

# Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale<sup>1</sup>

di Anna Simonati

SOMMARIO: 1. Premessa. L'assenza di una nozione giuridica univoca di "centro storico", fra complessità funzionale, incertezze legislative ed elaborazioni dottrinali. – 2. La concezione "positivistica": il centro storico quale area delimitata dalla "zona A" indicata nel piano regolatore generale. – 3. Ubicazione in centro storico e pregio culturale dei singoli immobili, fra automatismi e complessità valutativa. – 4. Segue. I rischi dell'eccessiva differenziazione del centro storico rispetto alle altre parti del tessuto urbano. – 5. La concezione "olistica" del centro storico. – 6. Qualche breve considerazione di sintesi.

## 1. *Premessa. L'assenza di una nozione giuridica univoca di "centro storico", fra complessità funzionale, incertezze legislative ed elaborazioni dottrinali*

Da tempo lo sviluppo dei centri storici, quali nuclei più antichi degli agglomerati, suscita l'attenzione della dottrina giuridica<sup>2</sup>.

Si tratta di una questione polivalente<sup>3</sup>, correlata in primo luogo all'esigenza

---

<sup>1</sup> Questo contributo è destinato agli *Scritti in onore di Maria Immordino*.

<sup>2</sup> Già nella dottrina risalente si è evidenziata la necessità che alle misure conservative dei centri storici si affiancassero iniziative di promozione della rivitalizzazione e dello sviluppo ulteriore. V., per esempio: G. PIFFERI, *Centro storico e vecchio nucleo urbano: come recuperarli?*, in *Nuova rass.*, 1982, 17-18, 1733 s.; G. SAPIO, *Centro storico e sviluppo della città*, in *Civiltà delle macchine*, 1975, 1-2, 17 s.; U. ALLEGRETTI, *La questione centri storici: un bilancio ed alcune scelte*, in *Le Regioni*, 1978, 1, 66 ss.

<sup>3</sup> La variegata consistenza degli interessi pubblici connessi alla salvaguardia dei centri storici da tempo è evidenziata in dottrina. A mero scopo esemplificativo, v.: M.A. SANDULLI, N. SANDULLI, *Valori culturali e ambiente storico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, a cura di S. CATTANEO, Milano, 1997, 74 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'attività di trasformazione dei beni culturali*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale. Atti del Convegno AIDU, Napoli 12 e 13 maggio 2006*, a cura di M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P. STELLA RICHTER Napoli, 2007, 211 ss.; D. VAIANO, *L'ordinamento dei beni culturali, in Beni culturali e paesaggistici*, a cura di A. CROSETTI, D. VAIANO, Torino, 2009, 38 ss.; A. CROSETTI, *Tutela dei beni culturali attraverso vincoli di destinazione: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, 257 ss.; N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, a cura di G. CAIA, G. GHETTI, Torino, 1997, 110. V. anche, per esempio: A. PERINI, *La tutela dei centri storici: un excursus sulle discipline giuridiche*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 2, 313 ss.; M. MILONE, *Sulla tutela dei centri storici sotto il profilo della tutela ambientale e monumentale*, in *Vita not.*, 1992, 5-6, 1384 ss.; O. CANOVA, *L'attuazione della pianificazione comunale, la rilevanza nel tempo del processo pianificatorio, la tutela delle zone agricole e del centro storico: linee di tendenza nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 2-3, 327 ss.; M. BESSONE, *Linee di evoluzione nella normativa in tema di centro storico. Dalla legge sull'espropriazione per pubblica utilità ai poteri regionali di governo del territorio*, in *Riv. notariato*, 1975, 32 ss.; più recentemente, I. RUSCELLI, *Percorsi e sperimentazioni sui centri storici in Italia*,

di salvaguardare la memoria dell'ambiente antropico (anche al di là della sua valenza puramente estetica), migliorando e agevolando la fruibilità delle sue testimonianze più risalenti<sup>4</sup>.

In secondo luogo, emerge l'urgenza di contrastare per quanto possibile il progressivo abbandono da parte dei residenti<sup>5</sup>, mediante un efficientamento infrastrutturale idoneo ad equiparare – o almeno assimilare – la qualità della vita in centro storico a quella garantita nelle altre zone del tessuto urbano<sup>6</sup>.

D'altro canto, crescente sensibilità si riscontra per le potenzialità di sviluppo economico correlate con la vocazione turistico-ricettiva di aree ricche di fascino<sup>7</sup>, il che impone di cercare un oculato contemperamento fra la conservazione della

---

in *Disc. commercio e servizi*, 2004, 4, 861 ss., nonché U. GIRARDI, *Il monitoraggio degli interventi integrati per la riqualificazione dei centri storici e delle aree urbane*, *ivi*, 2004, 4, 775 ss. V., infine, P. CARPENTIERI, *Il territorio tra tutela e trasformazione. Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/otcx/~edisp/nsiga\\_3829047.pdf](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/otcx/~edisp/nsiga_3829047.pdf), in particolare 31 ss.

<sup>4</sup> Anche di questo da tempo si occupa la dottrina, la quale spesso segnala come la rigenerazione urbana dei centri storici sia particolarmente complicata a causa della necessità di operare un recupero multilivello, che richiede sia la valorizzazione della vocazione turistico ricettiva, sia la capacità di rivitalizzare l'attrattiva per una residenzialità permanente. Per considerazioni di questo tipo, v. in dottrina, per esempio, già N. GRASSO, *I centri storici*, in *Diritto dei Beni Culturali e del Paesaggio*, a cura di M.A. CABIDDU, N. GRASSO, Torino, 2004, 309 ss.; I. ROSSI, *Rigenerare i centri storici*, in *Disc. commercio e servizi*, 2012, 1, 61 ss., e G. CIRALLI, *Il degrado del tessuto urbano e il recupero dei centri storici*, in *Nuova rass.*, 1990, 1, 85 ss.

<sup>5</sup> V. in proposito, tra gli altri, già C. SCISO LIBERATI, *Brevi considerazioni sulla tutela giuridica dei centri storici*, in *Giurisp. merito*, 1978, 3, 718 ss., e F. BENVENUTI, *I centri storici, problema giuridico?*, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1977, 3, 341 ss. Molto recentemente, poi, v. G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Istit. Fed.*, 2020, 347 ss., e A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale dell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2018, 2, 68 ss.

<sup>6</sup> In dottrina, sottolineano variamente la rilevanza del contrasto del degrado dei centri storici, con particolare riferimento alla loro valenza culturale, per esempio: N. GRASSO, *I centri storici cit.*, 309 ss., e G. CIRALLI, *Il degrado del tessuto urbano e il recupero dei centri storici cit.*, 85 ss.; inoltre, v. vari contributi in *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura cit.*, a cura di S. CATTANEO.

<sup>7</sup> Nella dottrina risalente, prospettano addirittura la possibilità di equiparare il centro storico a un vero e proprio bene economico S. DELLA ROCCA, G. DI GIOIA, A. MUSTACCHI, *Aspetti economici del centro storico*, in *Civiltà delle macchine*, 1975, 43 s. Più recentemente, v., poi, L. DEGRASSI, *Attività commerciale e tutela dei centri storici. Le scelte strategiche negli ordinamenti regionali*, in *Il dir. dell'econ.*, 2011, 39 ss., e M. VALENTE, *Il centro commerciale naturale per la riqualificazione socio-economica dei centri storici*, in *Disc. comm. serv.*, 2004, 887 ss.

fisionomia originaria dei luoghi (e della loro vocazione identitaria), da un lato, e il loro utilizzo anche a fini imprenditoriali<sup>8</sup>, dall'altro lato<sup>9</sup>.

In ottica in parte diversa, inoltre, non va dimenticato che il concetto di “centro storico” è assai rilevante in prospettiva sovranazionale, in particolare poiché viene comunemente utilizzato nell'ambito dell'U.N.E.S.C.O.<sup>10</sup> Tale circostanza ha sporadicamente indotto la dottrina a svolgere alcune riflessioni, a proposito degli strumenti di salvaguardia che possono essere attivati per garantire la conservazione ottimale dei siti<sup>11</sup>.

Tutti i profili evidenziati sono palesemente suscettibili di impattare sulla gestione concreta dei centri storici. È dunque sorprendente che il legislatore ad

<sup>8</sup> Questa prospettiva emerge, per esempio, in M. SPIGARELLI, *Il centro storico: ruolo, potenzialità e strumenti di valorizzazione*, in *Disc. comm. serv.*, 2004, 753 ss. V. anche L. ZANDERIGHI, *Un nuovo strumento per la politica del centro storico: il town centre management*, in *Disc. comm.*, 2001, 492 ss., e, sullo stesso tema, R. VONA, *Servizi commerciali, valorizzazione dei centri storici e sviluppo del turismo. Il Town Centre Management*, in *Econ. dir. terziario*, 2007, 343 ss., nonché, in epoca assai più risalente, M. BESSONE, *Imprenditorialità pubblica e interventi nel centro storico*, in *Pol. dir.*, 1975, 385 ss. Evidenzia i rischi connessi al potenziamento dell'imprenditorialità nei centri storici S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Limiti all'iniziativa economica e tutela del centro storico*, nota a C. cost., 30 luglio 1992, n. 388, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 4, 873 ss. Nella dottrina recente, si moltiplicano gli sforzi nel senso della valorizzazione delle potenzialità di sviluppo economiche insite in una gestione oculata e non “soffocante” dei centri storici; per esempio, v. L. FERRUCCI, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *Aedon*, 2015, n. 2, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/ferrucci.htm>. V. anche L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istit. fed.*, 2018, 30 ss., e T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 386 ss.

<sup>9</sup> Per quanto riguarda la legittimità delle leggi regionali che si sono occupate della delimitazione dell'esercizio di attività commerciali di vario tipo nei centri storici, la Corte costituzionale si è pronunciata più volte, normalmente riconoscendo il potere di intervento delle Regioni. Per esempio, v., in proposito: Corte cost., 5 luglio 2010, n. 247, con nota di M. MALO, *Il “commercio degli ultimi”, fuori dai centri storici maggiori (del Veneto)*, in *Le Regioni*, 2011, 1025 ss. (e v. anche S. SILEONI, *La liberalizzazione del commercio tra concorrenza statale e reazioni regionali*, *ivi*, 2012, 921 ss.). A proposito della giurisprudenza amministrativa relativa all'ammissibilità dello svolgimento di attività commerciali in centro storico, v. *infra*, in particolare *sub par.* 4.

<sup>10</sup> Come è noto, fra i numerosi siti italiani dichiarati patrimonio dell'umanità dall'U.N.E.S.C.O., oltre a numerosi complessi monumentali, rientrano alcuni centri storici complessivamente intesi: per esempio, si tratta dei centri storici delle città di Roma, Firenze, San Gimignano, Siena, Napoli, Pienza, Urbino. Per i dettagli, v. <http://www.unesco.it/italianellunesco/detail/188>.

<sup>11</sup> In proposito, in dottrina, v., per esempio: R. RAIMONDI, *La conservazione dei centri storici protetti dall'UNESCO*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 155 ss.; N.M. BOGOLYUBOVA, Y.V. NIKOLAIEVA, *Interazione di Italia e UNESCO in materia di beni culturali*, in *Italian Science Review*, 2015, 10, 31, 32 ss.; G. PETTENATI, *I paesaggi culturali UNESCO in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2019; G. SEGRE, A. RE, *La gestione integrata del patrimonio culturale: verso i distretti UNESCO*, in *La riqualificazione dei beni culturali tra legalità, efficienza della spesa e rafforzamento dei territori*, a cura di S. ALESSANDRINI, C. GALTIERI, Milano, Cisalpino, 2020, 65 ss. Per alcuni riferimenti giurisprudenziali sulla rilevanza dell'inserimento dei centri storici urbani nell'elenco dei siti tutelati dall'U.N.E.S.C.O., v. le sintetiche considerazioni espresse *infra*, *sub par.* 4.

oggi non abbia ancora accolto una definizione univoca, che potrebbe offrire un importante contributo di razionalizzazione delle diverse istanze ravvisabili<sup>12</sup>.

Invero, qualche anno fa, il tema della rigenerazione e della salvaguardia dei piccoli agglomerati e dei loro nuclei storici è stato affrontato dal legislatore nazionale, in particolare con l'approvazione della l. 6 ottobre 2017, n. 158<sup>13</sup>. Si tratta, però, di un intervento parziale e assai mirato. A livello statale, l'unico riferimento diretto di ampia portata si configura nell'art. 136, lett. c), d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ove (come è noto) si accenna a «i centri ed i nuclei storici» quali beni equiparati ai beni paesaggistici in senso stretto in ragione del loro «notevole interesse pubblico»<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Per una sintetica ricostruzione dell'*excursus* normativo in materia di centri storici, che tiene conto della loro (almeno) duplice valenza giuridica, urbanistica e culturale, v., nella dottrina recente, per esempio, E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 2020, 549 ss, in particolare 570 ss.; cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.

<sup>13</sup> Come è noto, si tratta della legge recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni». È assai più recente la pubblicazione del DPCM 23 luglio 2021, che individua l'elenco dei comuni sotto i 5.000 abitanti destinatari delle misure di semplificazione previste nella legge. Inoltre, non è irrilevante, e dimostra ulteriormente l'interesse manifestato dalle istituzioni per il recupero dei piccoli borghi, che allo sviluppo di questi ultimi il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 2021 abbia destinato 1, 02 miliardi di euro. Nella dottrina recente, v. in proposito: per esempio, G.P. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2018, 1, 2013 ss. F. D'ANGELO, *Gli incentivi per la tutela del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 609 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e politiche locali*, in *Istit. Fed.*, 2017, 3, 26 pp.; F. FOLLIERI, *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli comuni*, in *GiustAmm.*, 2017, 12, 9 pp., e IDEM, *La legge 6 ottobre 2017 n. 158 ed il fondo per lo sviluppo dei piccoli comuni*, *ivi*, 2017, 12, 7 pp.

<sup>14</sup> A proposito dell'art. 136, d. lgs. n. 42/2004, v. per tutti il commento di M.A. QUAGLIA, A. RALLO, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2019, 1203 ss., e cfr. l'ampio apparato di riferimenti bibliografici ivi indicato. Del resto, la sensibilità per la possibile valenza culturale di intere porzioni di ambiente antropico non è estranea al diritto positivo, se è vero che nel Codice del 2004 si afferma che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura» (art. 1, c. 2, d. lgs. n. 42/2004; v., poi, art. 2, c. 3, ove si precisa che «sono beni paesaggistici gli immobili e le aree [...] costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge»). Per il commento puntuale al combinato disposto degli artt. 2-3, d. lgs. n. 42/2004, v. per tutti G. SEVERINI, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, *cit.*, 3 ss., e cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati. A proposito del quadro normativo vigente in materia di salvaguardia dei centri storici e dei suoi possibili sviluppi futuri, in dottrina v., per esempio, G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2015, n. 2, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/severini.htm>, nonché, in epoca più risalente, A. LIUNI, *La non convenienza all'intervento legislativo nei centri storici alla luce della vigente legislazione*, in *Riv. giur. edil.*, 1999, 23 ss. In prospettiva propositiva, v., poi, V. DE LUCIA, *Su una proposta di legge in materia di tutela delle città storiche*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 306 ss., M.V. LUMETTI, *Il centro storico, un "iperluogo" tra urbanistica, cultura, paesaggio e immaterialità*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 583 ss., e F. SALVIA, *Le testimonianze culturali*

Tale lacuna solo in parte è stata colmata dai legislatori regionali, i quali hanno spesso previsto una disciplina *ad hoc* per gli interventi edilizi operati su edifici siti in centro storico. Iniziative di questo tipo devono ritenersi compatibili con i principi generali dell'ordinamento, come emerge dalla giurisprudenza della Consulta<sup>15</sup>, che ha riconosciuto la legittimità costituzionale delle disposizioni regionali in cui si impone, con maggiore o minore rigore, il mantenimento delle caratteristiche originarie dell'immobile, proprio in relazione alla sua collocazione all'interno o all'esterno del centro storico<sup>16</sup>. In base all'orientamento attualmente

---

*e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. soc.*, 2006, 327 ss. Alla complessa fisionomia giuridica dei centri storici è dedicato il fascicolo speciale di *Disc. comm. serv.*, 2004, n. 4, ove si segnalano i contributi di: A. ZANIARI, *Politiche e strumenti di intervento per i centri storici e urbani. Introduzione*, 749 ss.; M. SPIGARELLI, *Il centro storico: ruolo, potenzialità e strumenti di valorizzazione cit.*, 753 ss.; I. ROSSI, *Dai centri storici ai centri urbani, l'approccio urbanistico*, in *Disc. commercio e servizi*, 2004, 841 ss.; I. RUSCELLI, *Pervorsi e sperimentazioni sui centri storici in Italia cit.*, 861 ss., M. VALENTE, *Il centro commerciale naturale per la riqualificazione socio-economica dei centri storici cit.*, 887 ss.

<sup>15</sup> La Consulta, infatti, ha riconosciuto la possibilità che la disciplina nazionale posta a protezione del patrimonio culturale sia integrata da quella regionale, tenendo conto delle specificità tipiche delle diverse aree. Con riferimento proprio ad una legge regionale integrativa della disciplina nazionale (precisamente, si trattava della legge regionale veneta sui centri storici, 23 aprile 2004, n. 11), v. in tal senso, per esempio, la notissima decisione della Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 1, 66, con commento di G. COCCO, *Le relazioni tra ambiti materiali differenziati e livelli di governo diversi. La Corte "si complica la vita"*, nonché in *Riv. giur. edil.*, 2005, 1413, con commento di R. AGNOLETTO, *Le finalità di tutela dei beni culturali nell'ambito della legislazione regionale: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005*, e di L. MACCARI, *A proposito di un nuovo intervento della Corte costituzionale sulla disciplina delle distanze fra costruzioni alla luce del Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2006, 33 ss., in *Le Regioni*, 2005, con nota di A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, 1256 ss., e in *Gazz. amb.*, 2006, 1, con nota di F. RUSSO, *Beni culturali: nuove aperture a favore della legislazione regionale*, 91 ss.; in proposito, v. poi, in dottrina, F. MANGANELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo...ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 2012, 57 ss.; F. VIGLIONE, *Il diritto privato regionale nel sistema delle fonti privatistiche: orientamenti incerti della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 387 ss.; S. CAVALIERE, *Oscillazioni in senso centralistico della giurisprudenza costituzionale in tema di altri beni culturali diversi da quelli identificati tali ai sensi della normativa statale*, in *Amm. in cammino*, 12 maggio 2014; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Ist. fed.*, 2017, 791 ss.; M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/picchi.pdf>; P. SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2018, 645 ss.; D. M. TRAINA, *Ancora sulla competenza regionale a disciplinare le distanze tra costruzioni. Se rispetta la normativa nazionale, la Regione può prevedere interventi in deroga alle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali*, in *Giur. cost.*, 2020, 1336 ss.

<sup>16</sup> Anche la giurisprudenza amministrativa, come si vedrà meglio più avanti (v. *infra*, soprattutto *sub* parr. 2. e 3.), tiene attentamente in considerazione questa variabile. In termini generali v., per esempio: T.A.R. Lazio, Roma, II, 7 aprile 2021, n. 4118; T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 7 febbraio 2019, n. 259; T.A.R. Toscana, Firenze, III, 17 novembre 2018, n. 1553; T.A.R. Campania, Napoli, IV, 28 marzo 2018, n. 1981.

dominante nella disciplina regionale, dunque, si considerano centri storici gli agglomerati che conservano, nell'impianto urbanistico e nella conformazione strutturale, le tracce di una genesi remota nel tempo e di autonome funzioni economiche, sociali, politiche e culturali<sup>17</sup>.

Nel quadro di incertezza ora tratteggiato, la dottrina<sup>18</sup> si è impegnata nel tentativo di delineare le caratteristiche del centro storico, in modo da predisporre un quadro concettuale di riferimento auspicabilmente omogeneo. Si è proposto, pertanto, di configurarlo come bene culturale complesso atipico<sup>19</sup>, con l'evidente intento di incentivare l'emanazione di norme incentrate sulla necessità di

<sup>17</sup> Per l'analisi, anche in chiave evolutiva, degli orientamenti seguiti dai legislatori regionali, sia consentito rinviare ad A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti*, in AA.VV. *Governo del territorio e patrimonio culturale. Atti del XIX Convegno nazionale A.I.D.U., Bari – Matera, 30 settembre – 1 ottobre 2016*, Milano, 2017, 251 ss., ove si è anche segnalato (con ampi riferimenti, cui si rinvia) che non mancano casi (oggi, peraltro, ampiamente recessivi) in cui i legislatori regionali hanno accolto – in particolare, nelle disposizioni relative ad ambiti e finalità settoriali – una nozione di “centro storico” di matrice prevalentemente normativa, fondata sull'appartenenza alla “zona A” del territorio comunale in base alla pianificazione urbanistico-territoriale vigente. Cfr., però, le considerazioni espresse *infra, sub. par. 2.*, a proposito dell'orientamento, piuttosto significativo nella giurisprudenza amministrativa, che tuttora valorizza proprio tale elemento “positivistico”. Va detto, poi, che ai legislatori regionali non sfugge il rischio di desertificazione dei centri storici: in proposito, sia consentito richiamare nuovamente A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti cit.*, 251 ss.; inoltre, v. A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, 2018, 3, 20 pp., ed EADEM, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 955 ss., nonché M. DEODATI, *Nuova legge per i piccoli comuni: sostegno economico, valorizzazione delle risorse locali e riqualificazione dei centri storici*, in *Comuni d'Italia*, 2017, 11-12, 35 ss.

<sup>18</sup> Su questo tema, in prospettiva generale, in dottrina v., per esempio, C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 2012, n. 3, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/3/videtta.btm>, nonché EADEM, *I “centri storici” nella riforma del Codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, f. 1, 47 ss. V. anche F.G. COCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche cit.*, a cura di G. CAIA, G. GHETTI, in particolare 45 ss.

<sup>19</sup> Cautamente in questa prospettiva, v., per esempio, v. M. SANAPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2001, n. 2, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2001/2/sanapo.btm>, e P. CARPENTIERI, *Il territorio tra tutela e trasformazione. Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica cit.*, 1 ss., ove l'autore dichiara di accogliere una nozione «empirica» di “centro storico”; sono interessanti anche i numerosi riferimenti dottrinali ivi indicati, da cui emerge la vivacità del dibattito sul punto, non solo in ambito giuridico. V. anche, per esempio, S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2015, n. 2, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/fantini.btm>. Si inserisce nel medesimo contesto, poi, la riflessione dottrinale sulla categoria dei cosiddetti “beni culturali urbanistici”. In proposito, v. in dottrina soprattutto F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria dei beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 129 ss., nonché IDEM, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, 274 ss.; inoltre, v. A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 81 ss.

proteggerne la consistenza unitaria, evitando l'eccessiva frammentazione della regolazione degli immobili singoli ivi collocati.

In questo intricato contesto, è interessante verificare quale sia il contributo proveniente dal diritto "vivente". Può essere utile, pertanto, volgere l'attenzione alle posizioni assunte dalla giurisprudenza amministrativa sui centri storici.

## 2. La concezione "positivistica": il centro storico quale area delimitata dalla "zona A" indicata nel piano regolatore generale

Una delle tendenze emerse nella giurisprudenza amministrativa<sup>20</sup>, allorché si è prospettata l'esigenza di trovare una collocazione sistematica adeguata alla disciplina dei centri storici, si è concretizzata nella valorizzazione della normativa relativa al governo del territorio<sup>21</sup>. Precisamente, è piuttosto condivisa l'opinione in base alla quale, in linea di principio, il centro storico corrisponde alla "zona A" individuata nella pianificazione comunale<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> In prospettiva in parte diversa, ai fini della corretta determinazione delle conseguenze derivanti dalla realizzazione di interventi edilizi abusivi, in alcune sentenze amministrative si richiama con estrema attenzione la distinzione normativa fra beni vincolati e immobili non vincolati ma comunque ubicati nella "zona A" del territorio comunale. V., per esempio, T.A.R. Lazio, Roma, II, 4 novembre 2019, n. 12612, ove si sottolinea che l'art. 33, d. lgs. n. 42/2204 prevede (al c. 3) l'irrogazione cumulativa della sanzione demolitoria e di quella pecuniaria solo per gli illeciti commessi sui beni vincolati, mentre per quelli commessi sui beni siti in centro storico ma non direttamente sottoposti a vincolo (di cui al c. 4) permane l'alternativa fra le due tipologie di sanzioni e la decisione va assunta previo parere della competente Soprintendenza.

<sup>21</sup> Valorizza la distinzione fra gli edifici situati in centro storico e quelli che si trovano al di fuori di tale zona anche l'orientamento, diffuso soprattutto nella giurisprudenza della Corte di cassazione, relativo alla rilevanza penale della mutazione della destinazione d'uso degli immobili. Costantemente si stabilisce, in proposito, che l'ubicazione di questi comporta un rigore valutativo diversificato, poiché nel contesto spaziale del centro storico della città il passaggio assume importanza quando avvenga sia tra categorie funzionalmente autonome sul piano urbanistico, sia nell'ambito della medesima categoria. Per esempio, v. in questi termini: C. cass. pen., III, 3 luglio 2019, n. 36689; Eadem, III, 8 novembre 2018, n. 6366; Eadem, III, 9 luglio 2018, n. 30919; Eadem, III, 26 giugno 2018, n. 40678; Eadem, III, 13 gennaio 2017, n. 34812; Eadem, III, 15 novembre 2016, n. 1165 (su cui v. D. GALASSO, *Permesso di costruire: se aumenta la volumetria è necessario*, in *Dir. Giust.*, 2017, 9, 15); Eadem, III, 5 aprile 2016, n. 26455; Eadem, III, 17 luglio 2014, n. 31465. V. anche, nella giurisprudenza amministrativa: T.A.R. Campania, Napoli, IV, 1° dicembre 2014, n. 6195, e Idem, Napoli, VII, 22 febbraio 2012, n. 885, nonché T.A.R. Molise, Campobasso, I, 8 novembre 2013 n. 645.

<sup>22</sup> In questi termini è molto chiara, per esempio, T.A.R. Lazio, Roma, II, 2 gennaio 2009, n. 1, ove si afferma che il perimetro del centro storico urbano è quello individuato dallo strumento urbanistico generale. La concezione "positivistica" del centro storico trova conferma, ovviamente, anche nelle sentenze in cui si richiedono il rilascio del permesso edilizio o la s.c.i.a. per lo svolgimento di interventi che comportano il mutamento della destinazione d'uso di immobili siti nella "zona A" del Comune: v. così, per esempio, T.A.R. Lazio, Roma, II, 12 giugno 2018, n. 6566. V.,

In primo luogo, dunque, la giurisprudenza amministrativa ha ricondotto la tutela dei centri storici al potere pianificatorio degli enti locali<sup>23</sup>, il quale viene

---

poi, Cons. Stato, VI, 7 febbraio 2014, n. 590, ove espressamente si afferma che inequivocabilmente il concetto di “centro storico” richiamato nell’art. 3, c. 13, d.l. 25 settembre 2001, n. 351 – convertito dalla l. 23 novembre 2001, n. 410 e poi ulteriormente modificato – fa riferimento alla perimetrazione ricavabile dal Piano regolatore generale comunale. Analogamente, T.A.R. Piemonte, Torino, II, 2 luglio 2008, n. 1444, a fronte di una delibera di Giunta regionale che vieta l’installazione di impianti elettrici nei centri storici (indicati all’uopo come “zona di vincolo”), ritiene che tali aree debbano essere individuate così come perimetrare nei piani regolatori generali; pertanto, sono illegittimi i regolamenti comunali che estendano la restrizione ad aree esterne alla “zona A” del territorio.

<sup>23</sup> Per esempio, v. T.A.R. Lombardia, Brescia, II, 5 ottobre 2020, n. 683, ove si precisa che il potere di pianificazione urbanistica e quello correlato alla tutela paesaggistica del territorio, che competono ad autorità distinte, devono coordinarsi e trovare un ragionevole contemperamento. V. anche, in proposito, T.A.R. Campania, Napoli, IV, 11 dicembre 2017, n. 5822, nonché Cons. St., 14 novembre 2019, n. 7839. Non a caso, la Corte costituzionale ritiene che le leggi regionali contenenti la disciplina dei procedimenti edilizi debbano necessariamente essere interpretate in modo tale da assicurare la vigilanza delle competenti Soprintendenze, in vista della realizzazione da parte dei privati degli interventi edilizi suscettibili di incidere sul tessuto del centro storico degli agglomerati urbani, complessivamente considerato: v. C. cost., 26 giugno 2020, n. 130. La giurisprudenza amministrativa sottolinea in proposito, poi, che la scelta delle modalità di tutela del centro storico operate dall’ente locale in sede pianificatoria rientrano nel merito del potere discrezionale e sono dunque sottratte, salvi i casi di irragionevolezza, al sindacato del giudice: v. così, per esempio, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 12 marzo 2020, n. 477, nonché T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 giugno 2013, n. 1457, T.A.R. Toscana, Firenze, II, 22 aprile 2013, n. 670, T.A.R. Veneto, III, 18 giugno 2009 n. 183, T.A.R. Umbria, Perugia, I, 10 novembre 2008, n. 710, Cons. St., V, 6 luglio 2010 n. 4319, e Cons. St., V, 19 agosto 1995, n. 1188. Analogamente, con esplicito riferimento ai casi di manifesta violazione del principio di proporzionalità, v. Cons. St., V, 23 dicembre 2016, n. 5443, ove si è ritenuta legittima la scelta di vietare il transito degli autobus nel centro storico di un agglomerato, nel quadro di un più ampio progetto di pedonalizzazione, con la previsione di rilasciare specifiche concessioni onde non impedire del tutto lo svolgimento delle attività imprenditoriali nell’area; in relazione ai problemi connessi alla viabilità pubblica in centro storico, v. anche Cons. St., IV, 17 settembre 2013, n. 4635, e Idem, V, 3 febbraio 2009, n. 596. Il medesimo orientamento si è applicato alle ordinanze sindacali restrittive della circolazione di determinati veicoli nelle aree di pregio del centro storico cittadino: v. Cons. St., V, 13 novembre 2015, n. 5191, con nota di S. MANZELLI, *Centro storico vietato ai fuoristrada se lo dice il sindaco*, in *Dir. Giust.*, 2015, 41, 32; v. anche Cons. St., V, 23 maggio 2011, n. 3073, ove si è riconosciuto il potere comunale di consentire ai residenti in centro storico la circolazione nell’area con una sola autovettura, ma *contra* cfr. T.A.R. Lazio, Roma, II, 6 agosto 2007, n. 7703. Sostanzialmente simile, *mutatis mutandis*, è anche l’orientamento relativo alle scelte di natura regolatoria operate dagli enti locali con riferimento al possibile divieto di occupazione (temporanea o permanente) di suolo pubblico in centro storico da parte di alcune categorie di operatori: v. Cons. St., V, 13 settembre 2016, n. 3857. Cfr., comunque, T.A.R. Sicilia, Palermo, I, 15 dicembre 2010, n. 14299, ove si ritiene eccessivamente lesivo del diritto di circolazione il divieto di accedere al centro storico imposto ai titolari di garage e alle persone con disabilità. Sulla praticabilità delle politiche di pedonalizzazione dei centri storici da parte dei Comuni, v. anche T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 21 agosto 2015, n. 1101, e T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, 11 febbraio 2011, n. 211, ove si afferma che è fisiologico che sia destinata ad isola pedonale una



attentamente delimitato nella sua ampiezza, alla luce della peculiarità delle caratteristiche dell'ambito a cui si riferisce. Per esempio, è degno di nota che, nella percezione dei giudici amministrativi, sia ragionevole la previsione di specifiche finiture architettoniche degli edifici siti in centro storico, che devono risultare armoniosi con il contesto in cui si trovano<sup>24</sup>. Si precisa, inoltre, che è essenziale il coinvolgimento in sede procedimentale della Soprintendenza, senza il parere favorevole della quale è preclusa qualsiasi trasformazione dei beni<sup>25</sup>. Del resto, la mera ubicazione in centro storico dell'immobile non è suscettibile di modificare essenzialmente la qualificazione o il regime giuridico del titolo edilizio richiesto per l'intervento effettuato<sup>26</sup>. Inoltre, la collocazione geografica in area di pregio non esonera l'amministrazione dal rispetto dell'onere motivazionale, che comunque grava in suo capo, allorché intenda limitare l'esercizio dello *jus aedificandi* dei privati<sup>27</sup>.

Peraltro, in alcune sentenze sembra emergere non solo il pacifico riconoscimento di un potere, ma addirittura il tentativo di attribuire agli enti locali il compito di contribuire in parte, nell'esercizio delle loro funzioni in campo urbanistico, alla configurazione delle caratteristiche sostanziali, che rappresentano i requisiti irrinunciabili in vista della definizione della nozione di "centro storico". Per così dire "in negativo", infatti, si stabilisce che, qualora l'amministrazione locale ritenga di non disporre l'esistenza di un centro storico entro i confini del

---

parte del centro storico che si presta particolarmente al passeggio e che costituisce una delle zone più interessanti della città dal punto di vista estetico ed architettonico. Sulla legittimità della scelta operata dal Comune, al fine di evitare il congestionamento del centro storico, di istituire aree di parcheggio a pagamento, pur in mancanza di posteggi disponibili a titolo gratuito, v., per esempio, Cons. St., V, 6 maggio, 2015, n. 2255; cfr., però, in senso parzialmente difforme, T.A.R. Campania, Napoli, I, 10 ottobre 2014, n. 5296.

<sup>24</sup> In questi termini v., per esempio, Cons. St., VI, 20 novembre 2013, n. 5498, in cui si riconosce la legittimità del piano di recupero del centro storico di Bolzano, anche nella parte in cui prescrive che siano rispettati determinati parametri ornamentali delle coperture degli edifici, al fine di tutelare il "paesaggio dei tetti".

<sup>25</sup> V. così, per esempio, T.A.R. Umbria, Perugia, I, 21 aprile 2015, n. 190, con nota di V. SANTARSIERE, *Demolizione di manufatti semi rovinati e ricostruzione in zona di interesse pubblico, paesaggistico, archeologico. Parere del soprintendente*, in *Riv. giur. edil.*, 2015, 785 ss.

<sup>26</sup> Per esempio, v. in questi termini C. cost., 13 gennaio 2021, n. 2, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità relativa alla disposizione della l.r. Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (per altri aspetti censurata), che richiedeva non la s.c.i.a. ordinaria ma la cosiddetta "super s.c.i.a." per gli interventi di recupero di parti degli edifici collocati in centro storico.

<sup>27</sup> Sul punto, è interessante, in particolare, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 2 luglio 2014, n. 1718, ove si è stabilito che il diniego di autorizzazione di lavori di ampliamento di un edificio sito in centro storico non potesse legittimamente essere motivato con esclusivo riferimento alle rilevanti dimensioni volumetriche dell'intervento e al conseguente significativo impatto sulla fisionomia del centro storico, senza indicare quale disposizione risultasse violata nel caso di specie. Analogamente, v. T.A.R. Lazio, Roma, II, 13 marzo 2013, n. 2642; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 7 giugno 2011, n. 1405, T.A.R. Campania, Napoli, III, 19 novembre 2007, n. 14087.

Comune di riferimento, deve evidenziare le ragioni di tale scelta<sup>28</sup>. “In positivo”, poi, in qualche occasione la giurisprudenza ha anche avuto modo di sottolineare che intrinsecamente l’individuazione, nell’ambito del territorio comunale, del centro storico ha la funzione precipua di indicare la porzione dell’agglomerato che risulta oggettivamente portatrice di valori identitari di natura storico-artistica e/o ambientale<sup>29</sup>. Ne deriva che, in carenza di questi presupposti, la delimitazione formale della “zona omogenea A” deve ritenersi illegittima<sup>30</sup>.

### 3. *Ubicazione in centro storico e pregio culturale dei singoli immobili, fra automatismi e complessità valutativa*

In passato (e fino ad epoca piuttosto recente), nella giurisprudenza amministrativa si ravvisava qualche indicazione nel senso della massima valorizzazione delle distinte competenze delle autorità coinvolte nella gestione del territorio. Se ne desumeva che la valenza culturale di un immobile, collocato in zona definita nella pianificazione territoriale come di pregio storico-artistico o archeologico, non potesse essere data per scontata, poiché l’estensore degli strumenti urbanistici non è portatore delle conoscenze richieste per certificare il rilievo culturale dei singoli beni. Si riteneva, pertanto, che questo requisito dovesse necessariamente essere verificato mediante la produzione di provvedimenti a tal fine direttamente mirati<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> In questi termini v., per esempio, T.A.R. Veneto, 19 dicembre 1984, n. 854.

<sup>29</sup> È necessario evidenziare, però, che l’obiettivo della delimitazione del centro storico, che si fa coincidere con la “zona A” individuata nella pianificazione urbanistica regionale, è talora direttamente correlato non con la necessità di salvaguardare il patrimonio storico-artistico della Nazione, bensì con la finalità di agevolare l’applicazione, nel territorio di riferimento, di specifiche disposizioni di matrice statale (estranee sia al campo della salvaguardia del patrimonio culturale, sia al governo del territorio), che a quell’area puntualmente si rivolgono. Prevedibilmente, ciò emerge non tanto nelle sentenze del giudice amministrativo, quanto in quelle del giudice civile. V., per esempio, C. Cass. civ., sez. lav., 14 maggio 2015, n. 9892, ove, in vista dell’erogazione di contributi pubblici alle imprese operanti nel centro storico di Chioggia, si è precisato che questa locuzione va ricondotta alla “zona A” individuata nel p.r.g. Analogamente, v. C. Cass. civ., 21 agosto 2004, n. 16524, e C. Cass. civ., 13 febbraio 2007, n. 3092.

<sup>30</sup> V. così, v., per esempio, T.A.R. Sicilia, Catania, I, 30 gennaio 2007, n. 179. V. anche Cons. St., IV, 22 giugno 2000, n. 3557, ove – affermando che nei centri storici dei Comuni sprovvisti di piano regolatore sono vietate le ristrutturazioni edilizie “pesanti”, a meno che l’agglomerato sia attualmente privo di pregio storico-artistico – si è implicitamente riconosciuto che la porzione del tessuto urbano originariamente configurabile come centro storico possa in un momento successivo perdere la sua valenza identitaria.

<sup>31</sup> V. così, per esempio, T.A.R. Puglia, Bari, II, 23 maggio 2011, n. 754. In senso sostanzialmente compatibile, v. C. Cass. pen., III, 15 luglio 2011, n. 30551. Nella giurisprudenza amministrativa più risalente, poi, v., per esempio, T.A.R. Sicilia, Catania, 18 maggio 1995, n. 1342, ove si è esclusa la legittimità del diniego di autorizzazione alla realizzazione di parcheggi sotterranei in

Con il passare del tempo e l'intensificarsi della sensibilità per il valore della salvaguardia del patrimonio culturale come espressione dell'identità dei luoghi e delle popolazioni che li abitano<sup>32</sup>, la prospettiva argomentativa assunta dai giudici amministrativi – pur continuando a valorizzare l'apporto di tutte le autorità portatrici di distinte competenze – ha via via assunto connotati di più ampio respiro<sup>33</sup>.

In alcune sentenze relative al regime giuridico degli edifici di pregio (in particolare, di appartenenza pubblica)<sup>34</sup>, dunque, si è affermato che tale qualificazione deve essere riconosciuta *ex lege* quale conseguenza automatica e immediata dell'u-

---

ragione esclusivamente della localizzazione dell'area interessata nel centro storico, senza una puntuale valutazione della compatibilità dell'opera con le esigenze di salvaguardia del contesto ambientale ed architettonico. La questione della ripartizione delle competenze in ambito paesaggistico è stata affrontata a suo tempo da M. IMMORDINO, "Primarietà" ed "essenzialità" del valore paesaggistico e conseguente assetto delle competenze Stato – regioni, in *Riv. giur. urb.*, 1987, 23 ss. e in EADEM, *La tutela del paesaggio tra riparto di competenze e principio di collaborazione*, in *Foro it.*, 1986, I, 1790 ss.

<sup>32</sup> A questo proposito, è interessante ricordare come C. Cass. civ., III, 15 aprile 1998, n. 3807, a fronte di eventi calamitosi di tale gravità da comportare la sostanziale distruzione di interi centri storici, abbia riconosciuto, ai fini del risarcimento del danno occorso, la lesione di un diritto costituzionale dell'ente comunale all'identità storica, culturale, politica ed economica, protetta nell'art. 114 Cost. V. sul punto la nota di I. CACCIAVILLANI, *Diritti sociali e risarcimento della relativa lesione*, in *Giust. civ.*, 1999, I, 231 ss.; cfr. anche le note di M.P. SUPPA, *Disastro del Vajont: inapplicabilità della "compensatio lucri cum damno" e via libera alla risarcibilità dei danni morali dell'ente esponenziale*, in *Giur. it.*, 1999, 2270 ss., e di G.F. BASINI, *La Cassazione ribadisce la configurabilità di danni non patrimoniali anche in capo alle persone giuridiche*, in *Resp. civ. previdenza*; v. infine, per completezza sul punto, B. ZANARDI, *Terremoto e centri storici*, in *Aedon*, 2013, 2, 4.

<sup>33</sup> In tale prospettiva, è a suo modo paradigmatica la sentenza con cui il giudice amministrativo ha asserito che, data la sua globale intrinseca vulnerabilità, la salvaguardia del centro storico richiede una specifica e attenta valutazione da parte del Comune anche sul fronte del contrasto all'inquinamento acustico: v. Cons. St., VI, 5 giugno 2015, n. 2784.

<sup>34</sup> Un orientamento analogo a quello seguito dai giudici amministrativi contraddistingue anche la Corte costituzionale. La Consulta, infatti, da tempo avalla – se pur spesso implicitamente, concentrandosi su diversi profili della normativa sottoposta al vaglio di legittimità – le disposizioni che prevedono un regime particolare per gli immobili di pregio storico-artistico allorché essi siano collocati in centro storico. Per esempio, v. Corte cost., 15 febbraio 1980, n. 13 (su cui cfr. quanto meno G. ALPA, *Proprietà edilizia e misura di indennità di espropriazione. In margine alle pronunce nn. 5 e 13 del 1980 della Corte cost.*, in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1980, 287 ss., nonché A. BALDASSARRE, *Espansione e autolimitazione dei poteri della Corte costituzionale*, in *Dem. dir.*, 1980, 338 ss., P. BONACCORSI, *La indennità di esproprio e i "vincoli urbanistici" nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. agr. it.*, 1980, I, 327 ss., G. GARRA, *La cosiddetta sanatoria edilizia nella recente legislazione siciliana*, in *F. amm.*, 1980, I, II, 1571 ss., S. MANGIAMELLI, *Irretroattività e legge regionale: una soluzione non convincente*, in *Giur. cost.*, 1980, 107 ss., e F. TERESI, *La legislazione urbanistica siciliana al vaglio dei giudici costituzionali*, in *Le Regioni*, 1980, 687 ss.), ove si è rigetta la questione di legittimità con riferimento all'art. 53, l.r. Sicilia approvata il 15 dicembre 1978, che prevedeva l'esproprio immediato, non preceduto dall'invio al proprietario della diffida a procedere con il restauro, degli edifici di pregio culturale già degradati siti in centro storico.

bicazione dell'immobile (in aree vincolate, oppure) nei centri storici urbani<sup>35</sup>, con l'unica eccezione della condizione di degrado del bene<sup>36</sup>. Di conseguenza, la Soprintendenza è tenuta ad esprimere il parere di sua competenza per l'autorizzazione degli interventi edilizi di significativa rilevanza sugli immobili siti in centro storico, ancorché essi non siano individualmente sottoposti a vincolo di interesse culturale<sup>37</sup>.

Il medesimo approccio è applicato in vista dell'estensione della disciplina del vincolo indiretto<sup>38</sup>. Emerge, in proposito, la nozione – talora utilizzata nella

---

<sup>35</sup> Con riferimento alla dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, in questi termini v., per esempio: Cons. Stato, VI, 7 febbraio 2014, n. 590; Idem, VI, 10 settembre 2008, n. 4325; Idem, VI, 23 luglio 2008, n. 3648; Idem VI, 6 maggio 2008, n. 2012; Idem, VI, 7 agosto 2008 n. 3899; Idem, VI, 9 maggio 2006, n. 2560; Idem, VI, 26 ottobre 2005, n. 5960; Idem, VI, 4 giugno 2004, n. 2595; Idem, VI, 27 aprile 2004, n. 1964; Idem, VI, 27 aprile 2004 n. 1945; Idem, VI, 27 aprile 2004 n. 1966; Idem, VI, 7 ottobre 2003, n. 4420; Idem, III, 8 giugno 2004, n. 7463; Idem, III, 6 aprile 2004, n. 3049; T.A.R. Lazio, Roma, II, 11 settembre 2009, n. 8608, e Idem, Roma, II, 6 febbraio 2009, n. 1267.

<sup>36</sup> V. Cons. Stato, VI, 6 maggio 2008, n. 2012, ove emerge, per quanto concerne la condizione di degrado dell'immobile sito in centro storico, suscettibile di sottrarlo al vincolo *ex lege*, la tendenza a riconoscerla con parsimonia, adottando un orientamento interpretativo relativistico e restrittivo. V. anche Cons. St., VI, 9 febbraio 2011, n. 884. È assai illuminante, poi, T.A.R. Lazio, Roma, II, 1 febbraio 2010, n. 1257, ove si precisa – in primo luogo – che non basta per individuare lo stato di degrado la circostanza che un edificio necessiti di lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria e – in secondo luogo – che le condizioni dell'immobile vanno valutate tenendo conto delle sue peculiarità in termini di vetustà, intrinsecamente connesse proprio alla collocazione in centro storico quale area del tessuto cittadino intrinsecamente pregiata. Precisa ulteriormente Cons. St., III, 6 dicembre 2019, n. 8348, che, se così non fosse, ne deriverebbe la possibilità di mettere in dubbio il pregio culturale di molti degli immobili siti nei centri storici degli agglomerati, che, data proprio la vetustà che li contraddistingue, necessitano di interventi strutturali per la loro conservazione; cfr. sul punto Cons. St., VI, 10 settembre 2008, n. 4320. Infine, v.: T.A.R. Lazio, Roma, II, 27 ottobre 2017, n. 10781; Cons. St., VI, 7 febbraio 2014, n. 590; Idem, VI, 4 marzo 2013, n. 1261; Idem, VI, 31 luglio 2009, n. 4840; Idem, VI, 30 settembre 2008, n. 4694; Idem, VI, 29 maggio 2008, n. 2553. Per una fattispecie in cui la documentata situazione di degrado dell'immobile è stata ritenuta tale da impedire il riconoscimento di pregio storico-artistico, nonostante il bene fosse ubicato in centro storico, v. Cons. St., IV, 15 settembre 2010, n. 6869.

<sup>37</sup> In questi termini v., per esempio, T.A.R. Campania, Napoli, VII, 18 maggio 2020, n. 1825. Compatibilmente, v. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 23 maggio 2017, n. 233. Sulla necessità della previa autorizzazione per gli interventi edilizi in centro storico, in relazione all'accertamento di eventuali abusi *ex art. 33, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380*, v. anche nella giurisprudenza recente, per esempio: T.A.R. Lazio, Roma, II, 7 aprile 2021, n. 4118; T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 7 febbraio 2019, n. 259; T.A.R. Toscana, Firenze, III, 17 novembre 2018, n. 1553; T.A.R. Campania, Napoli, IV, 28 marzo 2018, n. 1981, e Idem, Napoli, IV, 2 febbraio 2017, n. 687; Cons. St., II, 3 dicembre 2019, n. 8268; Idem, II, 5 agosto 2019, n. 5518. V. anche T.A.R. Lazio, Roma, II *bis*, 11 aprile 2017, n. 4451, Idem, II *bis*, 11 aprile 2017, n. 4448, Idem, II *bis*, 26 giugno 2018, n. 7151, Idem, II *bis*, 8 maggio 2018, n. 5071, Idem, II *bis*, 21 febbraio 2018, n. 2009.

<sup>38</sup> In questi termini, per esempio, T.A.R. Lazio, Roma, II, 22 settembre 2020, n. 9688, ove si è ritenuto legittimo il divieto opposto dalla Soprintendenza all'installazione di una canna fumaria

giurisprudenza amministrativa recente<sup>39</sup> – di *skyline* urbano, che va ad integrare la concezione strettamente materiale del centro storico.

Non solo: la collocazione dell'immobile in centro storico – cioè in un contesto di particolare pregio – a volte è stata ritenuta sufficiente a fondare l'applicazione del regime speciale previsto per i “negozi storici”, pur in assenza di alcuni dei requisiti formali richiesti all'uopo dalla normativa vigente<sup>40</sup>. Ciò si giustifica alla luce della *ratio* complessiva delle disposizioni poste a salvaguardia della valenza identitaria del centro storico, come rimedio (almeno, in via tendenziale) al rischio di impoverimento culturale nel contesto sociale di riferimento.

Va chiarito, tuttavia, che la giurisprudenza tende ad abbandonare l'orientamento estensivo e flessibile a cui si è fatto cenno, per mantenere un atteggiamento di maggiore rigore, allorché la tutela del centro storico come testimonianza avente valore di civiltà richiede l'armonizzazione con altri interessi pubblici di fondamentale rilievo. In questi casi, l'esigenza di assicurare la convivenza fra valori primari di pari rango conduce, dunque, ad escludere l'operatività di qualsiasi automatismo, derivante dalla sola ubicazione dell'immobile in centro storico, e impone la ponderazione di tutte le variabili potenzialmente rilevanti. Ciò si verifica, per esempio, allorché sia prevista nel caso di specie l'adesione alla disciplina antisismica. Si è ritenuto, infatti, che, benché questa possa subire delle eccezioni in ragione del mantenimento della fisionomia originaria del tessuto urbano più antico degli agglomerati, l'applicabilità della deroga non può essere automaticamente desunta in via interpretativa per la sola collocazione geografica del bene interessato, ma deve essere oggetto di specifica valutazione da parte dell'amministrazione, che tenga conto delle caratteristiche della singola fattispecie<sup>41</sup>.

---

su un edificio non gravato da vincoli di interesse culturale ma situato nel centro storico di Roma, poiché il manufatto, data la sua altezza, era suscettibile di impattare negativamente sulla visuale panoramica della città storica, patrimonio dell'U.N.E.S.C.O.

<sup>39</sup> In particolare, v. sul punto, per esempio, T.A.R. Toscana, III, 30 gennaio 2018, n. 154, ove si asserisce che lo *skyline* urbano corrisponde al «profilo che una sequenza di edifici disegna sullo sfondo del cielo»; pertanto, esso è protetto come bellezza panoramica *ex art.* 136, c. 1, lett. *d*), d. lgs. n. 42/2004. Analogamente v., per esempio, Cons. St. VI, 11 luglio 2016, n. 3037.

<sup>40</sup> Per esempio, secondo T.A.R. Lazio, Roma, II, 10 marzo 2017, n. 3386, ai fini del riconoscimento dello *status* di “negozio storico”, in assenza del prescritto requisito della durata almeno centennale dell'attività svolta, può essere sufficiente che l'amministrazione riscontri comunque una significativa risalenza e il radicamento nel contesto.

<sup>41</sup> Per esempio, v., in questi termini, Cons. St., IV, 12 giugno 2009, n. 3706. In senso parzialmente incompatibile, cfr., però, Cons. St., IV, 19 giugno 2006, n. 3614, ove si è stabilito che, in linea di principio, la distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate antistanti (prevista dall'art. 9, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444) non è applicabile agli interventi che ricadono nella “zona A” degli agglomerati urbani. Analogamente, v. C. Cass. civ., II, 3 febbraio 1999, n. 879.

#### 4. *Segue. I rischi dell'eccessiva differenziazione del centro storico rispetto alle altre parti del tessuto urbano*

La concezione per cui il valore culturale può derivare – anche a prescindere dall'apposizione di un vincolo “individuale” – dalla mera collocazione del bene entro i confini del centro storico è in parte presente in alcune sentenze amministrative recenti, ove si ravvisa il tentativo di operare una mediazione fra le diverse tensioni che contraddistinguono lo sviluppo delle aree urbane di pregio.

Con particolare riferimento ai centri storici rientranti nelle liste stilate dall'U.N.E.S.C.O., in primo luogo, si è affermato che, in base al principio di ragionevolezza, la disciplina urbanistica ben può impedire gli interventi di trasformazione, tali da incidere negativamente sul pregio complessivo dell'agglomerato, anche in aree non direttamente sottoposte a vincolo culturale (o paesaggistico). Al contempo, però, si chiarisce che proprio il parametro della ragionevolezza vieta di conformare in maniera troppo rigida l'ampiezza del potere discrezionale, esercitabile dall'ente locale in sede di pianificazione territoriale. Pertanto, precludere radicalmente in quelle zone lo svolgimento di qualsiasi intervento non strettamente conservativo (cioè non pacificamente riconducibile ai concetti di manutenzione o risanamento) determinerebbe l'eccessiva cristallizzazione della fisionomia della città e produrrebbe quell'effetto di “museificazione” dei centri storici<sup>42</sup> che viene indicato come una possibile deriva su cui vigilare attentamente.

Inoltre, la giurisprudenza condivide con la dottrina l'intento di evitare la carenza di adeguamento infrastrutturale dei centri storici, che, a fronte di una

---

<sup>42</sup> Per esempio, in giurisprudenza, esattamente nei termini richiamati nel testo, v. T.A.R. Toscana, Firenze, I, 12 dicembre 2019, n. 1694, ove si parla espressamente del rischio di “monumentalizzazione” di ogni dettaglio del patrimonio edilizio sito in centro storico. Per l'esclusione di qualsiasi automatismo fra il riconoscimento del centro storico come patrimonio culturale mondiale e l'apposizione di vincolo paesaggistico, v., per esempio, T.A.R. Campania, Napoli, IV, 25 ottobre 2016, n. 4920, e Idem, Napoli, IV, 30 gennaio 2017, n. 917, con nota di M. TIMO, *Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016, e TAR Campania, Sez. IV, sentenze nn. 4920/2016 e 617/2017)*, nonché Idem, Napoli, IV, 25 ottobre 2016, n. 4920, e Idem, Napoli, IV, 30 gennaio 2017, n. 917. Cfr., tuttavia, T.A.R. Lazio, Roma, II, 29 ottobre 2015, n. 12247, in cui si è specificamente considerata la decisione di costituire nuove zone a traffico limitato nel centro storico di Roma e si è affermato che la valutazione del rischio di “museificazione” del centro storico – suscettibile di intensificarsi a fronte di una gestione degli spazi essenzialmente protezionistica “in negativo” – rientra nell'ambito delle scelte di merito riservate all'amministrazione. Va detto, peraltro, che in epoca più risalente i giudici amministrativi non hanno dimostrato analoga sensibilità. In qualche occasione, infatti, si è sottolineato che la valenza storico-artistica del centro storico risulta talmente caratterizzante la sua natura da renderla incompatibile con la qualificazione in termini di zona residenziale; pertanto, nelle “zone A” del territorio comunale la destinazione ad edilizia residenziale, pur non risultando radicalmente incompatibile, «assume i caratteri della sussidiarietà, dell'eventualità e della complementarietà»: v. così, per esempio, T.A.R. Molise, 10 maggio 1999, n. 385.

gestione poco oculata e improntata al mero mantenimento della loro fisionomia originaria, potrebbe condurre all'aggravamento della condizione di degrado complessivo, a cui le aree più antiche degli agglomerati sono intrinsecamente esposte. Pertanto, si ritiene che il divieto di collocare impianti di ammodernamento in centro storico sia legittimamente riconducibile all'esercizio del potere pianificatorio o regolamentare degli enti locali, purché ciò non comporti l'esclusione totale dall'utilizzo della dotazione delle attrezzature funzionanti nelle altre zone del tessuto urbano<sup>43</sup>.

Sul fronte diametralmente opposto, la giurisprudenza amministrativa manifesta occasionalmente anche una certa sensibilità per i rischi di desertificazione<sup>44</sup> e "terziarizzazione" del centro storico, che si concretizzerebbero qualora le esigenze di incentivazione della collocazione nell'area di strutture a vocazione turistico-ricettiva o latamente imprenditoriale comportassero un'irragionevole e sproporzionata compressione delle istanze conservative, correlate al mantenimento – quanto meno, nei tratti essenziali – della fisionomia originaria delle città d'arte<sup>45</sup>. D'altra parte, emerge talora in giurisprudenza come quest'ultimo

---

<sup>43</sup> In questi termini, con riferimento all'installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare, v., per esempio, T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, 31 agosto 2020, n. 145, ove si precisa che, nonostante il regolamento comunale ben possa prevedere delle limitazioni di portata generale all'installazione degli impianti in centro storico, è necessario predisporre delle soluzioni alternative, tali da garantire la copertura del servizio sull'intero territorio. In senso sostanzialmente analogo, v. T.A.R. Sardegna, Cagliari, II, 7 luglio 2014, n. 564. Cfr., però, T.A.R. Sardegna, Cagliari, II, 18 marzo 2011, n. 232, e Idem, Cagliari, II, 18 marzo 2011, n. 231, ove si afferma, invece, che un piano paesaggistico non può vietare l'installazione di impianti di telefonia nell'intero centro storico, dovendo la restrizione essere ben delimitata alla salvaguardia di specifici beni dotati di valenza identitaria nel territorio di riferimento. Secondo T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 7 dicembre 2009, n. 2861, e T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 24 giugno 2009, n. 678, poi, l'installazione di stazioni base per la telefonia cellulare è equiparabile alle opere di urbanizzazione primaria (*ex art. 86, c. 3, d. lgs. 1° agosto 2003, n. 259*) e dunque la loro collocazione all'interno del centro storico cittadino non è di per sé sufficiente a determinarne l'irrealizzabilità. È interessante, poi, T.A.R. Lazio, Latina, I, 18 marzo 2010, n. 322, in cui si valorizza molto la rilevanza, a fronte di un'istanza per l'installazione di impianti radio base per telefonia cellulare in centro storico, del "preavviso di rigetto" di cui all'art. 10 *bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, ritenendo che un diniego giustificato soltanto con il contrasto con il piano particolareggiato vigente e con l'impatto antiestetico dell'opera nell'area non sia percorribile, poiché è necessario cercare con i privati interessati soluzioni meno invasive per la realizzazione del manufatto.

<sup>44</sup> Nella giurisprudenza amministrativa, l'attenzione per il contrasto alla desertificazione dei centri storici emerge sporadicamente. Per esempio, v. T.A.R. Sardegna, 24 agosto 1993, n. 1056, ove peraltro si è ritenuto che, in sede di pianificazione urbanistica, il Comune di Cagliari potesse vietare la trasformazione della destinazione d'uso abitativo degli immobili non in tutto il centro storico, ma solo degli edifici collocati nel nucleo più antico della città, in cui il pericolo di spopolamento (e, conseguentemente, di degrado) è oggettivo.

<sup>45</sup> In questi termini v., per esempio, Cons. St., II, 20 ottobre 2020, n. 6330. Valorizza l'intento del legislatore di evitare la "terziarizzazione" del centro storico anche T.A.R. Lazio, Roma, II, 6 agosto 2018, n. 8827, che in tale prospettiva ha riconosciuto la piena legittimità costituzionale

obiettivo ricomprenda anche l'intento di garantire la permanenza di attività tradizionali altrimenti a rischio di estinzione<sup>46</sup>, il che conferma l'attenzione per la valenza globalmente identitaria del centro storico. Tuttavia, la reale sussistenza di un oggettivo nesso funzionale fra la misura adottata e l'intento di evitare l'abbandono da parte dei residenti viene verificato alla luce delle variabili del caso concreto<sup>47</sup>.

Infine, la giurisprudenza amministrativa di regola riconosce la legittimità della disciplina comunale che impone talune restrizioni alla somministrazione in centro storico di cibi e bevande o, più in generale, all'esercizio di attività commerciale. Costantemente, infatti, nelle pronunce si afferma che tali limitazioni esprimono un fondamentale valore di salvaguardia delle aree di maggiore pregio monumentale, nei confronti delle quali la tutela predisposta dall'ordinamento deve essere piena, anche in vista del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico e utilità sociale<sup>48</sup>.

---

dell'art. 8, l. 15 dicembre 1990, n. 396 sull'espropriazione di alcune aree del Comune di Roma. Infine, in prospettiva in parte diversa, è interessante T.A.R. Veneto, Venezia, II, 7 marzo 2018, n. 264, ove si riconosce la legittimità dell'annullamento in autotutela della modificazione della destinazione d'uso di un immobile sito in centro storico di Venezia, benché il provvedimento fosse privo di motivazione stringente, sia perché l'atto del privato risultava non veritiero (e dunque era esclusa la formazione di un legittimo affidamento in capo all'istante), sia perché l'interesse pubblico alla salvaguardia dell'assetto territoriale dell'area, perseguito nella fattispecie dal Comune, è di assoluta prevalenza in considerazione della pressione turistica e del conseguente abusivismo riscontrabili nella zona.

<sup>46</sup> V. così espressamente, per esempio, Cons. St., V, 20 dicembre 2012, n. 6595. V. anche T.A.R. Veneto, Venezia, III, 8 novembre 2001, n. 3468. In dottrina, v., in proposito, per esempio, P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, 190 ss.

<sup>47</sup> In proposito, è interessante, per esempio, T.A.R. Sardegna, Cagliari, II, 9 marzo 2007, n. 435, in cui si è ritenuta illegittima la variante al piano regolatore generale di un Comune, che subordinava la modifica della destinazione d'uso dei soli immobili rientranti in centro storico alla predisposizione di un piano particolareggiato o di recupero dell'area. In mancanza di specifiche indicazioni da parte dell'amministrazione, infatti, si è ritenuto che non si potesse ravvisare una relazione sufficientemente forte fra questa misura – considerata dal giudice assai invasiva – e l'intento, dichiarato nella delibera, di incrementare il tessuto abitativo del centro storico.

<sup>48</sup> V. per esempio: T.A.R. Lazio, Roma, II, 29 maggio 2017, n. 6361; Idem, Roma, II *ter*, 3 febbraio 2015, n. 1953; Idem, Roma, II *ter*, 7 ottobre 2015, n. 11504; Idem, Roma, II *ter*, 18 dicembre 2015, n. 14271; Idem, Roma, II, 9 luglio 2013 n. 6721, Cons. St., V, 10 maggio 2010, n. 2758, e Idem, V, 22 ottobre 2015, n. 4856. Sulla possibilità di limitare lo svolgimento di attività commerciale, a tutela dell'interesse pubblico alla salvaguardia del centro storico, v., poi, per esempio: T.A.R. Lazio, Roma, II, 21 dicembre 2016, n. 12716; Idem, Roma, II, 6 maggio 2016, n. 5293; Idem, Roma, II *ter*, n. 6731; Cons. St., V, 13 marzo 2014, n. 1202; Idem, V, 10 maggio 2010, n. 2758; T.A.R. Toscana, Firenze, II, 4 febbraio 2014, n. 222, e Idem, Firenze, II, 20 gennaio 2014, n. 94; T.A.R. Veneto, III, 18 giugno 2009, n. 1838. È particolarmente interessante, in proposito, Cons. St., V, 16 aprile 2014, n. 1861, ove si è ritenuta legittima l'ordinanza comunale che disponeva la cessazione dell'attività di sala giochi in un locale del centro storico, in quanto finalizzata alla



### 5. *La concezione “olistica” del centro storico*

Prendendo spunto dalla qualificazione nel d. lgs. n. 42/2004 del centro storico quale bene (non culturale, ma) paesaggistico<sup>49</sup>, la giurisprudenza amministrativa da tempo ha elaborato la nozione di “bene ambientale urbanistico”. Si afferma che i complessi di cose immobili sottoposti a tutela paesaggistica *ex lege* sono quelli «che compongono un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale, quali, ad esempio, antichi castelli, villaggi, borghi, agglomerati urbani e zone di interesse archeologico e persino interi centri storici»<sup>50</sup>. Si precisa, inoltre, che «la tutela dei “centri storici” (come anche dei minori “agglomerati storici”) prescinde dal carattere eccelso dei medesimi: più che il valore dei singoli manufatti architettonici, assume in essi rilievo la compattezza dell’insieme, e quindi: l’assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti “gerarchie” di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell’urbanistica degli “antichi” ivi compresa quella contadina»<sup>51</sup>.

---

valorizzazione di aree del tessuto urbano di particolare pregio. In proposito, si rammenti, tuttavia, che C. cost., 18 aprile 2014, n. 104 (con note di F. GUELLA, *L’inammissibilità costituzionale delle lesioni alla concorrenza da parte delle autonomie e l’ammissibilità dei limiti territoriali, conformativi e specifici, alla liberalizzazione del commercio*, in *Le Regioni*, 2014, 936 ss., e di F. URBANI, *Successione penale impropria e disciplina transitoria: la Corte costituzionale apre uno spiraglio alla teoria della “continuità dell’illecito”*, in *Cass. pen.*, 2015, 1832 ss.) ha dichiarato l’illegittimità della l.r. Valle d’Aosta 25 febbraio 2013, n. 5, nella parte in cui poneva un divieto assoluto di apertura di grandi centri di vendita nei centri storici degli agglomerati urbani. V. anche Cons. St., V, 3 settembre 2018, n. 5157, con nota di F.G. ALBISINNI, *L’identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 387 ss., e di P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici “vs.” concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 425 ss.

<sup>49</sup> Fra i primi studi organici in materia, v. M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991, nonché EADEM, *Individuazione del bene paesaggistico e valutazione comparativa di interessi*, in *Riv. giur. urb.*, 1988, 315 ss., ed EADEM, *Cultura e ambiente*, in *Annuario delle autonomie locali* (dir. da S. CASSESE), Roma, 1984 (e cfr. gli aggiornamenti alla medesima voce relativi agli anni 1985, 1986 e 1987). Inoltre, v. EADEM, *La tutela del paesaggio tra riparto di competenza e principio di collaborazione*, in *Foro it.*, 1986, I, 1790 ss.

<sup>50</sup> Esattamente in questi termini v., per esempio, Cons. Stato, VI, 21 giugno 2006, n. 3733. V. anche T.A.R. Campania, Napoli, III, 3 aprile 2013, n. 1727, ove si precisa che la tutela dei centri storici, in quanto entità complesse, risale già all’art. 1, l. 29 giugno 1939, n. 1497. Pur non proponendo una definizione compiuta di “centro storico”, riconoscono che la disciplina degli interventi edilizi ivi consentiti risponde globalmente all’esigenza di preservare non solo i singoli beni, ma anche la bellezza d’insieme dell’area T.R.G.A. Trentino – Alto Adige, Trento, 5 dicembre 2012, n. 356, Idem, Trento, 11 ottobre 2012, n. 300, e Idem, Trento, 11 settembre 2012, n. 264. Cfr., però, C. Cass. pen., III, 15 luglio 2011, n. 30551, ove (come già si è segnalato: v. *supra*, a nota 18) si è negato che il centro storico in quanto tale sia di per sé assoggettato a vincolo paesaggistico. V. anche, in proposito, C. Cass. pen., III, 17 febbraio 2010, n. 16476.

<sup>51</sup> V. così Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 22 marzo 2006, n. 107. Negli stessi termini, v. T.A.R.

Nella giurisprudenza recente, inoltre, cautamente ma progressivamente, si nota il tendenziale accoglimento di una nozione non formale ma sostanziale di “centro storico”, che in qualche caso sfocia nel tentativo di offrire una definizione compiuta. È significativa, in proposito, la sporadica giurisprudenza sul concetto di “città storica”, che viene delineato proprio in contrapposizione a una nozione di “centro storico” ritenuta troppo rigida e restrittiva. Con riferimento al Comune di Roma, per esempio, si è affermato che la città storica, lungi dal coincidere geograficamente con il centro storico, assume una portata funzionale che trascende le singole zone del tessuto urbano come delimitate nella pianificazione e giunge di fatto a ricomprendere l'intera città, ritenuta di per sé meritevole di protezione per la valenza identitaria di cui nel suo insieme è portatrice<sup>52</sup>.

Più in generale, appare progressivamente in espansione la tendenza al progressivo accoglimento di una concezione non meramente statica ed estetica di “centro storico”, ma dinamica e funzionale, comprensiva sia delle strutture immobiliari, sia degli spazi aperti. In questo senso sembra muoversi significativamente la giurisprudenza della Cassazione penale. In una serie di sentenze recenti, infatti, la Suprema Corte ha avuto modo di riconoscere l'applicabilità del reato di cui all'art. 169, d. lgs. n. 42/2004<sup>53</sup>, in caso di svolgimento senza la previa autorizzazione della competente Soprintendenza di lavori di qualunque genere su beni situati in vie, piazze, strade e altri spazi urbani rientranti in centro storico, ancorché non direttamente sottoposti a vincolo. Secondo la ricostruzione accolta, tali aree, ove di appartenenza pubblica, si configurano come beni culturali *ex lege*, in

---

Liguria, Genova, I, 18 ottobre 2006, n. 1233, ove si afferma, appunto, che il rilievo urbanistico ed edilizio dei centri storici prescinde dal pregio intrinseco dei singoli manufatti che lo compongono e si precisa, ulteriormente, che la sua delimitazione è svincolata da requisiti formali. Anche T.A.R. Sicilia, Catania, I, 30 dicembre 2004, n. 4087, ha affermato che un immobile non vincolato può essere incluso dal Comune, in sede di pianificazione urbanistica, nell'ambito del centro storico, poiché la delimitazione di questo (che non necessariamente contiene solo edifici vincolati) mira, in generale, alla conservazione del patrimonio architettonico esistente nel suo complesso. V. poi, in proposito, T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, 7 ottobre 2002, n. 349, T.A.R. Piemonte, Torino, I, 9 aprile 1998, n. 229, e Cons. St., IV, 25 novembre 2003, n. 7771.

<sup>52</sup> In questi termini v., per esempio, Cons. Stato, V, 13 luglio 2017, n. 3460, che riprende sostanzialmente il contenuto dell'art. 24 delle norme tecniche di attuazione allegate al p.r.g. di Roma, approvate dal Consiglio comunale con delibera n. 18 del 12 febbraio 2008 (reperibili on line al link [http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo\\_urban/prg\\_vigente/prg\\_nta.pdf](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_vigente/prg_nta.pdf)). Non è dissimile, peraltro, l'orientamento seguito dalla giurisprudenza amministrativa che afferma come la tutela dei centri storici debba tenere conto di tutte le sue componenti, ivi compresi la fisionomia naturalistica del luogo e il patrimonio antropico sedimentatosi nel tempo: v. così, molto chiaramente, T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 24 aprile 2009, n. 875.

<sup>53</sup> Per l'analisi puntuale dell'art. 169, d. lgs. n. 42/2004, v. per tutti il commento di G. MARI, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, *cit.*, 1469 ss., e cfr. l'ampio apparato di riferimenti bibliografici ivi indicato.

base al combinato disposto dei cc. 1 e 4, lett. g), dell'art. 10, d. lgs. n. 42/2004<sup>54</sup>. È sufficiente, infatti, che le caratteristiche normalmente richieste per sottoporre il bene a tutela si ravvisino nella frazione immobiliare di pertinenza dell'ente di riferimento<sup>55</sup>. *Mutatis mutandis*, dunque, può riscontrarsi piena consonanza con l'orientamento seguito dai giudici amministrativi, allorché riconoscono la natura di bene culturale *ope legis* degli spazi urbani rientranti nei centri storici delle città<sup>56</sup>.

La complessità che contraddistingue il centro storico come ambito materiale, e nel contempo culturale e identitario, evidenzia, oggi più che mai, l'esigenza di perfezionare meccanismi di tutela polivalenti, che consentano l'armonizzazione delle molteplici e varieguate istanze emergenti. Su questo fronte, appare particolarmente interessante la possibilità – che si prospetta in particolare nel Comune di Roma – di utilizzare lo strumento del Piano di massima occupabilità delle vie e delle piazze del centro storico<sup>57</sup>. Secondo la giurisprudenza amministrativa, esso rappresenta lo strumento ideale per assicurare modalità omogenee di fruizione degli spazi pubblici di maggior pregio storico-artistico, armonizzando l'interesse degli operatori commerciali con quelli alla regolazione del traffico urbano, alla tutela della residenzialità e alla protezione della salute della cittadinanza<sup>58</sup>.

Infine, è doveroso segnalare come la peculiare estensione e varietà degli interessi, che gravitano sull'attività amministrativa di salvaguardia dei centri storici, produca rilevanti conseguenze sul piano della legittimazione soggettiva ad attivare i circuiti di protezione di stampo giurisdizionale. Da questo punto

---

<sup>54</sup> Per l'analisi puntuale dell'art. 10, d. lgs. n. 42/2004, v. per tutti il commento di G. MORBIDELLI, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, cit., 134 ss., e cfr. l'ampio apparato di riferimenti bibliografici ivi indicato.

<sup>55</sup> V., precisamente: C. Cass. pen., III, 10 dicembre 2020, n. 3583, ed Eadem, III, 21 ottobre 2020, n. 31760. V. anche, precedentemente, C. Cass. pen., III, 12 giugno 2007, n. 32198, ed Eadem, V, 26 aprile 2005, n. 23668.

<sup>56</sup> Per esempio, v. così T.A.R. Veneto, Venezia, III, 16 ottobre 2018, n. 959, e Idem, III, 8 ottobre 2018, n. 927, ove si precisa ulteriormente che l'efficacia di tale qualificazione automatica perdura finché non intervenga un accertamento negativo di insussistenza dell'interesse culturale, ex art. 12, d. lgs. n. 42/2004. V. anche, per esempio: T.A.R. Puglia, Lecce, II, 26 settembre 2016, n. 1497, e Idem, Bari, II, 1° marzo 2013, n. 307; Cons. St., VI, 1° dicembre 2014, n. 5934; Idem, VI, 24 gennaio 2011, n. 482; Idem, VI, 30 luglio 2013, n. 4010; Idem, VI, 11 settembre 2013, n. 4497; Idem, VI, 30 luglio 2013 n. 4010; Idem, VI, 11 settembre 2013, n. 4497; Idem, VI, 24 gennaio 2011 n. 482.

<sup>57</sup> A proposito del Piano di massima occupabilità delle vie e delle piazze del centro storico, v., in prospettiva anche operativa, il contributo di P. GELSOMINI, *Manuale per il cittadino. Le regole per il commercio nel Centro Storico e nella Città Storica*, in particolare Cap. III, consultabile on line al link <https://www.cartainregola.it/index.php/dossier/le-regole-per-il-commercio-nel-centro-storico-e-nella-citta-storica-un-manuale-per-il-cittadino/regole-per-il-centro-storico-e-la-citta-storica-capitolo-3-occupazioni-del-suolo-pubblico-osp-e-piani-di-massima-occupabilita-pmo/>.

<sup>58</sup> In questi termini v., per esempio: T.A.R. Lazio, Roma, II, 12 marzo 2015, n. 4115, Idem, Roma, II, 14 gennaio 2015, n. 508; Idem, Roma, II, 13 gennaio 2014, n. 345; Idem, Roma, II, 22 maggio 2013, n. 5146.

di vista, nella giurisprudenza amministrativa è emerso un orientamento (talora condiviso dalla Suprema Corte)<sup>59</sup>, che valorizza il ruolo dell'associazionismo radicato sul territorio, a protezione della qualità della vita dei residenti nei centri storici degli agglomerati. In alcune decisioni, infatti, si è affermato che, benché le associazioni ambientaliste focalizzino in primo luogo la propria attività sul mantenimento del contesto naturale, esse sono legittimate ad agire in giudizio anche a tutela dell'interesse ambientale "in senso lato". Questo si può concretizzare nell'intento di contribuire alla conservazione e alla valorizzazione proprio dei centri storici, in quanto ambiti geografici contraddistinti da caratteri del tutto peculiari, suscettibili di realizzare valori culturali condivisi<sup>60</sup>. In tal senso, assume particolare importanza l'orientamento, talora accolto dai giudici amministrativi, in base al quale pare doversi ammettere la possibilità di riconoscere un diritto della collettività a fruire del centro storico<sup>61</sup>.

#### 6. *Qualche breve considerazione di sintesi*

Poiché la nozione di "centro storico" appare ad oggi priva di portata semantica univoca a livello normativo<sup>62</sup>, assume fondamentale rilievo l'apporto defini-

<sup>59</sup> V., per esempio, Corte Cass. pen., III, 22 ottobre 2010, n. 3872, ed Eadem, III, 11 marzo 2009, n. 19883.

<sup>60</sup> V. così, per esempio: T.A.R. Campania, Napoli, VII, 3 maggio 2018, n. 2965, e Idem, Napoli, VIII, 12 gennaio 2015, n. 109. Analogamente, v.: T.A.R. Lombardia, Milano, II, 22 ottobre 2013, n. 2336; Idem, Brescia, I, 18 marzo 2013, n. 259; T.A.R. Toscana, Firenze, III, 20 ottobre 2006, n. 4568; Cons. St., V, 5 novembre 1999, n. 1841; Idem, IV, 9 ottobre 2002, n. 5365; Idem, IV, 14 aprile 2011, n. 2329; Idem, V, 22 dicembre 2014, n. 6195, Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 27 settembre 2012, n. 811. Inoltre, v.: Cons. St., IV, 14 aprile 2011, n. 2329; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, I, 3 giugno 2008, n. 304; T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 15 luglio 2013 n. 668; Idem, Milano, IV, 15 marzo 2013, n. 713. V., poi, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 22 ottobre 2013, n. 2336, e T.A.R. Campania, Salerno, I, 8 novembre 2011, n. 1769, ove con particolare chiarezza si riconnette al principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118 Cost.* la legittimazione ad agire a tutela (anche) della salvaguardia dei centri storici delle città in capo alle associazioni ambientaliste. Va detto, peraltro, che l'orientamento a cui si è fatto riferimento, costantemente seguito nelle sentenze recenti, contraddice quello, assai più restrittivo, emerso nella giurisprudenza più risalente: v., a mero scopo esemplificativo, T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 3 aprile 1996, n. 109, con nota di A. MAESTRONI, *Urbanistica ed ambiente: le maglie finissime della rilevanza degli interessi procedurali e processuali delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. ambiente*, 1997, 140 ss.

<sup>61</sup> V. così, per esempio, T.A.R. Valle d'Aosta, 20 maggio 2004, n. 57, in cui si è ritenuta legittima la norma del regolamento edilizio comunale che precludeva in maniera assoluta la possibilità di recintare l'area in presenza di una servitù pubblica di passaggio, anche in considerazione, appunto, dell'interesse pubblico a garantire la fruibilità del centro storico. V. anche T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, 11 febbraio 2011, n. 211.

<sup>62</sup> Evidentemente, questa lacuna rispecchia un fenomeno di più ampio respiro, che contraddistingue oggi, a fronte della complessità delle attività istituzionali e dell'intreccio di interessi che esse

torio della giurisprudenza. Allorché si sono trovati a dover offrire un contributo rispetto alla corretta delimitazione del concetto, i giudici hanno seguito un orientamento che sembra essersi gradualmente modificato – o, quanto meno, arricchito di nuove sfaccettature – nel corso del tempo. La varietà delle esigenze che si intrecciano in vista della corretta gestione dei centri storici, infatti, ha indotto le Corti ad abbandonare progressivamente visioni formalistiche e strettamente normative – che pure persistono, in particolare laddove si ravvisi la necessità di ancorare a parametri oggettivi l'applicazione di disposizioni specifiche – per adottare una concezione sostanziale e dinamica.

In particolare, è degno di nota il fatto che il regime speciale di protezione dell'interesse culturale sia spesso applicato agli immobili rientranti nell'ambito del centro storico, anche a prescindere dalla circostanza che essi siano direttamente e singolarmente sottoposti a vincolo. Questo dato dimostra crescente consapevolezza circa la dimensione identitaria dei nuclei più antichi degli agglomerati urbani, che può fondarsi sulla dimensione storico-evolutiva ancor prima che su quella correlata al pregio strettamente artistico o architettonico dei manufatti. Ciò, peraltro, rispecchia il superamento, ormai giunto a piena maturazione nel nostro ordinamento, della concezione “estetizzante” del patrimonio culturale, sulla cui natura di «testimonianza avente valore di civiltà»<sup>63</sup> oggi non è possibile nutrire alcun dubbio.

È significativa, inoltre, l'attenzione con cui la giurisprudenza riflette sulla necessità di fronteggiare i rischi correlati all'eccessivo isolamento – spaziale, ma anche e soprattutto funzionale – del centro storico, rispetto al tessuto urbano nel suo insieme: “museificazione” da un lato, ma anche degrado e conseguente desertificazione in seguito all'abbandono da parte dei residenti, nonché “terziarizzazione”, a seguito dell'indebita prevalenza delle istanze connesse allo svolgimento di attività imprenditoriali a vocazione turistica e ricettiva<sup>64</sup>.

---

sottendono, la crescente difficoltà della scienza giuridica nell'offrire definizioni concettuali pienamente soddisfacenti. A proposito del ruolo delle tassonomie (e sulla loro possibile crisi) nel diritto, v., per esempio: M. MARTINO, *Coerenza linguistica e codificazione: il ruolo selettivo e correttivo delle tassonomie*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 79 ss.; M. CARDUCCI, “Ragione politica” della comparazione e “costituzionalizzazione” delle tassonomie, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, 1097 ss.; G. PASCUZZI, *Conoscere comparando: tra tassonomie ed errori cognitivi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, 1179 ss.; G. RESTA, *Le tassonomie e la precomprensione del comparatista*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, 1197 ss. Inoltre, v., per esempio, A. DI NUNZIO, D. GRBAC, M. CORVEDDU, C. ROLLA, *Terminologia e tassonomia: un'esperienza in Biblioteca*, in *Informatica dir.*, 2014, 193 ss.; R. GUASTINI, *Per una tassonomia delle controversie tra giuristi*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 883 ss. Infine, si occupa in qualche misura della crisi delle tassonomie giuridiche anche D. MESSINETTI, *Per un'ecologia della modernità: il destino dei concetti giuridici. L'apertura di R. Nicolò a situazioni complesse*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2010, 23 ss.

<sup>63</sup> V. art. 2, c. 2, d. lgs. n. 42/2004.

<sup>64</sup> È evidente, dunque, la consonanza fra la sensibilità emergente nelle sentenze dei giudici amministrativi e le preoccupazioni espresse dalla dottrina. Cfr., infatti, le considerazioni svolte in proposito *supra*, *sub par.* 1.

Proprio per neutralizzare queste insidie, i giudici amministrativi si impegnano nella non facile elaborazione di nuovi paradigmi concettuali, idonei a valorizzare il centro storico non solo e non tanto come ambito spaziale di riferimento, contraddistinto dalla compresenza di una consistente quantità di edifici e manufatti di pregio, quanto piuttosto come nucleo di per sé ben riconoscibile, poiché caratterizzato da una vocazione identitaria complessa e polivalente. In tale prospettiva, pur non abbandonando del tutto l'impostazione tradizionale, che si fonda sulla normativa in materia di governo del territorio e poggia sulla delimitazione nella pianificazione urbanistica della "zona A" del Comune, la giurisprudenza sembra puntare alla rivitalizzazione della portata precettiva dell'art. 136, d. lgs. n. 42/2004, in cui l'equiparazione ai beni paesaggistici conduce inequivocabilmente a considerare i centri storici come entità unitarie e non frazionate.

L'accoglimento della concezione "olistica" del centro storico ha prodotto importanti conseguenze concrete. Si tratta, in primo luogo, dell'estensione della sua rilevanza giuridica, quale contesto di convivenza sociale dotato di una fisionomia del tutto peculiare (a vocazione plurima: residenziale e imprenditoriale, in senso ampio o più marcatamente di tipo turistico-ricettivo), non solo agli edifici e ai manufatti di cui è disseminato, ma anche agli spazi aperti intrinsecamente destinati alla fruizione pubblica. In secondo luogo, sul fronte soggettivo, è necessario segnalare come la legittimazione ad instaurare i meccanismi giurisdizionali di tutela in vista della salvaguardia dei centri storici sia stata riconosciuta in via pretoria agli enti associativi, esponenziali dell'interesse ambientale "in senso lato". In tempi recenti, proprio questa percezione "allargata" del centro storico costituisce il terreno più fertile per il dialogo e la condivisione fra Corti di diversa estrazione, che contribuiscono in modo diverso, ma non confliggente, a offrire una chiave di lettura tendenzialmente omogenea per la costruzione di una nozione condivisa.

Pare di poter dire, in conclusione, che sul fronte metodologico, prima ancora che su quello contenutistico, opera l'esito forse più fruttuoso dell'interpretazione giurisprudenziale del quadro normativo. La giurisprudenza induttivamente, partendo dalle problematiche sottese alle singole fattispecie, si è dimostrata in grado di offrire sollecitazioni sistematiche di ampio respiro, idonee ad attualizzare un concetto antico ma certamente non obsoleto, che ha saputo restare al passo con i tempi senza tradire la sua originaria portata identitaria.

### Abstract

Nonostante tuttora manchi una nozione legislativa univoca di “centro storico”, la dottrina da tempo si impegna nella ricerca di una definizione in grado di evidenziare le caratteristiche che contraddistinguono globalmente i nuclei antichi degli insediamenti. Tale sforzo tassonomico potrebbe contribuire a razionalizzare la gestione dei centri storici, ove si profila la complessa tensione fra salvaguardia del patrimonio culturale immobiliare, valorizzazione della portata identitaria in senso ampio, legittime aspettative di qualità della vita dei residenti e sfruttamento commerciale soprattutto a vocazione turistico-ricettiva. In questo intricato contesto, la giurisprudenza accoglie una concezione polivalente, che rispecchia l'attuale complessità funzionale dei centri storici.

The administrative courts in the meanders of the historical center: searching for a unitary paradigm, between urban planning and protection of cultural heritage

Although at present a legislative unambiguous notion of “historical center” is still lacking, the doctrine for a long time has been committed to search a definition capable to point out the characteristics, which distinguish the ancient settlements as a whole. Such taxonomic effort may help rationalize the management of historical centers, where there is a complex tension between protection of the fixed cultural heritage, enhancement of the identitarian scope in broad sense, rightful expectations on quality of life by the resident people and commercial exploitation (especially with tourist-receptive vocation). In this complicated context, the case law accepts a multi-purpose concept, reflecting the current functional complexity of historical centers.