepisca fra l'altro la rete delle principali vie di comunicazione, per la « sistemazione e lo sviluppo dell'abitato, in modo da soddisfare esigenze del traffico, dell'igiene » e, di specifico interesse in questa sede, « del pubblico decoro ». Ancora più labile, l'art. 33 n. 8, indicando il contenuto dei regolamenti edilizi comunali, fa riferimento all'« aspetto dei fabbricati e al decoro dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana (tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, etc.) ».

A questo punto sembrerebbe inevitabile una conclusione alquanto pessimistica, avvalorata dalla circostanza che neppure dalla circolare ministeriale 7 luglio 1954 n. 2495, relativa alla legge urbanistica, emergono elementi sui quali basare una tutela autonoma e differenziata dei centri storici come tali.

III. Può apparire lecito chiedersi il perchè di questo silenzio, e domandarsi, quindi, se esso non significhi per avventura che la legge urbanistica ha intenzionalmente taciuto, quasi a sancire l'irrelevanza urbanistica dei centri storici, i quali verrebbero in considerazione soltanto o nei loro singoli elementi (le cose di interesse artistico o storico di cui alle leggi ricordate in precedenza) o nella loro dimensione ambientale, limitatamente al suo valore estetico-naturalistico.

In effetti non poche suggestioni in questo senso sembrano provenire da quell'orientamento dottrinale ⁽⁶⁾ e, in parte, giurisprudenziale, secondo il quale unico soggetto attivo della tutela dell'interesse storico ed artistico viene ritenuto lo Stato, parlandosi di una sorta di « riserva di legge e di amministrazione » a favore dello Stato in ordine ai vincoli storico-artistici, e se ne è dedotto che, a rigore di diritto positivo, in questa materia non possono configurarsi interessi pubblici di settore diversi da quello statale e la cui cura e regolamentazione spetti a soggetti diversi dallo Stato. Quest'ultimo, invero, attuerebbe tale tutela esclusivamente mediante gli organi — centrali e periferici — ad essa preposti e illegittime dovrebbero considerarsi le norme di piano regolatore volte ad istituire vincoli su immobili o ambienti per motivi di interesse storico ed artistico. Ma se così fosse sarebbe necessario giungere ad una constatazione gravissima: limitatata la tutela di cui alle ricordate leggi, assente, anzi vietata, quella derivante dai poteri comunali di disciplina dell'ambiente e degli insediamenti, i centri storici rimarrebbero privi, come tali, di disciplina e tale difetto di qual-

⁽⁶⁾ Cfr. in questo senso specialmente GRISOLIA, *La Tutela delle cose d'arte* cit., pag. 509; U. FRAGOLA, *Regolamenti edilizi e difesa del panorama*, in *Nuova Rassegna*, 1955, pag. 5; GRISOLIA s.v., *Bellezze naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. V, Milano 1958, pag. 95 e ora, anche per riferimenti giurisprudenziali, ROCCELLA, *Urbanistica, bellezze naturali. Patrimonio artistico e storico*, in *Nuova Rass.* 1955 (fasc. spec. n. 5 e 6), pagg. 738 sgg. cui adde PASINI, *In tema di tutela ambientale dei centri storici a mezzo dei piani regolatori generali etc.*, in *Riv. Giur. Edil.* 1965, II, pagg. 186 e segg.

siasi diretta normazione ad essi riferibile darebbe luogo ad una di quelle *lacune tecniche* ben note ai cultori di teoria generale del diritto.

E ciò sarebbe tanto più grave sia se si pensa alla conseguente esclusione — in campo scientifico — della rilevanza della nozione di interesse storico ed artistico operante non già sul piano statico, avvicicabile ad una sorta di ormai sorpassata tecnica museografica, volta alla tutela del singolo oggetto, bensì tale da investire tutto l'insieme, nella sua corale dimensione di ambiente; sia, soprattutto, se si considera da quali e quante direzioni possono ora provenire gli attentati alla integrità dei centri storici (7) e, infine, se si tien conto — come pare assolutamente doveroso — di che cosa significhi, ormai, secondo le più aggiornate concezioni, il termine stesso di centro storico, nella sua portata urbanistica, nei valori da essa sottesi e nelle implicazioni che, sul piano giuridico, possono in linea di principio derivarne.

IV. Senza diffonderci nell'esame di concetti appartenenti a diverso settore di studio, e limitandoci a sottolineare taluni aspetti salienti di un discorso urbanistico di ben più ampio respiro, sembra sufficiente osservare come « la cultura moderna ha esteso il concetto di tutela dal singolo monumento a tutto l'ambiente antico della città e impone, quindi, di considerare in esso come essenziale e determinante proprio il carattere d'insieme, la stratificazione delle fasi, l'unità complessiva, la continua e composita configurazione edilizia e naturale » (8) e, di conse-

(7) È appena il caso di sottolineare, a questo punto, il gigantesco salto qualitativo che separa — una volta affermatesi le moderne tecniche edilizie — con un solco incolmabile l'antica tradizione costruttiva, invalsa nel tempo, fino all'inizio di questo secolo, dall'esperienza attuale. Nulla sostanzialmente muta dall'arco etrusco alle costruzioni dell'Italia umbertina: ma il cemento armato e le più modene tecniche rompono in modo definitivo questa continuità.

(8) Cfr. A. CEDERNA - M. MANIERI ELIA, *Orientamenti critici sulla salvaguardia dei centri storici*, in *Atti del Convegno di Gubbio 17-18-19 ottobre 1960 « Salvaguardia e risanamento dei centri storico-artistici »* a cura di *Urbanistica*, 1960, pag. 10. Per altri importanti contributi cfr. AA. Vari, *Centri Storici, ricerche e problemi*, in *Urbanistica*, n. 42-43, febbraio 1965, pagg. 5-92.

guenza, rilevare che « possiamo dire, se vogliamo continuare ad usare la parola « monumento » che oggi da rispettare e salvaguardare è tutta la città storica, tutto l'insieme della sua struttura urbanistica, quale si è venuta lentamente componendo nei secoli » (⁹).

Proprio da queste premesse risulta tuttavia evidente che, ai fini della tutela ambientale, il complesso in questione, vario ed articolato nella sua vastità, pur non potendo essere visto che secondo una impostazione unitaria, non può essere sottoposto ad una tutela indifferenziata e piattamente uniforme.

L'antico adagio scolastico *distingue frequenter* potrebbe risuonare qui particolarmente ammonitore, tanto più che una esatta definizione di centro storico — invero a tutt'oggi non sempre molto chiara nelle varie trattazioni e impostazioni specificamente urbanistiche — è indispensabile premessa ad ogni tentativo per una corretta impostazione giuridica del problema.

Il discorso sui centri storici, come è stato scritto proprio in questi ultimi tempi, si rifà solitamente a centri nei quali « le caratteristiche ambientali e la presenza di monumenti di « sicura classificazione, o che sono espressioni di elevata poetica « architettonica, non lasciano dubbi interpretativi circa la qualificazione e la successione storica dei vari episodi che formano « il contesto urbanistico ed edilizio del complesso ». Ora proprio su questo filo di discorso si giunge ad una prima, importante approssimazione, nel senso appunto che, sia la differenziazione di valori postulata da quanto si è detto in precedenza, sia la graduazione di rilievo e dell'incidenza ai fini della tutela e delle complesse modalità di garanzia che ne derivano, si enucleano come elementi di un discorso autonomo. Esso, in particolare, va riferito non tanto (o, meglio, non soltanto) alle categorie di

(⁹) CEDERNA - MANIERI ELIA, *op. e loc. cit.*

In senso analogo v. ora le conclusioni della Commissione di indagine in precedenza ricordate: cfr. *Relazione della Commissione*, cit., pagg. 133 sg., 185 sg., 193 sg.

salvaguardia monumentale, nel senso proprio delle due leggi del 1939 poc'anzi ricordate, ma sotto il profilo più ampio ed organico, cioè dal punto di vista degli « oggetti » — vale a dire delle componenti ambientali da salvaguardare e, parallelamente, dal punto di vista dei « soggetti attivi » della tutela. Tutto ciò, dunque, si inserisce nel quadro degli strumenti tipici della pianificazione urbanistica, e quindi della tutela di interessi proprii *anche* ^(9-bis) degli enti — i Comuni — che di essa, secondo le leggi vigenti sono i principali protagonisti.

In quest'ordine di idee, dunque, non è più sufficiente la definizione (che a ben vedere definizione non è, ma pura descrizione) del centro storico come la *città antica* identificata con « le città di origine romana, medioevale o rinascimentale, che tuttora conservano, nella loro struttura urbana, o nel loro aspetto architettonico una viva testimonianza dei periodi storici che le hanno caratterizzate », ma occorre ritenere — come è stato di recente felicemente sottolineato — che *centro storico* quasi « stratificazione » di pensiero, di vita e di esperienze di una « cultura » è l'insieme dei fatti urbanistici irripetibili nella loro figuratività: siano essi costituiti da episodi architettonici di notevole significato artistico situati in un contesto urbano, o da complessi edilizi che denunciano la corale espressione culturale della vita della comunità che li ha generati in epoche determinate ⁽¹⁰⁾.

Questa definizione che, fra l'altro, ha il pregio di trovare singolari assonanze con quanto dispone in linea di principio il nostro testo costituzionale all'art. 9, è ricca di conseguenze.

Essa postula l'esigenza di differenziare tra di loro, a seconda dei valori storici e ambientali che esprimono, i vari

^(9-bis) Per l'inquadramento generale del problema — la discussione del quale esula necessariamente dall'economia di queste note — cfr. specialmente M.S. GIANNINI, *L'attività amministrativa*, Roma 1966, spec. p. 107 sgg. 113 sgg. 118, 120, 126, 128, 131.

⁽¹⁰⁾ In questi termini, anche per ulteriori riferimenti cfr. VIGLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, cit., pag. 22 sgg.

centri storici ⁽¹¹⁾, implica all'interno di essi la determinazione di nuclei aventi, a loro volta, valori differenziati e richiedenti, proprio per questo, diversi livelli, e quindi diversi strumenti, di tutela. Non soltanto dunque, per fare una facile esemplificazione, nell'ambito dei centri storici, occorre distinguere, accanto ai vecchi centri le successive aggregazioni di nuclei esterni, ma è necessario riconoscere che sono dotate esse pure di altri autonomi valori ambientali dato che, come è stato ottimamente scritto ⁽¹²⁾ oggi il « rapporto che ci lega al passato (...) è riflesso e mediato dalla indagine e dalla coscienza critica, la quale ci mette in grado (...) di comprendere e di rispettare ogni fase artistica precedente senza esclusione di sorta, senza preferenze di gusto, senza discriminazioni tra più o meno antico ».

Tutto questo discorso — per un maggior approfondimento del quale non possiamo che rinviare alle specifiche indagini di tipo urbanistico — trasferito in un contesto giuridico non può avere che un significato: quello di evidenziare, in stretta connessione con questa dimensione squisitamente urbanistica (più che di tutela museografica-monumentale) accanto a quello statale, un interesse alla tutela e alla disciplina dei centri storici in capo agli enti locali che dell'urbanistica sono, a norma del

(11) L'esigenza di distinguere fra i vari problemi cui dà luogo la peculiare struttura dei diversi centri storici, postulando livelli differenziati di orientamenti e di interventi è opportunamente sottolineata, sotto il profilo tecnico-urbanistico, da VIGLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, cit., spec. p. 26 sgg.

Tradotta in termini giuridici, questa realtà determina l'esigenza di una normazione rapportata — o, almeno, *rapportabile*, attraverso opportune articolazioni opzionali — alle diverse condizioni locali, dal momento che con la tutela di cui sopra mal si accorda una normazione generale ed astratta, valida in ogni tempo e luogo, insuscettibile di piegarsi alle necessità di una tutela differenziata.

La legislazione cui si è detto, in altre parole, è dunque condizione *necessaria*, ma non *sufficiente* per una efficace tutela dei molteplici valori propri dei « centri storici ».

(12) Cfr. CEDERNA - MANIERI ELIA, *op. cit.*, pagg. 10-11.

vigente ordinamento giuridico, gli interpreti istituzionalmente competenti, cioè i Comuni (^{12-bis}).

Ma, se è così, non può che respingersi, nella sua drastica assolutezza, la conclusione dottrinale esposta in precedenza, che fa dello Stato e dei suoi organi periferici gli unici esclusivi interpreti, gli unici interlocutori dei privati, come titolari istituzionali dell'interesse alla tutela storica ed artistica.

È vero che « alla mente del legislatore del 1939 era presente in special modo, anche se non unicamente, lo Stato: ma l'evoluzione giurisprudenziale e l'elaborazione dottrinale, in perfetta concomitanza (non si sa se voluta o invece spontaneamente emergente dalle comuni e più aggiornate esperienze appena ricordate) allo sviluppo della coscienza estetica e urbanistica di cui si è detto, hanno permesso di acclarare la possibilità di più articolati sviluppi.

Certo, la tesi, pure autorevolissima (¹³), in giurisprudenza e

(^{12-bis}) Questo orientamento risulta corroborato, nella sua fondatezza, anche dalle recenti tendenze evolutive, emergenti dalle modifiche legislative allo studio, che riconoscono sempre maggior peso alla interpretazione in sede *locale* della necessità di tutela dell'ambiente e dei valori storici tradizionali, nel quadro degli strumenti di intervento urbanistico: cfr. l'art. 2 lett. c) del *Disegno di legge* per le modifiche della L. 17 agosto 1942, n. 1150 e gli artt. 10 lett. d); 43 lett. b), 63-66 del c.d. *Progetto Mancini* di nuova legge urbanistica. Ampiamente v. le *Dichiarazioni XXXVII, XL, XLI, XLVI* in *Atti della Commissione d'Indagine*, cit., in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1966, p. 185, 188, 190, 193 sg.

(¹³) Cfr. specialmente SANDULLI, *Profili giuridici in materia urbanistica e di paesaggio napoletani*, in *Amm. it.* 1957, pag. 954 cui adde SPADACCINI, *Le licenze edilizie*, Roma, 1959, pag. 178; e, con molta chiarezza, CATTANEO, *Rassegna critica di giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali*, in *Riv. giur. edil.* 1960, II, 266, che esattamente sottolinea come « la differenza di contenuto tra l'una e l'altra forma di tutela spiega il regime di autonomia specifica delle due discipline e dei relativi poteri delle autorità comunali e statali ». Inoltre: LUCIFREDI, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia di tutela delle bellezze naturali*, in *Atti del Convegno di Studi giuridici sulla Tutela del paesaggio in Sanremo, 1961*, Milano 1963; MORONE, *Se sussista un interesse autonomo del Comune a fianco dell'interesse statale nella tutela del paesaggio*, *ivi*.

La concomitante competenza dell'Autorità centrale e di quella Comunale costituisce, ora, uno dei capisaldi delle conclusioni cui è giunta la Commissione di Indagine: cfr. *Relazione*, cit., pag. 185 (dichiarazione XXXVII) pag. 193 (dichiarazione XLVI).

in dottrina, secondo la quale esiste, « indipendentemente da quanto esposto esplicitamente dalle leggi generali prima ricordate, una competenza comunale a regolamentare l'attività edilizia privata di quegli interessi artistici, storici, ambientali propri in particolar modo della comunità civica, e di cui i comuni sono gli interpreti più qualificati e sicuri » è, come si è visto, tutt'altro che indiscussa. Ma sembra difficile contestare, e quanto si è detto in precedenza dovrebbe dimostrarlo, una duplice constatazione. Infatti, da un lato sarebbe inevitabile l'illegittimità ⁽¹⁴⁾ per eccesso di potere di quegli atti dei Comuni nei quali si motivasse una qualunque azione di difesa del patrimonio storico e artistico in base ad una pretesa sostituzione ad una, in ipotesi, carente attività dello Stato. D'altro canto il Comune deve ritenersi tuttavia competente ad intervenire con proprie prescrizioni normative nella misura in cui si configuri come interprete di proprii autonomi interessi, indipendenti, perchè differenziati, da quelli che lo Stato assume come proprii a tenore delle leggi del 1939 ⁽¹⁵⁾.

La diversità di cui si sta discorrendo non manca del resto di riflettersi sul trattamento che l'ordinamento predispone per i vincoli derivanti dalle citate leggi del 1939 e per le prescrizioni proprie degli strumenti di intervento in sede urbanistica.

Mentre i primi gravano sulle proprietà ⁽¹⁶⁾, non altrettanto può dirsi per i secondi che — inseriti in atti amministrativi generali *sui generis*, qualificabili come atti di programmazione ⁽¹⁷⁾

⁽¹⁴⁾ SANDULLI, *Profili giuridici*, cit.; CATTANEO, *Rassegna critica*, cit.

⁽¹⁵⁾ SANDULLI, *Profili giuridici*, cit., pag. 954; CATTANEO, *Rassegna critica*, cit., pagg. 267 sg.

⁽¹⁶⁾ Cfr. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., pagg. 197 segg., 236 sg., 327; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, cit., pagg. 200 sgg.; CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico*, cit., pagg. 5 sg., 24 sgg.

⁽¹⁷⁾ Per l'affine terminologia di *atti di pianificazione*, cfr. anche se svolte in diverso contesto problematico, le utili considerazioni di F. LEVI, *La pianta organica delle farmacie*, in *Atti Congr. Celebr. Leggi Amm. di Unificazione (I.S.A.P.)* Venezia, in corso di stampa, p. 5 sgg. (citato dalle bozze) e *ivi* ulteriori riferimenti. Il piano regolatore generale, in quest'ordine di idee può considerarsi dunque come

— si riferiscono alla *zona* come tale e non toccano direttamente le singole proprietà, essendo necessaria, a tal fine la predisposizione di un ulteriore strumento operativo a livello di esecuzione: il *piano particolareggiato*.

A maggior ragione perciò occorre sottolineare ancora l'autonomia rispetto ai vincoli appena ricordati ⁽¹⁸⁾, di quelli scaturiti dal regolamento edilizio ⁽¹⁹⁾, e da tali diversità, dunque, la tesi sostenuta trova una precisa conferma.

V. Del più alto interesse in questo ordine concettuale è una disposizione, della cui potenzialità normativa, per quel poco che ci risulta, dottrina e giurisprudenza ⁽²⁰⁾ hanno fatto uso troppo parsimonioso e non sempre adeguato, e alla quale si era fuggevolmente accennato all'inizio.

L'art. 21 L. 1° giugno 1939 n. 1089 dispone infatti al 1° c. che « Il Ministro della Pubblica Istruzione ha facoltà di pre-

un programma, vincolante per l'amministrazione ai fini della ulteriore precisazione in sede operativa mediante piani particolareggiati (cfr. FAVETTO, *Il piano regolatore*, pagg. 17 sg.), dal quale derivano indirettamente limiti non alle attività dei privati, astrattamente considerate come tali, ma in quanto collidenti con le *linee e prescrizioni* di zona, e dunque non già in rapporto a disposizioni riferibili ai singoli lotti di proprietà in maniera diretta e immediata. V. sul punto le pur autorevoli ma divergenti opinioni di SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. edil.* 1958, II, 131 e, recentemente, l'ampia trattazione di MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., pagg. 358 sg., 375 sg. 379, 403.

⁽¹⁸⁾ Per alcuni spunti cfr. FAVETTO, *Il piano regolatore generale, etc.*, cit. Per altre argomentazioni — riferite a *contrariis* agli artt. 18 e 25 Legge Urbanistica 17 agosto 1957 n. 1150 — v. dello stesso A., *Il « verde » in piano regolatore*, estr. da *Nuova Rassegna* 1961, n. 8, pagg. 7 sg., 13 sg. Costruisce il piano particolareggiato come atto produttivo di vincoli di zona e di allineamento « più specifici ma affini a quelli di piano generale » MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., pagg. 460 sg., 567 sg.

⁽¹⁹⁾ Per una argomentata distinzione, cfr. per tutti — con ampio apparato critico cui qui si rinvia —, MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., pagg. 407, 414 e sgg., e ora anche FAVETTO, *Piano regolatore particolareggiato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino 1966.

⁽²⁰⁾ Cfr. del resto CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico*, cit., pagg. 31 sgg.

scrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità delle cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro»; e soggiunge, al 2° comma, con una norma di notevole significato, che «l'esercizio di tale facoltà è indipendente dall'applicazione dei regolamenti edilizi o della esecuzione di piani regolatori».

Quali le conseguenze?

Anzitutto con questa disposizione — che stabilisce una sorta di rinvio interlegislativo (ribadito a livello regolamentare dal R.D. 30 gennaio 1913, n. 363, agli artt. 77 sg., 80, tuttora vigente) tale da far dubitare delle affermazioni correnti sulla mancanza di nessi e collegamenti tra L. 17 agosto 1942 n. 1150 e L. 1° giugno 1939 — si vengono a temperare i difetti ai quali — nel quadro di argomentazioni critiche — si è accennato in precedenza in relazione alla tutela limitata a cose ed oggetti come tali — e non ad ambienti — derivante dalla legge 1° giugno 1939 n. 1089; in secondo luogo, mediante il riferimento all'*applicazione*, in materia, dei regolamenti edilizi e alla *esecuzione* dei piani regolatori — la visuale limitata della giurisprudenza ⁽²¹⁾ non esclude nè pregiudica, del resto, quanto si dirà — la norma in parola riconosce in tutta trasparenza una competenza istituzionale propria dei Comuni a disciplinare, nel quadro dei propri interventi urbanistici, e dal punto di vista della tutela dei valori ambientali, i centri storici.

È infatti abbastanza chiaro, per un verso, che la tutela, ad opera del Ministro della Pubblica Istruzione, dei valori ambientali, ha un senso nell'economia della legge 1° giugno 1939, non già di per sè considerata, bensì in funzione di garanzia — lo

(21) V. per tutti RODELLA, *Aspetti giuridico-legislativi del risanamento*, in *Atti Convegno di Gubbio*, cit., pag. 23.

(22) Cfr. CAPACCIOLI, *Rassegna di giurisprudenza sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico*, cit., pagg. 38 e segg.

palesa, fra l'altro, in tutta trasparenza il già ricordato vincolo di prospettiva di cui all'art. 21 — dell'inserimento ambientale delle cose singole, alle quali soltanto, come si è detto, si rivolge la salvaguardia voluta dalla legge.

Il riferimento agli strumenti propri dell'intervento urbanistico (piani regolatori e regolamenti edilizi) poi, non avrebbe senso se ai Comuni risultasse inibito ogni intervento in materia. Ma v'è di più: tale riferimento, potrebbe aggiungersi, sembra ancora postulare che, mentre la tutela delle bellezze d'insieme e dei valori ambientali è, in un certo senso, eccezionale nell'economia della legge 1° giugno 1939, è viceversa, per così dire, normale nel quadro degli interventi urbanistici, e quindi ne risulta confermata la competenza comunale in materia.

Questa tendenza, poi, risulta ulteriormente rafforzata dal rilievo che la tutela ambientale (cfr. art. 117 Cost.) è demandata alle Regioni, risultando trasparentemente inclusa nell'ambito della potestà legislativa « concorrente » in materia urbanistica ⁽²³⁾.

(23) Da questa circostanza, a dire il vero, non si è saputo trarre quelle implicazioni valide a superare — nel quadro di una più articolata visuale — la rigidità — invero acritica — di certe posizioni tradizionali. Ad esempio, recentemente, si è sostenuto (cfr. ROCCELLA, *Urbanistica, Bellezze naturali, Patrimonio storico ed artistico*, cit., p. 738) che « Per quanto riguarda le regioni non può porsi in dubbio che la funzione di tutela dell'arte e del paesaggio sia riservata allo stato in base al precetto dell'art. 9 cpv. Cost.

« Solo nei ristretti limiti degli ordinamenti regionali ed in particolare di quelli a statuto speciale si può parlare, nei settori in esame, di interessi regionali come di una nuova dimensione territoriale degli interessi pubblici ». Non è tuttavia difficile osservare, in senso contrario, che, anche se i lavori preparatori (cfr. FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1948, p. 40) rivelano una chiara preoccupazione dei costituenti di conservare in sede centrale — interpretando la locuzione *Repubblica* nel senso restrittivo di *Stato-apparato* — il controllo e la tutela del patrimonio storico e artistico nazionale, con chiara prospettiva in certo senso antiregionalistica, l'attribuzione della competenza in materia *urbanistica* alla legislazione regionale, specialmente se intesa in relazione alla proposta Lussu in sede di votazione dell'art. 9 (su cui FALZONE, *op. cit.*, p. 40), determina l'attrazione verso i poteri locali di tutta la materia relativa alla tutela dell'ambiente urbano, della quale la disciplina dei centri storici è — come si è visto — parte integrante.

VI. Da un punto di vista più generale si è quindi potuto concludere ⁽²⁴⁾ che i regolamenti comunali edilizi ed i piani regolatori si occupano della tutela del paesaggio e dei monumenti in funzione non dell'interesse esclusivamente generale (di cuiè interprete lo Stato), bensì dell'interesse, anche cittadino, alla conservazione delle bellezze e delle caratteristiche locali tradizionali e, di rincalzo, si è ancora riconosciuta la necessità, una volta dato per ammesso in materia l'intervento dell'ente locale, di precisarne il contenuto atto a diversificarne la *ratio* rispetto a quello statale. Sulla scorta delle considerazioni esposte in precedenza, è evidente che non rileva, in tale contesto, l'attitudine delle bellezze e dei monumenti « a soddisfare una finalità di educazione e di affinamento del gusto considerata a sè, e, come tale, affidata alla cura dell'amministrazione statale della Pubblica istruzione », quanto, piuttosto, « il particolare interesse della comunità locale ad inserire l'elemento paesistico — e, nel caso nostro, ambientale — in quell'armonia di valori che sta a fondamento di una ordinata urbanistica »: solo la c.d. monumentalità artistica è di esclusiva competenza statale: a quest'ultima nel caso di monumentalità urbanistica si affianca una autonomia e concomitante, non certo sussidiaria, tutela di competenza comunale.

Essa invero — come è stato esattamente sostenuto ⁽²⁶⁾ — non è soltanto legittima « se ed in quanto rivolta a proteggere attraverso i regolamenti edilizi ed i piani regolatori » i valori di cui si è appena detto, ma è anche pertinente alla normale competenza del Comune, piuttosto che ad una sua potestà sussidiaria » di tipo secondario e derivata ⁽²⁷⁾.

Certamente il Comune non può imporre in sostituzione, o, peggio, in contrasto con le competenti Sovrintendenze limiti e

⁽²⁴⁾ SANDULLI, *Profili giuridici*, loc. ult. cit.

⁽²⁵⁾ CATTANEO, *Rassegna critica*, cit., pagg. 267 e segg.

⁽²⁶⁾ CATTANEO, *Rassegna critica*, loc. ult. cit.

⁽²⁷⁾ Cfr. persuasivamente in senso affine, CATTANEO, *op. ult. cit.*, pag. 267; in senso difforme, v. App. Napoli, I, 6, III, 1956 in *Dir. e giur.* 1956, pag. 266.

vincoli ai privati, che, in ipotesi, possono anche esser muniti di regolare autorizzazione: ma è chiaro che l'illegittimità non consiste, in tal caso, nello statuire in tema di tutela di interessi storici e ambientali, ma nell'invadere, così operando, proprio quel settore di tutela che le leggi ricordate riservano allo Stato.

Cade quindi l'opinione di quanti hanno negato ⁽²⁸⁾ la competenza del Comune in questa materia, facendo leva sul carattere tassativo dell'elencazione dell'art. 33 L. 17 agosto 1942 n. 1150. Da un lato vale, infatti, richiamare la considerazione, sviluppata all'inizio, di elementi normativi testuali che — sia pure con le limitazioni a suo tempo ricordate — sembrano postulare una competenza comunale nella misura in cui si tende alla tutela — insieme e sullo stesso piano di altri valori urbanistici — dell'ambiente come elemento del pubblico decoro. D'altro canto la natura esemplificativa dell'elencazione dell'art. 33, come hanno riconosciuto dottrina e giurisprudenza ⁽²⁹⁾, deriva fra l'altro anche dalla stessa espressione semantico-letterale e vale ad aprire un varco ulteriore per interventi dell'Autorità locale.

L'art. 33, in effetti, indica come oggetto *precipuo* (e quindi non *esclusivo*) del regolamento edilizio le materie ivi elencate, mentre l'esistenza di quell'autonomo interesse del Comune alla « cura, conservazione e valorizzazione » delle cose e degli ambienti d'interesse storico « nel quadro dell'armonico sviluppo dell'edilizia cittadina » ⁽³⁰⁾, rende palese l'inaccettabilità di una asserita — ma non adeguatamente dimostrata — riserva di legge e di amministrazione a favore dello Stato ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Cfr. specialmente FRAGOLA, *Regolamenti edilizi e difesa del panorama*, cit., pag. 571 cui *adde*, per ulteriori spunti, PASINI, *In tema di tutela ambientale dei centri storici*, cit., pag. 186.

⁽²⁹⁾ Cfr. per tutti, ora, MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova 1962, pag. 252.

⁽³⁰⁾ SPADACCINI, *Le licenze edilizie*, Roma 1959, pag. 178; FURITANO, *La licenza edilizia*, Milano 1960, pagg. 33, 34, 35.

⁽³¹⁾ Nel senso criticato v. tuttavia PASINI, *In tema di tutela ambientale dei centri storici*, cit., spec. pag. 186 sgg.

In senso affine a quanto sostenuto nel testo, cfr., recentemente, M. BORTO-

VII. In questi termini, dunque, posta la competenza e collegatala ai due strumenti in precedenza indicati — cioè piano regolatore e regolamento edilizio — è indubbio ⁽³²⁾ che il Comune non potrà, al fine di tutelare i centri storici, « limitarsi di volta in volta a concedere o negare una licenza edilizia richiamandosi, per l'aspetto in discussione, alle esigenze di tutela di cui si parla ». Le prescrizioni in parola non potranno dunque aver natura di provvedimenti singolari e devono essere in ogni caso ritualmente contenute nei regolamenti edilizi e nei piani regolatori (cioè specialmente nelle c.d. norme di attuazione ad essi collegate) « uniche *sedes materiae* loro riservate » ⁽³³⁾.

In secondo luogo — e le conseguenze in questo caso si fanno, sul piano generale, più gravi — se è vero che i piani regolatori e i regolamenti edilizi *possono* contenere disposizioni e previsioni volte a salvaguardare i centri storici ed i valori ambientali e di cultura che essi esprimono, dal momento che le elencazioni, ad essi relative, di cui alla legge urbanistica, non sono da ritenersi tassative, ciò non significa — sempre se secondo le leggi vigenti — che tali prescrizioni *debbono* essere contenute nei piani e nei regolamenti edilizi in tutte quelle ipotesi in cui l'abitato comunale è caratterizzato da un *centro storico*, individuabile secondo la definizione proposta in precedenza, piccolo o grande che sia il Comune, importantissimo o di modesto valore che sia il centro storico suo proprio.

LAN, *Rapporti tra licenza comunale ed altre autorizzazioni in materia di costruzioni edilizie*, in *Corr. Amm.* 1966, p. 847 sg.

⁽³²⁾ Cfr. nel quadro di una coerente argomentazione, CATTANEO, *op. cit.* spec. p. 268 e ulteriori riferimenti *ivi*.

⁽³³⁾ È quindi di tutta evidenza che mentre il Comune può legittimamente negare ogni licenza edilizia contrastante con le norme in materia di paesaggio e di tutela dei centri storici espresse negli atti di cui si è appena detto nel testo, ciò non potrà fare ove le esigenze in parola non siano state previamente espresse sul piano normativo: è chiaro in tal caso l'inevitabile dissolversi in arbitrio di quel criterio di certezza giuridica, in funzione di imparzialità, cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a uniformare la propria attività.

Cadono quindi in questi termini alcune perplessità e critiche avanzate da PASINI, *op. cit.*, *loc. cit.*

La tutela del centro storico, a norma della legislazione vigente, in sede di piano regolatore e di regolamento edilizio, dunque, non è che *eventuale*, e, purtroppo non si presenta con caratteri di *necessarietà* giuridica.

L'assenza di esplicita previsione di una tutela differenziata dei centri storici, come si è visto, non esclude che tale tutela possa essere — sia pure con i limiti di cui si farà cenno più oltre — predisposta dai Comuni, ma tronca *in radice* la possibilità di considerare i Comuni come giuridicamente vincolati a predisporre gli adeguati mezzi di garanzia.

VIII. A questo punto se si pretendesse di aver risolto il problema si peccherebbe di superficialità e di eccessivo semplicismo.

Si è semplicemente cercato di dimostrare che nel vigente ordinamento giuridico i Comuni non sono completamente sprovvisti di strumenti giuridici per tutelare i loro centri storici, ma tale tutela appare — quasi per sconcertante paradosso — meramente « *facoltativa* ».

Proprio qui tuttavia cominciano le più serie difficoltà ed il problema si arricchisce di ulteriori prospettive ma, al tempo stesso, di altri elementi di dubbio.

Scelta la via appena tracciata è chiaro che gli strumenti operativi nella tutela dei centri storici non sono altro che quelli normali della legge urbanistica: cioè i piani particolareggiati e i conseguenti comparti edificatori.

Maggiore cautela si impone per i c.d. interventi di risanamento, mentre le più gravi perplessità suscita l'applicazione ai centri storici di quei precetti relativi al risanamento di cui alla L. 18 aprile 1962 n. 167 (cfr. spec. art. 3, 4° c.).

Tuttavia quanto si è detto poco fa sull'assenza di apposita previsione della tutela dei centri storici in sede di leggi sul patrimonio storico ed artistico e di legge urbanistica, proprio in questa sede dimostra le sue gravi conseguenze.

Anzitutto nulla dice la legge urbanistica vigente su come organizzare questi piani particolareggiati e quindi sta in ultima analisi ai Comuni determinare con più o meno penetrante rigore nei proprii piani generali le direttive, i principî, i criteri cui devono riferirsi i vari piani particolareggiati. Di conseguenza da improvvise iniziative ed imprevedenti trascuratezze ben può essere il patrimonio ambientale irrimediabilmente danneggiato e la comunità gravata di « un costo sociale » spesso assai pesante.

Diversamente qualora la legge disponesse come contenuto necessario dei piani e dei regolamenti la garanzia dei valori ambientali: in questo caso l'impostazione dei problemi dei centri storici assurgerebbe ad elemento costitutivo del progetto del piano, e la realizzazione operativa in sede di piano particolareggiato ne sarebbe logica e giuridicamente necessitata fase di attuazione.

Ora come ora, tuttavia, in assenza di esplicita previsione legislativa potrebbe sopperirvi sia l'autorità tutoria in sede di controllo, sia, ai fini di un apporto collaborativo, la Soprintendenza ai monumenti competente ⁽³⁴⁾.

Se quindi l'assenza di apposita previsione non significa mancanza di tutela, ma difetto di una tutela efficiente, è appunto sulle condizioni di questa efficienza che occorre ora dirigere l'attenzione ⁽³⁵⁾.

È merito di recenti convegni e dibattiti di aver reso di attualità viva — e per molti aspetti drammatica — il problema della tutela non già museografica, ma operativa, dei valori ambientali espressi dai centri storici.

È certo possibile sbagliarsi, ma si ha l'impressione che il

⁽³⁴⁾ Tale stretta collaborazione è invece postulata, come dato costante, dai risultati della Commissione di indagine, di cui si è detto: cfr. *Relazione*, cit. dich. XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XLIII, XLVI.

⁽³⁵⁾ Gravemente ammonitrici sui limiti e sui difetti di tutta una passata esperienza, tuttora in atto per un fenomeno di inerzia normativa dei pubblici poteri in genere e delle autorità comunali in ispecie, sono talune considerazioni di VIGLIANO, *Tutela e valorizzazione dei centri storici piemontesi*, cit., p. 39, nota 15.

problema, forse, non sia stato sufficientemente inquadrato, soprattutto sul piano giuridico, con piena consapevolezza della sua complessità.

Anzitutto — e non sembri un paradosso — la « città antica » si salva, nel quadro degli interventi urbanistici, *al di fuori* dei centri storici, non già restituendo a tali centri le funzioni originarie, in ipotesi — e proprio come tali irripetibili — decadute nella loro spesso secolare degenerazione, bensì proporzionando e organizzando la restante struttura e morfologia — in una parola, tutta la dimensione ambientale — della comunità urbana in modo da commisurare le varie sollecitazioni alla capacità ottimale del centro stesso ⁽³⁶⁾. Possono qui ricordarsi anche se, ovviamente, bisognevoli di ben maggiore affinamento e precisazione tecnica e giuridica, le proposte avanzate sul piano legislativo in sede di Convegno di Gubbio ora largamente integrate, e, al limite, superate dai risultati della *Commissione d'Indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico archeologico artistico e del paesaggio*, più volte ricordati.

In secondo luogo, in quest'ordine di idee, il vincolo assoluto, come tale e senza le integrazioni di cui si dirà, appare altrettanto anacronistico e superato quanto la concezione « museografica » di cui è espressione.

Diversamente è da dirsi in sede di determinazione delle condizioni generali di intervento e di abitabilità in sede di regolamento edilizio e di regolamento comunale di igiene ^(36-bis). Nè il

⁽³⁶⁾ Cfr. in quest'ordine di idee anche i suggerimenti prospettati da RODELLA, *Aspetti giuridico-legislativi del risanamento*, in *Atti Convegno di Gubbio*, cit. Utili spunti ed esempi, tali da trascendere l'ipotesi specifica cui si riferiscono, in DE CARLO, *Urbino, La Storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Padova 1966, spec. p. 119 sgg., 128 sgg. (di tale importante lavoro si è potuto, però, aver visione soltanto in sede di correzione delle bozze).

Analoghi risultati sono quelli cui perviene la Commissione di indagine cfr. *Relazione*, cit.

^(36-bis) Forse proprio nel non aver saputo sfruttare adeguatamente questi strumenti normativi sta uno dei principali motivi di perplessità in ordine alla realizzabilità di recenti, impegnative proposte: cfr. DE CARLO, *Urbino, etc.*, cit., spec. p. 120 sgg., 126 sgg., 233.

sistema del comparto, considerato isolatamente, può essere più utile.

Come esso deve essere sorretto da adeguate previsioni di spesa pubblica (ricordiamo i vari interventi per Venezia e per altri centri monumentali)⁽³⁷⁾, così vincoli e limiti, e, più ancora, direttive e condizioni dell'intervento privato volti a rispettare quei valori e a salvaguardarli, devono essere adeguatamente incentivate⁽³⁸⁾.

Ma anche il profilo fiscale del problema è di grande importanza.

Si dice comunemente che i detentori di cose soggette ai vincoli di cui alla legge 1° giugno 1939 devono sottostare ai poteri degli enti pubblici perchè le cose in parola rientrano nella categoria dei beni (non importa se privati) con pubblica destinazione in ragione della loro funzione⁽³⁹⁾.

E, si è soggiunto, la loro posizione giuridica si avvicina a quella di coloro cui è commesso l'esercizio privato di pubbliche funzioni⁽⁴⁰⁾. Se così è, dunque, non si vede la ragione per la quale debba essere inibito a chi esplica una sorta di servizio sociale, di riceverne — come corrispettivo indiretto di tale adempimento — determinati vantaggi, che potrebbero andare dall'esenzione fiscale nel caso di lavori compiuti in adempimento dei programmi comunali e pubblici di risanamento, restauro e manutenzione degli edifici compresi nel centro storico, alla possibilità di detrarre dalle dichiarazioni dei redditi somme impiegate a tali scopi, sino alla sovvenzione e al credito condizionati all'esecuzione di opere volte a liberare dalle sovrastrutture degenerative edifici e ambienti del centro storico.

Certo, è sempre l'intervento pubblico — anche in questi termini — quello che assume la funzione non solo di vigilanza

⁽³⁷⁾ Vedili in *Atti Convegno di Gubbio*, cit. pag. 25 sgg.

⁽³⁸⁾ Lodevoli, anche per questo punto, le raccomandazioni della Commissione di indagine v.: le Dichiarazioni VIII e XL, in *Relazione*, cit., pagg. 152, 188.

⁽³⁹⁾ Cfr. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., pag. 222.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. GRISOLIA, *La tutela*, cit., pag. 530.

e di controllo, ma quella, attiva, di principale protagonista della fase operativa ⁽⁴¹⁾.

Il problema è dunque non soltanto finanziario ⁽⁴²⁾, ma giuridico-operativo e non si risolve con proposte isolate o con interventi legislativi smozzicati e disorganici, bensì esige un approfondimento consapevole non semplicemente (o forse velleitariamente) del problema considerato nel solo suo aspetto più generale — che ormai può dirsi sempre maggiormente acquisito — bensì delle possibilità normative, attraverso, anche qui, ad un equilibrato e radicale rinnovamento della nostra legislazione, che dalle esperienze passate — negative o positive che siano — deve trarre spunto non per dannose rotture, ma soprattutto per un progressivo rinnovamento che accompagni le esigenze nuove e sappia non mortificare la realtà.

⁽⁴¹⁾ Un contributo assai valido e stimolante è quello di G. DE CARLO, *Urbino, La Storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Padova 1966, spec. pag. 108 sg., 119 sgg., 126 sgg., 233 sgg. Mentre esula da queste note ogni valutazione sui contenuti urbanistici delle soluzioni ivi previste — spesso assunti carattere esemplare — non ci si può esimere dal constatare, pur dando atto della novità e della fruttuosità — sul piano dei contenuti materiali — di non poche soluzioni normative (cfr. gli artt. 33-51 delle norme di attuazione del Piano, pp. 233 sgg., *op. cit.*) taluni punti dubbi e alcuni equivoci in sede di individuazione e di utilizzazione dei vari strumenti e schemi normativi. Del tutto trascurato appare il regolamento edilizio, la cui importanza ai fini sia della tutela *negativa* contro interventi disarticolati, sia della dissuasione da spinte speculative indiscriminate appare difficilmente contestabile; mentre quanto meno dubbio — nell'attuale regime giuridico — è il riferimento ai *comparti*, visti quasi in alternativa (!?) a livello di interventi di ristrutturazione, rispetto ai piani particolareggiati. Del tutto abnorme poi, la previsione di questi ultimi come strumenti collaterali, quando non addirittura anticipatori del piano generale prima della approvazione statale di quest'ultimo. Perplessità che aumentano se si pensa che proprio la dubbia legittimità formale di tale impostazione può compromettere la realizzazione di quel disegno di qualificazione e ristrutturazione differenziata che accompagna, sul piano operativo, le impostazioni urbanistiche generali del piano. V. anche, per qualche utile indicazione pratica, anche se, forse volutamente, privo di qualsiasi tentativo di approccio ai problemi giuridici, il precedente volume collettaneo dal titolo: *Il futuro dei centri storici ed il PRG di Urbino*, a cura di L. SICHIOLO, Urbino 1964 (Differenze, fasc. 4).

⁽⁴²⁾ Non molto presente alla *Commissione di Indagine*, questo punto meriterebbe un ben maggiore approfondimento specialmente per quanto attiene ai profili strettamente tributari. Per questa ragione va riservato ad apposita trattazione specialistica che purtroppo esula dai limiti di questo scritto.

POSTILLA

I. Quando questo lavoro era concluso, definitivamente concluso, ed erano state ormai corrette anche le ultime bozze di stampa, è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* (n. 218, del 31 agosto 1967) la L. 6 agosto 1967, n. 1150 sull'urbanistica. La legge — della quale, ancora allo stato di « disegno di legge » d'iniziativa governativa, si era pur tenuto conto in sede di elaborazione delle *note* di questo saggio — entrava in vigore il 1° settembre 1967, giorno successivo alla sua pubblicazione: a distanza di circa due mesi e mezzo il Ministro dei LL.PP. emanava una Circolare, contenente *Istruzioni* agli uffici per la sua applicazione.

Entrata dunque tale legge a far parte del sistema normativo italiano, sorge spontanea la domanda se essa abbia conseguenze tali da mutare, più o meno in profondità, i risultati cui si è pervenuti nelle pagine che precedono.

La risposta — diciamolo subito — è precisamente nel senso che non soltanto le varie tesi, via via prospettate criticamente nello studio che precede, ne escono rafforzate e confermate, si può dire, *per tabulas* ⁽¹⁾, ma occorre soggiungere come, in base alla L. 6 agosto 1967, n. 765, sia possibile far compiere qualche passo ulteriore al discorso svolto in precedenza.

Tre sono i complessi normativi che in questa sede particolarmente interessano.

Anzitutto l'art. 17, 5° c., L. 6 agosto 1967, n. 765: esso, inserendosi nel quadro di una serie articolata di prescrizioni volte

⁽¹⁾ Cfr. il chiaro accenno di MAZZAROLLI, *Regolamento edilizio*, « voce » in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIV, in corso di stampa, citata dalle bozze.

ad esplicitare effetti ostativi nei confronti delle attività edificatorie in assenza di strumenti urbanistici operanti, stabilisce, con un precetto che era immediatamente in vigore: « Qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale ».

In secondo luogo l'art. 3, 1° c., lettera c), stabilisce, nell'ambito delle possibilità di modifiche di ufficio da apportarsi al progetto di piano in sede di approvazione da parte delle Autorità centrali, che « con lo stesso decreto di approvazione possono essere apportate al piano, su parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, e sentito il Comune le modifiche (...) che siano riconosciute indispensabili per assicurare:

(omissis);

« c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici ».

Lo stesso art. 3 stabilisce, nel comma immediatamente successivo, che tali modifiche « sono approvate sentito il Ministro per la pubblica istruzione, che può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico ».

Strettamente collegato a quanto appena detto, in secondo luogo, è quanto dispongono l'art. 4, 3° 4° c., e l'art. 5, 1° e 2° c., riferiti al piano particolareggiato che del piano regolatore generale è, come noto, lo strumento essenziale di realizzazione.

L'art. 4 dispone infatti che « I piani particolareggiati nei quali siano comprese cose immobili soggette alla L. 1° giugno 1939, n. 1098, sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico, e alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, sono preventivamente sottoposti alla competente soprintendenza, ovvero al Ministero della Pubblica Istruzione, quanto sono approvati con decreto del Ministro per i LL.PP. ».

Analogamente a quanto detto poc'anzi per i piani regolatori generali, il già ricordato art. 5, a proposito dei piani particolareggiati, stabilisce che con il decreto di approvazione « possono essere introdotte nel piano le modifiche che siano (...) riconosciute indispensabili » per la tutela « del paesaggio e di « complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici ».

Tali modifiche, a tenore del comma successivo, « sono adottate sentita la competente Soprintendenza o il Ministro per la pubblica istruzione, a seconda che l'approvazione avvenga con decreto del Provveditore Regionale alle Opere pubbliche, oppure del Ministro per i Lavori pubblici ».

Va ricordato, infine, l'art. 8, 2° c., dove, disciplinandosi la materia — di estrema importanza e delicatezza — relativa alle *lottizzazioni dei terreni a scopo edilizio* si stabilisce che « Nei comuni forniti di programma di fabbricazione ed in quelli « dotati di piano regolatore generale ⁽²⁾ fino a quando non sia « stato approvato il piano particolareggiato di esecuzione, la « lottizzazione di terreno a scopo edilizio può essere autorizzata dal Comune previo nulla osta del Provveditore Regionale « alle Opere pubbliche sentita la Sezione Urbanistica regionale, « nonchè la competente Soprintendenza ».

II. È chiaro, a questo punto, il significato generale delle disposizioni normative sin qui ricordate.

Qualunque sia la soluzione che si intende dare al problema relativo alla natura dei piani regolatori e al significato dell'incidenza che in essi assumono Stato e Comuni, determinando in più o meno ampia misura il contenuto delle previsioni e prescrizioni in essi ricomprese, è evidente, ormai, che non può più — oggi — riconoscersi, come unica ed esclusiva in materia di protezione di « beni culturali », la competenza dello Stato ⁽²⁾.

⁽²⁾ Anche se quanto affermato nel testo non è, forse, che una conseguenza della potenziata incidenza dei poteri statali sull'atto cui la pianificazione urbanistica comunale va riferita in rapporto ai suoi contenuti progettuali.

Anzi, dopo la *Novella* del 1967, più volte citata, la competenza dello Stato si articola, fondendosi in un tutto organico, nel quadro della disciplina territoriale tipica degli strumenti della pianificazione urbanistica, trovando, quindi, in essi la forma di espressione più coerente e razionalizzata.

In questi termini, è dato perciò distinguere una duplicità di aspetti, secondo cui si articolano le garanzie di salvaguardia dei beni culturali nella specifica sede della pianificazione urbanistica.

Un primo dato di fatto va sottolineato: la *Novella* del 1967, riconosce un *doppio ambito di tutela* dal momento che prevede, accanto alla possibilità di «dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico», quella di appor- tare — in sede di decreto di approvazione dei piani, sentito il Ministro per la pubblica istruzione — quelle modifiche ai piani regolatori — sia generali, sia particolareggiati — «che siano «riconosciute indispensabili per assicurare (...) la tutela del «paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed «archeologici»».

Ora, non è chi non veda quale sia il significato innovatore di tale complesso normativo. Già rappresenta un indubbio progresso rispetto alla più tradizionale logica degli interventi ex L. 1° giugno 1939, n. 1089, l'aver aperto una possibilità di intervento in sede di strumenti di pianificazione urbanistica per la tutela di edifici singoli, anche se tale intervento si snoda ancora secondo i sensi e per gli effetti propri della L. n. 1089 appena citata. Ma è proprio quest'ultima — o, per meglio dire, i concetti in essa dominanti — che risulta decisamente superata dalla nuova concezione posta a base della *Novella* del 1967, nella misura in cui questa, rappresentando una prima traduzione in termini normativi dei concetti emersi dai risultati della Commissione di indagine istituita con L. 26 aprile 1964, n. 310 (la c.d. Commissione Franceschini, più volte ricordata in precedenza) ha dato più specifica rilevanza giuridica, come oggetto

meritevole di autonoma tutela, alla nozione di *bene culturale ambientale*, distinguendo quanto è monumento singolo, dai *complessi storici monumentali, ambientali ed archeologici*.

È chiaro, in altre parole, che ognuna di queste qualificazioni è, di per sè sola, idonea a far scattare i meccanismi di tutela previsti dalla legge.

Essi operano secondo un collegamento che può tratteggiarsi, in modo schematico, come segue.

Anzitutto si nota un effetto ostativo assoluto nei confronti di ogni intervento edificativo o riedificativo negli agglomerati urbani aventi « carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale »⁽³⁾, e tale effetto è, appunto, determinato dalla mancanza di piano regolatore approvato.

⁽³⁾ Particolarmente significativo, sul punto, quanto dispongono le Istruzioni ministeriali in precedenza ricordate. Si ritengono idonee — anche se a scopo puramente orientativo — ai fini dell'applicazione del quinto comma dell'art. 17 quelle 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 », oppure che siano « racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne » in cui gli isolati contengano edifici risalenti ad epoca anteriore al 1860, rientranti cioè nell'ipotesi precedente, e, infine, tali da costituire *nel loro complesso*, anche se realizzate dopo il 1860 « documenti di un costume edilizio altamente qualificato ».

La sede idonea per definire — sia allo scopo di offrire un criterio di certezza al controllo, sia in funzione delle possibilità operative della norma, anche ai fini delle sanzioni, penali e di altra natura, previste dalla legge — cosa sia « agglomerato urbano avente carattere storico, artistico, o particolare pregio ambientale », è, come contribuisce a precisare ulteriormente la Circolare ministeriale, per i comuni sprovvisti di piano regolatore, quella della perimetrazione del centro abitato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 più volte citato. Non potrebbe altrimenti comprendersi la competenza che lo stesso art. 17 attribuisce alle Soprintendenze ai Monumenti nella procedura di perimetrazione, in stretto parallelo a quella dei Provveditorati generali alle OO.PP. È chiaro quindi che mentre i secondi intervengono allo scopo di garantire il rispetto dei valori urbanistici in senso lato, le prime agiscono per tutela specifica dei valori storico-culturali e ambientali. Per i Comuni già dotati di piano regolatore o programma di fabbricazione il problema è in parte diverso. Per i secondi sembra necessaria una deliberazione comunale che stabilisca — seguendo la procedura dell'art. 17 citato —, ove del caso, il perimetro del nucleo o dei nuclei storici, con il risultato di rendere definito l'ambito di territorio in cui, sino all'approvazione del piano regolatore, opereranno, malgrado l'esistenza del programma di fabbricazione, i limiti di cui al 5° c. dell'art. 17. Per

Il divieto di edificare nelle aree libere fino all'approvazione del piano regolatore, e la ammissione di semplici opere di consolidamento o restauro in assenza di piano regolatore approvato, hanno un significato evidente: per un verso suonano recisa negazione dell'equipollenza fra piano regolatore e programma di fabbricazione per tutti quei Comuni nei quali l'agglomerato urbano presenta carattere di bene culturale ambientale ⁽⁴⁾; in secondo luogo, spingendo lo sguardo più a fondo,

i primi *nulla quaestio* ogni qual volta il Piano regolatore in vigore abbia provveduto comunque a disciplinare il nucleo storico. In caso contrario sembra necessario ricorrere al procedimento di variante, non consentendo diversamente il dato testuale dell'art. 17, 5° c. Va da sè, infine, che i piani in corso di approvazione, l'adeguamento potrà essere raggiunto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, citato, della Novella del 1967.

⁽⁴⁾ Da ciò una conseguenza immediata e un'altra, più remota, ma non per questo da trascurare. La prima è nel senso che il programma di fabbricazione, in tutti i Comuni nei quali può applicarsi il 5° c. dell'art. 17 l. 6 agosto 1967, n. 765, non è equipollente al piano regolatore, come invece — eccettuato il caso di cui agli artt. 1 e 2 l. n. 765 cit., relativi ai Comuni *obbligati* a formare il piano regolatore del loro territorio — avviene in tutto il sistema dell'attuale legge urbanistica. Non è equipollente non tanto nel senso di un *obbligo* per i Comuni aventi agglomerati urbani con valori storici ed ambientali riconducibili al disposto dell'art. 17, 5° c. a formare il piano regolatore e di un conseguente *divieto* di dotarsi di un programma di fabbricazione, quanto, invece, nella misura in cui sussiste per tali Comuni un *onere* a dotarsi di un piano regolatore, dal momento che il solo programma di fabbricazione non è idoneo a rimuovere gli effetti ostativi di cui al già ricordato 5° c. dell'art. 17, sia stato esso approvato prima o dopo l'entrata in vigore della normativa in questione, cioè del 1° settembre 1967.

La seconda conseguenza si inquadra in un più ampio discorso e può essere, in questa sede, semplicemente accennata. È noto il problema, difficile e delicato, oltre che di grande importanza pratica, relativo alla « precisazione del contenuto dei regolamenti edilizi rispetto a quello dei piani regolatori in ordine ai caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione » (cfr. la recente ineccepibile messa a punto del problema dovuta a MAZZAROLLI, *Regolamento edilizio*, voce, cit., dalle bozze di stampa): se, per un verso, il sistema venutosi a determinare in seguito all'entrata in vigore della *Novella* del 1967 è tale da accrescere l'importanza dello strumento regolamentare, di sorta che non dovrebbero più ritenersi rispondenti ad un corretto uso di tale mezzo i vari regolamenti-tipo di cui si è fatto in passato grave abuso, d'altro canto si sono venute accorciando le distanze che, sul piano logico e su quello operativo, separavano i regolamenti dalle *norme* di attuazione dei piani, tanto da far spesso dubitare della sostenibilità non solo dei vari criteri di distinzione, ma addirittura della distinzione stessa. Quest'ultima, a ben vedere (cfr. l'accurata analisi storica compiuta da MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbani-stici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., p. 238 sgg., 243 sgg., 250 sgg.

si vede accolto un importante elemento innovatore: il principio secondo il quale la proprietà edilizia urbana va differenziata dagli altri tipi di proprietà, e solo in presenza di adeguati⁽⁵⁾ strumenti di *pianificazione* e di *controllo* urbanistico ne è permesso lo sfruttamento⁽⁶⁾.

Si tratta di una prima, modesta affermazione, ma il principio è di tale potenza innovatrice da permettere — per non dire, addirittura, da imporre — tutta una serie di coerenti sviluppi.

Esula, evidentemente, dai limiti di questa *nota*, ogni tentativo di approfondimento, in tale direzione, del discorso. Quanto è invece — in secondo luogo — necessario sottolineare è che, date le forme — assai incisive e penetranti — proprie dei controlli espliciti in sede di approvazione dei piani regolatori (generali e particolareggiati) ed in tema di autorizzazione a lottizzare il terreno, delle quali già si è brevemente accennato, può affermarsi ormai che nessun intervento di pianificazione urbanistica o di sfruttamento del suolo a scopo insediativo può ri-

e le recenti, valide osservazioni di SPANTIGATI, *L'espropriazione nella disciplina urbanistica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1967, p. 464 sgg.) è sorta più per vischiosità storica che non per necessità logica, attraverso le vicende, non sempre lineari né coerenti, della nostra evoluzione legislativa ed è stata mantenuta, sia pur nel tentativo di una razionalizzazione dimostratasi fittizia, addirittura aggravata, nel sistema della l. 17 agosto 1942, n. 1150: occorre ora domandarsi se, nel quadro di ulteriori sviluppi del nostro sistema, venute meno le ragioni di una anacronistica permanenza, non sia il caso di abolire una distinzione che è soltanto più fonte di inutili incertezze.

⁽⁵⁾ Evidentemente il legislatore ritiene adeguato alla disciplina dei centri storici non soltanto il regolamento edilizio con annesso programma di fabbricazione, ma anche il piano regolatore. Il primo di tali strumenti è sì condizione *necessaria*, per la rigida tutela *negativa* che è in grado, se opportunamente usato, di offrire, ma non *sufficiente*: a tal fine è *necessario* il secondo, e questo, evidentemente sulla base della considerazione che soltanto il piano regolatore generale può permettere l'intervento attuativo mediante i *piani particolareggiati*, che nel sistema della legge rappresentano il mezzo *attivo* e *operativo* di tutela e di salvaguardia globale dei valori propri dei centri storici come beni culturali ambientali.

⁽⁶⁾ Importanti osservazioni e sviluppi in linea generale nel recente saggio di SPANTIGATI, *L'espropriazione nella disciplina urbanistica*, cit., *passim*, spec. pp. 481-482 sgg. Ci sia inoltre consentito richiamare, per analoghi svolgimenti, la nostra *Relazione al Congresso Nazionale di Urbanistica* svoltosi in Ancona nei giorni 4, 5, 6 novembre 1967.

tenersi ammissibile senza che sia data la possibilità alle competenti istanze — locali e centrali — di pronunciarsi e di intervenire al fine della tutela di valori storici, culturali, ambientali e paesaggistici. Quella tutela che, prima della *Novella* del 1967 non poteva che ritenersi *meramente eventuale* in sede di pianificazione urbanistica, diviene oggi, proprio in tale contesto, *rigorosamente necessaria*.

Se si volesse spingere lo sguardo un po' più a fondo non si potrebbero trascurare alcune manchevolezze — certo non lievi — di questa disciplina: essa dà vita, infatti ad una tutela *negativa* e non offre strumenti di incentivazione — fiscale, finanziaria e, in senso lato, sociale — alla salvaguardia dei centri storici e dei valori ambientali. Se tutto ciò è vero, non è men certo che, data la natura di *disciplina-ponte* propria della *Novella* del 1967, queste esigenze non mancheranno di essere tenute presenti in sede di preparazione di una nuova legislazione urbanistica.

Per un altro aspetto, però, il significato generale assunto dalla L. 6 agosto 1967, n. 765, in tema di disciplina dei centri storici è di grande importanza e merita di essere meditato, anche in vista di futuri e sempre più coerenti sviluppi.

Se si tien conto della progressiva erosione del significato della pianificazione urbanistica come programmazione *totale* degli interventi relativi ai fenomeni insediativi dell'organizzazione del territorio, e un semplice sguardo alle vicende della nostra evoluzione legislativa è chiaramente rivelatore⁽⁷⁾, sembra abbastanza significativo che la *Novella* del 1967 abbia, per la prima volta, portato nel quadro della pianificazione urbanistica gli interventi in difesa dei beni culturali in genere e di quelli ambientali in specie: si tratta di una netta — anche se, forse, ancor timida — inversione di tendenza, che gli ulteriori sviluppi della nostra legislazione dovrebbero decisamente confermare e sviluppare.

(7) Cfr. per tutti SPANTIGATI, *L'espropriazione nella disciplina urbanistica*, cit., spec. p. 471 sgg., p. 474 sgg.