

## EDITORIALE

# I CENTRI STORICI E LA FURIA DEVASTATRICE DELLE PRIVATIZZAZIONI E DEL COMMERCIO <sup>1</sup>

**Paolo Maddalena**

*Vice Presidente Emerito della Corte costituzionale*

**SOMMARIO:** 1. L'emersione del carattere anche "immateriale" dei Centri storici e la furia demolitrice del neoliberismo. 2. L'attuazione legislativa del principio dello "Stato minimo" dei governi Berlusconi e Monti ed il timido temperamento della tutela del "decoro urbano" e della limitazione, a tale fine, del commercio. 3. Necessità di ricercare la qualificazione giuridica dei Centri storici all'interno dell'intero ordinamento costituzionale. Lo Stato persona giuridica e lo Stato comunità introdotto dalla vigente Costituzione. Il rapporto tra il mondo delle persone e il mondo delle cose. La proprietà collettiva demaniale del Popolo. Necessità di una "interpretazione" costituzionalmente orientata. 4. I "beni d'insieme" dal diritto romano alla legislazione contemporanea. L'attuale confusa coesistenza di beni culturali e paesaggistici. Elemento unificante il concetto di "vita": "vita culturale", riferita all'uomo, e "vita naturale", riferita alla "biosfera". Opportunità di passare alle dizioni "ambiente naturale" e "ambiente urbano". 5. La distinzione tra "cose" e "beni in senso giuridico". 6. L'interpretazione costituzionale dei Centri storici. 7. L'azione popolare a difesa dei Centri storici.

### **1. L'emersione del carattere anche "immateriale" dei Centri storici e la furia demolitrice del neoliberismo.**

Per lungo tempo i Centri storici sono stati visti nella loro materialità ed ancor oggi manca una loro definizione legislativa, mentre oggetto di tutela giuridica, purtroppo, non è l'"insieme" dei beni che li costituiscono, considerati nel loro complesso, ma solo le singole strade, piazze e palazzi, in quanto ritenuti espressione di un rilevante interesse storico e artistico.

Recentemente, tuttavia, è avvenuto qualcosa di estremamente importante: una acuta dottrina (vedi Paolo Carpentieri, Giuseppe Severini, Giancarlo Montedoro ed altri), seguita

---

<sup>1</sup> *Relazione al Convegno organizzato da Italia Nostra di Piacenza sul tema "La tutela dei Centri storici", svoltosi presso la Fondazione di Piacenza e Vigevano, il 19 ottobre 2024.*

parzialmente da alcune pronunce giurisdizionali e da qualche intervento legislativo, ha posto in evidenza la pregnante rilevanza di questo “insieme”, e l’effetto che esso produce nella mente e nel sentire di chi lo incontra, accreditando una concezione dei Centri storici, non solo come bene “materiale”, ma anche come bene “immateriale”.

Ed in questa prospettiva, una solida definizione dei Centri storici è stata data dal Carpentieri che, nel commentare la Sentenza del Consiglio di Stato n. 5157 del 3 settembre 2018 (la quale aveva annullato la indizione della gara da parte del Comune per il rinnovo della concessione di tre “locali storici” della Galleria Vittorio Emanuele II di Milano, sancendo che l’interesse storico-culturale prevale su quello commerciale), ha affermato che una esatta definizione di Centro storico “va al di là del riferimento ai singoli beni culturali materiali, per ricomprendere anche la vita culturale che quell’insieme esprime e significa”. In sostanza, è la capacità di far rivivere la vita e la cultura di un particolare passato (che sovente si prolunga anche nel presente) ciò che caratterizza questo tipo di bene culturale e gli altri ad esso simili (si pensi ai caffè letterari, ai negozi artigianali di antica tradizione, ai numerosi borghi esistenti in Italia e ad intere Città, come Venezia o Firenze, definite, per l’appunto, “Città storiche”).

Il salto di qualità della accennata definizione è davvero notevole: il bene culturale Centro storico è un bene che vive e che ha in questa vita il suo reale valore.

Purtroppo contro questa splendida ricostruzione, e comunque contro tutti i beni culturali e paesaggistici, si è scatenata la furia cieca del neoliberismo che riconosce solo il valore del danaro e commercializza, annientandoli, anche i più alti valori di civiltà.

La verità è che i beni culturali ed il paesaggio sono stati visti dai neoliberalisti come il principale nemico da abbattere nell’attuazione di uno sciagurato “programma” che ha avuto come fine principale l’esaltazione della “libera iniziativa privata” e la “privatizzazione” di ogni cosa a fini “commerciali”: persino le montagne, i laghi, le isole, i bracci di mare, e, in particolare, le fonti di produzione di ricchezza sono state svendute.

In sostanza è stato “depredato” il Popolo, al quale sono stati sottratti innumerevoli beni oggetto di “proprietà pubblica demaniale”, eliminandosi così, nel disinteresse generale, la insostituibile “distinzione” tra “*res in commercio* e *res extra commercium*”, sulla quale, come ha dimostrato il noto giurista Salvatore Pugliatti sin dagli anni quaranta del secolo scorso, poggia l’esistenza stessa dello Stato.

Ed è proprio in attuazione di questo programma che in Italia sono stati “privatizzati” e “svenduti”, tra le infinite cose: il Monte Cristallo e il Monte delle Tofane sopra Cortina d’Ampezzo, l’Isola di Budelli dell’Arcipelago della Maddalena, il braccio di mare tra La Spezia e Marsiglia, ceduto alla Francia, e quasi tutte le fonti di produzione di ricchezza in proprietà pubblica demaniale del Popolo, come voluto da Mario Draghi, ed eseguito dai governi di Giuliano Amato (che, nel 1992, ha trasformato in SPA: l’ENI, l’INA, l’ENEL e l’IRI con oltre mille industrie e seicentomila dipendenti, poi svenduti a privati a prezzi stracciati) e da quelli successivi fino all’attuale governo di Giorgia Meloni, che ha addirittura venduto alla KKR americana l’ottanta per cento delle reti di Telecom, lasciando alla Cassa Depositi e Prestiti SPA soltanto il venti per cento.

**2. L'attuazione legislativa del principio dello "Stato minimo" dei governi Berlusconi e Monti ed il timido temperamento della tutela del "decoro urbano" e della limitazione, a tale fine, del commercio.**

Si è trattato, più precisamente, dell'attuazione del cosiddetto "programma liberista" di "Stato minimo", lanciato nella XVI legislatura con la "Proposta di riforma costituzionale" votata dal governo Berlusconi il 9 febbraio 2011, in Atti Camera AC 4144, seguita peraltro dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", ed approvata, dopo l'emanazione di altre simili norme legislative, al noto decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, dal titolo "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", del governo di Mario Monti, convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché dal decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, "Recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35.

Un complesso normativo, che, violando apertamente taluni "fondamentali principi" costituzionali, hanno dato primario risalto all'attività imprenditoriale e commerciale privata, trasformando l'intera economia italiana in una economia privata.

Tuttavia, sotto l'insistenza di persone di alto valore e di alcuni Comuni, e soprattutto del Comune di Firenze, il legislatore ha posto una remora al dilagare dell'appena descritta impostazione "commercialista", insistendo ripetutamente sull'obbligo di mantenere fermo il "decoro urbano". E molto significativa, a questo proposito, è stata la modifica dell'articolo 52 del Codice per i beni culturali e il paesaggio, operata dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62, in virtù del quale "i Comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio". Ed altrettanto ha fatto il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza 19 aprile 2017, n. 1816, respingendo il ricorso degli ambulanti contro i provvedimenti del Comune di Firenze che aveva deciso il loro spostamento dal mercato di Piazza San Lorenzo.

**3. Necessità di ricercare la qualificazione giuridica dei Centri storici all'interno dell'intero ordinamento costituzionale. Lo Stato persona giuridica e lo Stato comunità introdotto dalla vigente Costituzione. Il rapporto tra il mondo delle persone e il mondo delle cose. La proprietà collettiva demaniale del Popolo. Necessità di una "interpretazione" costituzionalmente orientata.**

Non è molto. Ed appare evidente che il problema dei Centri storici, e dei beni culturali e paesaggistici in genere, non può essere risolto se non nell'ambito generale di una valutazione dell'intero ordinamento costituzionale, essendo oltremodo chiaro che è impossibile attendersi dal governo o dall'attuale Parlamento una tutela dei beni in questione, stante la incontenibile pressione degli interessi economici e commerciali individuali, di fronte ai quali impallidiscono, per così dire, gli interessi pubblici di tutti per la tutela dei beni in questione.

Si tratta, in altri termini, di capire se l'"interpretazione" sinora data dalla giurisprudenza a quello che deve ritenersi "l'ordinamento costituzionale vigente", sia stata realmente del tutto puntuale e completa, oppure se si sia trattato di una interpretazione, come direbbe il

Betti<sup>2</sup>, inficiata da un “dolente conformismo”, che non ha consentito ai Giudici di valutare appieno tutte le potenzialità che l’ordinamento costituzionale offre per una reale ed efficace tutela dei predetti beni culturali e paesaggistici, ed in particolare dei Centri storici. Ed è per questo che, non essendoci altra via al di fuori del ricorso al Giudice, il compito dello studioso si risolve oggi nella necessità di “verificare” i “presupposti” giuridici e costituzionali in base ai quali i Giudici devono decidere, nella speranza di individuare e porre in evidenza aspetti dell’ordinamento costituzionale sfuggiti alla considerazione dei Giudici stessi, e rintracciare qualche ulteriore possibilità per tutelare i beni in questione.

E qualcosa di diverso da trarre dall’ordine costituzionale, e che sinora è rimasto in controtelaio, e quindi non tenuto in considerazione dalla giurisprudenza, sembra che esista. Si tratta peraltro di un dato estremamente semplice, ma che ha la possibilità di capovolgere un certo modo di considerare gli eventi finora costantemente seguito dalla giurisprudenza.

Il problema, sembra quasi assurdo affermarlo, è quello di indagare e verificare il concetto stesso di “Stato” accolto in Costituzione. A dire il vero tale concetto, pur essendo centrale e fondamentale, non è mai stato precisato in modo univoco e definitivamente stabile.

Come è noto, si è parlato di Stato organizzazione, di Stato ordinamento, di Stato ente, di Stato persona giuridica, e poco ci si è soffermati sul fatto che la nostra Costituzione, nel parlare, all’articolo 1, di “Repubblica democratica fondata sul lavoro” e nell’affermare che “la Sovranità appartiene al Popolo”, ha accolto il concetto di “Stato comunità”, ponendo in primo piano la “Comunità” dei cittadini, e cioè il “Popolo” formato dall’insieme dei cittadini, i quali, come precisa l’articolo 2 Cost., sono peraltro considerati, “sia come singoli”, “sia nelle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità” (e cioè come “parti” della Comunità).

Ed è inoltre sfuggito che, se si parla, come comunemente si parla, di Stato persona giuridica, si parla di una astrazione certamente fuorviante, poiché, si badi bene, si finisce per porre “fuori del concetto di Stato” addirittura il Popolo, elemento concreto della Comunità al quale la Costituzione assegna l’appartenenza della sovranità.

Eppure dobbiamo riconoscere che detto concetto di “Stato persona” esercita ancora oggi il suo fascino e la sua influenza, sia in dottrina, sia in giurisprudenza. Basti pensare che la giurisprudenza del massimo Organo della Giustizia amministrativa, il Consiglio di Stato, considera i beni culturali, i beni paesaggistici e l’ambiente in genere, come beni da tutelare, a prescindere da qualsiasi loro “rapporto” con la “Comunità” dei cittadini, per cui legittimato ad agire per la loro difesa giudiziaria non è qualsiasi cittadino, inteso come “parte” della Comunità medesima, ma soltanto chi può vantare una sua “prossimità” al luogo dove si è verificato il danno all’ambiente, quasi a significare, con evidente contraddizione, che oggetto del risarcimento non è il ripristino del bene a vantaggio di tutti (come del resto già prevedeva l’articolo 18 della legge n. 349 del 1986), ma la mancata utilizzazione da parte del singolo delle utilità che quel bene gli offriva.

Invero quello che stenta a entrare nella piena consapevolezza del Giudice (ma anche di numerosi giuristi) è che lo Stato, nella sua essenza costituzionale, è costituito dal Popolo, “*Senatus populusque romanus*”. Infatti, come ricordava Cicerone nel suo “*De Republica*” (Cic. De rep., I, p. 343), “*populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus*

---

2 E. Betti, Interpretazione della legge e degli atti giuridici, Milano, 1971, p. 325.

*multitudinis iuris consensu et utilitatis comunione sociatus*" (il popolo non è qualsiasi riunione comunque aggregatasi, ma la riunione di una moltitudine di persone associatasi per consenso di diritto e per comunità di interessi).

In realtà quello che non può e non deve sfuggire è che l'avvento della Costituzione, e quindi dello Stato comunità, ha comportato una "svolta" decisiva e profonda, ai fini della tutela dei beni in questione.

In questo tipo di Stato, infatti, come già avvertiva il Rodotà, si pone un particolare "rapporto fra il mondo delle persone e il mondo delle cose" (beninteso materiali o immateriali), nel senso che, prescindendosi dall'astrazione della "persona giuridica", diventa visibile e concreta la distinzione fra tre elementi: il Popolo, il territorio e la sovranità (la classificazione risale a Jellinek), mentre tra Popolo e territorio si instaura un "rapporto" che non può essere se non quello di cui all'articolo 42 della Costituzione e cioè la "proprietà pubblica", da intendere, come subito notò il grande amministrativista Massimo Severo Giannini<sup>3</sup> all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, come "proprietà collettiva demaniale" del Popolo medesimo.

Ci troviamo a questo punto a considerare l'"essenza" stessa della Costituzione, la quale, mentre al citato articolo 2 distingue i cittadini come "singoli" e come "parti" della Comunità, corrispondentemente, all'articolo 42, distingue la "proprietà pubblica" dalla "proprietà privata". Ed è da sottolineare che la "proprietà pubblica", non solo, come ha dimostrato sin dai primi dell'ottocento il Niebhuhr<sup>4</sup>, "precede" storicamente la proprietà privata, ma "prevale" giuridicamente su di essa. Lo precisa il medesimo articolo 42 Cost., il quale sancisce che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge (e cioè dai rappresentanti del Popolo, e quindi dal Popolo stesso, in via di principio proprietario pubblico dell'intero territorio) ... , allo scopo di assicurarne la funzione sociale", cioè per un fine di interesse pubblico, come precisato anche dall'articolo 41 Cost., il quale, al terzo comma precisa che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata a fini sociali".

Insomma, come ha sottolineato Carl Schmitt<sup>5</sup>, nel suo famoso libro "Il *nomos* della terra", sulla proprietà privata permane una "superproprietà" del Popolo, della quale sono traccia evidente i "limiti" che su di essa restano, e che sono annoverati nel primo comma del citato art. 41 Cost., come novellato nel 2022. Recita, infatti, tale articolo che "l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Appare chiaro, a questo punto, che di fronte alla lentezza del legislatore, se si vuole arrivare a una decorosa qualificazione e sistemazione giuridica dei centri storici non c'è altra via, se non quella di una attenta "interpretazione" costituzionalmente orientata.

---

3 M.S. Giannini, I beni pubblici, Ed. Bulzoni, Roma, 1971, rist. 1981, p. 47; lo Stesso Giannini, in Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 1981, a p. 560 parlando di "beni demaniali di uso collettivo", sembra condividere l'opinione di chi afferma che "l'ente pubblico non è proprietario, se non in senso puramente formale (ha la potestà di autotutela del bene), nella sostanza essendo un semplice gestore di beni di uso collettivo".

4 B. G. Niebuhr, Romische Geschichte, Berlin, 1811, 1, p. 245 ss.

5 Carl Schmitt, Il *nomos* della terra, Milano, 1991, p. 24.

Del resto, come puntualmente osserva il Betti,<sup>6</sup> "perenne, invero, e non mai condotto a termine è il compito dell'interpretazione" .... E, nello svolgimento di questo compito "i principi generali del diritto (dovremmo dire oggi "i principi fondamentali della Costituzione") sono non già oggetto di interpretazione giuridica,.... ma strumenti di essa, cioè criteri direttivi alla cui stregua sono da valutare le esigenze sociali dei rapporti della vita, in quanto postulano una disciplina giuridica". "Pertanto, essi hanno per i giuristi solo una funzione euristica ed ermeneutica".

Dunque, se il legislatore ha ommesso di sancire una norma apposita per i Centri storici, è ai "principi fondamentali" della Costituzione che il giurista, l'interprete del diritto, deve rivolgersi, per trovare, non già una "lex", ma un "ius".

**4. I "beni d'insieme" dal diritto romano alla legislazione contemporanea. L'attuale confusa coesistenza di beni culturali e paesaggistici. Elemento unificante il concetto di "vita": "vita culturale", riferita all'uomo, e "vita naturale", riferita alla "biosfera". Opportunità di passare alle dizioni "ambiente naturale" e "ambiente urbano".**

Prima di andare oltre sul piano della interpretazione costituzionalmente orientata non si può prescindere dall'esame della legislazione vigente al fine di scoprire quegli elementi che riguardano l'attuale struttura dei beni culturali e paesaggistici, sui quali è possibile innestare la costruzione di un concetto puntuale di Centro storico, come bene, nello stesso tempo, materiale e immateriale.

Come presto si vedrà, l'esito di questa indagine sarà sorprendente, poiché ci si renderà conto che tutti gli elementi costitutivi dei Centri storici sono già presenti nelle leggi vigenti e che non appare del tutto impossibile prospettare al Giudice una chiara definizione di "Centri storici", come quella, ad esempio, delineata dal Carpentieri e della quale si è fatto cenno all'inizio di questa trattazione.

E non sarà fuori luogo riflettere anche su un dato che ha indubbio valore per la tutela di detti beni, e cioè sulla opportunità di ampliare, per le connessioni giuridiche che comporta, la incerta e spesso contraddittoria distinzione tra beni culturali e paesaggistici per farli rientrare nella più ampia nozione di ambiente, parlando, magari, di ambiente naturale e ambiente urbano (cioè costruito dall'uomo).

Comunque, venendo innanzitutto alla struttura dei beni in questione, è interessante ricordare che l'idea di un bene d'"insieme", è una idea antica che risale al diritto romano. Il giureconsulto romano Sesto Pomponio, del secondo secolo p. C., nel parlare dei "genera corporum", afferma che: "*Tria autem genera sunt corporum: unum, quod continetur uno spiritu et Graece enomenon vocatur, ut homo tignum lapis et similia: alterum, quod ex contingentibus, hoc est pluribus inter se cohaerentibus constat, quod sunemmenon vocatur, ut aedificium navis armarium: tertium, quod ex distantibus constat, ut corpora plura non soluta, sed uni nomini subiecta, veluti populus legio grex*". Molto importante ai nostri fini è proprio questo considerare come un genere a sé un complesso di beni singoli tenuti insieme dal fine di costituire una unità, "*uni nomini subiecta*". Si tratta di una precisazione che scolpisce la struttura propria di un centro storico, il quale, non solo è formato da edifici legati l'uno all'altro, ma anche da costruzioni

---

<sup>6</sup> E. Betti, o. c., p. 325.



isolate, da zone verdi, da piazze e così via dicendo. Quello che conta è che tutto costituisce un “insieme” nel quale si svolge la vita in comune.

Passando alla legislazione contemporanea colpisce il fatto che il riferimento ai “beni d’insieme” è già presente nella legge n. 1497 del 1939, sulle bellezze naturali (poi transitata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004), la quale, all’articolo 1, n. 3), la quale considera beni paesaggistici “i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”. Si direbbe che la menzione dei Centri storici è già presente in questa disposizione, anche se essi non sono esplicitamente nominati.

Molto significativa è poi il fatto che il menzionato Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, all’articolo 2, accomuna sotto il titolo di “Patrimonio culturale”, sia i beni culturali, sia i beni paesaggistici, precisando, al comma 3, che “sono beni paesaggistici gli immobili e le aree di cui all’articolo 134, il quale, a sua volta, rinvia all’articolo 136, che trascrive l’articolo 2 della citata legge n. 1497 del 1939 sulle bellezze naturali, nonché all’articolo 142, che riporta i beni già tutelati dalla legge n. 431 del 1985 (Legge Galasso). Beni, questi ultimi, ai quali si addice più la denominazione più ampia e generica di “beni ambientali”, anziché quella di “beni paesaggistici”.

Detto articolo 142 elenca infatti: “i territori costieri, i territori contermini ai laghi, i fiumi, i torrenti, i corsi d’acqua, le montagne per la parte eccedente una certa altitudine, i ghiacciai e i circhi glaciali, i parchi e le riserve, i territori coperti da foreste e da boschi, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, le zone umide, i vulcani, le zone di interesse archeologico”.

Come si nota, sono sottoposti alla disciplina dei beni paesaggistici dei beni che non hanno più nulla a che vedere con la bellezza del paesaggio e che, come è precisato nello stesso comma 3, del citato articolo 2 del Codice, “costituiscono espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio”. Insomma una congerie di caratteristiche territoriali non più logicamente inquadrabili nel concetto proprio del bene paesaggistico, ma comprendente, come appena detto, oltre i beni culturali, anche i beni naturali, storici e morfologici.

A questo punto, si impone un’opera chiarificatrice ed appare davvero più consono parlare di “beni ambientali”, distinguendo magari, come si accennava, tra “ambiente naturale” e “ambiente urbano”, considerato peraltro che il concetto di “ambiente” è nato proprio in riferimento alla “vita universale”, alla biosfera (vedi sentenze della Corte costituzionale n. 378 del 2007, n. 104 del 2008, n. 1 del 2010)<sup>7</sup> e che la grande novità per la reale identificazione dei Centri storici come beni “Immateriali” ruota intorno al concetto di “vita” svolta in un certo luogo e in una certa epoca.

A ben vedere i Centri storici, come in genere i beni culturali, sono quelli che hanno un valore storico, tradizionale o artistico, si riferiscono cioè alla “vita trascorsa” dell’uomo, che è

---

<sup>7</sup> L’attribuzione del significato di “biosfera” alla parola “ambiente” si rinviene per la prima volta, nella Dichiarazione di Stoccolma, emessa in occasione della Prima Conferenza delle Nazioni Unite sulla protezione dell’ambiente naturale.

una "parte" della "vita universale, essendo l'uomo, come ricordarono Pitagora di Samo e Empedocle di Agrigento, "parte dell'universo".

Ed è appena il caso di aggiungere, per quanto riguarda i "beni artistici", che Francesco De Sanctis definì "arte" quel prodotto dell'uomo che può dire "io vivo".

### **5. La distinzione tra "cose" e "beni in senso giuridico".**

Una volta accertato che la nostra legislazione tutela, come precisato già dalla legge n. 1497 del 1939, "i complessi di beni immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale", dizione, questa, nella quale non è affatto difficile far rientrare quel "complesso di beni immobili" costituito dai Centri storici, è indispensabile, ai fini della tutela di questi ultimi, inserire nel nostro ragionamento la distinzione tra "cosa" e "bene in senso giuridico", intendendo per "cosa" "una parte del mondo esterno, qualunque essa sia, la quale deve poter servire all'attuazione di un interesse umano, individuale o collettivo"<sup>8</sup> e per "bene in senso giuridico", come generalmente accettato, "la sintesi tra utilità, interesse e tutela giuridica"<sup>9</sup>. E' importante, in altri termini, precisare che la "cosa" può esprimere diverse "utilità", sulle quali si appuntano diversi "interessi", e che non è raro che l'ordinamento giuridico tuteli direttamente questi interessi, dando luogo a più "beni giuridici" che insistono sulla stessa cosa, con la eventuale conseguenza della "pluriappartenenza" di quest'ultima a più soggetti diversi.

Della questione si è occupata la Corte costituzionale, la quale in tre sentenze (la n. 105 del 2008, concernente i boschi e le foreste, la n. 1 del 2010, riguardante le acque minerali, e la n. 112 del 2011, avente ad oggetto le risorse geotermiche) ha distinto il "bene giuridico economico", oggetto di proprietà privata di singoli soggetti, dal "bene giuridico ambientale", oggetto di "interessi giuridicamente tutelati" riguardanti l'intera Collettività.

### **6. L'interpretazione costituzionale dei Centri storici.**

Alla luce di quanto sinora descritto, dovrebbe apparire agevole arrivare a una "interpretazione" costituzionalmente orientata che qualifichi e disciplini i Centri storici.

Come già accennato, si tratta di una costruzione che deve avvenire sulla base dei "principi fondamentali" della Costituzione.

A tal proposito sembra necessario porre soprattutto in evidenza che la nostra Costituzione è una Costituzione dinamica, che pone come fondamentale il principio della "effettività" per raggiungere i suoi fini, che sono, essenzialmente, "il pieno sviluppo della persona umana" (art. 3 Cost.) ed il "progresso materiale e spirituale della società" (art. 4 Cost.).

Ed è in questa prospettiva che la nostra Carta costituzionale pone come essenziale, per un verso l'impiego di tutte le "energie lavorative", sancendo, all'art. 4, che "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto", mentre d'altro canto, non solo spinge i privati a investire i loro risparmi nella "proprietà diretta coltivatrice e nel diretto e indiretto investimento azionario nei grandi

---

8 S. Pugliatti, Beni e cose in senso giuridico, Milano 1962, p. 65.

9 Sull'argomento, O. T. Scozzafava, I beni e le forme giuridiche di appartenenza, Milano, 1982.



complessi produttivi del Paese, ma insiste altresì nel porre in primo piano, sia l'attività economica privata, sia l'intervento dei capitali pubblici nell'economia, precisando che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata a fini sociali" (art. 41, comma 3, Cost.).

Insomma, ciò che conta è la tutela della "persona umana, per il cui "pieno sviluppo, sono impegnate tutte le energie possibili.

In altri termini, risulta chiaro dal dettato costituzionale che il diritto "non è propriamente un mondo di cose, e neanche un mondo di eventi storici o di rapporti sociali per sé considerati"<sup>10</sup>, bensì "un mondo di valori"<sup>11</sup>. E certamente è un valore da non trascurare la concezione dei Centri storici come un intoccabile "insieme" atto a riprodurre per lo spettatore "la vita culturale" di un tempo, e magari a proseguirla nel presente.

Nel descritto quadro, si deve purtroppo osservare che la più volte citata furia devastatrice della "privatizzazione" e del "commercio", ha impedito la tutela dei "valori", in quanto è stato utilizzata la "proprietà privata" (che indubbiamente è anch'essa un valore), per distruggere i valori collettivi. Si è verificato, in altri termini, un forte squilibrio tra l'interesse privato e l'interesse pubblico, con una ingiustificata esaltazione del diritto di "proprietà privata" rispetto al diritto di "proprietà pubblica", cioè, come si è detto, di "proprietà collettiva demaniale" del Popolo. Sicché, mentre gli interessi privati, anche se non meritevoli di tutela, hanno ottenuto una loro tutela, ne sono rimasti privi proprio i "valori" che interessano la Collettività intera.

A questo punto, è proprio il principio di "effettività" costituzionale che richiede uno sforzo intellettuale capace di trarre dall'oblio la "proprietà collettiva demaniale" del Popolo, per far sì che, nell'apatia delle Istituzioni, siano gli stessi cittadini, considerati come "parte" dell'intero Popolo che ricorrono al Giudice per ottenere la salvaguardia e la tutela di detti valori.

Del resto, se si considera la struttura dei Centri storici, non è difficile scorgere un "bene giuridico economico", costituito dagli elementi materiali che lo compongono, e che sono da intendere come oggetto di "proprietà privata" dei singoli, come ad esempio gli edifici, o come oggetto di "proprietà collettiva" degli abitanti, come le strade e le piazze gestite dal Comune, ed il "bene ambientale immateriale", costituito dal suo "insieme", da ritenere, come appena detto, in "proprietà collettiva demaniale" di tutto il Popolo.

Appare peraltro utile precisare che, se non ci fosse questa tutela complessiva del tutto, sul quale, secondo Carl Schmitt deve ritenersi che gravi una sorta di "superproprietà" del Popolo, e restassero tutelati, come oggi avviene, soltanto alcuni elementi (ad esempio: le strade, le piazze, certi monumenti, ecc.), non sarebbe tutelata l'essenza stessa del Centro storico.

## **7. L'azione popolare a difesa dei Centri storici.**

Alla luce di quanto sinora descritto, resta ora di precisare in che modo si possa portare questo problema all'esame del Giudice, e, se del caso, all'esame della Corte costituzionale.

---

<sup>10</sup> S. Pugliatti, o. c., p. 69 s.

<sup>11</sup> A. Levi, Istituzioni di teoria generale del diritto, II, Padova, 1935, p. 282.

Anche a questo riguardo non c'è altra via d'uscita, se non quella di considerare nel suo complesso il nuovo ordinamento costituzionale, prescindendo, come si è sopra detto, da fallaci rimembranze del passato.

In sostanza, occorre tornare a quella che abbiamo definito "l'essenza" della Costituzione, e cioè alla correlazione tra l'articolo 2 Cost. e l'articolo 42 Cost. Se l'obiettivo da raggiungere è quello di tutelare un bene di interesse generale, appare ovvio che, per un verso è necessario far riferimento al cittadino come "parte" della Collettività, e per altro verso è necessario considerare il bene di cui si tratta come "oggetto" della "proprietà collettiva demaniale" del Popolo, essendo il Centro storico una piccola parte dell'intero territorio, sul quale, come si è detto, grava una "superproprietà" del Popolo.

Ne consegue che il cittadino, singolo o associato, ha la possibilità di esercitare il suo "diritto fondamentale" di "partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Cost.), anche al fine di salvaguardare un bene come i Centri storici dalle altrui aggressioni, facendo valere davanti al Giudice, in quanto "parte del tutto" (art. 2 Cost.), la "proprietà collettiva demaniale" (art. 42, comma 1, Cost.) del Popolo su detto oggetto, chiedendone la restituzione o il restauro a spese del trasgressore.

Ed è da aggiungere che la sua legittimazione, pur non prevista dal codice di procedura civile, ancora improntato sui principi dello Statuto albertino, piuttosto che sui principi della vigente Costituzione repubblicana, ha una sicura base giuridica nell'articolo 24 della Costituzione, nel quale si legge che "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi", e in questo tutti certamente sono da intravedere "tutti i cittadini", considerato che la parola "tutti" non va identificata necessariamente con la parola "ogni" o "chiunque" e può agevolmente essere interpretata anche nel senso di "tutti nel loro complesso".

Del resto questa legittimazione ad agire può intravedersi anche nel quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione, nel quale si legge che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Insomma là dove sono renitenti i pubblici poteri, possono dare il loro apporto alla soluzione di problemi di carattere generale i "cittadini, singoli o associati", e non si vede per quale ragione essi, a tale fine, non possano anche ricorrere al Giudice.

Si tratta dell'antica "*actio popularis*", coadiuvata dall' "*interdictum popolare*", che consentiva ai Romani di agire, nello stesso tempo per sé e per tutti gli altri, ogni volta che si trattasse di un bene di interesse comune. La cultura borghese, ripresa dalle perniciose idee del neoliberismo imperante, ha distrutto questo efficacissimo strumento di civiltà giuridica e nella mente dei giuristi domina ancora, purtroppo, l'idea che "nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui" (art. 81 c.p.c.). E' per questo che urge attuare la Costituzione nel suo complesso e nelle sue radici più profonde, prime che politici incapaci di capire questo monumento di sapienza, ne decretino la pratica estinzione.

