
RIVISTA CRITICA

DEL

Anno XXXV - 1
Marzo 2017
Trimestrale

DIRITTO PRIVATO

ISSN 1123-1025

Estratto

JOVENE EDITORE NAPOLI

Common grounds.

Tutela del suolo e dei caratteri identitari

nelle nuove tendenze della pianificazione urbanistica¹

Nicola Berti, Sara Rocco²

SOMMARIO: 1. Premessa; un «terreno comune» fra diritto ed architettura. – 2. *The ground as common*: il suolo come “bene comune”. – 3. La tutela vincolistica dei beni identitari “minori” attraverso il piano urbanistico. – 4. *Genius loci* e la necessaria tutela dei caratteri identitari. – 4.1. I caratteri identitari come «invariante strutturale» delle trasformazioni urbane: lo «statuto del territorio» nella legge urbanistica toscana. – 4.2. (*Segue*) La partecipazione nel processo di definizione delle invarianti: lo strumento delle “mappe di comunità”. – 5. Conclusioni.

1. Prendendo spunto dal titolo della Biennale di Architettura di Venezia del 2012³, il presente contributo intende assumere al centro della propria riflessione il concetto di *common ground* (“terreno comune”), in quanto idoneo ad unificare idealmente, nella sua pluralità di accezioni, alcune fondamentali linee di tendenza dell’urbanistica contemporanea, nonché a suggerire un necessario confronto con la disciplina architettonica, che si intende adottare quale approccio metodologico al lavoro; l’urbanistica rappresenta, infatti, essa stessa un “terreno comune” fra diritto ed architettura, necessitando qualsiasi discorso in materia, per una sua più completa comprensione, di entrambi gli approcci scientifici.

Il lavoro si propone, in particolare – con tutti i limiti di una relazione di sintesi e di valenza “interlocutoria” – di registrare il verificarsi di un radicale mutamento di paradigma all’interno dell’urbanistica contemporanea, consistente nella progressiva assunzione di centralità, nella disciplina degli usi del territorio, della sfera comune (il *common ground*), e nella conseguente riduzione di quella privata, quale esito di alcune fondamentali pronunce giurisprudenziali e della più avanzata legislazione urbanistica regionale.

¹ Il testo riproduce, con modifiche e aggiornamenti, la relazione dal titolo «*Common grounds*. Tutela del suolo e identità condivise come limiti al potere pubblico di pianificazione» presentata dagli autori al convegno interdisciplinare di studi “Costruire il reale: gli spazi del diritto”, Università degli Studi di Perugia, 7-8 luglio 2016.

² Il presente scritto è frutto di una riflessione comune svolta dai due autori. Vanno però attribuiti a Nicola Berti i §§ 1, 2, 3, e 5 e a Sara Rocco i §§ 4, 4.1, 4.2.

³ XIII Biennale di Architettura, *Common ground*, Venezia, 29 agosto - 25 novembre 2012, direttore D. Chipperfield.

In primo luogo, si rifletterà sull'attuale e inedita configurazione del "suolo" come "bene comune" (*the ground as common*), che ha imposto l'esigenza di una sua tutela differenziata e ha spinto, a questo fine, la giurisprudenza ad una radicale ridefinizione della potestà conformativa della proprietà privata, attraverso la valorizzazione del vincolo costituzionale della «funzione sociale»⁴: attraverso alcune fondamentali pronunce giurisprudenziali, infatti, il potere di pianificazione urbanistica, oggi, non trova più un limite nella salvaguardia delle potenzialità edificatorie della proprietà privata (secondo il paradigma tradizionale dello *jus aedificandi* come contenuto connaturale della proprietà), bensì nella soddisfazione delle concrete esigenze della collettività e dello sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio.

Si darà conto, in secondo luogo, di come, in linea con la tendenza ampliativa dei contenuti del potere di «governo del territorio», la giurisprudenza abbia riconosciuto – a certe condizioni – la competenza del Comune a vincolare, attraverso il piano urbanistico, anche beni immobili che, pur privi di caratteristiche idonee ad attrarli nella disciplina di settore, siano ritenuti di valore identitario e, quindi, riconosciuti meritevoli di speciale protezione da parte della comunità di cui l'ente territoriale è esponenziale (*common ground*, qui, nell'accezione di retroterra comune di memoria e identità).

Si evidenzierà, infine, come la centralità della sfera comune sia stata valorizzata anche dalla più avanzata legislazione regionale, nella quale sono disciplinati strumenti giuridici, come lo «statuto del territorio» della legge toscana, che sanciscono, nei confronti del potere pubblico di pianificazione urbanistica, il carattere prescrittivo e vincolante dei caratteri identitari e dei rapporti strutturali generativi del territorio (le c.d. «invarianti strutturali»): trattasi di un interessantissimo fenomeno di "giuridicizzazione" di concetti architettonici – quale quello di *Genius loci* –, che necessiterà, per la sua maggior comprensione, di un ampio approfondimento multidisciplinare.

2. A seconda del punto di vista adottato, la medesima porzione dello spazio terrestre – il suolo – può costituire due beni distinti, con autonomi statuti giuridici: in una prospettiva ravvicinata,

⁴ Sul concetto di "funzione sociale", imprescindibile è il confronto con i lavori di S. Rodotà, *Note critiche in materia di proprietà*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», II, 1960, 1296 ss., nonché Id., *Proprietà (diritto vigente)*, in «Nss. D. I.», XIV, Torino, 1967, 139.

infatti, esso rileva come possibile oggetto di appropriazione privata, idoneo a garantire utilità esclusive al soggetto proprietario; in una scala più ampia, invece, esso diviene una risorsa capace di generare valori ambientali non escludibili e a fruizione indivisa, caratteristica che lo rende un vero e proprio “bene comune”⁵. Proprio in ciò consiste, tuttavia, anche la sua «tragedia»⁶: nel fatto, cioè, di essere un bene esposto al rischio di esaurimento in ragione di impieghi egoistico-rivali da parte dei soggetti proprietari.

Tale rilievo ha spinto una parte della dottrina giuridica a ricondurre il “suolo” alla categoria sandulliana dei “beni privati di interesse pubblico”⁷, ponendo l’accento non già sul profilo dell’appartenenza, bensì sugli aspetti di ordine funzionale, idonei a soddisfare un interesse sovraindividuale e pertanto meritevoli di una tutela differenziata⁸. La giurisprudenza, da parte sua, in considerazione dell’insufficienza della disciplina ambientale di settore (paesaggistica, naturalistica e idrogeologica) a soddisfare tale esigenza di protezione, specialmente in luoghi privi di caratteri di eccezionalità estetico-formale, ha inteso valorizzare la centralità, a tal fine, dei poteri di «governo del territorio»:

di fronte al rischio di condotte private incompatibili con la conservazione dei valori ambientali del suolo, infatti, la pianificazione urbanistica è in grado di “conformare” i contenuti del diritto di proprietà in forme compatibili con la preservazione dell’assetto fisico-morfologico degli immobili, con il vantaggio di lasciare ai proprietari la possibilità di trarre comunque dai beni una serie di utilità⁹.

Così, numerose pronunce del giudice amministrativo hanno progressivamente avallato la tendenza delle amministrazioni lo-

⁵ Sul valore ambientale del suolo cfr. E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 72 ss.

⁶ G. Hardin, *The Tragedy of Commons*, in «Science», 1968, 1243 ss.

⁷ Cfr. A.M. Sandulli, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in «Dir. econ.», 1956, 163 ss.

⁸ Cfr. V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in «Gius. civ.», 2015, 17.

⁹ Il verbo “conformare” è qui utilizzato nell’accezione specialistica, propria della scienza urbanistica, indicante il potere riservato alla pubblica amministrazione di “dare forma” dall’interno ai contenuti del diritto di proprietà, allo scopo di contemperare la posizione giuridica soggettiva del proprietario con il perseguimento di obiettivi di interesse generale. Per questa definizione si confronti, fra i tanti, M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in «Pol. dir.», 1971, 452.

cali a imprimere destinazioni, anche puntuali, con valenza conservativa di valori ambientali – quali aree a verde o aree agricole – in base alla considerazione che esse costituiscono il “polmone” degli insediamenti urbani e assumono funzione decongestionante e di contenimento dell’espansione edilizia, senza dover corrispondere alcun indennizzo, né tenere in conto una loro presunta “vocazione edificatoria”¹⁰.

Come noto, infatti, a partire dalla celebre sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968, che aveva riconosciuto il diritto di edificare (o *jus aedificandi*) come elemento connaturale al diritto di proprietà, tutte le prescrizioni singolari di inedificabilità, eccetto quelle gravanti su beni differenziati (beni paesaggistici, naturalistici, culturali), erano considerate “sostanzialmente espropriative” e, di conseguenza, suscettibili di indennizzo; in tal modo, la discrezionalità del Comune nel determinare le scelte territoriali trovava un forte limite nello stesso diritto di proprietà privata e nella presunta “vocazione edificatoria” delle aree, tale da rendere praticamente necessitata l’edificazione delle zone di espansione.

Oggi, invece, le inedite esigenze di contenimento del consumo di suolo hanno portato ad un complessivo ripensamento del regime e dei contenuti della proprietà privata, inducendo il giudice a ricondurre le prescrizioni di inedificabilità non già al comma terzo dell’art. 42 Cost. (ablazione di diritti), bensì al comma secondo (determinazione dei modi di godimento in funzione sociale), non essendo più lo *jus aedificandi* ritenuto elemento connaturale al diritto di proprietà¹¹.

Elemento di svolta rispetto alla identificazione dei contenuti del potere conformativo è, in particolare, costituito dalla sentenza del 10 maggio 2012, n. 2710 sul piano regolatore generale di Cortina d’Ampezzo¹², nella quale il Consiglio di Stato si è pronunciato per la legittimità della decisione del medesimo Comune di escludere in via generale qualsiasi nuova edificazione residenziale (fatta eccezione per le proprietà dei residenti – le c.d. “re-

¹⁰ In tema di c.d. “urbanistica ambientale” si veda, in particolare, P.L. Portoluri, *L’ambiente e i piani urbanistici*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2015, 247 ss.; nonché, se si vuole, N. Berti, *La tutela “urbanistica” dell’ambiente. Statuto costituzionale e regime amministrativo della proprietà vincolata*, in «Dir. econ.», 3/2016, 705 ss.

¹¹ In tema cfr. D.M. Traina, *Lo jus aedificandi può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà?*, in «Riv. giur. edil.», 2013, 257 ss.

¹² Sentenza riportata in «Urb. app.», 2013, 68 ss., con nota di P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*.

gole ampezzane” – e per l’edilizia economico-popolare), al fine di preservare i valori ambientali ed evitare un ulteriore “terziarizzazione” o utilizzazione per “seconde case” del territorio comunale, respingendo le doglianze dei ricorrenti relative al mancato apprezzamento da parte dell’autorità pubblica dell’effettiva “vocazione” delle aree soggette a vincolo di inedificabilità.

A tal proposito, i giudici di Palazzo Spada hanno significativamente affermato che «l’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi – sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” sulla propria stessa essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla comunità medesima attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio».

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica oggi non è (più) da considerarsi come finalizzato all’ordinato assetto delle potenzialità edificatorie della proprietà privata, essendo stata abbandonata la centralità di quest’ultima in funzione di una lettura del territorio che parta in primo luogo dai bisogni della comunità (necessità ambientali, esigenze abitative, vocazioni territoriali), la cui concreta soddisfazione deve considerarsi un *prius* rispetto al *posterius* dell’edificabilità dei suoli.

3. L’art. 9 della Costituzione dispone che è compito dell’intera Repubblica tutelare il patrimonio storico ed artistico della Nazione: tutti i soggetti dell’ordinamento sono tenuti, pertanto, a concorrere, nell’esercizio delle proprie funzioni, alla tutela dei beni culturali nell’ambito delle materie e delle competenze loro

spettanti; conseguentemente, sulla base di tale disposizione, la giurisprudenza ha progressivamente riconosciuto anche agli Enti Locali la possibilità di salvaguardare, mediante gli strumenti urbanistici (e in particolare attraverso prescrizioni vincolistiche), luoghi e beni che, pur non rivestendo per l'arte e la storia nazionale un grande rilievo, hanno tuttavia importanza per la memoria di una certa comunità (la c.d. "memoria pietrificata").

La giurisprudenza tradizionale ha inizialmente attribuito a tali prescrizioni la medesima natura dei vincoli culturali e paesistici, accedendo in tal modo ai risultati della sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 1968; la dottrina, da parte sua, ha tuttavia espresso numerose riserve sul punto, ravvisando, da un lato, l'intrinseca discrezionalità delle previsioni di natura urbanistica, distanti da quel modello "certativo" richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per la configurazione di un vincolo morfologico, dall'altro non ritenendo possibile introdurre vincoli di natura conservativa su beni di carattere culturale al di fuori dello strumento tipico predisposto dall'ordinamento (procedimento amministrativo o legge).

Su tale problema ricostruttivo si è innestata una prospettiva innovativa, elaborata dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 24 aprile 2013, n. 2265, la quale ha ritenuto di fondare l'autonomia dei vincoli urbanistici apposti a singoli edifici di interesse paesistico o storico sulla considerazione che essi realizzano una tutela equiparabile alla "zonizzazione", in quanto il bene non è considerato in sé (come nella legislazione di settore), ma nella sua *relazione* col contesto territoriale nel quale si colloca e dal quale deriva il suo peculiare valore urbanistico; il Consiglio di Stato ha successivamente parlato, a questo proposito, di «microzonizzazione», precisando, nella sentenza sez. IV, 12 giugno 2013, n. 3255, che «non è precluso all'amministrazione comunale (...) di addivenire (...) all'individuazione di sottozone con caratteristiche peculiari nell'ambito di quelle previamente individuate, purché sia rispettata la necessità che, per aree aventi caratteristiche comuni ed omogenee, venga individuata la corrispondente classificazione e con essa l'uniformità di disciplina».

I giudici di Palazzo Spada hanno, in particolare, affermato che «la distinzione tra le forme di tutela previste dalla legislazione di settore e le scelte pianificatorie volte alla valorizzazione di complessi edilizi di interesse culturale, storico ed ambientale non risiede nel dato quantitativo relativo all'ambito, puntuale o meno, degli oggetti interessati dalle determinazioni limitative,

quanto nel dato teleologico relativo alla diversa finalità che permea le rispettive statuizioni amministrative. (...) Si deve ritenere che il piano regolatore generale possa recare previsioni vincolistiche incidenti su singoli edifici, configurati in sé quali “zone”, quante volte la scelta, pur se puntuale sotto il profilo della portata, sia rivolta non alla tutela autonoma dell’immobile *ex se* considerato ma al soddisfacimento di esigenze urbanistiche evidenziate dal carattere qualificante che il singolo immobile assume nel contesto dell’assetto territoriale. In tale caso, infatti, non si realizza alcuna duplicazione rispetto alla sfera di azione della legislazione statale di settore in quanto il pregio del bene, pur se non sufficiente al fine di giustificare l’adozione di un provvedimento impositivo di vincolo culturale o paesaggistico in base alla considerazione atomistica delle caratteristiche del bene, viene valutato come elemento particolare valore urbanistico e può quindi, costituire oggetto di salvaguardia in sede di scelta pianificatoria. E tanto in coerenza con una nozione ampia della materia urbanistica, che valorizza la funzione di governo del territorio attraverso la disciplina, nella loro globalità, di tutti i possibili insediamenti e delle altre utilizzazioni del territorio».

Nella recente sentenza 9 febbraio 2016, n. 519, sez. IV, tuttavia, con apparente mutamento di indirizzo, il Consiglio di Stato ha stabilito che «non pertiene all’Ente Locale (...) vincolare un bene che non sia già stato sottoposto a vincolo dalla competente Autorità centrale» nonché «salvaguardare interessi paesaggistici agendo *singulatim* su un singolo bene» in quanto «il limite è quello della zonizzazione»; ciò poiché, altrimenti, «non si saprebbe individuare il soggetto “gestore” della fase post-vincolistica» e «un vincolo puntuale di tale natura impresso su un singolo bene con strumento urbanistico generale (dequoterebbe) tutte le garanzie infraprocedimentali a tutela dello statuto proprietario contenuto nel d.lgs. n. 42/2004».

La sentenza da ultimo richiamata, in realtà, non fa che confermare l’autonomia della nozione di “bene culturale urbanistico”, la quale, a ben vedere, è finalizzata esclusivamente alla preservazione nel tempo di valori urbanistico-architettonici di carattere identitario (derivanti non dall’eccezionalità del bene in sé considerato, bensì dal carattere qualificante che il singolo immobile assume nel contesto dell’assetto territoriale), ma non è idonea ad attrarre i beni vincolati nella disciplina dei beni culturali *stricto sensu* contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004, ostandovi il

principio di legalità e tipicità degli atti amministrativi, nonché il riparto di competenze delineato dalla Costituzione. In tal modo, come è stato efficacemente espresso in dottrina, sarebbero presenti «nel nostro ordinamento (...) due diverse categorie di beni culturali: quella fondata sulla legislazione del '39 (in base al criterio della “notevole importanza” del bene) e quella più recente scaturita dalla legislazione urbanistica, basata invece su una diversa filosofia di “non eccellenza”, ma più attenta nello stesso tempo al *valore del contesto*»¹³.

La tutela “urbanistica” dei beni culturali, in tal modo, non si rivolge solamente nei confronti dei manufatti fisici di valenza identitaria, secondo il paradigma tradizionale “estetico-visibilistico”, ma è suscettibile di estendersi (e proprio tale aspetto, come si vedrà, è stato particolarmente valorizzato dalla legislazione regionale) alla protezione delle relazioni medesime che definiscono la fisionomia propria di un luogo, la sua cifra espressiva e il suo carattere differenziale, le quali non sono riducibili alla mera sembianza estetica dei beni immobili (che ne rappresenta, casomai, la modalità di manifestazione sensibile), bensì ne costituiscono un’invariante strutturale.

4. La consapevolezza delle relazioni tra disegno urbano, architettura e paesaggio ha da sempre costituito una parte essenziale della cultura del costruire: per secoli, infatti, interi territori si sono trasformati secondo le stesse regole e la medesima “struttura”. Nello stesso tempo, la cultura materiale, che riveste il ruolo fondamentale di legame tra le generazioni e di memoria dell’identità collettiva, racconta di cambiamenti radicali, sia di pensiero, che legati alla società, quali coerenti espressioni dello “spirito del tempo”; ogni luogo, infatti, non è un qualcosa di definito e omogeneo, ma è una sovrapposizione, una continua stratificazione di tracce, che, se pur diverse, sono sempre rimaste coerenti tra loro.

Già Servio, nel *Commento all'Eneide*, sentenziava «*nullus locus sine Genio*» (5, 95), riconoscendo in ogni luogo un particolare carattere, un’anima preponderante, un significato, percepibile attraverso la sua struttura e nella sua costruzione: per secoli l’uomo ha vissuto, infatti, a stretto contatto con l’ambiente naturale, imparando a leggerne i caratteri, e involontariamente, riconoscendosi in essi e, in un certo senso, assumendoli su di sé.

¹³ F. Salvia, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in «Dir. soc.», 2003, 367 ss.

Negli ultimi ottant'anni, però, si è "rotto" qualcosa: con l'avvento della standardizzazione costruttiva, della globalizzazione e della digitalizzazione, si è registrata una perdita della memoria collettiva, delle tecniche e dei saperi, «mettendo non solo in secondo piano il valore del *Genius loci*, ma anche contestandolo come elemento di freno all'avvento di un universo omologato secondo principi comuni, anche estetici (i cosiddetti *International style*)»¹⁴.

Il Movimento Moderno, evolutosi successivamente in *International Style* in ambito statunitense, presenta come esempio emblematico del suo pensiero l'*Unité d'Habitation* di Le Corbusier, enorme edificio-transatlantico arenatosi nel verde, uguale a se stesso sia che si trovi a Marsiglia, a Berlino o a Nantes; qui ogni differenza estetica è annullata, ogni richiamo alla storia del luogo è eliminato: ciò che giustifica le scelte architettoniche è la funzione, nonché l'idea che l'edificio debba riproporre al suo interno gli spazi della città: ma di una città astratta, dell'idea di città, certamente non della città in cui è inserito.

A partire dal secondo dopoguerra, si registrano tentativi di resistenza a queste modalità di trasformazione: inizialmente, con una prima versione del c.d. "regionalismo", e successivamente, in contemporanea con il postmodernismo (che nella versione italiana aveva assunto un carattere "storico" con l'intenzione antimoderna di rielaborare forme architettoniche del passato), con la corrente (o atteggiamento) del "regionalismo critico" (teorizzata, fra gli altri, da Kenneth Frampton): quest'ultima mira a non a riprendere acriticamente il passato, quanto piuttosto a ripensare al moderno *dentro e contro* di esso, tendendo «a difendere le "summe" di repertori culturali come espressioni della più genuina anima di un popolo, il suo *Genius loci*»¹⁵; si tratta di una nuova modernità che «parte dalla necessità di integrare le potenzialità offerte dalla civilizzazione universale della tecnologia moderna con la cultura locale»¹⁶ e che «pur accettando la spinta emancipata della modernizzazione, si opp(one) ad essere totalmente assorbita dalla massimizzazione della produzione e dei consumi»¹⁷.

¹⁴ P. Panza, *Genius Loci*, in «ANANKE», 75, maggio 2015, 29 ss.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ S. Los, *Un programma regionalista per l'architettura*, in (a cura di) S. Los, *Regionalismo dell'architettura*, Padova, 1990, 23.

¹⁷ K. Frampton, *Luogo, forma e identità: verso una teoria del regionalismo critico*, in (a cura di) S. Los, *Regionalismo dell'architettura*, Padova, 1990, 77.

L'Italia è stata molto sensibile a questo tema nell'immediato dopoguerra e le numerose opere di Ignazio Gardella, Ludovico Quaroni, Giovanni Michelucci sono emblematiche del tentativo di riferirsi esplicitamente alla storia locale.

Il regionalismo si oppone all'uniformità dilagante, ai primi sintomi della globalizzazione, all'idea che il progetto di un edificio possa essere replicato in maniera identica in qualsiasi luogo, ma nello stesso tempo non dimentica le conquiste tecnologiche del XX secolo; esso, come ben scrive l'architetto James Stirling nel 1957, «si potrebbe approssimativamente considerare una rivalutazione degli edifici tipici del luogo, solitamente anonimi, e dell'esperienza incarnata nell'uso dei metodi costruttivi e dei materiali tradizionali»¹⁸.

Così facendo, però, il pericolo è sempre dietro l'angolo: il rischio che avvenga una ripresa dei caratteri del luogo in maniera simbolica, ma priva di un reale contenuto è molto alto e facilmente trasforma l'operazione in *kitsch*. Per questo motivo è necessario conoscere a fondo il luogo in cui si progetta, indagarne la struttura portante e non limitarsi ad un approccio superficiale, per così dire "di facciata"; fondamentale, a questo fine, è la conoscenza e lo svelamento dei caratteri di un territorio e della sua struttura costitutiva: si tratta, riprendendo l'espressione dell'urbanista Alberto Magnaghi, di definire le «invarianti strutturali», ovvero «i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale».

Esse rappresentano un vero e proprio *nomos* dei luoghi che si è sempre imposto *de facto* e con forza quasi "normativa", come detto, nei confronti delle trasformazioni urbane; tuttavia, in questo momento storico, ove «è più facile trovare qualità estetica in singoli oggetti che nei contesti», la progressiva «perdita di organicità dei paesaggi (...), tutt'uno con la caduta delle relazioni comunitarie e del legame di solidarietà fra le generazioni»¹⁹, rende quanto mai necessario "giuridicizzare" le invarianti strutturali, trasformandole in norme e vincoli di natura giuridica: un relevantissimo esempio di tale tentativo è rappresentato dallo strumento urbanistico dello «statuto del territorio», previsto dalla legislazione regionale toscana.

¹⁸ J. Stirling, *Regionalismo e architettura moderna*, in M. Biraghi, G. Damiani, *Le parole dell'architettura*, Torino, 2009, 59.

¹⁹ G. Consonni, *La difficile arte. Fare città nell'era della metropoli*, Santarcangelo di Romagna, 2008, 82.

4.1. La legge urbanistica della regione Toscana (dapprima con l. r. n. 5 del 1995, poi con l. r. n. 1 del 2005 e, da ultimo, con l. r. n. 65 del 2014) ha affiancato agli strumenti urbanistici tradizionali un innovativo «statuto del territorio», il quale, secondo la lettera della norma (art. 6), «costituisce l'atto di riconoscimento identitario mediante il quale la comunità locale riconosce il proprio patrimonio territoriale e ne individua le regole di tutela, riproduzione e trasformazione»; esso, infatti, identifica tanto «gli elementi che costituiscono il patrimonio territoriale, (...) bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale», quanto le «invarianti strutturali».

Il «patrimonio territoriale» (art. 3) è composto, in particolare, dall'«insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future»; esso consiste, dunque, tanto in elementi naturali (come la struttura idro-geomorfologica del territorio, le risorse ecosistemiche e agro-forestali), quanto in manufatti fisici (come gli insediamenti minori, le infrastrutture, i sistemi artigianali ed industriali) ritenuti di particolare valore ambientale o identitario, nonché dai beni culturali e paesaggistici di cui al d.lgs. n. 42 del 2004. Si tratta di testimonianze preziose e irrinunciabili, sia come strumento pedagogico di civilizzazione per le generazioni future, sia come legame con il passato e memoria di ciò che è avvenuto. Tali elementi, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni «esprimono l'identità paesaggistica» della Regione e non possono essere ridotte in modo irreversibile: le azioni di trasformazione del territorio devono essere, pertanto, considerate in base ad un bilancio complessivo degli effetti su tutte le componenti del patrimonio territoriale.

Il «patrimonio territoriale» è materiale e possiede un'esistenza visibile nel mondo: esso può essere paragonato a un testo, strutturato sulla base di una sintassi precisa e di ferree regole di grammatica, nella costruzione del quale non vi può essere, pertanto, un grande margine di libertà: la sintassi e la grammatica di tale testo ben suggeriscono, invece, il concetto di «invariante strutturale». Quest'ultima, infatti, indica il rapporto, caratteristico di un territorio, tra le cose costruite e l'ambiente, è la «figura territoriale» che rappresenta l'identità di un luogo e si sostanzia nelle proporzioni tra gli oggetti edilizi e il loro contesto, nel modo di disporsi e di aggregarsi di questi sul territorio

nel corso del tempo, nelle distanze tra gli oggetti costruiti, nel rapporto che sussiste tra gli spazi pubblici e quelli privati, nella struttura fisica che tiene il tutto insieme²⁰.

La struttura, pur facendo parte del reale, non risulta immediatamente visibile e leggibile come invece lo è il patrimonio territoriale, perché necessita di uno sforzo ulteriore di lettura e di sintesi; inoltre, differentemente dal patrimonio territoriale che si trasforma facilmente, anche in maniera drastica, assumendo su di sé le stratificazioni delle epoche storiche, l'invariante strutturale rimane simile a se stessa nonostante rotture e cambiamenti storici, subendo delle modifiche ma nello stesso tempo auto-regolandosi: essa è l'esito di una coevoluzione di lunga durata tra insediamento urbano e ambiente e definisce i principi in base ai quali il patrimonio si relaziona con il contesto e la società. Quanto più un'invariante è radicata e riconosciuta tanto più significa che i rapporti sociali ed economici hanno mantenuto un'espressione spaziale coerente nel tempo, e quindi identitaria.

«Queste relazioni», secondo Alberto Magnaghi, principale ispiratore della legge toscana, «costituiscono le regole per conservare o valorizzare il paesaggio, ne costituiscono l'essenza, il valore, l'identità e la permanenza nel tempo»²¹; come efficacemente annota, a tal proposito, l'urbanista inglese Gordon Cullen «un edificio eretto da solo in una parte della campagna è un'opera di architettura, ma l'unione di mezza dozzina di edifici rende possibile un'arte diversa dall'architettura. Esiste, infatti, un'arte del "rapporto" proprio come esiste un'arte dell'"architettura"».

²⁰ Si possono identificare due principali tipologie di invarianti strutturali: le invarianti "storico-insediative" e quelle "paesaggistico-ambientali". Le invarianti "storico-insediative" comprendono, ad esempio, il rapporto che in un tessuto urbano esiste fra edificio e suolo, edificio e strada, allineamenti planimetrici e altimetrici, impianto stradale e tracciati viari consolidati, il tipo morfologico di costruzione che è prevalente, la quantità e la qualità degli spazi pubblici, il tipo di pavimentazione, la disposizione delle alberature ma anche materiali e tecniche costruttive e i caratteri decorativi e stilistici; fondamentale è anche indagare la struttura sociale che ha determinato un preciso tipo di spazio: per questo motivo va segnalata anche il tipo di popolazione che abita determinati luoghi e i valori immobiliari. Per invarianti "paesaggistico-ambientali" si considerano invece le sistemazioni agrarie storiche come ciglioni e terrazzamenti, percorsi di apertura visiva, parchi storici ed emergenze vegetazionali, connessioni ambientali che legano i sistemi in pianura a quelli della collina: si tratta dell'«ossatura portante dal punto di vista eco-sistemico e di connettività dell'intero territorio». Di estrema utilità è indicare per ogni invariante l'attuale stato di conservazione o criticità, per poter affrontare al meglio la loro trasformazione e la riproduzione.

²¹ Intervista riportata in M. Maggio, *Invarianti strutturali nel governo del territorio*, Firenze, 2014, 112; in tema si confronti, per approfondire, A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Torino, 2010.

tura”. Il suo scopo è di prendere in considerazione tutti gli elementi che concorrono a creare l’ambiente»²².

Da parte sua, la legge urbanistica toscana definisce le «invarianti strutturali» come «i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale», la cui individuazione, diversamente dalla tutela “statica” che caratterizza generalmente le prescrizioni vincolistiche, «non costituisce un vincolo di non modificabilità del bene, ma il riferimento per definire le condizioni di trasformabilità» (art. 5); è previsto, a questo proposito, che l’individuazione, nell’ambito dello statuto del territorio, delle invarianti strutturali «costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche e connaturali dei beni immobili in esso ricompresi» e che le conseguenti limitazioni alle facoltà di godimento dei beni immobili da esso derivanti non danno luogo, di conseguenza, ad alcun indennizzo (art. 7).

A ben vedere, quest’ultima disposizione collega la qualificazione giuridica delle invarianti e dei suoi effetti al regime dei c.d. vincoli morfologici, i quali costituiscono categoria generale tipica delle prescrizioni legate ai beni differenziati: le previsioni “conformative” della proprietà derivanti dallo statuto del territorio si impongono, pertanto, nei confronti del piano urbanistico con la forza di vincoli eteronomi, rendendo obbligata una loro ricognizione da parte degli strumenti urbanistici. Il giurista non faticherà, così, a riconoscere nello «statuto del territorio» un vero e proprio “momento costituzionale”, un “progetto di futuro” socialmente condiviso, condizionante le politiche e le future azioni di trasformazione del territorio pubbliche e private, in quanto collettore di prescrizioni di forza prevalente rispetto al piano urbanistico.

4.2. La legge urbanistica toscana precisa che lo statuto del territorio, «quale elemento fondativo e costitutivo per il governo del territorio, è formulato ad ogni livello di pianificazione territoriale (...) mediante la partecipazione delle comunità interessate».

L’idea di un’urbanistica partecipata non è, certo, un’invenzione recente; essa riflette la necessità di riappropriarsi del proprio territorio con lo scopo di costruire un grande racconto collettivo, che tenga insieme valori e prospettive, e che preveda la riacquisizione di saperi e culture per la valorizzazione del terri-

²² G. Cullen, *Townscape*, Londra, 1961. Con quest’opera Gordon Cullen porta l’attenzione sulla c.d. “architettura contestuale” del sistema urbano di spazi pubblici.

torio. Precedenti importanti, in questo senso, sono da considerarsi sicuramente le “mappe cognitive” di Kevin Lynch, attraverso le quali l’architetto ha cercato di ricostruire l’“immagine pubblica” di alcune città americane, basandosi sulle percezioni e la memoria delle persone, individuando in tal modo quali fossero i luoghi maggiormente “identitari”, rispetto ad altri che, nel ricordo degli intervistati, non esistevano neppure²³.

Fondamentale per lo sviluppo della pianificazione partecipata è stata, inoltre, negli anni ’70 la figura di Giancarlo De Carlo, il quale ha intrapreso una sorta di “processo maieutico” con la popolazione, a monte del progetto, rendendo così imprescindibile la figura del progettista-esperto, ma nel contempo cercando di sviluppare le capacità e i desideri degli abitanti, dando loro consapevolezza e ricavando da essi soluzioni progettuali: la pratica partecipativa consisteva in un lavoro di ascolto dei desideri e dei bisogni, di proposte, di interpretazioni delle richieste fatte, di scambi, anche di conflitti, per giungere a una serie infinita di verifiche e modellazioni; il fine era quello di rendere patrimonio comune il dare forma allo spazio, evitando l’imposizione dall’alto, l’atto imperativo dell’architetto.

Anche nella costruzione ed elaborazione degli «statuti del territorio» è risultato necessario e proficuo mettere in pratica un processo *bottom-up*: questo si è concretizzato nelle c.d. “mappe di comunità” ovvero in una raccolta di materiali testuali, grafici e cartografici, costruiti dalla popolazione locale, che individuano i valori patrimoniali, ambientali e paesaggistici di un territorio in maniera facile e comprensibile a tutti²⁴.

Le mappe di comunità traggono ispirazione dalle *Parish Maps* realizzate dall’organizzazione inglese che, non a caso, prende il nome di *Common Ground*²⁵ e che, dal 1983 in collaborazione con professionalità che spaziano dall’architetto, al botanico, al poeta, cerca di promuovere, attraverso l’arte, il cinema, gli incontri e le pubblicazioni, un riavvicinamento delle persone alla natura e cultura locali; le *Parish Maps* sono state definite dallo stesso collettivo «*a starting point for local action, (...) demonstrative, subjective statements made by and for a community*».

Il compito delle “mappe di comunità” è il medesimo e non consta solo nell’individuare le strutture fisiche di un territorio,

²³ Cfr. K. Lynch, *L’immagine della città*, Boston, 1960.

²⁴ Cfr. AA.VV., *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Città di Castello, 2010.

²⁵ www.commonground.org.uk.

quanto quello di rendere espliciti aspetti difficilmente individuabili e intangibili, come i riferimenti simbolici, le aspirazioni, le percezioni di una comunità; fondamentale è quindi l'apporto di esperti, di architetti e storici locali, ma importantissima è la partecipazione degli abitanti, veri custodi dell'identità del territorio e protettori dei "fatti urbani" da tutelare; questa modalità di lavoro permette di raggiungere una conoscenza e uno scambio ancora maggiori tra il sapere tecnico e il sapere locale.

Le "mappe di comunità" vengono realizzate all'interno di laboratori aperti a tutta la cittadinanza e alle amministrazioni: i cittadini, seguiti e accompagnati dai cosiddetti "facilitatori", indagano i temi principali di ogni territorio ed elaborano delle carte che mettano in luce valori patrimoniali, ambientali, paesaggistici e storici; vengono analizzati insieme i progetti in previsione e, al fine di comprendere al meglio le richieste e di percepire in maniera diretta il legame con il territorio, si organizzano anche dei sopralluoghi e delle uscite sul posto.

In tal modo, l'innovativo strumento dello «statuto del territorio», attraverso le "mappe di comunità", permette una partecipazione, all'interno dell'urbanistica, non più solamente nelle forme delle osservazioni successive all'adozione dello strumento urbanistico – ristretta, di fatto, ai proprietari e ai portatori di interessi pregiudicati dalle scelte di piano –, ma che si situa *ab origine* quale momento fondativo che vincola gli stessi poteri di pianificazione al rispetto dei beni comuni costitutivi dell'identità collettiva regionale, aprendo nuovi orizzonti partecipativi e di cittadinanza attiva.

5. Alla luce di quanto detto, si può affermare, conclusivamente, che l'urbanistica è divenuta, oggi, il luogo privilegiato della tutela dei beni "comuni", da intendersi non solamente nel senso primario di beni a fruizione indivisa, ma anche – ci si consenta l'ulteriore gioco semantico – nel significato di beni "minori" ed "ordinari", cioè privi di caratteri di eccezionalità, come, appunto, il suolo rispetto al "paesaggio", e i caratteri e le identità minori dei luoghi rispetto ai beni culturali di "notevole importanza".

La concorrenza di discipline giuridiche (urbanistica e di settore) nella tutela dell'ambiente e dei beni culturali appare, in tal senso, particolarmente desiderabile, in quanto le attuali ed inedite esigenze ambientali e culturali impongono di superare una salvaguardia limitata alle eccezionalità estetico-formali, al fine di garantire protezione anche a valori ambientali – quali quelli

assicurati dal suolo e dalle identità culturali minori – altrimenti privi, per il carattere “indifferenziato” dei beni ad essi collegati, di adeguati strumenti giuridici di tutela.

La “sfera comune”, inoltre, non si afferma solamente come possibile oggetto di tutela da parte dell’Ente Locale (in concorrenza con la disciplina di settore), ma – a seguito dei più recenti arresti giurisprudenziali, nonché delle leggi regionali più avanzate – si impone come vero e proprio limite alla discrezionalità della pubblica amministrazione nell’esercizio dei poteri di governo del territorio, sostituendosi, di fatto, alla tradizionale preminenza accordata alla tutela delle posizioni soggettive dei privati (diritto di proprietà, *ius aedificandi*, aspettative generate dalla vocazione edificatoria delle aree).

Come visto, infatti, l’esercizio del potere di pianificazione urbanistica deve soddisfare primariamente le concrete esigenze della collettività e lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio, coerentemente al vincolo costituzionale della “funzione sociale” della proprietà privata, che costituisce vero e proprio limite interno al potere di conformazione dei suoli; inoltre, con l’introduzione dello strumento dello «statuto del territorio», l’esercizio dei poteri di pianificazione deve essere preceduto da un’attività (partecipata) ricognitiva delle «invarianti strutturali» e del «patrimonio territoriale», con effetti immediatamente conformativi della proprietà, la quale riduce ulteriormente la discrezionalità amministrativa, vincolando le scelte dell’amministrazione.

Si tratta, a ben vedere, della prospettiva di una vera e propria “rivoluzione copernicana” – nel senso precipuo di radicale mutamento tanto “spaziale” (lo spazio pubblico prima dello spazio privato) quanto “assilogico” (la comunità prima degli individui) – in atto all’interno dell’urbanistica contemporanea, che riflette non solo le elaborazioni della migliore dottrina giuridica, ma anche gli auspici di studiosi di altre discipline, come l’architettura, che grazie al diritto hanno saputo trovare attuazione e cogenza.