

La valorizzazione della città storica tra esigenze di tutela e opportunità per l'economia

di Francesco Nicotra

Data di pubblicazione: 23-9-2026

SOMMARIO: **1.** La città storica come problema giuridico: oltre la dicotomia tra conservazione e sviluppo – **2.** Il quadro costituzionale: dall'art. 9 alla concezione dinamica del patrimonio culturale – **3.** La Convenzione di Faro e il passaggio dal bene alla comunità patrimoniale – **4.** La città storica tra patrimonio culturale e governo del territorio – **5.** La dimensione economica della valorizzazione: opportunità e limiti – **6.** L'*overtourism* nella più recente giurisprudenza amministrativa – **7.** La tutela delle attività economiche tradizionali come forma di tutela culturale – **8.** Il principio di proporzionalità come criterio di governo della trasformazione – **9.** Il partenariato pubblico-privato come strumento di valorizzazione – **10.** Dalla valorizzazione del singolo bene alla rigenerazione della città storica – **11.** La città storica come infrastruttura economica territoriale – **12.** Conclusioni: dalla città-museo alla città viva.

Abstract

La città storica costituisce uno dei luoghi nei quali più intensamente si manifesta la tensione tra conservazione del patrimonio culturale e trasformazione economica e sociale del territorio. L'evoluzione dell'ordinamento italiano, anche alla luce della Convenzione di Faro, ha progressivamente superato una concezione meramente conservativa del patrimonio, riconoscendo alla valorizzazione una funzione di promozione della conoscenza, della fruizione e dello sviluppo culturale. Tale apertura, tuttavia, non legittima una subordinazione del valore culturale alle esigenze del mercato o della crescita turistica. L'art. 6 del d.lgs. n. 42/2004 stabilisce infatti che la valorizzazione deve essere realizzata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.

Il contributo analizza il rapporto tra tutela e valorizzazione nella città storica, soffermandosi sulla disciplina dei centri storici, sulla regolazione delle attività economiche, sul fenomeno dell'*overtourism*, sulla salvaguardia delle attività tradizionali e sugli strumenti di partenariato pubblico-privato. La più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato mostra un'evoluzione significativa: da un lato, viene rafforzata la prevalenza della tutela dell'identità storico-culturale; dall'altro, la valorizzazione viene concepita in termini dinamici, come apertura del patrimonio a nuove forme di fruizione e come occasione di collaborazione tra amministrazioni, comunità e operatori economici.

1. La città storica come problema giuridico: oltre la dicotomia tra conservazione e

sviluppo

La città storica costituisce una realtà complessa, difficilmente riconducibile alle tradizionali categorie giuridiche del bene culturale e del bene urbanistico[1]. Essa non coincide, infatti, con la mera sommatoria degli edifici di interesse storico-artistico che vi sono collocati, né può essere considerata esclusivamente come una porzione del territorio assoggettata a particolari regole di conservazione. Il suo valore deriva piuttosto dalla relazione dinamica tra edifici, spazi pubblici, tessuto urbano, paesaggio, attività economiche, pratiche sociali, memoria collettiva e forme dell'abitare[2].

Il centro storico si configura, in questa prospettiva, come un sistema urbano complesso, nel quale dimensione materiale e dimensione immateriale del patrimonio culturale risultano strettamente intrecciate[3]. La conservazione di un edificio o di un complesso monumentale, se isolata dal contesto nel quale esso è inserito, rischia di non essere sufficiente a preservare l'identità complessiva del luogo[4]. Allo stesso modo, la protezione della forma urbana non può prescindere dalle funzioni sociali ed economiche che ne hanno determinato, nel corso del tempo, la stratificazione e la riconoscibilità[5].

La particolare natura della città storica pone, pertanto, un problema di interazione tra differenti sistemi di interessi pubblici e privati. Alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio si affiancano le esigenze di governo del territorio[6], di sviluppo economico, di promozione turistica, di mobilità, di sostenibilità ambientale e, non da ultimo, di salvaguardia della residenzialità e della qualità della vita delle comunità locali[7].

La dottrina ha da tempo evidenziato tale carattere multidimensionale. La riflessione sui centri storici ha mostrato come essi si collochino all'intersezione tra tutela culturale, disciplina urbanistica e governo del territorio, rendendo necessario il coordinamento di competenze e strumenti amministrativi differenti. In questa prospettiva, la rivitalizzazione dei centri storici non può essere ricondotta né alla sola conservazione dell'esistente né a una indiscriminata liberalizzazione delle trasformazioni, ma richiede una ponderazione tra interessi culturali, paesaggistici, ambientali, economici e sociali.

La questione assume particolare rilievo se si considera la progressiva trasformazione della città storica in una delle principali infrastrutture dell'economia culturale e turistica contemporanea. Il patrimonio storico-architettonico costituisce, infatti, un fattore di attrattività territoriale capace di generare flussi turistici, investimenti, occupazione e nuove attività imprenditoriali. Proprio tale capacità di produrre valore economico, tuttavia, può determinare fenomeni di sovrautilizzazione del patrimonio, di congestione degli spazi urbani, di aumento dei valori immobiliari e di progressiva sostituzione delle attività e delle funzioni tradizionali.

Il rapporto tra conservazione e sviluppo deve dunque essere sottratto a una rappresentazione meramente dicotomica. La questione non consiste nello stabilire se debba prevalere la tutela oppure l'economia, bensì nell'individuare quali forme di trasformazione economica siano compatibili con la conservazione dell'identità culturale della città e, reciprocamente, quali modalità di tutela siano in grado di garantire la vitalità sociale ed economica del tessuto urbano.

In questa prospettiva assume particolare significato la più recente elaborazione dottrinale, che tende a considerare la città storica attraverso una concezione integrata del patrimonio, nella quale acquistano rilevanza anche gli elementi immateriali che concorrono alla definizione dell'identità dei luoghi. Come è stato osservato con riferimento ai borghi e ai nuclei storici, la qualificazione giuridica del patrimonio non può arrestarsi alla dimensione materiale dei manufatti, ma deve tenere conto delle pratiche, delle attività, dei saperi e delle relazioni sociali che contribuiscono a costruire il valore culturale di un determinato contesto urbano.

Da questo punto di vista, anche le attività economiche tradizionali possono assumere una funzione che supera la loro ordinaria dimensione imprenditoriale. La bottega storica, l'attività artigianale, il commercio di prossimità e le altre forme di economia locale possono concorrere alla conservazione dell'identità del luogo, così come, al contrario, la loro progressiva scomparsa può favorire fenomeni di omologazione commerciale e di trasformazione del centro storico in uno spazio prevalentemente destinato alla fruizione turistica.

La città storica deve quindi essere considerata come un patrimonio vivente, la cui conservazione dipende anche dalla capacità di mantenere una pluralità di funzioni urbane e di garantire la continuità della relazione tra patrimonio, comunità e territorio. In tale prospettiva, la tutela non può essere identificata con la conservazione dell'esistente in senso statico, poiché una rigida cristallizzazione delle forme urbane potrebbe essa stessa determinare processi di degrado, abbandono e perdita della funzione sociale del centro storico.

La vera questione giuridica consiste, pertanto, nel governare il cambiamento. La trasformazione urbana ed economica non costituisce necessariamente una minaccia per il patrimonio; essa può, al contrario, rappresentare una condizione della sua stessa sopravvivenza, purché sia orientata secondo criteri di compatibilità, proporzionalità e sostenibilità. La tutela della città storica non richiede dunque l'assenza di trasformazioni, ma la capacità dell'ordinamento di selezionare e indirizzare quelle trasformazioni che consentano di conservare, e possibilmente accrescere, i valori culturali, sociali ed economici che rendono riconoscibile il luogo^[8].

È proprio in questo spazio intermedio tra conservazione e trasformazione, tra tutela e valorizzazione, che si colloca la specificità del problema giuridico della città storica^[9]. Ed è su tale equilibrio che si misura la capacità dell'ordinamento contemporaneo di conciliare la protezione del patrimonio culturale con le esigenze di una città viva, abitata e capace di produrre sviluppo senza consumare le risorse culturali sulle quali tale sviluppo si fonda^[10].

2. Il quadro costituzionale: dall'art. 9 alla concezione dinamica del patrimonio culturale

Il punto di partenza della disciplina costituzionale del patrimonio culturale è rappresentato dall'art. 9 Cost., che, nel testo risultante dalla revisione costituzionale del 2022, attribuisce alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, nonché di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. La disposizione, letta nel suo complesso, non si limita a enunciare un dovere di conservazione dei

beni di interesse culturale, ma colloca la protezione del patrimonio entro una più ampia funzione pubblica di promozione della cultura e di trasmissione dei valori culturali nel tempo^[11].

La revisione costituzionale del 2022 ha ulteriormente articolato tale quadro, introducendo nell'art. 9 Cost. la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Ne risulta rafforzata la dimensione intergenerazionale della protezione dei valori costituzionalmente rilevanti e, al contempo, la necessità di coordinare la conservazione del patrimonio culturale e paesaggistico con le esigenze derivanti dalla transizione ambientale ed energetica. La nuova formulazione dell'art. 9 non determina, tuttavia, una sovrapposizione tra tutela culturale e tutela ambientale, che continuano a conservare autonomi ambiti di rilevanza costituzionale, ma impone una considerazione sistematica delle rispettive esigenze nell'esercizio delle funzioni pubbliche incidenti sul territorio^[12].

La progressiva integrazione tra tutela del patrimonio, governo del territorio e sostenibilità emerge con particolare evidenza nella disciplina dei territori storici e dei borghi, nei quali le esigenze di conservazione si confrontano con processi di rigenerazione, ripopolamento e sviluppo locale. La dottrina più recente ha sottolineato, in questa prospettiva, come la rigenerazione dei borghi storici non possa essere ricondotta alla sola conservazione dell'esistente, ma richieda il coordinamento tra tutela del patrimonio, innovazione, sostenibilità e politiche territoriali^[13].

In questa prospettiva, la tutela non può essere ricostruita esclusivamente secondo lo schema del limite esterno all'iniziativa economica o alla trasformazione territoriale. Essa costituisce una funzione pubblica primaria, volta ad assicurare la permanenza e l'integrità dei valori culturali e paesaggistici, destinata a incidere anche sulle modalità attraverso le quali il patrimonio viene utilizzato, trasformato e reso accessibile. Ciò non equivale, tuttavia, a configurare il patrimonio culturale come una realtà sottratta all'uso e alla trasformazione. Lo stesso art. 9 Cost., attraverso il riferimento alla promozione dello sviluppo della cultura, esprime infatti una dimensione funzionale della protezione, nella quale la conoscenza e la fruizione del patrimonio assumono un rilievo non meramente eventuale.

È su questo piano che deve essere collocata la distinzione tra **tutela e valorizzazione** operata dal d.lgs. n. 42/2004. L'art. 3 del Codice identifica la tutela nelle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, a individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione. L'art. 6 definisce, invece, la valorizzazione come l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Lo stesso art. 6, comma 2, stabilisce tuttavia che la valorizzazione deve essere attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze^[14].

La distinzione codicistica non configura, dunque, due funzioni reciprocamente antagonistiche, ma neppure consente di sovrapporle. La tutela conserva una propria autonomia funzionale, riconducibile alla protezione e conservazione del patrimonio; la valorizzazione si colloca invece

sul versante della conoscenza, della fruizione e della promozione della cultura. La loro relazione è pertanto caratterizzata da una **differenziazione funzionale accompagnata da un necessario coordinamento**, nel quale la valorizzazione trova nella tutela il limite espresso della propria azione. È quanto emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ricondotto tutela e valorizzazione ad ambiti distinti, pur sottolineandone la connessione nell'azione amministrativa relativa al patrimonio culturale[15].

Da questa impostazione deriva anche la necessità di non identificare la **valorizzazione** con la mera produzione di un valore economico. Come ha recentemente osservato Severini, nella ricostruzione della genesi e dell'evoluzione dell'art. 6 del Codice, la valorizzazione costituisce una funzione articolata, diretta alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale e alla creazione delle migliori condizioni per la sua utilizzazione e fruizione pubblica; la dimensione economica può concorrere a tale processo, ma non ne esaurisce la funzione né ne costituisce il criterio ordinatore[16]. La valorizzazione si presenta, dunque, come una funzione propriamente culturale, nella quale l'utilizzazione economica del patrimonio può assumere rilievo in quanto strumentale alla sua conoscenza, fruizione e trasmissione.

La questione assume particolare rilievo nel contesto della **città storica**, nella quale la valorizzazione può tradursi in una pluralità di attività — dalla fruizione culturale alla promozione turistica, dal riuso del patrimonio edilizio al sostegno delle attività economiche compatibili — suscettibili di concorrere alla conservazione materiale e funzionale dei luoghi. Al tempo stesso, l'intensificazione di tali attività può produrre effetti suscettibili di incidere sugli stessi valori che la disciplina di tutela mira a preservare: pressione sui beni e sugli spazi pubblici, alterazione degli equilibri funzionali, sostituzione delle attività tradizionali, incremento dei valori immobiliari e progressiva riduzione della componente residenziale.

È proprio nella tensione tra conservazione e trasformazione che assume rilievo la nozione di **paesaggio urbano storico**, la cui consistenza non può essere ricondotta esclusivamente alla materialità degli edifici e degli spazi urbani. La dottrina ha evidenziato, infatti, la compresenza di una dimensione materiale e di una dimensione immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico, nella quale assumono rilievo anche le relazioni, gli usi e i significati culturali stratificatisi nel tempo[17]. Tale impostazione consente di leggere la città storica non come un insieme statico di manufatti, ma come un contesto nel quale la conservazione della forma urbana si intreccia con la permanenza delle funzioni e delle relazioni che contribuiscono alla sua identità.

In tale prospettiva, i processi di **rigenerazione dei territori storici** assumono una rilevanza che non è soltanto edilizia o urbanistica. La rigenerazione dei borghi e dei nuclei storici può essere orientata alla ricostruzione di condizioni di abitabilità, alla promozione di attività economiche compatibili, alla sostenibilità ambientale e alla rivitalizzazione delle comunità locali. La più recente dottrina ha sottolineato, proprio con riferimento ai borghi antichi, la necessità di considerarli quali realtà urbane complesse, nelle quali la tutela dell'identità storico-culturale e paesaggistica deve essere posta in relazione con le esigenze di sviluppo economico e di contrasto allo spopolamento. In questa prospettiva, la rigenerazione non coincide con la mera riqualificazione fisica dei manufatti, ma implica la capacità di mantenere tali territori come luoghi **vivi, abitati e suscettibili di trasformazione**[18].

La relazione tra patrimonio e comunità emerge, inoltre, sul terreno della **partecipazione**. La conservazione e la trasformazione dei contesti storici coinvolgono una pluralità di interessi e di soggetti, sicché la tutela dell'identità dei luoghi non può essere considerata esclusivamente come il risultato dell'azione autoritativa dell'amministrazione. La partecipazione delle comunità territoriali può assumere rilievo, in particolare, nei processi di formazione delle decisioni concernenti la trasformazione degli spazi urbani e nella definizione delle politiche di cura e valorizzazione del territorio[19].

Tale prospettiva ha trovato nel 2026 un significativo **rafforzamento sul piano legislativo**. La legge 17 marzo 2026, n. 40, intervenendo sul Codice dei beni culturali e del paesaggio e introducendo una disciplina della **valorizzazione sussidiaria dei beni culturali**, ha espressamente collegato il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nella valorizzazione dei beni culturali. La legge riconduce tale iniziativa a un'attività di interesse generale funzionale, tra l'altro, alla formazione e alla preservazione dell'identità e della memoria storica delle comunità nazionali e locali, alla promozione dello sviluppo della cultura e alla creazione di occasioni di crescita economica[20]. Ne emerge un modello nel quale la comunità non è soltanto destinataria delle politiche di valorizzazione, ma può concorrere alla loro realizzazione attraverso forme di iniziativa autonoma riconosciute dall'ordinamento.

La valorizzazione economica del patrimonio culturale non può pertanto essere considerata né estranea alla funzione di valorizzazione né, per converso, coincidente con essa. L'utilizzazione economica può costituire uno strumento attraverso il quale assicurare risorse, accessibilità, manutenzione e continuità d'uso del patrimonio; essa deve tuttavia rimanere inserita nel quadro finalistico delineato dall'art. 6 del Codice e risultare, quindi, compatibile con le esigenze della tutela. La nuova disciplina della valorizzazione sussidiaria assume rilievo, sotto un diverso profilo, anche per il riconoscimento della **dimensione economica quale possibile componente dell'attività di valorizzazione**, inserita tuttavia dal legislatore nell'ambito di un'attività qualificata di interesse generale e orientata al perseguimento di finalità culturali, identitarie e sociali[21].

La città storica consente così di osservare con particolare evidenza come la conservazione del patrimonio non possa essere ridotta alla mera permanenza della sua consistenza materiale. La continuità dei valori culturali può dipendere anche dalla possibilità di mantenere il patrimonio all'interno di un tessuto urbano abitato, funzionalmente articolato e socialmente vitale. La tutela, in altri termini, non coincide necessariamente con l'immutabilità delle forme e degli usi, così come la valorizzazione non può essere identificata con la loro indiscriminata esposizione alle dinamiche del mercato.

Da questo punto di vista, la concezione dinamica del patrimonio culturale non implica un affievolimento della tutela, ma ne modifica piuttosto la prospettiva: **la conservazione non viene intesa come assenza di trasformazione, bensì come governo delle trasformazioni in funzione della permanenza dei valori culturali che giustificano la protezione**. La rigenerazione urbana può, in questa prospettiva, costituire una modalità di conservazione compatibile con la trasformazione, purché gli interventi siano orientati alla salvaguardia dei caratteri identitari del contesto e alla permanenza della sua funzione sociale[22].

Ne deriva che il rapporto tra tutela e valorizzazione, soprattutto nella città storica, non può essere ricostruito secondo una rigida alternativa tra conservazione e sviluppo. Il problema giuridico consiste piuttosto nell'individuare **le condizioni alle quali l'utilizzazione e la trasformazione del patrimonio possano risultare compatibili con la conservazione dei valori culturali, paesaggistici e sociali che ne fondano la rilevanza.**

In questa prospettiva, l'economia può assumere una funzione strumentale rispetto alla valorizzazione e quest'ultima può, a sua volta, concorrere alla conservazione del patrimonio, senza che la dimensione economica assurga a **criterio autonomo di orientamento delle scelte relative all'utilizzazione e alla trasformazione dei beni e dei contesti storici**[\[23\]](#).

3. La Convenzione di Faro e il passaggio dal bene alla comunità patrimoniale

Un ulteriore passaggio nell'evoluzione della nozione giuridica di patrimonio culturale è rappresentato dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, adottata dal Comitato dei Ministri il 13 ottobre 2005 e aperta alla firma a Faro il 27 ottobre dello stesso anno, ratificata dall'Italia con la legge 1° ottobre 2020, n. 133, ed entrata in vigore per l'ordinamento italiano il 1° aprile 2021[\[24\]](#). La Convenzione si colloca nel più ampio processo di trasformazione della concezione del patrimonio culturale, tradizionalmente incentrata sulla consistenza materiale del bene e sulla sua riconducibilità a categorie giuridicamente determinate, introducendo una prospettiva nella quale assume rilievo il rapporto tra eredità culturale, persone, comunità e sviluppo umano. La stessa impostazione del Consiglio d'Europa evidenzia, infatti, come oggetti e luoghi assumano rilevanza patrimoniale anche in ragione dei significati, degli usi e dei valori che le persone vi riconoscono.

La portata innovativa della Convenzione non risiede, tuttavia, soltanto nell'ampliamento delle manifestazioni suscettibili di essere ricondotte alla nozione di eredità culturale, quanto soprattutto nella diversa prospettiva attraverso la quale viene individuato il fondamento del suo valore. L'art. 2 definisce l'«eredità culturale» come l'insieme delle risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente dal regime proprietario, quale riflesso ed espressione dei propri valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. La medesima disposizione introduce la nozione di *heritage community*, riferita all'insieme delle persone che attribuisce valore a determinati aspetti dell'eredità culturale e desidera, nel quadro dell'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future[\[25\]](#).

La disposizione segna uno spostamento significativo del baricentro della riflessione: non si tratta di sostituire il bene con la comunità, né di negare la rilevanza delle caratteristiche oggettive che consentono all'ordinamento di riconoscere e proteggere un determinato bene culturale, quanto di integrare tale dimensione con quella, propriamente relazionale, del valore attribuito al patrimonio[\[26\]](#). L'eredità culturale viene così considerata anche quale esito di un processo attraverso il quale persone e comunità riconoscono determinati elementi materiali o immateriali come espressivi di valori, conoscenze, pratiche e memorie che meritano di essere conservati, utilizzati e trasmessi. La prospettiva di Faro non determina, pertanto, una

sostituzione del giudizio pubblico con quello delle comunità, né attribuisce a queste ultime una potestà autonoma di qualificazione giuridica o di tutela del bene; essa amplia piuttosto il quadro entro il quale il patrimonio può essere conosciuto e governato, valorizzando le relazioni sociali e culturali attraverso le quali esso acquista significato.

Questa impostazione assume particolare rilevanza con riferimento alla città storica. In tale contesto, infatti, la dimensione materiale del patrimonio risulta strutturalmente intrecciata con quella sociale del territorio. La città storica non coincide con la mera sommatoria degli immobili di interesse culturale presenti al suo interno, né può essere ricondotta esclusivamente a una porzione di territorio caratterizzata da un regime differenziato di conservazione^[27]. Essa costituisce un ambiente storico nel quale edifici, spazi pubblici, attività economiche, pratiche sociali, memorie collettive e forme dell'abitare concorrono alla formazione e alla continua rielaborazione di un'identità territoriale. La permanenza dei valori che qualificano tale ambiente non dipende, pertanto, esclusivamente dalla conservazione della consistenza fisica dei manufatti, ma anche dalla permanenza delle condizioni sociali, culturali e d'uso attraverso le quali essi continuano a essere riconosciuti e vissuti come patrimonio.

È in questa prospettiva che la nozione di *heritage community* acquista una specifica rilevanza per il governo della città storica. La comunità non diviene titolare del bene per il solo fatto di attribuirgli un particolare significato, né assume una posizione sostitutiva rispetto alle competenze delle autorità pubbliche^[28]. La sua rilevanza consiste piuttosto nel concorrere alla formazione, alla conoscenza e alla trasmissione dei significati associati all'eredità culturale. Ne deriva una concezione del patrimonio nella quale la dimensione proprietaria e quella autoritativa della tutela vengono affiancate da una dimensione sociale, fondata sulla relazione tra persone, luoghi e valori culturali. La comunità costituisce, in tale prospettiva, non un nuovo centro di imputazione della potestà di tutela, ma un soggetto che partecipa alla costruzione del significato sociale dell'eredità e alla sua trasmissione nel tempo.

La Convenzione collega tale dimensione relazionale a una più ampia concezione della responsabilità nei confronti dell'eredità culturale. L'art. 4 riconosce a ciascuno il diritto di beneficiare dell'eredità culturale e di contribuire al suo arricchimento, mentre l'art. 11 promuove un modello di responsabilità condivisa nell'organizzazione delle responsabilità pubbliche, fondato sulla cooperazione tra autorità pubbliche e una pluralità di soggetti, tra cui esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile^[29]. La partecipazione assume, pertanto, una dimensione che non può essere ricondotta alla sola partecipazione procedimentale, poiché investe più ampiamente le modalità attraverso le quali il patrimonio viene conosciuto, interpretato, curato e trasmesso. Ciò non comporta un'attenuazione della responsabilità pubblica nella tutela dei valori culturali, ma suggerisce un modello nel quale l'esercizio delle funzioni pubbliche può essere alimentato dalla conoscenza e dalle esperienze delle comunità interessate.

La rilevanza di tale impostazione emerge con particolare evidenza nei processi di trasformazione della città storica^[30]. Gli interventi che interessano tali contesti producono infatti effetti che eccedono la dimensione fisica degli edifici e degli spazi, incidendo sugli usi urbani, sulla composizione sociale della popolazione, sulla struttura delle attività economiche e sulla permanenza della funzione residenziale. La trasformazione del patrimonio urbano può, in

altri termini, alterare le condizioni sociali attraverso le quali determinati luoghi continuano a essere percepiti, utilizzati e trasmessi come espressione di un'identità collettiva. Da questo punto di vista, la conoscenza degli interessi e delle pratiche sociali presenti nel territorio non costituisce un elemento estraneo alla politica di conservazione, ma può rappresentare una componente della conoscenza necessaria a orientare le decisioni pubbliche sulla trasformazione.

Particolarmente significativa è, inoltre, la relazione istituita dalla Convenzione tra eredità culturale e sviluppo economico. L'art. 10 riconosce il potenziale economico dell'eredità culturale e richiede che tale potenziale sia utilizzato in modo coerente con i principi e le finalità della Convenzione, tenendo conto degli interessi specifici del patrimonio culturale nell'elaborazione delle politiche economiche^[31]. La Convenzione non assume, dunque, una posizione di contrapposizione rispetto all'utilizzazione economica del patrimonio, ma ne riconosce la rilevanza, inserendola in una prospettiva nella quale la conservazione e l'uso sostenibile dell'eredità culturale sono posti in relazione con lo sviluppo umano, la qualità della vita e le politiche territoriali.

Per le città storiche tale previsione assume particolare rilevanza. Il patrimonio urbano costituisce una risorsa capace di generare attività turistiche, commerciali e culturali e di produrre effetti positivi sull'economia locale. La stessa attrattività che rende il patrimonio una risorsa economica può, tuttavia, determinare fenomeni suscettibili di incidere negativamente sulle condizioni della sua conservazione e trasmissione: aumento della pressione turistica, congestione degli spazi pubblici, trasformazione delle attività tradizionali, incremento dei valori immobiliari, espulsione o sostituzione della popolazione residente e progressiva perdita della funzione abitativa. La valorizzazione economica del patrimonio non può pertanto essere valutata esclusivamente in termini di incremento della sua capacità attrattiva, ma deve essere considerata anche alla luce degli effetti territoriali e sociali che essa produce.

Da tale prospettiva emerge un diverso modo di intendere il rapporto tra tutela e sviluppo. La questione non consiste nell'escludere il patrimonio dalle dinamiche economiche, ma nel determinare le condizioni alle quali tali dinamiche possono risultare compatibili con la conservazione dei valori culturali e con gli interessi delle comunità che nel patrimonio riconoscono una componente della propria identità. La dimensione economica può concorrere alla conservazione e alla trasmissione dell'eredità culturale, ma non può tradursi nella subordinazione dei valori patrimoniali alle sole logiche di mercato. Ne deriva l'esigenza di considerare le politiche economiche, turistiche e urbane non come ambiti estranei alla tutela, ma come componenti di una più ampia politica di governo delle trasformazioni della città storica. In questa prospettiva, la letteratura sulla governance partecipativa del patrimonio ha evidenziato la possibilità di modelli fondati sulla cooperazione tra soggetti pubblici, comunità e attori privati, nei quali la partecipazione non si traduce nella sostituzione dell'amministrazione, ma nella costruzione di forme plurali di cura e valorizzazione del patrimonio^[32].

La prospettiva delineata dalla Convenzione conduce, conseguentemente, verso una concezione integrata e multilivello della *governance* del patrimonio^[33]. Nella città storica, le decisioni relative alla conservazione e alla trasformazione coinvolgono una pluralità di soggetti — autorità statali e territoriali, proprietari, operatori economici, associazioni, organizzazioni della

società civile e comunità locali — portatori di interessi e competenze differenti. La valorizzazione della partecipazione non comporta il venir meno della necessità di una decisione pubblica, né modifica il carattere istituzionale delle responsabilità in materia di tutela; può tuttavia contribuire ad ampliare la base conoscitiva sulla quale tali decisioni vengono assunte e a individuare soluzioni maggiormente coerenti con i valori culturali e con le condizioni sociali del territorio.

Tale impostazione trova oggi un ulteriore elemento di consolidamento nell'evoluzione dell'ordinamento italiano. La legge 17 marzo 2026, n. 40, intervenendo sul Codice dei beni culturali e del paesaggio e introducendo una disciplina della valorizzazione sussidiaria dei beni culturali, stabilisce espressamente che l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nella valorizzazione dei beni culturali e dell'impresa culturale e creativa è favorita «nell'ambito dei principi stabiliti dalla Convenzione quadro» di Faro e in attuazione degli artt. 9 e 118, quarto comma, Cost[34]. La legge qualifica tale iniziativa come attività di interesse generale, riconnettendola alla formazione e alla preservazione dell'identità e della memoria storica della comunità nazionale e delle comunità locali, allo sviluppo della cultura, al superamento dei divari territoriali e sociali e alla creazione di occasioni di crescita economica[35]. Il dato normativo appare particolarmente significativo perché mostra come la prospettiva partecipativa e relazionale propria della Convenzione abbia trovato, nell'ordinamento interno, un punto di contatto esplicito con il principio di sussidiarietà orizzontale.

La rilevanza culturale del bene non è, del resto, necessariamente circoscritta alla sua dimensione materiale, potendo ricomprendere anche i significati immateriali e collettivi che esso è idoneo a esprimere quale testimonianza di valori, memorie e pratiche condivise[36].

La giurisprudenza amministrativa ha recentemente valorizzato, in questa direzione, la capacità del bene culturale di costituire una «testimonianza vivente» di manifestazioni culturali immateriali e collettive, ponendo in evidenza la relazione tra bene, contesto e identità della collettività di riferimento[37]. Tale prospettiva consente di cogliere come la dimensione materiale del patrimonio e quella sociale attraverso cui esso viene riconosciuto e vissuto non costituiscano piani necessariamente separati.

È proprio sotto questo profilo che la Convenzione di Faro consente di sviluppare ulteriormente la concezione dinamica del patrimonio culturale. Se la trasformazione della città storica impone di superare una concezione della tutela intesa come mera conservazione statica della consistenza materiale dei beni, la prospettiva di Faro introduce una dimensione ulteriore, relativa ai soggetti e ai processi attraverso i quali i valori patrimoniali vengono riconosciuti, interpretati e trasmessi. La tutela assume così una dimensione relazionale che non attenua la responsabilità pubblica, ma la colloca entro un modello di *governance* nel quale la conoscenza e le esperienze delle comunità possono concorrere alla definizione delle politiche di conservazione e valorizzazione[38]. Il patrimonio della città storica si presenta, conseguentemente, come una realtà nella quale la permanenza dei caratteri materiali dei luoghi si intreccia con la continuità delle pratiche sociali, dei significati culturali e delle condizioni d'uso attraverso cui quei luoghi continuano a essere riconosciuti e vissuti come eredità comune.

Ne deriva che il contributo della Convenzione di Faro alla riflessione sulla città storica non consiste nella sostituzione della tutela pubblica con forme di autorganizzazione comunitaria, ma nell'integrazione della dimensione autoritativa della tutela con una più ampia dimensione partecipativa della responsabilità verso l'eredità culturale[39]. Il governo della città storica richiede, pertanto, un approccio capace di coordinare la tutela dei valori culturali con la gestione delle trasformazioni territoriali e con la considerazione degli interessi sociali ed economici che incidono sulle condizioni di fruizione, permanenza e trasmissione dell'eredità culturale. In questa prospettiva, la partecipazione delle comunità non rappresenta un elemento estrinseco rispetto alla conservazione, ma può concorrere alla conoscenza dei valori che qualificano i contesti storici e alla costruzione delle condizioni attraverso le quali tali valori possono essere conservati e trasmessi nel tempo[40].

4. La città storica tra patrimonio culturale e governo del territorio

Uno dei profili più problematici nella disciplina della città storica deriva dalla **sovrapposizione di differenti regimi di tutela e di governo del territorio**, riconducibili, in particolare, alla disciplina dei beni culturali, alla tutela del paesaggio e alla pianificazione urbanistica. Tale pluralità di prospettive riflette la natura complessa della città storica, nella quale la dimensione storico-culturale degli immobili e degli spazi urbani si intreccia con la conformazione paesaggistica del territorio e con le funzioni insediative che continuano a caratterizzarlo.

In questa prospettiva assume particolare rilievo l'art. 136, comma 1, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che ricomprende tra gli immobili e le aree suscettibili di dichiarazione di notevole interesse pubblico i «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale», individuando espressamente, tra questi, anche i centri e i nuclei storici. La disposizione consente di cogliere la rilevanza paesaggistica di tali contesti nella loro dimensione complessa, nella quale la conformazione materiale dei luoghi si intreccia con i processi storici e con le trasformazioni determinate dall'azione antropica. Come è stato osservato, la considerazione paesaggistica del centro storico tende così a superare una lettura meramente oggettuale del territorio, valorizzandone la dimensione identitaria e relazionale[41]. La tutela paesaggistica dei centri e nuclei storici non discende, tuttavia, automaticamente dalla loro mera qualificazione urbanistica, ma presuppone l'adozione degli specifici provvedimenti di individuazione del notevole interesse pubblico secondo il procedimento previsto dagli artt. 137 ss. del Codice[42].

La rilevanza dell'art. 136, lett. c), si colloca, pertanto, nel più ampio processo di **interazione tra bene culturale, paesaggio e territorio**. La città storica non può essere ricondotta esclusivamente alla sommatoria degli immobili di interesse culturale che ne costituiscono la struttura materiale, ma deve essere considerata anche quale esito di una stratificazione territoriale nella quale storia, architettura, ambiente, attività umane e forme dell'abitare hanno prodotto nel tempo una specifica configurazione identitaria[43]. Ne deriva una concezione nella quale la tutela del patrimonio culturale e quella del paesaggio, pur conservando distinti presupposti e regimi giuridici, sono chiamate a confrontarsi con una medesima realtà territoriale, secondo una logica di necessaria integrazione delle rispettive prospettive[44].

La città storica, tuttavia, **non è soltanto un patrimonio da conservare, ma anche uno spazio urbano nel quale continuano a svolgersi funzioni abitative, economiche e sociali**. È proprio questa duplice dimensione a rendere particolarmente complesso il rapporto tra conservazione e trasformazione. Una concezione della tutela rigidamente orientata alla conservazione dell'esistente rischierebbe, infatti, di tradursi in una cristallizzazione delle strutture fisiche e delle funzioni insediative, senza considerare che la permanenza nel tempo dei valori culturali può dipendere anche dalla capacità del tessuto urbano di adattarsi, entro limiti compatibili, a esigenze sociali ed economiche mutevoli.

Il problema non consiste, pertanto, nell'opporre **conservazione e trasformazione**, ma nell'individuare le condizioni giuridiche e territoriali entro le quali la trasformazione possa risultare compatibile con la permanenza dei valori culturali riconosciuti. La perdita della funzione residenziale, l'abbandono del patrimonio edilizio, la progressiva sostituzione delle attività economiche tradizionali e la specializzazione turistica di determinate porzioni dei centri storici possono infatti modificare profondamente le condizioni sociali attraverso le quali il patrimonio viene vissuto e trasmesso. La tutela della città storica richiede quindi di considerare, accanto alla conservazione della consistenza materiale, anche le **relazioni territoriali, sociali e culturali attraverso le quali il patrimonio viene riconosciuto, fruito e trasmesso**[\[45\]](#).

Da questa prospettiva deriva la necessità di affiancare agli strumenti propri della tutela politiche di **riuso compatibile, manutenzione, accessibilità, mobilità sostenibile, residenzialità e sostegno alle attività economiche coerenti con le caratteristiche identitarie dei luoghi**. Tali misure non assumono necessariamente una funzione estranea alla tutela, ma possono concorrere alla conservazione dinamica della città storica nella misura in cui siano orientate a evitare che il degrado materiale o la trasformazione delle funzioni urbane compromettano i valori culturali e paesaggistici riconosciuti. La rigenerazione urbana può assumere, in tale prospettiva, una funzione conservativa non già perché coincida con la tutela, ma perché può contribuire a creare le condizioni materiali, funzionali e sociali necessarie alla permanenza dei valori del contesto storico[\[46\]](#).

Il rapporto tra patrimonio culturale e governo del territorio impone, inoltre, di superare una concezione meramente settoriale delle politiche pubbliche. La tutela dei valori culturali non può essere efficacemente perseguita prescindendo dalle decisioni relative agli usi del suolo, alla mobilità, alla residenza, alle attività economiche e alla localizzazione dei servizi. Al tempo stesso, la pianificazione urbanistica non può considerare la città storica come un ordinario ambito di trasformazione, poiché le modificazioni delle strutture fisiche e funzionali possono incidere su valori culturali e paesaggistici che l'ordinamento riconosce e protegge. Si configura così uno spazio di **interazione tra discipline e competenze differenti**, nel quale la qualità della decisione dipende anche dalla capacità delle amministrazioni di integrare le rispettive conoscenze e responsabilità[\[47\]](#).

In tale prospettiva assume particolare rilievo la funzione della **pianificazione territoriale quale sede di composizione di una pluralità di interessi pubblici incidenti sul medesimo territorio**. La pianificazione urbanistica comunale si colloca, infatti, nel sistema delle autonomie territoriali, ma deve confrontarsi con interessi di dimensione più ampia, tra i quali

assumono rilievo primario quelli relativi alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale. La giurisprudenza costituzionale ha recentemente ribadito la necessità di coordinare l'esercizio delle competenze pianificatorie comunali con la tutela degli interessi generali incidenti sul territorio, secondo un assetto nel quale l'autonomia locale deve essere esercitata nel rispetto dei vincoli e degli interessi che trovano fondamento nella Costituzione[48].

La rigenerazione urbana non si pone, dunque, necessariamente in alternativa alla tutela. **Essa può concorrere alla conservazione dei valori della città storica quando le trasformazioni siano governate in funzione della loro riconoscibilità, continuità e trasmissione**, evitando tanto l'abbandono e il degrado quanto una trasformazione orientata esclusivamente alla valorizzazione economica del patrimonio[49]. In questo senso, la rigenerazione assume rilievo non come categoria sostitutiva della tutela, ma come possibile strumento attraverso il quale governare le trasformazioni necessarie alla permanenza nel tempo della città storica quale realtà materiale, sociale e culturale.

La questione si colloca, infine, nel più ampio problema del **rapporto tra tutela e governo del territorio**. La città storica costituisce infatti un luogo nel quale convergono interessi e competenze differenziati: la conservazione dei valori culturali e paesaggistici, le esigenze della pianificazione urbana, il diritto alla fruizione degli spazi, la permanenza della popolazione residente, lo sviluppo delle attività economiche e la necessità di garantire condizioni di sostenibilità ambientale e sociale. La sfida dell'ordinamento consiste, quindi, nel governare tale pluralità senza ridurre la tutela a un vincolo statico e senza, specularmente, trasformare la valorizzazione e la rigenerazione in strumenti di mera utilizzazione economica del patrimonio[50].

5. La dimensione economica della valorizzazione: opportunità e limiti

La valorizzazione del patrimonio culturale presenta una significativa **dimensione economica**, che si manifesta attraverso una pluralità di attività connesse alla fruizione dei beni e dei contesti territoriali: turismo, commercio, artigianato, industrie culturali e creative, servizi culturali, ristorazione, ricettività, eventi, riuso del patrimonio immobiliare e attrazione di investimenti. L'utilizzazione economica del patrimonio non costituisce, di per sé, un fattore estraneo alla funzione di valorizzazione. Al contrario, quando adeguatamente orientata e governata, essa può concorrere alla produzione delle risorse necessarie alla conservazione, alla manutenzione e alla trasmissione dell'eredità culturale[51].

Tra tutela e valorizzazione economica può instaurarsi, pertanto, una relazione potenzialmente virtuosa. La conservazione dei valori culturali contribuisce alla qualità e all'attrattività dei luoghi; l'attrattività può favorire lo sviluppo di attività economiche, occupazione e investimenti; le risorse generate possono, a loro volta, concorrere al mantenimento e al recupero del

patrimonio. Tale relazione non presenta, tuttavia, carattere necessariamente lineare. L'incremento dell'attrattività territoriale può infatti produrre effetti suscettibili di incidere sulle stesse condizioni materiali, sociali e culturali che rendono il patrimonio attrattivo e ne consentono la fruizione nel tempo.

Il fenomeno risulta particolarmente evidente nelle **città storiche caratterizzate da elevata pressione turistica**. La concentrazione dei flussi può determinare congestione degli spazi pubblici, incremento dei valori immobiliari, riduzione della disponibilità di abitazioni per la popolazione residente, trasformazione delle attività commerciali e progressiva sostituzione delle funzioni tradizionali con attività prevalentemente orientate alla domanda turistica. A ciò può aggiungersi la conversione di una parte del patrimonio abitativo verso forme di ricettività temporanea, con conseguenze sulla struttura demografica e sulla funzione residenziale dei centri storici[52].

La pressione turistica può incidere, quindi, non soltanto sulla fruibilità dello spazio urbano, ma anche sulla **composizione sociale e funzionale della città storica**. La progressiva specializzazione turistica di determinati contesti può favorire l'omologazione dell'offerta commerciale e dei servizi, riducendo la varietà delle attività economiche e delle pratiche d'uso che contribuiscono alla riconoscibilità del luogo. Il rischio è che il centro storico, pur conservando la propria consistenza materiale, perda progressivamente quelle funzioni abitative, produttive e sociali attraverso le quali il patrimonio continua a essere vissuto e riconosciuto dalla comunità[53].

È in tale contesto che assume rilievo il fenomeno dell'**overtourism**. Esso non coincide con il semplice incremento dei flussi turistici, ma identifica una situazione nella quale l'intensità della fruizione determina impatti tali da incidere negativamente sulla qualità della vita delle comunità residenti, sulla fruibilità degli spazi e sulla sostenibilità complessiva del territorio. La questione non riguarda, pertanto, esclusivamente la quantità dei visitatori, ma anche la capacità delle amministrazioni di governare i flussi e di valutarne gli effetti economici, sociali, ambientali e culturali[54].

In questa prospettiva, particolarmente significativa è la recente elaborazione del giudice amministrativo. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258, esaminata da Cristina Videtta, mostra come le modalità di fruizione di un bene culturale possano essere valutate anche alla luce degli effetti prodotti dall'afflusso turistico sulla qualità della vita dei residenti. La valorizzazione e l'accessibilità del patrimonio non vengono così considerate in termini esclusivamente culturali o economici, ma richiedono una valutazione degli impatti concreti che l'intensificazione della fruizione può determinare sul contesto territoriale[55].

L'attrattività economica del patrimonio presenta, dunque, una **intrinseca ambivalenza**. Essa può costituire una risorsa per la conservazione e la rivitalizzazione dei centri storici, ma può trasformarsi in un fattore di consumo del patrimonio qualora la pressione economica e turistica non venga adeguatamente governata. Ne deriva un possibile paradosso: le medesime caratteristiche culturali, architettoniche e sociali che determinano l'attrattività di un luogo possono essere progressivamente alterate dalle dinamiche economiche generate da tale attrattività[56].

Il problema non consiste, pertanto, nel contrapporre **tutela e sviluppo economico**, ma nell'individuare le condizioni alle quali l'utilizzazione economica del patrimonio possa risultare compatibile con la conservazione dei suoi valori. La valorizzazione economica assume una funzione coerente con la tutela quando le attività che essa promuove siano inserite in una strategia più ampia di governo del territorio, nella quale siano considerati non soltanto i benefici economici prodotti, ma anche i costi sociali, ambientali e culturali delle trasformazioni.

In questa prospettiva, la sostenibilità della valorizzazione non può essere misurata esclusivamente attraverso indicatori quantitativi relativi ai flussi turistici, agli investimenti o al valore economico generato. Occorre considerare anche la capacità del centro storico di **mantenere la propria funzione abitativa, la pluralità delle attività economiche, l'accessibilità degli spazi pubblici e la continuità delle pratiche sociali e culturali** che concorrono alla sua identità. La permanenza della comunità residente assume così un rilievo che non è soltanto sociale, ma anche culturale, poiché contribuisce a mantenere attive quelle relazioni attraverso le quali l'eredità culturale viene quotidianamente utilizzata, interpretata e trasmessa[57].

Da questo punto di vista, la recente giurisprudenza costituzionale offre un ulteriore elemento di riflessione. La Corte costituzionale, con la sentenza 16 dicembre 2025, n. 186, ha riconosciuto la rilevanza delle **esternalità negative** connesse alla proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere e delle locazioni turistiche, richiamando, tra l'altro, la contrazione degli alloggi disponibili e gli effetti sul costo delle abitazioni e sulla trasformazione urbanistica dei quartieri e dei centri urbani. La pronuncia conferma così la possibilità di considerare, nella disciplina delle attività turistiche, interessi ulteriori rispetto alla sola libertà economica, quali quelli abitativi, urbanistici e relativi alla qualità della vita[58].

La dimensione economica della valorizzazione deve quindi essere ricondotta entro una concezione **integrata della governance della città storica**. Il patrimonio non costituisce una risorsa economica da utilizzare indipendentemente dalle condizioni territoriali e sociali del contesto, ma una risorsa il cui valore economico dipende, nel lungo periodo, dalla conservazione dei valori culturali, dalla qualità dello spazio urbano e dalla vitalità della comunità. In questa prospettiva, tutela e valorizzazione economica non rappresentano termini necessariamente antitetici: la prima costituisce una condizione di durata della seconda, mentre la seconda può contribuire, se adeguatamente regolata, alla sostenibilità economica della prima.

La questione centrale diviene pertanto quella del **governo delle esternalità della valorizzazione**. L'ordinamento e le politiche territoriali sono chiamati non già a impedire l'utilizzazione economica del patrimonio, ma a orientarla attraverso strumenti capaci di prevenire o contenere gli effetti incompatibili con la conservazione dei valori culturali e con la permanenza delle funzioni urbane. Ciò richiede un'attività pubblica di regolazione e pianificazione capace di tenere insieme attrattività e abitabilità, fruizione turistica e uso quotidiano della città, rendimento economico e conservazione dell'identità dei luoghi.

La dimensione economica della valorizzazione implica, inoltre, il coinvolgimento di soggetti privati e l'utilizzazione di **strumenti di collaborazione pubblico-privato**. La partecipazione

dei privati può consentire l'apporto di risorse, competenze e capacità organizzative utili alla conservazione e alla fruizione del patrimonio; essa non comporta, tuttavia, una sostituzione dell'interesse pubblico con quello economico. Particolarmente significativo, in questa prospettiva, è il modello del partenariato speciale pubblico-privato, nel quale la collaborazione con i soggetti privati si configura non come mera esternalizzazione della gestione, ma come strumento di cooperazione orientato alla realizzazione di finalità di interesse generale proprie della valorizzazione culturale^[59].

La valorizzazione, in definitiva, non può essere ricondotta alla sola produzione di un incremento del valore economico del patrimonio, ma deve essere valutata anche in relazione alla capacità di tradurre le risorse generate in condizioni favorevoli alla conservazione e alla vitalità del contesto urbano nel quale il patrimonio è inserito. Per la città storica, ciò implica riconoscere che la sostenibilità economica della valorizzazione dipende anche dalla conservazione delle condizioni sociali, culturali e territoriali che consentono al patrimonio di continuare a essere fruito, vissuto e trasmesso quale componente dell'eredità collettiva.

6. L'*overtourism* nella più recente giurisprudenza amministrativa

Particolarmente significativa, nella prospettiva considerata, è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258, che affronta il rapporto tra interventi di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio culturale, incremento della fruizione turistica e tutela delle esigenze connesse alla vita dei residenti^[60]. La pronuncia assume rilievo, in particolare, perché inserisce la valutazione delle modalità di fruizione del bene culturale entro un quadro più ampio, nel quale l'accessibilità e la valorizzazione non possono essere considerate isolatamente rispetto agli effetti prodotti dall'afflusso dei visitatori sul contesto territoriale e sui soggetti che vi abitano.

La controversia riguardava, nello specifico, le modalità di fruizione di un sito culturale e l'impatto dell'accesso dei visitatori sulle proprietà confinanti. Il Consiglio di Stato, nel pronunciarsi in sede di ottemperanza, ha ritenuto che la discrezionalità dell'amministrazione nell'individuazione delle soluzioni progettuali non escludesse la necessità di conseguire l'obiettivo di mitigare effettivamente l'impatto dell'afflusso turistico sulle esigenze di quiete e riservatezza dei residenti. In tale prospettiva, la sentenza richiama espressamente l'attuale contesto economico e socio-culturale, caratterizzato anche da fenomeni di iperturismo (*overtourism*), e sottolinea la necessità di tenere conto dei disagi prodotti dal massiccio afflusso turistico^[61].

Il dato di maggiore interesse non risiede, pertanto, nella contrapposizione tra interesse alla fruizione del patrimonio e interesse dei residenti, quanto nella necessità di **considerare gli effetti della valorizzazione nel contesto territoriale nel quale il bene è inserito**. L'incremento della capacità attrattiva di un luogo può infatti produrre benefici economici e culturali, ma anche effetti negativi sulla qualità della vita, sulla fruibilità degli spazi, sulla quiete e sulla riservatezza dei residenti e, più in generale, sull'equilibrio delle funzioni urbane.

Sotto questo profilo, l'*overtourism* acquista una rilevanza giuridica che non può essere ricondotta alla sola dimensione quantitativa dei flussi. Il fenomeno si caratterizza, piuttosto, per la presenza di una pressione turistica tale da incidere negativamente sulle condizioni di vita delle comunità ospitanti e sulla qualità della fruizione, soprattutto quando non sia accompagnata da adeguati strumenti di gestione e di monitoraggio degli impatti. La questione investe quindi direttamente l'esercizio della funzione amministrativa, chiamata a governare fenomeni nei quali la valorizzazione del patrimonio culturale si intreccia con la tutela di interessi ulteriori, relativi alla qualità della vita, all'uso degli spazi e all'equilibrio del territorio[62].

Ne deriva che l'obiettivo della valorizzazione non può essere identificato nella mera massimizzazione dei flussi di visitatori o della capacità di attrazione economica del bene. **L'incremento della fruizione costituisce un esito coerente con la valorizzazione soltanto quando rimane compatibile con la conservazione dei valori culturali e con gli altri interessi pubblici e privati coinvolti.** La valutazione amministrativa deve pertanto considerare, secondo le caratteristiche concrete della fattispecie, non soltanto i benefici derivanti dalla maggiore accessibilità del patrimonio, ma anche gli effetti che tale incremento può produrre sul contesto urbano e sulle comunità residenti.

La questione assume particolare rilevanza nei centri storici, nei quali la pressione turistica può incidere sulla stessa composizione funzionale e sociale del tessuto urbano. L'aumento della domanda di ospitalità temporanea, la trasformazione degli immobili residenziali in strutture destinate alla ricettività breve, l'incremento dei valori immobiliari e la progressiva sostituzione delle attività rivolte ai residenti con attività prevalentemente orientate alla domanda turistica possono concorrere a ridurre la funzione abitativa e la pluralità funzionale del centro storico[63].

Il tema delle **locazioni turistiche brevi** introduce, in questo modo, una dimensione ulteriore rispetto alla tradizionale dialettica tra tutela e valorizzazione. La destinazione turistica del patrimonio abitativo non produce infatti soltanto effetti sul mercato immobiliare, ma può incidere sulla disponibilità di alloggi, sulla struttura sociale dei quartieri e sulla possibilità di mantenere una comunità residente stabile. La regolazione delle attività turistiche può quindi assumere rilievo anche quale strumento di governo delle trasformazioni territoriali, nella misura in cui tali fenomeni incidano sull'equilibrio tra funzione abitativa, fruizione turistica e attività economiche.

In questa prospettiva si colloca anche la più recente giurisprudenza costituzionale. Con la sentenza 16 dicembre 2025, n. 186, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti alcune disposizioni della disciplina toscana delle attività ricettive e delle locazioni turistiche brevi, riconoscendo la rilevanza delle finalità dirette a contenere le esternalità negative derivanti dalla proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere. Tra tali esternalità la Corte individua la contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti, l'incremento del costo delle abitazioni e la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, richiamando espressamente anche l'obiettivo di limitare gli effetti dell'*overtourism*[64].

La pronuncia costituzionale presenta, sotto questo profilo, un interesse che va oltre la specifica disciplina regionale. Essa mostra infatti come la regolazione delle attività turistiche possa essere giustificata anche dalla necessità di governare gli effetti territoriali e sociali prodotti dalla loro concentrazione. La libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà non vengono così considerati in termini assoluti, ma sono valutati nel quadro dei limiti derivanti dalla funzione sociale della proprietà e dalla necessità di perseguire interessi pubblici connessi alla qualità della vita, alla disponibilità abitativa e all'ordinato sviluppo del territorio[65].

Il rapporto tra *overtourism* e città storica non può, pertanto, essere affrontato esclusivamente attraverso strumenti settoriali di regolazione del turismo. La gestione dei flussi turistici richiede un approccio nel quale convergano disciplina della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, governo del territorio, politiche abitative, regolazione delle attività economiche e organizzazione dei servizi pubblici. La pressione turistica costituisce infatti un fenomeno trasversale, i cui effetti si distribuiscono su una pluralità di interessi e di competenze amministrative.

In tale prospettiva, la questione non consiste nell'individuare un limite astratto alla fruizione turistica del patrimonio, ma nel definire **le condizioni entro le quali l'incremento della fruizione possa risultare compatibile con la pluralità delle funzioni della città storica**. La nozione di sostenibilità assume così una funzione essenzialmente dinamica: non si tratta di impedire la trasformazione o di cristallizzare gli usi esistenti, ma di governare le trasformazioni affinché l'aumento dell'attrattività non comprometta le condizioni materiali, sociali e culturali che rendono possibile la permanenza nel tempo del patrimonio.

La sentenza n. 3258 del 2025 acquista, in questo quadro, un rilievo particolare perché porta all'attenzione del giudice amministrativo la necessità di misurare le conseguenze della valorizzazione anche attraverso gli effetti concreti prodotti dall'afflusso turistico. La pronuncia non configura, evidentemente, un generale regime giuridico dell'*overtourism*, ma offre un significativo esempio di come tale fenomeno possa entrare nella valutazione amministrativa quale elemento del contesto economico e socio-culturale nel quale devono essere individuate le modalità di fruizione del patrimonio[66].

Ne deriva una concezione della valorizzazione nella quale **la fruizione turistica costituisce uno degli strumenti attraverso i quali il patrimonio culturale può essere reso accessibile e partecipato, ma non rappresenta l'unico parametro della sua riuscita**. L'effettività della valorizzazione deve essere valutata anche in relazione alla sua capacità di preservare la qualità del contesto nel quale il bene è inserito, assicurando un ragionevole equilibrio tra accessibilità, tutela, attrattività, abitabilità e vitalità economica.

In definitiva, la città storica non può essere ricondotta né a un bene da conservare secondo una logica meramente statica, né a una risorsa economica la cui valorizzazione possa essere misurata esclusivamente in termini di attrattività e capacità di generare flussi. Essa costituisce un sistema territoriale complesso, nel quale tutela del patrimonio, fruizione collettiva, funzione residenziale e attività economiche concorrono, secondo rapporti variabili e non sempre privi di tensioni, alla definizione dell'identità e dell'equilibrio del luogo. La sostenibilità della valorizzazione dipende, pertanto, dalla capacità delle politiche pubbliche di governare tali

interdipendenze, evitando che l'incremento della fruizione e delle attività economiche finisca per compromettere quelle stesse condizioni materiali, sociali e culturali che rendono il patrimonio una risorsa durevole per la collettività.

7. La tutela delle attività economiche tradizionali come forma di tutela culturale

Un ulteriore sviluppo della relazione tra tutela del patrimonio culturale e disciplina delle attività economiche emerge dalla progressiva considerazione accordata dall'ordinamento alle attività commerciali e artigianali tradizionali quali componenti della fisionomia culturale dei centri storici. Il fenomeno assume particolare rilievo quando la permanenza di determinate attività non rappresenta soltanto un elemento di continuità economica, ma concorre, per il loro radicamento storico e sociale, alla conservazione dell'identità e della riconoscibilità collettiva del luogo.

In questa prospettiva si colloca Cons. Stato, sez. V, 20 giugno 2025, n. 5404, relativa alla disciplina delle attività economiche storiche e tradizionali nella Città di Firenze[67]. La pronuncia ha ritenuto legittimi, alla luce del principio di proporzionalità, i vincoli alla trasformazione dell'immobile e dell'attività commerciale derivanti dalla sua inclusione nella disciplina comunale delle attività storiche, valorizzando il rapporto tra la tutela delle caratteristiche del centro storico e la libertà di trasformazione dell'iniziativa economica. La decisione si inserisce, inoltre, in una più ampia linea giurisprudenziale che riconosce rilievo al carattere identitario delle attività storiche nella disciplina degli spazi commerciali dei centri urbani di particolare pregio[68].

La decisione offre, al di là della fattispecie concreta, un significativo riscontro applicativo alla possibilità di assumere l'attività economica, in presenza di determinati presupposti, quale elemento rilevante ai fini della tutela dell'identità del contesto urbano. Ciò non significa, tuttavia, attribuire all'attività commerciale in quanto tale una qualità culturale, né trasformare la disciplina urbanistica in uno strumento di conservazione di singole iniziative imprenditoriali. La questione riguarda piuttosto il rilievo che può assumere, nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio e di tutela, la relazione tra una determinata attività, il luogo nel quale essa si svolge e i valori culturali che quel luogo esprime. Quando, per la sua durata, le modalità di esercizio, il rapporto con il contesto e il radicamento nella comunità, un'attività costituisce un'espressione riconoscibile della tradizione urbana, la sua permanenza può assumere rilevanza quale elemento della dimensione identitaria del contesto tutelato.

Un fondamento positivo di tale prospettiva è rinvenibile nell'art. 52, comma 1-bis, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale consente ai comuni, sentito il soprintendente, di individuare i locali nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva, allo scopo di assicurarne specifiche forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.[69]. La disposizione presenta particolare rilievo perché collega espressamente la disciplina di attività economiche e locali commerciali alla nozione di identità culturale collettiva, senza tuttavia stabilire che ogni attività storica o

tradizionale costituisca, per ciò solo, un bene culturale.

La distinzione è essenziale. L'anzianità dell'attività, il suo riconoscimento amministrativo o la sua iscrizione in un albo storico non sono, di per sé, sufficienti a determinare la qualificazione culturale dell'attività ai sensi del Codice. La rilevanza culturale dipende da ulteriori presupposti, riconducibili alla capacità dell'attività di esprimere e mantenere una manifestazione dell'identità collettiva. È proprio questa dimensione relazionale a consentire di comprendere il significato dell'art. 52, comma 1-bis: l'interesse pubblico non è rivolto esclusivamente alla conservazione materiale del locale, ma può riguardare il rapporto tra il luogo e la pratica tradizionale che in esso si svolge.

La prospettiva trova un ulteriore fondamento nella giurisprudenza dell'Adunanza plenaria, che ha riconosciuto la possibilità di utilizzare il vincolo di destinazione anche allo scopo di assicurare la permanenza e la trasmissione nel tempo del valore immateriale incorporato nel bene, quando quest'ultimo costituisca testimonianza di una manifestazione di identità culturale collettiva[70]. La pronuncia ha così ricondotto nell'ambito della tutela anche la dimensione funzionale e immateriale del bene, purché sussista una connessione qualificata tra la cosa materiale e la manifestazione culturale che attraverso di essa si esprime. Tale apertura ha suscitato un ampio dibattito dottrinale, nel quale sono state sottolineate, da un lato, le potenzialità espansive della tutela e, dall'altro, le esigenze di tipicità, motivazione, proporzionalità e contenimento del potere amministrativo[71].

La questione assume particolare rilievo proprio rispetto alle attività commerciali e artigianali tradizionali. L'Adunanza plenaria ha infatti chiarito che, ricorrendone i presupposti, anche attività commerciali o artigianali possono integrare un'espressione di identità culturale collettiva ai sensi dell'art. 7-bis del Codice e che gli strumenti di tutela della cosa possono essere utilizzati anche per salvaguardare l'attività culturale che in essa e attraverso di essa si manifesta. Al tempo stesso, la pronuncia ha escluso che il vincolo possa tradursi nella riserva dell'attività a favore di uno specifico gestore o nell'imposizione di un obbligo di prosecuzione dell'attività a carico di quest'ultimo[72]. Ne deriva una distinzione fondamentale tra la conservazione della **funzione culturale dell'attività** e la tutela della **specificità impresa** che la esercita.

È in questa prospettiva che acquista rilievo la più recente elaborazione dottrinale sull'«immagine identitaria» dei centri storici. L'immagine del centro storico non può essere infatti ridotta alla sola dimensione estetico-percettiva, ma deve essere considerata quale esito di una stratificazione nella quale concorrono assetti urbani, pratiche sociali, attività economiche e forme dell'abitare. L'identità urbana si presenta, dunque, come un fenomeno dinamico e relazionale, che si manifesta anche attraverso le attività che contribuiscono quotidianamente a dare significato e riconoscibilità allo spazio storico[73].

Da questo punto di vista, la bottega storica, il laboratorio artigiano, la libreria, il negozio tradizionale o l'esercizio commerciale caratteristico possono assumere una duplice rilevanza. Da un lato, rimangono attività economiche soggette alle regole generali del mercato e alla libertà di iniziativa privata; dall'altro, quando presentino un effettivo radicamento storico e culturale, possono concorrere alla definizione dell'immagine identitaria del luogo[74]. La

sostituzione di tali attività con esercizi privi di relazione con il contesto non determina necessariamente alcuna modificazione della consistenza fisica degli edifici, ma può incidere sulla struttura funzionale e simbolica del centro storico, alterando le pratiche attraverso le quali la comunità riconosce e vive quello spazio.

Una conferma significativa di tale dimensione identitaria proviene dalla più recente giurisprudenza relativa alle attività commerciali storiche della Galleria Vittorio Emanuele II di Milano. In particolare, Cons. Stato, sez. VII, 30 maggio 2025, n. 4725, ha riconosciuto rilievo alla particolare posizione dell'attività storica nel complesso monumentale e ai criteri elaborati dal Comune di Milano per il rinnovo delle concessioni, nei quali assumevano rilievo la storicità dell'esercizio e il suo valore identitario^[75]. Nella medesima vicenda, Cons. Stato, sez. VII, 7 luglio 2025, n. 5887, ha ulteriormente valorizzato la continuità dell'attività e il valore identitario dell'esercizio commerciale, ritenendo rilevante la continuità dell'attività aziendale anche a fronte di vicende soggettive relative al gestore^[76]. Tali decisioni sono significative perché mostrano come il valore storico-identitario dell'attività possa assumere rilevanza anche al di fuori dello schema strettamente vincolistico dei beni culturali, quale criterio di disciplina dell'utilizzazione di beni pubblici di particolare pregio.

Il fenomeno assume particolare rilievo nei contesti caratterizzati da una crescente pressione turistica. I processi di turistificazione possono infatti determinare una progressiva sostituzione delle attività rivolte alla popolazione residente con esercizi prevalentemente orientati alla domanda turistica, incidendo sull'equilibrio funzionale e sulla composizione socio-economica dei luoghi^[77]. Il problema assume rilevanza giuridica nella misura in cui tali trasformazioni risultino suscettibili di incidere sui valori storico-culturali e sulla struttura funzionale del centro che la disciplina pubblicistica intende preservare.

La tutela delle attività tradizionali non può, tuttavia, essere ricondotta a una generica esigenza di conservazione dell'esistente. Una simile impostazione rischierebbe di trasformare il centro storico in uno spazio museale e di attribuire alla disciplina pubblicistica una funzione impropria di immobilizzazione delle dinamiche economiche. Il problema consiste, piuttosto, nell'individuare le condizioni alle quali la regolazione delle attività economiche possa essere funzionalmente orientata alla conservazione dei valori culturali del contesto senza tradursi in una compressione sproporzionata della libertà di iniziativa economica.

Il riferimento espresso dell'art. 52, comma 1-bis, alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. assume, sotto questo profilo, particolare significato. Il legislatore riconosce la possibilità di predisporre forme di promozione e salvaguardia delle attività tradizionali, ma colloca tale intervento entro un necessario rapporto di bilanciamento con la libertà economica privata. La tutela dell'identità culturale non opera quindi come titolo assoluto di conservazione, ma come interesse pubblico idoneo a giustificare misure conformative quando queste siano coerenti con la finalità perseguita, proporzionate rispetto all'incidenza sulla libertà economica e sorrette da un'adequata istruttoria^[78].

Il principio di proporzionalità assume, in questa materia, una duplice funzione: da un lato, delimita l'intensità della misura di tutela; dall'altro, costituisce parametro della motivazione amministrativa. La dottrina ha sottolineato, proprio con riferimento al vincolo culturale di

destinazione d'uso, la necessità che l'amministrazione proceda alla verifica dell'idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto della misura, evitando che l'ampliamento della tutela si traduca in un sacrificio eccedente rispetto al valore culturale concretamente individuato[79]. La stessa giurisprudenza dell'Adunanza plenaria, pur riconoscendo l'ampiezza dello strumento, ha escluso che esso possa essere utilizzato per assicurare la permanenza di uno specifico operatore economico[80].

È precisamente entro tale schema che la sentenza n. 5404 del 2025 offre un significativo riscontro applicativo. La tutela delle attività storiche non viene costruita come protezione dell'impresa considerata nella sua individualità, bensì come strumento di conservazione delle caratteristiche qualificanti del contesto urbano. Ne deriva uno spostamento dell'attenzione dalla singola attività al rapporto funzionale tra attività, luogo e identità collettiva: ciò che l'ordinamento può legittimamente perseguire non è necessariamente la sopravvivenza indefinita di un determinato operatore economico, ma la permanenza di quelle caratteristiche funzionali e culturali che contribuiscono alla riconoscibilità del centro storico[81].

Questa distinzione è decisiva anche ai fini della legittimità delle misure amministrative. La tutela dell'attività tradizionale non dovrebbe comportare, di regola, l'immutabilità dell'esercizio economico, ma può incidere sulle modalità della sua trasformazione: sulla destinazione dei locali, sulla conservazione degli elementi caratterizzanti, sull'assetto delle vetrine e degli arredi o, più in generale, sulle condizioni alle quali la trasformazione dell'attività risulti compatibile con i valori culturali riconosciuti. L'intervento pubblico assume così una funzione conformativa, volta a governare il cambiamento piuttosto che a impedirlo.

Ne emerge una concezione della tutela culturale dei centri storici nella quale la dimensione economica non rappresenta necessariamente un fattore esterno o antagonista rispetto alla conservazione del patrimonio. Le attività economiche possono, al contrario, concorrere alla definizione dell'identità del luogo, purché la loro rilevanza culturale sia concretamente individuabile e non venga desunta da una mera valutazione estetica o da una preferenza amministrativa per determinate forme commerciali. Il criterio decisivo deve pertanto essere individuato nella funzione identitaria svolta dall'attività all'interno del contesto storico.

Tale impostazione trova un ulteriore e particolarmente significativo sviluppo nel d.lgs. 27 dicembre 2024, n. 219, recante «Costituzione dell'Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività», adottato in attuazione dell'art. 27, comma 1, lett. I-bis), della l. 5 agosto 2022, n. 118[82]. Il decreto definisce misure uniformi per la tutela e la valorizzazione dei luoghi storici del commercio e delle botteghe artigiane caratterizzati da particolare rilevanza sotto il profilo storico, culturale e commerciale, anche mediante l'istituzione di albi territoriali e di un Albo nazionale.

La novità di maggiore rilievo ai fini della presente analisi è tuttavia contenuta nell'art. 5 del decreto. La disposizione prevede infatti che le attività commerciali, le botteghe artigiane e gli esercizi pubblici storici possano, qualora ricorrano i presupposti stabiliti dalla norma e siano riconosciuti come espressioni di identità culturale collettiva ai sensi dell'art. 7-bis del Codice, essere classificati quali beni culturali. In tale ipotesi, il legislatore ammette altresì l'apposizione

di vincoli di destinazione e di obblighi di conservazione sugli immobili nei quali l'attività è esercitata[83].

La previsione segna un passaggio ulteriore rispetto alla disciplina dell'art. 52, comma 1-bis, del Codice. Quest'ultima consente ai comuni di predisporre specifiche forme di promozione e salvaguardia dei locali destinati alle attività tradizionali riconosciute come espressione di identità culturale collettiva; il d.lgs. n. 219/2024 introduce invece un meccanismo attraverso il quale, ricorrendone i presupposti, l'attività storica può entrare nello stesso circuito della qualificazione come bene culturale. Non si tratta, dunque, di una mera certificazione amministrativa della storicità dell'esercizio, ma di una possibile qualificazione giuridica ulteriore, subordinata alla sussistenza dei presupposti propri della disciplina dei beni culturali[84].

Ne deriva una distinzione che appare decisiva sul piano sistematico. **Storicità commerciale, rilevanza culturale e qualificazione come bene culturale non costituiscono categorie coincidenti.** L'iscrizione nell'Albo nazionale non determina automaticamente la qualificazione dell'attività come bene culturale; essa costituisce, piuttosto, uno strumento di riconoscimento e valorizzazione delle attività storiche. La qualificazione culturale richiede invece il ricorrere degli ulteriori presupposti previsti dall'art. 5 del d.lgs. n. 219/2024 e, in particolare, la riconducibilità dell'attività a un'espressione di identità culturale collettiva ai sensi dell'art. 7-bis del Codice[85].

Il quadro normativo ha ricevuto un primo compiuto sviluppo attuativo con il decreto interministeriale 7 maggio 2026, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 131 del 9 giugno 2026, recante le modalità di istituzione, gestione, aggiornamento e pubblicazione dell'Albo nazionale[86]. Il provvedimento disciplina la formazione e l'alimentazione dell'Albo mediante gli elenchi territoriali e prevede altresì una specifica sezione relativa alle attività storiche di eccellenza. Secondo quanto comunicato dal Ministero delle imprese e del made in Italy, l'Albo è operativo dal giugno 2026 ed è finalizzato alla tutela e alla promozione delle attività storiche quali componenti del patrimonio culturale, economico e sociale dei territori[87].

L'intervento del legislatore del 2024, ulteriormente attuato nel 2026, sembra pertanto confermare e al tempo stesso precisare la traiettoria già delineata dalla giurisprudenza. La tutela delle attività storiche può oggi articolarsi lungo livelli differenti: dalla valorizzazione amministrativa delle attività riconosciute come storiche, alle misure di salvaguardia dei locali previste dall'art. 52, comma 1-bis, fino alla possibile qualificazione come bene culturale quando ricorrano gli specifici presupposti dell'art. 5 del d.lgs. n. 219/2024. In questo quadro, l'elemento unificante non è la mera durata dell'attività, bensì il suo rapporto qualificato con la storia, la cultura e l'identità collettiva del luogo.

La progressiva emersione di tale disciplina non comporta, tuttavia, l'abbandono dei limiti propri della tutela culturale. Anche quando l'attività sia suscettibile di qualificazione come bene culturale, la misura amministrativa deve essere ancorata alla concreta relazione tra attività, immobile e valore culturale e deve rispettare i principi di proporzionalità e adeguatezza. Il rischio di una cristallizzazione del tessuto commerciale rimane infatti presente: la protezione dell'identità non può tradursi nella conservazione integrale e indefinita di una determinata

configurazione economica, né nella trasformazione della disciplina dei beni culturali in una tecnica di sostegno permanente a singole imprese.

Il punto di equilibrio rimane, dunque, particolarmente delicato. Una disciplina eccessivamente rigida potrebbe cristallizzare il tessuto commerciale, ostacolare l'innovazione e, paradossalmente, compromettere la vitalità stessa del centro storico. La tutela dovrebbe perseguire non la mera conservazione dell'esercizio economico nella sua configurazione contingente, bensì la permanenza delle funzioni identitarie che esso svolge, consentendo al contempo le trasformazioni necessarie ad assicurare la continuità vitale del tessuto urbano.

In questa prospettiva, la protezione delle attività economiche tradizionali può essere ricondotta a una concezione dinamica del patrimonio culturale: non la conservazione statica di una determinata configurazione commerciale, ma la salvaguardia delle condizioni che consentono a una determinata identità urbana di continuare a manifestarsi nel presente. La tutela delle botteghe e delle attività tradizionali assume così rilievo quale forma indiretta ma sostanziale di tutela dell'identità culturale dei centri storici, purché l'intervento pubblico rimanga ancorato a una concreta funzione identitaria, sia proporzionato rispetto all'incidenza sulla libertà economica e non si traduca nella cristallizzazione del passato.

8. Il principio di proporzionalità come criterio di governo della trasformazione

La tensione tra tutela e sviluppo economico non può essere risolta mediante la semplice affermazione della prevalenza astratta dell'uno o dell'altro interesse. La tutela del patrimonio culturale riveste una particolare rilevanza costituzionale, ma l'esercizio dei relativi poteri amministrativi deve comunque conformarsi ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, nonché essere sorretto da un'istruttoria effettiva e da una motivazione coerente con la specificità degli interessi coinvolti[\[88\]](#).

Anche la giurisprudenza più recente conferma, peraltro, l'ampiezza della discrezionalità tecnico-valutativa riconosciuta alle amministrazioni preposte alla tutela[\[89\]](#).

La deferenza riconosciuta alla valutazione tecnico-scientifica dell'amministrazione non significa, tuttavia, che l'esercizio del potere di tutela possa prescindere dal bilanciamento con gli ulteriori interessi coinvolti nella concreta fattispecie. Particolarmente significativa è, sotto questo profilo, la più recente giurisprudenza in materia di tutela indiretta.

Ancora, il Consiglio di Stato ha chiarito che le prescrizioni di cui all'art. 45 del Codice dei beni culturali e del paesaggio assolvono a una funzione strumentale e accessoria rispetto alla tutela diretta del bene culturale[\[90\]](#), essendo volte a garantirne l'integrità, nonché le condizioni di ambiente e decoro e, più in generale, la visione e la fruizione. Proprio in ragione di tale funzione, l'amministrazione può essere chiamata a considerare anche interessi diversi da quello culturale e deve individuare le prescrizioni attraverso un esercizio del potere rispettoso del principio di proporzionalità, inteso non soltanto in termini di idoneità e necessità, ma anche di proporzionalità in senso stretto[\[91\]](#).

Ne deriva che la discrezionalità tecnica riconosciuta all'amministrazione nella definizione del valore culturale da proteggere non si traduce in una discrezionalità illimitata nella scelta degli strumenti attraverso i quali perseguire tale finalità. Quanto più la misura incide sulla sfera giuridica ed economica dei privati, tanto più l'amministrazione è chiamata a rendere esplicito il nesso tra la prescrizione adottata e il valore culturale da preservare, nonché a verificare l'esistenza di modalità alternative, meno gravose, idonee a conseguire il medesimo risultato[92].

Il principio di proporzionalità assume così una funzione che trascende il tradizionale controllo esterno sulla legittimità dell'azione amministrativa e diviene criterio di conformazione dello stesso potere di tutela. La questione non è, pertanto, se la tutela culturale debba prevalere sull'interesse economico, ma se la misura concretamente adottata rappresenti il risultato di un corretto rapporto tra il valore culturale individuato, la finalità perseguita e l'incidenza della prescrizione sulle situazioni giuridiche dei destinatari[93].

In questa prospettiva, la tutela della città storica dovrebbe essere esercitata attraverso una regolazione differenziata e proporzionata, capace di distinguere ciò che risulta essenziale per la conservazione del valore culturale da ciò che, invece, può essere modificato senza compromettere l'identità del luogo. La tutela non dovrebbe dunque tradursi nella cristallizzazione dell'esistente, ma nella individuazione delle condizioni entro le quali la trasformazione può svolgersi senza determinare la perdita o l'alterazione sostanziale dei valori culturali riconosciuti.

9. Il partenariato pubblico-privato come strumento di valorizzazione

La valorizzazione economica del patrimonio culturale non implica necessariamente la privatizzazione dei beni né l'affidamento al mercato delle funzioni ad essi connesse. Essa può realizzarsi, infatti, attraverso forme di collaborazione nelle quali risorse finanziarie, competenze organizzative e capacità imprenditoriali dei privati siano orientate alla realizzazione di finalità di tutela, conoscenza e fruizione del patrimonio culturale. In questa prospettiva, il partenariato speciale pubblico-privato costituisce uno strumento attraverso il quale l'amministrazione può integrare risorse e competenze esterne all'apparato pubblico, senza rinunciare alla propria responsabilità nella definizione delle finalità dell'intervento e nella conformazione delle modalità di utilizzo del patrimonio[94].

Particolarmente significativo è, a questo riguardo, il partenariato speciale disciplinato dall'art. 134, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023. La disposizione consente allo Stato, alle regioni e agli enti territoriali di attivare, con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, forme speciali di partenariato dirette ad assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e a favorire la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o valorizzazione, attraverso attività di recupero, restauro, manutenzione programmata, gestione, apertura alla pubblica fruizione e valorizzazione dei beni culturali[95].

La collocazione dell'istituto nel titolo dedicato ai contratti gratuiti e alle forme speciali di

partenariato evidenzia la sua autonomia rispetto al modello di partenariato pubblico-privato disciplinato dal Libro IV del Codice dei contratti pubblici. La specialità del modello, tuttavia, non sembra esaurirsi nella disciplina applicabile, ma investe la stessa struttura della relazione tra le parti. Il partenariato speciale è stato infatti ricondotto dalla dottrina a una logica propriamente collaborativa, nella quale l'intervento dei soggetti coinvolti trova fondamento nella convergenza verso una finalità comune di interesse culturale, piuttosto che nella mera corrispettività delle rispettive prestazioni[96].

Questa caratteristica consente di affrontare anche il rapporto tra gratuità e interesse economico del partner privato. La qualificazione del partenariato come rapporto gratuito non implica, infatti, che il soggetto privato debba operare in assenza di qualsiasi utilità economicamente apprezzabile. La gratuità attiene piuttosto all'assenza di un rapporto di diretta corrispettività tra l'utilità conseguita dal privato e una prestazione dell'amministrazione configurabile quale suo corrispettivo[97]. Ne consegue che l'operazione può presentare un interesse economico per il partner senza per questo assumere necessariamente la struttura di un contratto oneroso. È proprio questa possibilità che consente di ricondurre il partenariato speciale alla categoria dei contratti gratuiti economicamente interessati, nei quali la produzione di un'utilità economica in favore del privato non determina, di per sé, il venir meno della gratuità del rapporto[98].

La presenza di un interesse economico del partner privato non costituisce, pertanto, un elemento estraneo alla logica del partenariato speciale. Ciò che assume rilievo è piuttosto il rapporto tra tale interesse e la finalità pubblica dell'operazione. L'utilità economica può essere compatibile con la specialità del modello quando costituisca una componente di un progetto complessivamente orientato alla valorizzazione del patrimonio e non si trasformi nella finalità autonoma cui l'intervento risulta sostanzialmente preordinato[99].

Da questa prospettiva, la distinzione tra valorizzazione economica e sfruttamento economico del patrimonio culturale non può essere ricercata nella mera presenza di attività suscettibili di generare ricavi. Servizi di ristorazione, bookshop, organizzazione di eventi, attività educative e laboratoriali o altre iniziative economicamente remunerative possono concorrere alla realizzazione di un progetto di valorizzazione senza che la loro presenza determini, per ciò solo, una deviazione dalla finalità culturale dell'intervento. Il dato decisivo è rappresentato dal **nesso funzionale** tra l'attività economica e il progetto di tutela, conoscenza e fruizione del patrimonio[100].

Proprio sotto questo profilo assume particolare rilievo la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 19 febbraio 2026, n. 1319, relativa al partenariato speciale concernente il Museo storico e Parco del Castello di Miramare[101]. La controversia riguardava, tra l'altro, l'inclusione nell'oggetto della procedura delle serre contemporanee, che non costituivano, autonomamente considerate, beni culturali. Il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima tale inclusione, valorizzando il collegamento funzionale delle serre con il progetto complessivo di valorizzazione del Parco e con le attività di divulgazione scientifica e culturale previste dalla procedura[102].

La pronuncia offre un significativo argomento a favore di una lettura **funzionale e non**

meramente atomistica dell'oggetto del partenariato speciale. La riconducibilità dell'intervento all'art. 134, comma 2, non sembra infatti dipendere necessariamente dalla qualificazione culturale di ciascun elemento considerato isolatamente, ma può essere verificata anche in relazione alla funzione che esso svolge nell'ambito del progetto complessivo di valorizzazione. Ne consegue che elementi privi di autonoma qualificazione culturale possono essere legittimamente ricompresi nell'operazione quando la loro presenza risulti strumentale alla tutela, alla conoscenza o alla fruizione del patrimonio culturale^[103].

Il criterio del collegamento funzionale consente così di individuare anche il limite dell'espansione dell'oggetto del partenariato. Non sarebbe sufficiente, infatti, che un'attività o uno spazio siano semplicemente collocati all'interno di un contesto culturale o producano indirettamente un beneficio economico per il progetto. Occorre che la loro inclusione risulti giustificata dalla funzione che essi concretamente svolgono rispetto alle finalità di valorizzazione perseguite. La rilevanza dell'elemento non culturale dipende, dunque, non dalla sua autonoma capacità di produrre valore economico, ma dalla sua **strumentalità rispetto all'intervento culturale complessivamente considerato.**

La sostenibilità economica del progetto conserva, in questo quadro, un rilievo essenziale, ma non può essere valutata attraverso la meccanica trasposizione dei criteri propri del partenariato pubblico-privato ordinario. La stessa sentenza n. 1319/2026 ha escluso che l'art. 134, comma 2, imponga la preventiva valutazione di convenienza e fattibilità prevista dall'art. 175, comma 2, per le operazioni di partenariato disciplinate dal Libro IV del Codice, riconoscendo la peculiarità della procedura prevista per il partenariato speciale^[104]. Tale conclusione non rende irrilevante la dimensione economica dell'operazione: la capacità del progetto di reperire e mantenere nel tempo le risorse necessarie alla sua realizzazione e gestione costituisce un elemento essenziale della sua effettività. Essa deve, tuttavia, essere considerata in rapporto alla finalità culturale perseguita, senza trasformare la sostenibilità economica nel criterio esclusivo di valutazione dell'intervento.

La distinzione rispetto al PPP ordinario emerge, pertanto, non soltanto sul piano della disciplina applicabile, ma anche su quello della funzione perseguita. Nel partenariato speciale, la componente economica non costituisce necessariamente il centro dell'operazione, ma può concorrere alla realizzazione di un progetto nel quale interessi pubblici e risorse private vengono coordinati intorno a una finalità culturale comune. In questo senso, il PSPP può essere letto come uno strumento di **governance condivisa del patrimonio**, idoneo a integrare risorse pubbliche, competenze specialistiche, capacità organizzative e, ove necessario, capacità imprenditoriali private^[105].

La prospettiva assume particolare rilevanza nella città storica, dove la valorizzazione difficilmente coincide con la gestione isolata di singoli monumenti o immobili. La fruizione del patrimonio può dipendere dal coordinamento di una pluralità di spazi, servizi e attività tra loro interdipendenti: servizi di accoglienza, attività educative e culturali, iniziative temporanee, strumenti di innovazione digitale e, nei limiti della compatibilità con le esigenze di tutela, attività commerciali e di ristorazione. In tali contesti, il partenariato speciale può offrire una struttura giuridica idonea a ricondurre componenti eterogenee a un progetto unitario, nel quale la legittimità e l'utilità delle singole attività siano valutate in funzione del risultato complessivo di

valorizzazione[\[106\]](#).

Ne deriva una concezione della valorizzazione nella quale la dimensione economica non rappresenta un'alternativa alla tutela e alla funzione pubblica del patrimonio, ma può costituire una delle condizioni materiali della sua conoscenza, fruizione e conservazione nel tempo. Il problema non è, dunque, stabilire se il privato possa conseguire un'utilità economica, ma verificare **quale rapporto sussista tra tale utilità e la finalità culturale dell'operazione**. Quanto più l'attività economica risulta funzionalmente integrata nel progetto di valorizzazione, tanto più essa può essere ricondotta alla logica propria del partenariato speciale; quando, invece, l'interesse patrimoniale del privato si emancipa dalla finalità culturale e diviene il criterio sostanziale di organizzazione dell'intervento, viene meno la ragione stessa della specialità del modello.

Per la città storica, ciò consente di concepire il partenariato non come semplice modalità di gestione del singolo bene, ma come **strumento di organizzazione integrata della trasformazione e della fruizione del patrimonio**. Il limite dell'intervento privato non va quindi individuato nell'esclusione di ogni utilità economica, bensì nella necessità che tale utilità rimanga funzionalmente subordinata al progetto culturale e alla finalità pubblica che ne giustifica l'attivazione.

10. Dalla valorizzazione del singolo bene alla rigenerazione della città storica

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti consentono di spostare l'attenzione dalla dimensione puntuale del bene culturale a quella più ampia del **contesto urbano nel quale esso è inserito**. La tutela del singolo bene conserva, evidentemente, una propria autonomia e non può essere sostituita da una generica protezione del contesto; tuttavia, quando il valore culturale risulti anche dalla relazione tra il bene, il tessuto urbano e la storia del luogo, la conservazione non può essere efficacemente perseguita prescindendo dalle dinamiche che interessano tale contesto. La dimensione relazionale del patrimonio impone, pertanto, di considerare non soltanto le caratteristiche intrinseche dei beni, ma anche le relazioni spaziali, funzionali e storiche attraverso le quali essi concorrono alla riconoscibilità dell'ambiente urbano[\[107\]](#).

Questo passaggio non comporta l'estensione indiscriminata dell'oggetto della tutela, né consente di assimilare la città storica, nella sua interezza, alla categoria dei beni culturali. Esso impone piuttosto di riconoscere che **la conservazione dei valori culturali può richiedere il governo delle trasformazioni che interessano il contesto nel quale tali valori si manifestano**. È in questo spazio che la tutela del patrimonio culturale entra necessariamente in rapporto con le politiche urbane, con la pianificazione territoriale e con gli strumenti di rigenerazione urbana. Il rapporto tra patrimonio e rigenerazione presenta, sotto questo profilo, carattere bidirezionale: il patrimonio culturale può costituire una risorsa capace di attivare processi di rigenerazione, ma gli stessi processi rigenerativi possono investire beni, spazi e contesti dotati di rilevanza culturale, incidendo sulle condizioni della loro conservazione, conoscenza e fruizione[\[108\]](#).

La rigenerazione urbana non costituisce, dunque, di per sé uno strumento di tutela del patrimonio culturale. Essa può tuttavia assumere **una funzione complementare rispetto alla tutela e alla valorizzazione**, quando le trasformazioni progettate siano orientate alla conservazione dei valori culturali e siano compatibili con le specifiche esigenze del contesto. La questione non consiste quindi nell'affermare una necessaria prevalenza della conservazione sulla trasformazione, ma nell'individuare gli strumenti attraverso i quali le diverse funzioni pubbliche possano essere coordinate, evitando tanto la separazione artificiale delle rispettive competenze quanto la loro reciproca sovrapposizione[109].

In questo quadro assume particolare rilievo il rapporto tra **tutela culturale e pianificazione urbanistica**. L'urbanistica non può sostituirsi alla funzione di tutela spettante alle amministrazioni competenti in materia di patrimonio culturale; può tuttavia concorrere, attraverso la disciplina degli usi del territorio e delle trasformazioni ammissibili, alla conservazione delle condizioni spaziali e funzionali nelle quali i valori culturali si esprimono. Ne deriva una relazione non di subordinazione dell'una funzione all'altra, ma di necessario coordinamento nell'ambito del governo del territorio[110]. La stessa evoluzione della nozione di patrimonio culturale, nella quale acquistano rilievo crescente le dimensioni relazionale, territoriale e paesaggistica, rende sempre meno plausibile una rigida separazione tra tutela del bene e disciplina del contesto nel quale il bene è inserito[111].

È in questa prospettiva che la nozione di **città storica** appare più utile di quella, tradizionale, di semplice centro storico. Il riferimento alla città storica non dovrebbe essere inteso come introduzione di una nuova categoria normativa di bene culturale, ma come **categoria interpretativa idonea a descrivere un sistema urbano nel quale permanenze storiche, funzioni contemporanee, attività economiche, abitabilità e trasformazioni territoriali interagiscono continuamente**. La città storica non è, pertanto, una porzione urbana sottratta al divenire, ma un contesto nel quale la continuità dei valori culturali deve essere assicurata attraverso modalità di uso e trasformazione compatibili con i caratteri che ne fondano l'identità[112].

Da questa impostazione deriva una conseguenza rilevante anche sul piano delle politiche urbane. **La conservazione materiale del patrimonio non è necessariamente sufficiente a garantire la permanenza dei valori culturali di un contesto storico**, se essa si accompagna alla perdita delle funzioni che ne hanno sostenuto nel tempo la vitalità sociale ed economica. Fenomeni quali lo spopolamento, la progressiva sostituzione delle attività tradizionali, la turistificazione e la perdita di servizi di prossimità possono infatti modificare profondamente la struttura sociale e funzionale dei centri storici, anche in assenza di trasformazioni materiali particolarmente incisive[113]. La tutela della città storica deve pertanto confrontarsi anche con le condizioni di abitabilità, accessibilità e permanenza delle funzioni urbane, senza per questo trasformarsi in una politica indistinta di conservazione sociale o economica.

In tale prospettiva, la **rigenerazione** può assumere rilievo quale modalità di governo delle trasformazioni, a condizione che non venga identificata con la mera riqualificazione fisica degli immobili o con la sostituzione delle funzioni esistenti. Il riuso e l'adattamento del patrimonio possono infatti contribuire alla sua conservazione proprio consentendone la continuità d'uso e

l'inserimento nelle esigenze della vita contemporanea. La rigenerazione del patrimonio urbano può così comprendere interventi materiali, funzionali, sociali e ambientali, nei quali la permanenza del valore culturale costituisca uno degli elementi di orientamento della trasformazione^[114].

Ne consegue che la questione giuridica non può essere formulata nei termini di una scelta alternativa tra **conservazione e trasformazione**. Entrambe appartengono, in realtà, al governo della città storica: la prima individua i valori che devono essere preservati; la seconda definisce le condizioni attraverso le quali tali valori possono continuare a vivere entro un contesto urbano soggetto a mutamenti economici, sociali, tecnologici e ambientali. Il criterio ordinatore non può essere, pertanto, né la conservazione integrale dell'esistente né la massimizzazione dell'utilità derivante dalla trasformazione, ma la ricerca di una **compatibilità concretamente verificata tra trasformazione proposta e permanenza dei valori culturali riconosciuti**^[115].

Questa impostazione consente altresì di ricondurre a una medesima prospettiva alcune delle questioni esaminate nei paragrafi precedenti. La disciplina delle attività economiche nei contesti storici, il principio di proporzionalità nell'esercizio dei poteri di tutela e il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato non costituiscono, infatti, strumenti isolati, ma possono essere letti come **modalità differenti di governo delle trasformazioni che interessano il patrimonio urbano**. In ciascuno di questi ambiti si pone il medesimo problema: individuare il punto di equilibrio tra conservazione dei valori culturali, utilizzazione del patrimonio e adattamento alle esigenze contemporanee.

Da questo punto di vista, la rigenerazione della città storica non coincide con un ampliamento indiscriminato della tutela, né con la sua sostituzione mediante politiche di sviluppo urbano. Essa può essere piuttosto ricostruita come **una forma di trasformazione governata**, nella quale la tutela concorre a definire i limiti e gli indirizzi della trasformazione, mentre gli strumenti urbanistici, economici e gestionali contribuiscono a renderne concretamente possibile l'attuazione. Una simile prospettiva richiede, tuttavia, che il riferimento alla rigenerazione non rimanga meramente programmatico, ma si traduca nella individuazione degli specifici valori da preservare, delle trasformazioni ammissibili e degli strumenti attraverso i quali assicurare il coordinamento tra le diverse competenze pubbliche^[116].

La **città storica** può essere così considerata, ai fini dell'analisi proposta, come un ambito nel quale la tutela del patrimonio culturale assume necessariamente una dimensione territoriale e processuale. Territoriale, perché la rilevanza culturale di alcuni beni può dipendere anche dalle relazioni che li collegano al tessuto urbano e al paesaggio; processuale, perché la permanenza di tali valori deve essere assicurata attraverso il governo di trasformazioni che non possono essere semplicemente sospese. In questa prospettiva, tutela, valorizzazione e rigenerazione non costituiscono categorie sovrapponibili, ma **funzioni e strumenti diversi che possono concorrere, attraverso forme di coordinamento, alla conservazione dinamica del patrimonio urbano**^[117].

La rigenerazione della città storica non rappresenta, pertanto, un superamento della tutela, ma ne costituisce una possibile **dimensione attuativa**, quando la trasformazione sia orientata alla

conservazione dei valori culturali e alla loro trasmissione nel tempo. L'obiettivo non è conservare la città storica come realtà immobile, ma assicurare la permanenza delle ragioni culturali che ne giustificano la riconoscibilità, consentendole al contempo di continuare a essere abitata, utilizzata e trasformata. È precisamente nella capacità di governare questo rapporto tra **permanenza e cambiamento** che può essere individuata una delle principali sfide contemporanee della tutela del patrimonio culturale urbano.

11. La città storica come infrastruttura economica territoriale

La relazione tra tutela del patrimonio e sviluppo economico può essere considerata anche in senso inverso rispetto alla tradizionale prospettiva del conflitto tra conservazione e utilizzazione economica. Non soltanto le attività economiche devono risultare compatibili con la conservazione dei valori culturali, ma la qualità culturale, urbana e paesaggistica dei contesti storici può costituire essa stessa una componente delle condizioni che consentono di preservare, nel medio e lungo periodo, l'attrattività e la vitalità economica del territorio[\[118\]](#).

In questa prospettiva, la città storica può essere considerata, in senso descrittivo, come un **sistema territoriale generatore di valore**, nel quale beni culturali, spazi urbani, attività economiche, pratiche sociali, identità e reputazione dei luoghi concorrono, secondo rapporti variabili e non necessariamente lineari, alla capacità del territorio di attrarre persone, attività e investimenti e di conservarne nel tempo le condizioni di vitalità[\[119\]](#). Una simile qualificazione non comporta la riduzione del patrimonio a una risorsa suscettibile di sfruttamento economico, né attribuisce alla tutela una funzione meramente strumentale rispetto alla crescita. Essa consente, piuttosto, di evidenziare la possibile relazione di reciproca dipendenza tra la conservazione della qualità culturale e urbana del contesto e le condizioni di attrattività e permanenza delle attività economiche[\[120\]](#).

La tutela assume, pertanto, una rilevanza anche rispetto alle politiche di sviluppo territoriale, senza per questo perdere la propria autonomia funzionale. La conservazione dei caratteri identitari del luogo, della qualità dello spazio urbano e della pluralità delle funzioni che ne assicurano la vitalità quotidiana può concorrere a preservare quelle condizioni di riconoscibilità, attrattività e permanenza dalle quali dipende, almeno in parte, la capacità economica del territorio. È in questo spazio di intersezione che la tutela dell'identità culturale del centro storico entra in rapporto con la disciplina delle attività economiche e con le trasformazioni determinate dall'iniziativa privata[\[121\]](#).

Il problema emerge con particolare evidenza nei contesti sottoposti a forte pressione turistica. L'incremento dei flussi può produrre effetti economici positivi nel breve periodo ma, quando non sia accompagnato da adeguate politiche di governo territoriale, può concorrere alla congestione degli spazi, alla trasformazione delle funzioni urbane e commerciali, all'omologazione dell'offerta e alla progressiva alterazione dell'equilibrio tra residenza, attività economiche e fruizione turistica[\[122\]](#). La crescita quantitativa dei flussi turistici non costituisce, pertanto, di per sé un indicatore sufficiente della sostenibilità economica e territoriale dei processi di valorizzazione: essa può, al contrario, determinare condizioni

suscettibili di compromettere nel lungo periodo proprio la qualità del contesto dalla quale dipende parte della sua capacità attrattiva.

Ne consegue che la valutazione economica delle politiche di valorizzazione non dovrebbe essere affidata esclusivamente al numero dei visitatori o ai ricavi direttamente generati dalle attività turistiche. Occorre considerare anche gli effetti prodotti sulla struttura urbana, sulla permanenza della popolazione residente, sulla diversificazione delle attività economiche, sulla disponibilità dei servizi e sulla conservazione dei caratteri identitari del luogo[123]. La qualità del patrimonio e dell'ambiente urbano assume così rilievo anche ai fini della sostenibilità delle trasformazioni economiche, non come limite esterno e astratto all'attività privata, ma come una delle condizioni territoriali entro le quali tale attività può svilupparsi senza compromettere le risorse culturali e sociali dalle quali dipende la stessa attrattività del contesto.

Da questa prospettiva, il criterio ordinatore delle politiche pubbliche non può essere individuato nella mera crescita quantitativa dei flussi, ma nella **compatibilità e sostenibilità territoriale delle trasformazioni generate dalla valorizzazione**. Ciò può richiedere il sostegno alla permanenza delle attività economiche radicate nel contesto, la salvaguardia delle funzioni residenziali e dei servizi di prossimità, la diversificazione dell'offerta e il contenimento dei processi di eccessiva specializzazione turistica. Nei piccoli centri storici, tali esigenze possono essere ricondotte entro strategie integrate di rigenerazione, nelle quali tutela dell'identità, sviluppo locale, contrasto allo spopolamento e governo dei flussi turistici siano considerati quali profili interdipendenti di una medesima politica territoriale[124].

Il patrimonio storico può essere considerato, in tale prospettiva, **una componente rilevante delle risorse territoriali dalle quali dipendono, anche in combinazione con altri fattori, i processi di sviluppo locale**[125]. La sua conservazione non rappresenta quindi soltanto un vincolo all'utilizzazione economica, ma contribuisce a preservare le condizioni culturali, urbane e sociali entro le quali possono svilupparsi forme durevoli di attività economica. Ciò non significa stabilire un rapporto necessario o automatico tra tutela e crescita, ma riconoscere che la perdita dei caratteri culturali e della qualità urbana può incidere negativamente sulle stesse condizioni di attrattività e di fruizione sulle quali si fondano numerosi processi di valorizzazione[126].

La città storica si presenta, pertanto, non soltanto come oggetto di protezione o come spazio nel quale si esercitano attività economiche, ma come **sistema territoriale complesso**, nel quale patrimonio, identità, residenza, attività economiche, servizi e fruizione turistica risultano reciprocamente interdipendenti. Il compito delle politiche pubbliche non consiste nel massimizzare lo sfruttamento economico della risorsa culturale, ma nel governare tale interdipendenza attraverso strumenti proporzionati e coerenti con la specificità dei luoghi, preservando le condizioni culturali, urbane e sociali che consentono alla città storica di mantenere nel tempo la propria riconoscibilità e, al contempo, di continuare a essere abitata, utilizzata e fruita.

12. Conclusioni: dalla città-museo alla città viva

La contrapposizione tra tutela e sviluppo economico non costituisce, di per sé, un esito necessario dell'ordinamento. La questione decisiva consiste piuttosto nell'individuare forme di trasformazione e di sviluppo compatibili con la conservazione dei valori culturali e con la permanenza delle condizioni che assicurano la vitalità urbana. In questa prospettiva, l'alternativa non è tra tutela ed economia, ma tra un'economia compatibile con il patrimonio e un'economia che, attraverso il suo sfruttamento, rischia di comprometterne le condizioni di esistenza e di fruizione.

La città storica non può essere ridotta a un museo a cielo aperto. La sua identità non dipende, infatti, soltanto dalla permanenza materiale degli edifici e degli spazi di interesse culturale, ma anche dalla continuità delle funzioni abitative, economiche, sociali e culturali che contribuiscono a mantenerla come luogo vissuto. Al tempo stesso, essa non può essere trattata come una porzione ordinaria di territorio: la stratificazione storica e culturale che la caratterizza può assumere autonoma rilevanza ai fini della tutela del patrimonio culturale e si colloca, più in generale, nell'ambito della protezione costituzionale del patrimonio storico e artistico della Nazione[\[127\]](#).

Il quadro normativo e giurisprudenziale esaminato mostra, tuttavia, che tutela e trasformazione non devono essere necessariamente concepite come termini antitetici. La funzione di tutela conserva carattere primario e comporta un'ampia responsabilità pubblica nella definizione e nella protezione dei valori culturali; ciò non esclude, però, che tali valori possano essere preservati attraverso forme di trasformazione governata, capaci di adattare gli usi e le funzioni del contesto alle esigenze contemporanee senza alterarne gli elementi qualificanti. La tutela della città storica assume così una dimensione dinamica, nella quale la conservazione non coincide con l'immutabilità del contesto, ma con la capacità di governarne le trasformazioni secondo criteri coerenti con i valori che ne giustificano la protezione[\[128\]](#).

Le esperienze esaminate in materia di limitazione delle attività economiche nei centri storici, di riconoscimento della rilevanza culturale delle attività tradizionali e di partenariato speciale mostrano, inoltre, l'insufficienza di una concezione esclusivamente atomistica del patrimonio. La città storica può essere considerata come un sistema patrimoniale urbano, nel quale beni, spazi, funzioni, attività economiche e pratiche sociali concorrono, secondo modalità differenti, alla costruzione e alla trasmissione dell'identità del luogo[\[129\]](#). Ciò non comporta l'estensione indiscriminata della tutela a ogni elemento del tessuto urbano, ma richiede di valutare le trasformazioni anche in relazione agli effetti che esse producono sull'equilibrio complessivo del contesto.

In tale prospettiva, i diversi strumenti esaminati nel corso dell'indagine possono essere ricondotti a una medesima logica. La tutela costituisce il presupposto e il limite della valorizzazione; la valorizzazione costituisce uno degli strumenti attraverso i quali il patrimonio può essere reso accessibile, fruibile e socialmente significativo; l'attività economica può concorrere alla sostenibilità delle funzioni urbane e culturali; la comunità costituisce il contesto sociale nel quale il patrimonio viene vissuto, interpretato e trasmesso. Nessuno di tali elementi può, tuttavia, assorbire gli altri: la sostenibilità del modello dipende precisamente dalla loro composizione entro un quadro di indirizzo e di controllo pubblico[\[130\]](#).

La questione si sposta, pertanto, dalla ricerca di un equilibrio astratto tra interessi contrapposti alla costruzione di forme di governo integrato della città storica. Le limitazioni alle attività economiche, il sostegno alle attività tradizionali, il partenariato pubblico-privato e gli strumenti di rigenerazione non costituiscono soluzioni alternative riconducibili a un unico modello, ma strumenti differenti che devono essere selezionati e combinati in relazione alle caratteristiche del contesto, ai valori culturali da preservare e agli effetti prodotti dalle trasformazioni[131].

La finalità ultima non è, dunque, conservare una città del passato, ma garantire che la città storica possa continuare a essere una città nel futuro. La tutela acquista in tal modo una dimensione non meramente conservativa: essa mira a preservare i valori culturali del luogo assicurando, al contempo, le condizioni affinché il contesto possa continuare a essere abitato, utilizzato, attraversato e riconosciuto dalla comunità. È in questo senso che tutela e sviluppo economico possono cessare di essere rappresentati come termini necessariamente contrapposti: non perché il valore culturale venga subordinato alle esigenze del mercato, ma perché un'economia compatibile con il patrimonio può concorrere a creare le condizioni materiali, sociali e funzionali della sua conservazione e della continuità della vita urbana[132].

Il percorso seguito consente, dunque, di ricondurre a unità i diversi profili esaminati. La tutela delle attività economiche compatibili, il controllo delle trasformazioni nei contesti storici, il ricorso a forme di partenariato e le politiche di rigenerazione non costituiscono ambiti separati, ma strumenti attraverso i quali l'amministrazione può governare la trasformazione della città storica preservandone i valori culturali. La questione non è, pertanto, scegliere tra conservazione e sviluppo, bensì definire le condizioni giuridiche e amministrative entro le quali lo sviluppo possa svolgersi senza compromettere il patrimonio e, al tempo stesso, la tutela possa accompagnare la continuità della vita urbana.

Ne deriva una concezione della città storica non come realtà da sottrarre alla trasformazione, né come risorsa da assoggettare alle sole dinamiche del mercato, ma come sistema urbano nel quale tutela, fruizione, attività economiche e vita della comunità devono essere ricondotte a un progetto unitario di governo. In questa prospettiva, la tutela non rappresenta un ostacolo esterno allo sviluppo, ma il criterio attraverso il quale orientarlo; l'economia non costituisce il fine della valorizzazione, ma può concorrere a sostenerne le condizioni materiali; la rigenerazione non implica la sostituzione dell'identità del luogo, ma può diventare lo strumento attraverso il quale tale identità continua a vivere nel presente.

La città storica può così rimanere fedele alla propria identità senza essere condannata all'immobilità: non una città-museo, dunque, ma una città viva, nella quale la conservazione dei valori del passato costituisce la premessa per rendere possibile la vita urbana del futuro.

[1] Sul carattere multidimensionale della disciplina dei centri storici e sulla difficoltà di

ricondere tali realtà a una singola categoria giuridica, cfr. a. pirri valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, in *Aedon*, 2024, n. 2, pp. 155 ss., ove si evidenzia la pluralità delle dimensioni dell'interesse culturale dei territori storici, comprese quelle materiali e immateriali, nonché la possibile rilevanza paesaggistica dei borghi. Sul rapporto tra patrimonio culturale e disciplina urbanistica e sulla categoria dei c.d. beni culturali urbanistici, v. p. marzaro, *Gli "altri beni culturali" e i beni culturali urbanistici: note di sistema*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2023, n. 2, pp. 425-440; p. chirulli, *Il patrimonio culturale urbanistico nel prisma della transizione ecologica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2025, n. 1, p. 12 ss.

[2] Sul rapporto tra identità culturale del luogo, stratificazione storica, pratiche sociali, attività economiche e assetti urbani, cfr. v. di capua, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, in *Aedon*, 2026, n. 1, 30 ss., ove l' "immagine identitaria" del centro storico è ricostruita come espressione dell'identità culturale del luogo e come risultato della stratificazione di pratiche sociali, attività economiche e forme urbane.

[3] In questa prospettiva, con specifico riferimento ai borghi storici, cfr. a. pirri valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, cit., pp. 155 ss., ove vengono esaminate le dimensioni materiali e immateriali dell'interesse culturale e la possibile rilevanza paesaggistica dei borghi. Sul rapporto tra patrimonio culturale, governo del territorio e processi di rigenerazione urbana, v. p. chirulli, *Il patrimonio culturale urbanistico nel prisma della transizione ecologica*, cit.; g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 2024, n. 1, pp. 7 ss. Sul rapporto tra patrimonio, territorio e comunità, v. g. bottino, *Los «centros históricos» como bienes comunes, entre la distancia del marco legislativo y la necesidad de una reglamentación municipal*, in v. aguado i cudolà, a. del carmen nettel barrera, v. parisio, x. torrens i llambrich (a cura di), *Administración compartida y bienes comunes desde el Derecho Administrativo y la Gobernanza*, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 477 ss.

[4] Cfr. p. marzaro, *Gli "altri beni culturali" e i beni culturali urbanistici: note di sistema*, cit.; a. pirri valentini, *Per una qualificazione giuridica dei borghi*, cit., ove il valore culturale dei contesti storici viene ricostruito attraverso la compresenza e l'interazione di componenti materiali, immateriali e paesaggistiche. Sul rilievo dell'identità del centro storico quale risultato della stratificazione di elementi materiali, sociali ed economici, cfr. v. di capua, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit.

[5] Sul rilievo delle componenti sociali, culturali ed economiche nella disciplina dell'ambiente urbano e nella regolazione delle attività commerciali, cfr. **Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2023, n. 7538**, secondo cui, ai sensi dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011, è legittima la limitazione dell'apertura di nuovi esercizi commerciali quando sia volta alla tutela dell'ambiente urbano; nella specie, il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la disciplina comunale che impediva l'insediamento di grandi esercizi commerciali in aree prossime al centro storico, valorizzando anche le finalità di salvaguardia della storia, delle tradizioni e della qualità delle relazioni della comunità locale. **Sul paesaggio quale realtà risultante dall'interazione tra fattori naturali e umani e connotata anche da dimensioni identitarie e culturali, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 624; in termini più recenti, con riferimento alla necessità di valutare il contesto paesaggistico e i rapporti tra l'intervento e i valori tutelati, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2026, n. 4729.**

[6] Cfr. **Corte cost., 7 maggio 2024, dep. 4 luglio 2024, n. 119**, con riferimento alla disciplina della Regione Piemonte in materia urbanistico-edilizia. La pronuncia ribadisce, in particolare, che le disposizioni regionali che consentono interventi in deroga agli strumenti urbanistici non possono essere interpretate in modo tale da incidere sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e che, ove sia vigente un piano paesaggistico, le deroghe alla pianificazione urbanistica devono comunque risultare conformi alle relative prescrizioni. La decisione conferma, pertanto, la necessità di coordinare la disciplina urbanistica regionale con il sistema statale di tutela paesaggistica.

[7] Sul carattere integrato delle politiche di rigenerazione urbana e di valorizzazione del patrimonio culturale, nonché sulla capacità degli strumenti urbanistici di concorrere alla tutela di beni espressivi della memoria e dell'identità delle comunità locali, cfr. **f. brocca, Patrimonio culturale e crisi climatica, in Aedon, 2026, n. 1**; g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*; v. altresì **g. garzia, Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale, in Aedon, 2026, n. 1**, con riferimento al rapporto tra rigenerazione urbana, riconversione del patrimonio edilizio esistente e conservazione dei valori culturali dei contesti urbani.

[8] Sul carattere unitario della tutela paesaggistica e sulla riconducibilità della relativa disciplina alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cfr. **Corte cost., 18 novembre 2025, n. 184**, che, con riferimento alla disciplina regionale in materia di autorizzazione paesaggistica, ribadisce la natura statale e uniforme della relativa disciplina, quale espressione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La pronuncia conferma, in particolare, i limiti entro i quali la legislazione regionale può intervenire in materia, dovendo comunque assicurare il rispetto degli standard di tutela stabiliti dalla normativa statale.

[9] Cfr. **Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258**, secondo cui, nell'ambito degli interventi di riqualificazione e valorizzazione dei beni culturali destinati anche alla fruizione collettiva, il principio di ragionevolezza impone di considerare l'impatto dell'afflusso turistico sulle esigenze dei residenti e di individuare soluzioni progettuali idonee a contemperare gli interessi coinvolti. La pronuncia richiama espressamente il fenomeno dell'*overtourism* e la necessità di considerare, accanto alla conservazione del bene e alla sua fruizione turistica, la tutela dei residenti e l'impatto complessivo sul territorio, compresi i riflessi sull'offerta abitativa.

[10] Sul rapporto tra disciplina delle attività turistiche, governo del territorio e tutela delle esigenze residenziali, cfr. **Corte cost., 8 ottobre 2025, dep. 16 dicembre 2025, n. 186**, relativa alla disciplina della Regione Toscana in materia di strutture ricettive e attività turistiche extra-alberghiere. La pronuncia riconosce, in particolare, la rilevanza della funzione comunale di regolazione degli insediamenti sul territorio e della possibilità di modulare l'espansione delle attività ricettive in relazione alle specifiche esigenze territoriali, nell'ambito del riparto costituzionale delle competenze in materia di turismo e governo del territorio.

[11] Cfr. Corte cost., 11 gennaio 2022, n. 45, sul fondamento costituzionale della tutela dei beni culturali e sulla riconduzione della relativa disciplina alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.; sul rapporto tra tutela, valorizzazione e promozione della cultura, anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale e del coinvolgimento delle comunità nella valorizzazione del patrimonio culturale, cfr. altresì J. Gagliardi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella valorizzazione dei beni culturali: una possibile leva nel processo di riqualificazione territoriale*, in *Il Diritto*

Amministrativo, 2026, n. 6; nonché **I. 17 marzo 2026, n. 40**, recante modifiche al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di valorizzazione dei beni culturali e di valorizzazione sussidiaria.

[12] Cfr. Corte cost., 23 maggio 2024, n. 105, che, alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. operata dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, sottolinea la rilevanza costituzionale autonoma della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e la sua dimensione intergenerazionale, anche quale limite all'esercizio della libertà di iniziativa economica; sul rapporto tra patrimonio culturale, pianificazione territoriale e sostenibilità, cfr. c. videtta, *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2025, n. 1, pp. 36 ss.

[13] Cfr. a. sau, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2025, n. 1, pp. 86 ss.; c. videtta, *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità*, cit.

[14] Artt. 3 e 6, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, che distinguono, rispettivamente, le funzioni di tutela e di valorizzazione e stabiliscono la necessaria compatibilità di quest'ultima con le esigenze di tutela.

[15] Sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e sulla diversa allocazione delle relative funzioni nell'ambito del riparto costituzionale delle competenze, cfr. **Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9**; **Corte cost., 20 giugno 2005, n. 232**; sulla riconduzione della tutela del patrimonio culturale e paesaggistico alla competenza esclusiva dello Stato e sulla sua prevalenza rispetto agli interessi assegnati alla competenza regionale, anche nelle materie del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, cfr. **Corte cost., 10 marzo 2026, n. 57**; v. altresì **Corte cost., 11 gennaio 2022, n. 45**.

[16] g. severini, *La valorizzazione dei beni culturali: la decodificazione per la codificazione*, cit., pp. 141 ss.

[17] s. amorosino, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico*, cit., pp. 27 ss.

[18] Sul rapporto tra rigenerazione, tutela dell'identità culturale e sviluppo dei territori storici, cfr. a. sau, *La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR*, cit.; c. videtta, *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità*, cit.; più recentemente, a.l.g. tarantino, *Effetti delle politiche di rigenerazione nella valorizzazione dei borghi antichi*, in *Società e diritti*, 2026, con riferimento alla considerazione dei borghi quali realtà urbane complesse a valenza paesaggistica e culturale e alla necessità di coniugare tutela dell'identità e sviluppo economico.

[19] Sul rapporto tra democrazia partecipativa, sussidiarietà orizzontale e governo del territorio, cfr. c.p. santacroce, *Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale nel buon governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2025, n. 1, pp. 137 ss.; f. giuffrè, *Rappresentanza, partecipazione e nuove dinamiche della regolazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3. Sul rapporto tra patrimonio culturale, comunità e partecipazione, anche nella prospettiva della governance partecipativa delineata dalla Convenzione di Faro di cui si tratterà nel paragrafo successivo, cfr. c. iaione, e. de nictolis, m.e. santagati, *Participatory Governance of Culture and Cultural Heritage: Policy, Legal, Economic Insights From Italy*, in *Frontiers in Sustainable Cities*, 2022, vol. 4.

[20] Cfr. l. 17 marzo 2026, n. 40, recante *Disposizioni in materia di valorizzazione sussidiaria dei beni culturali*, artt. 1 e 2. La legge, in attuazione degli artt. 9 e 118, quarto comma, Cost., riconosce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nella valorizzazione dei beni culturali quale attività di interesse generale e ne individua, tra le finalità, la formazione e la preservazione dell'identità e della memoria storica delle comunità nazionale e locali, la promozione dello sviluppo della cultura e la creazione di occasioni di crescita economica.

[21] Sul carattere non esclusivamente economico della valorizzazione, v. g. severini, *La valorizzazione dei beni culturali: la decodificazione per la codificazione*, cit., pp. 141 ss., spec. pp. 141-144, ove la valorizzazione è ricondotta alla promozione della conoscenza del patrimonio e alla creazione delle migliori condizioni per la sua utilizzazione e fruizione pubblica. Cfr. altresì art. 6, commi 1 e 2, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Per la valorizzazione sussidiaria e il rilievo attribuito anche alle occasioni di crescita economica nell'ambito di un'attività di interesse generale, v. l. 17 marzo 2026, n. 40, artt. 1 e 2.

[22] Sul rapporto tra conservazione del patrimonio culturale urbanistico, trasformazione dei contesti storici e rigenerazione urbana, cfr. p. chirulli, *Il patrimonio culturale urbanistico nel prisma della transizione ecologica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2025, n. 1, pp. 12 ss.; g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, cit., pp. 7 ss. Con specifico riferimento ai borghi storici, quali realtà urbane complesse nelle quali la tutela dell'identità culturale deve confrontarsi con le esigenze di sviluppo e trasformazione, v. c. vitale, *I borghi storici e le aree interne. Tra rigenerazione e valorizzazione: attualità e prospettive*, in l. balestra, & g. piperata (A cura di), *I borghi storici tra tutela e valorizzazione: aspetti giuridici e di governo del territorio* (pp. 267–305), Napoli 2026; a.l.g. tarantino, *Effetti delle politiche di rigenerazione nella valorizzazione dei borghi antichi*, cit., pp. 129 ss.

[23] Sul rapporto tra valorizzazione, rigenerazione e sviluppo territoriale nei contesti storici, cfr. c. vitale, *I borghi storici e le aree interne. Tra rigenerazione e valorizzazione: attualità e prospettive*, cit., 2026; a.l.g. tarantino, *Effetti delle politiche di rigenerazione nella valorizzazione dei borghi antichi*, cit., pp. 129 ss. Sul rilievo della dimensione economica nell'ambito della funzione di valorizzazione, senza identificazione di quest'ultima con la produzione di valore economico, v. g. severini, *La valorizzazione dei beni culturali: la decodificazione per la codificazione*, cit., pp. 141 ss.

[24] Sulla Convenzione di Faro e sulla sua incidenza nella progressiva trasformazione della nozione di patrimonio culturale, cfr. l. zagato, *The Notion of "Heritage Community" in the Council of Europe's Faro Convention. The Impact on the European Legal Framework*, in

Between Imagined Communities and the Making of Heritage, Göttingen University Press, 2015, pp. 141 ss.; p. carpentieri, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 4; c.a. d'alessandro, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile inserimento del cultural heritage nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Società e diritti*, 2020, n. 10, pp. 208 ss.; v. di capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, in *Aedon*, 2021, n. 3; l. pavan-woolfe (a cura di), *Ripensare e difendere insieme il patrimonio culturale in Europa. La Convenzione di Faro*, Roma, 2023. Per il rapporto tra Convenzione di Faro e ordinamento italiano, cfr. c. barbati, m. cammelli, l. casini, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2025.

[25] Sulla nozione di *heritage community* quale elemento innovativo della Convenzione, v. l. zagato, *The Notion of "Heritage Community" in the Council of Europe's Faro Convention. The Impact on the European Legal Framework*, cit., pp. 141 ss.; a. piazzai, *Note minime sui "nuovi" procedimenti di individuazione dei beni della cultura*, in *Federalismi.it*, 2023, pp. 191 ss.; g. volpe, *La Convenzione di Faro e le "comunità di patrimonio". Dalle cose alle persone. Dal diritto del patrimonio culturale al diritto al patrimonio culturale*, Roma, 2023, pp. 74 ss. In prospettiva più recente, s. crobe, f. schilleci, *La Convenzione di Faro come diritto al patrimonio culturale: comunità di pratiche e cura: prospettive per il ridisegno dei territori*, in a.m. colavitti, f. schilleci (a cura di), *Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione*, Roma-Milano, 2024, pp. 71 ss.

[26] Sul rapporto tra riconoscimento sociale dell'eredità culturale e categorie pubblicistiche di individuazione e tutela del bene culturale, cfr. a. piazzai, *Note minime sui "nuovi" procedimenti di individuazione dei beni della cultura*, cit., pp. 191 ss.; c. videtta, *La dimensione del patrimonio culturale tra frammentazione delle conoscenze e unità del sapere*, in *Nuove Autonomie*, 2023, pp. 199 ss.

[27] Sul rapporto tra bene culturale, contesto sociale e dimensione identitaria, cfr. m. perini, *L'interesse culturale nella relazione fra bene e contesto sociale*, in *Aedon*, 2023, n. 2, pp. 283 ss.; Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5.

[28] Sul ruolo delle *heritage communities* e sui limiti della loro partecipazione rispetto alle responsabilità pubbliche, cfr. v. di capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, cit.; e. giovane di girasole, *Gli amici del Molo San Vincenzo: una comunità patrimoniale per il recupero del molo borbonico nel porto di Napoli*, 2023, pp. 193 ss.; r. paltrinieri, *Le comunità di patrimonio come dispositivi collaborativi*, in *Fare assieme. Una nuova generazione di servizi pubblici collaborativi*, Milano, 2024, pp. 126 ss.

[29] Cfr. artt. 4 e 11 della Convenzione di Faro. Sul modello di responsabilità condivisa e sulla cooperazione tra autorità pubbliche e comunità, v. l. zagato, *The Notion of "Heritage Community"...*, cit.; v. di capua, *La Convenzione di Faro...*, cit.

[30] Sul rapporto tra Convenzione di Faro, comunità patrimoniali e trasformazione dei territori, cfr. s. crobe, f. schilleci, *La Convenzione di Faro come diritto al patrimonio culturale: comunità di pratiche e cura: prospettive per il ridisegno dei territori*, in a.m. colavitti, f. schilleci (a cura di), *Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione*, cit., pp. 71 ss.; m. clemente, e. giovane di girasole, *Heritage Walks: la Convenzione di Faro per un patrimonio culturale vivente*, in *Urbanistica Informazioni*, 2024, n. 313, pp. 133 ss.

[31] Sul rapporto tra eredità culturale, sviluppo economico e sostenibilità, cfr. art. 10 della Convenzione di Faro; d. savy, *La Convenzione di Faro e l'utilizzo dell'eredità culturale per lo sviluppo territoriale sostenibile*, 2024. Sui rapporti tra valorizzazione, partecipazione e strumenti di cooperazione pubblico-privata, v. g. vettori, *Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2024, n. 1.

[32] c. iaione, e. de nictolis, m.e. santagati, *Participatory Governance of Culture and Cultural Heritage: Policy, Legal, Economic Insights From Italy*, in *Frontiers in Sustainable Cities*, 2022, vol. 4. Gli autori esaminano modelli di governance multi-attore e partenariati pubblico-privato-comunità, anche con riferimento a esperienze italiane di *heritage communities*.

[33] Sulla governance partecipativa del patrimonio culturale e sulla cooperazione tra soggetti pubblici, privati e comunitari, cfr. c. iaione, e. de nictolis, m.e. santagati, *Participatory Governance of Culture and Cultural Heritage...*, cit.; r. paltrinieri, *Le comunità di patrimonio come dispositivi collaborativi*, cit.

[34] L. 17 marzo 2026, n. 40, art. 1. La disposizione afferma espressamente che la disciplina è adottata «nell'ambito dei principi stabiliti dalla Convenzione quadro» di Faro e in attuazione degli artt. 9 e 118, quarto comma, Cost.

[35] L. 17 marzo 2026, n. 40, art. 1. La legge qualifica l'autonoma iniziativa dei cittadini nella valorizzazione dei beni culturali e dell'impresa culturale e creativa come attività d'interesse generale funzionale, tra l'altro, alla formazione e preservazione dell'identità e della memoria storica delle comunità nazionali e locali, allo sviluppo della cultura e alla creazione di occasioni di crescita economica.

[36] Sul rapporto tra dimensione materiale e immateriale del patrimonio culturale, cfr. m. perini, *L'interesse culturale nella relazione fra bene e contesto sociale*, cit.

[37] Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5. Sulla relazione tra interesse culturale, bene e contesto sociale, v. m. perini, *L'interesse culturale nella relazione fra bene e contesto sociale*, cit.

[38] Sul rapporto tra partecipazione, comunità patrimoniali e gestione condivisa del patrimonio,

cfr. m. clemente, e. giovane di girasole, *Heritage Walks: la Convenzione di Faro per un patrimonio culturale vivente*, cit.; s. pinton, *The Role of Heritage Communities in Cultural Heritage Management: An International Law Perspective*, in *The Oxford Handbook of Arts and Cultural Management*, Oxford University Press, 2023, pp. 239 ss.

[39] Cfr. c.a. d'alessandro, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile inserimento del cultural heritage nell'ordinamento giuridico italiano*, cit.; v. di capua, *La Convenzione di Faro...*, cit.

[40] Sul rapporto tra comunità patrimoniali, cura dei territori e trasformazione dei contesti, cfr. s. crobe, f. schilleci, *La Convenzione di Faro come diritto al patrimonio culturale: comunità di pratiche e cura: prospettive per il ridisegno dei territori*, cit.; m. clemente, e. giovane di girasole, *Heritage Walks: la Convenzione di Faro per un patrimonio culturale vivente*, cit.

[41] Sul rapporto tra patrimonio culturale, territorio e dimensione identitaria dei contesti urbani, cfr. f. giuffrè, *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2018, n. 3, pp. 1 ss.; n. pignatelli, *I "patrimoni culturali urbanistici" nella Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 1, pp. 75 ss., spec. sulla configurazione di patrimoni culturali urbanistici quali espressione della dimensione territoriale della cultura.

[42] Sulla stretta interrelazione tra tutela del paesaggio, governo del territorio e tutela dei beni culturali, cfr. m.a. sandulli (a cura di), *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, Roma, Corte costituzionale, 2026, spec. sull'interconnessione tra le diverse discipline e sul ruolo del territorio quale elemento comune alle relative competenze; n. pignatelli, *I "patrimoni culturali urbanistici" nella Costituzione*, cit. Il volume della Corte costituzionale ricostruisce espressamente il rapporto tra le tre aree, evidenziandone la comune incidenza sul territorio.

[43] Sul rapporto tra patrimonio culturale diffuso, identità dei luoghi e dimensione territoriale della tutela, cfr. m.g. della scala, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, in *Diritto amministrativo*, 2025, n. 3, pp. 828 ss.; s. crobe, f. schilleci, *La Convenzione di Faro come diritto al patrimonio culturale: comunità di pratiche e cura: prospettive per il ridisegno dei territori*, cit.

[44] Sul rapporto tra tutela del paesaggio, governo del territorio e riparto delle competenze tra i diversi livelli territoriali, cfr. Corte cost., 18 aprile 2025, n. 51; m.a. sandulli (a cura di), *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, cit., spec. in ordine alla necessità di coordinare la tutela dei valori paesaggistici e culturali con l'esercizio delle competenze proprie del governo del territorio.

[45] Sul rapporto tra rigenerazione urbana, patrimonio culturale e governo delle trasformazioni nei contesti storici, cfr. f. sanchini, *Rigenerazione urbana e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 19; g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, cit.; e. boscolo, *Il governo del territorio e i suoi principi, tra diritto interno e unionale. Tutela del suolo e promozione della rigenerazione urbana*, intervento alla Giornata di studi *Governare il territorio attraverso il piano*, Milano, 27 febbraio 2026.

[46] Sul carattere trasversale delle politiche relative ai contesti storici e sulla necessità di coordinare tutela dei beni culturali, tutela paesaggistica, pianificazione territoriale e interessi sociali ed economici, cfr. m.a. sandulli (a cura di), *Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali*, cit.; n. pignatelli, *I "patrimoni culturali urbanistici" nella Costituzione*, cit.; m.g. della scala, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, cit., pp. 828 ss.

[47] Sul carattere integrato delle politiche di tutela e governo dei contesti urbani storici e sulla necessità di coordinare gli strumenti di pianificazione con le esigenze di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, cfr. p. chirulli, *Il patrimonio culturale urbanistico nel*

prisma della transizione ecologica, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2025, n. 1, pp. 12 ss.; c.p. santacroce, *Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale nel buon governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, cit.; c. videtta, *I "borghi" tra PNRR e sostenibilità*, cit.

[48] Corte cost., 18 aprile 2025, n. 51, spec. in ordine al rapporto tra funzione pianificatoria comunale, autonomia degli enti locali e tutela degli interessi generali incidenti sul territorio.

[49] Sul rapporto tra governo del territorio, pianificazione e pluralità degli interessi pubblici incidenti sui contesti urbani, cfr. p. chirulli, *Il patrimonio culturale urbanistico nel prisma della transizione ecologica*, cit.; a. sau, *Le politiche di governo del territorio*, cit.; f. giuffrè, *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, cit.

[50] Sul tema del bilanciamento tra interessi pubblici e dell'esercizio della discrezionalità amministrativa nella definizione delle scelte incidenti sul territorio, cfr. m. clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2026, spec. sul principio di proporzionalità e sul bilanciamento degli interessi; f. caringella, *Compendio maior di diritto amministrativo*, Roma, 2026, spec. in materia di discrezionalità amministrativa e ponderazione degli interessi, 104 ss.; v. lopilato, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2024, spec. in materia di attività amministrativa, discrezionalità e principi dell'azione amministrativa.

[51] Sul rapporto tra tutela, valorizzazione e dimensione economica del patrimonio culturale, cfr. s. cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, n. 7, pp. 673 ss.; l. tripodi, *Dalla tutela alla valorizzazione economica del patrimonio culturale e museale: il modello francese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2026, n. 1, pp. 1 ss.; c. barbati, m. cammelli, l. casini, g. piperata, g. sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2025.

[52] Sul rapporto tra locazioni turistiche, disponibilità abitativa ed effetti territoriali dell'overtourism, cfr. c. bertolotto, *L'altro volto del turismo: il c.d. "overtourism" e il fenomeno delle locazioni brevi. I principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 186/2025*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 19; Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186. La Corte ha espressamente considerato, tra le esternalità negative delle strutture ricettive extra-alberghiere, la contrazione degli alloggi disponibili e gli effetti sul costo delle abitazioni e sulla trasformazione urbanistica dei quartieri e dei centri.

[53] Sul rapporto tra patrimonio culturale, identità dei luoghi, dimensione territoriale e trasformazione delle funzioni sociali, cfr. m.g. della scala, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, cit., pp. 828 ss., spec. sul rilievo dei nessi e delle relazioni attraverso i quali i beni culturali contribuiscono alla costruzione della memoria storica e dei profili identitari dei luoghi e delle comunità.

[54] Sul fenomeno dell'overtourism quale problema di sostenibilità e di governo degli impatti del turismo sul territorio e sulle comunità residenti, cfr. c. videtta, *Il giudice amministrativo e l'overtourism. Una nuova prospettiva culturale?*, in *Aedon*, 2025, n. 3, 354 ss.; t. mihalic, *Conceptualising overtourism: a sustainability approach*, in *Annals of Tourism Research*, 2020, 10092. Videtta sottolinea, in particolare, la necessità di considerare gli effetti del turismo non soltanto sotto il profilo quantitativo, ma anche con riguardo alla qualità della vita delle comunità ospitanti e alla capacità di carico del territorio.

[55] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258, sulla necessità di considerare l'impatto dei flussi turistici nella definizione delle modalità di fruizione di un sito culturale e nel bilanciamento tra valorizzazione del patrimonio e interessi dei residenti; . c. videtta, *Il giudice amministrativo e l'overtourism. Una nuova prospettiva culturale?*, cit., spec. §§ 3-4. La pronuncia costituisce un riferimento particolarmente significativo perché collega espressamente la valorizzazione del patrimonio culturale alla gestione dell'afflusso turistico e ai suoi effetti sulla qualità della vita.

[56] Sul rapporto tra valorizzazione economica, pressione turistica e governo sostenibile dei centri storici, cfr. r. cordeiro guerra, *Città d'arte e Fisco*, Pisa, 2021; s. giorgi, *Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: natura giuridica e prospettive di implementazione*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 12 novembre 2024; l. tosi, *Le possibili alternative: l'esperimento della tassa di sbarco a Venezia e la prospettiva delle city tax*, in r. cordeiro guerra (a cura di), *Città d'arte e Fisco*, Pisa, 2021; nonché Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186, in tema di disciplina delle locazioni turistiche brevi nelle aree interessate da fenomeni di overtourism.

[57] Sul rapporto tra patrimonio culturale, comunità, identità dei luoghi e sviluppo sostenibile, cfr. s. crobe, f. schilleci, *La Convenzione di Faro come diritto al patrimonio culturale: comunità di pratiche e cura: prospettive per il ridisegno dei territori*, cit., pp. 71 ss.; c.a. d'alessandro, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile inserimento del cultural heritage nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., pp. 208 ss.

[58] Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186, che, nel valutare la disciplina regionale delle locazioni turistiche, ha riconosciuto la rilevanza delle esternalità derivanti dalla proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere, tra cui la riduzione degli alloggi disponibili, l'incremento del costo delle abitazioni e la trasformazione urbanistica di quartieri e centri, nonché la finalità di contrasto all'*overtourism*.

[59] Sul coinvolgimento dei soggetti privati nella valorizzazione e sugli strumenti di collaborazione pubblico-privato, cfr. m. d'isanto, *L'inquadramento del partenariato speciale pubblico-privato tra i contratti gratuiti economicamente interessati*, in *Aedon*, 2025, n. 3, 344 ss.; m. d'isanto, *Partenariato speciale pubblico-privato per la cultura: ecco le nuove linee guida*, 2025, ove si sottolinea la funzione del partenariato speciale quale modello di collaborazione e co-gestione tra amministrazione e soggetti privati, distinto dalla mera esternalizzazione dei servizi.

[60] Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258, in tema di riqualificazione e valorizzazione

dei beni culturali, fruizione collettiva, iperturismo e bilanciamento degli interessi dei residenti; c. videtta, *Il giudice amministrativo e l'overtourism. Una nuova prospettiva culturale?*, cit., pp. 354 ss. La stessa sentenza è stata segnalata dalla Giustizia amministrativa con la massima «Overtourism e valorizzazione dei beni culturali».

[61] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258, secondo cui, nell'individuazione delle soluzioni progettuali relative alla riqualificazione e valorizzazione dei beni culturali, occorre tenere conto dell'impatto dell'accesso dei turisti sulle esigenze di riservatezza e di quiete delle proprietà confinanti, nonché del contesto caratterizzato da fenomeni di iperturismo e dai disagi arrecati ai residenti.

[62] Cfr. c. videtta, *Il giudice amministrativo e l'overtourism. Una nuova prospettiva culturale?*, cit., spec. §§ 2-4, ove il fenomeno dell'*overtourism* è ricondotto alla necessità di una gestione dei flussi turistici idonea a considerarne gli impatti sulla qualità della vita delle comunità ospitanti e sulla sostenibilità della fruizione.

[63] Sul rapporto tra pressione turistica, trasformazione della funzione abitativa e modificazione degli equilibri sociali e funzionali dei centri storici, cfr. r. cordeiro guerra, *Città d'arte e Fisco*, cit.; s. giorgi, *Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: natura giuridica e prospettive di implementazione*, cit.; l. tosi, *Le possibili alternative: l'esperimento della tassa di sbarco a Venezia e la prospettiva delle city tax*, in r. cordeiro guerra (a cura di), cit..

[64] Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186. La pronuncia ha ritenuto non fondate le questioni relative, tra l'altro, alla disciplina regionale delle locazioni turistiche brevi e delle strutture ricettive extra-alberghiere, riconoscendo la rilevanza delle esternalità negative derivanti dalla loro proliferazione e richiamando espressamente l'obiettivo di limitare gli effetti dell'*overtourism*.

[65] Sui limiti costituzionali alla regolazione delle attività economiche e sulla possibilità di bilanciare libertà economiche, proprietà privata e interessi pubblici connessi all'ordinato sviluppo del territorio, cfr. f. caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2025, spec. sulle limitazioni conformative della proprietà e sul bilanciamento degli interessi pubblici; r. garofoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2025, spec. sui principi di proporzionalità e ragionevolezza nell'esercizio del potere amministrativo.

[66] Sul rilievo della sentenza n. 3258/2025 nel rapporto tra turismo culturale, valorizzazione del patrimonio e *overtourism*, cfr. c. videtta, *Il giudice amministrativo e l'overtourism. Una nuova prospettiva culturale?*, cit., ove la pronuncia è esaminata quale occasione per riflettere sulla necessità di governare gli impatti del turismo e di considerare la capacità di carico del territorio secondo una prospettiva multidimensionale.

[67] Cons. Stato, sez. V, 20 giugno 2025, n. 5404. La pronuncia ha ritenuto legittime le limitazioni urbanistiche poste a tutela delle attività svolte da botteghe storiche nel centro di Firenze, valorizzando la funzione della disciplina comunale nella conservazione delle caratteristiche del centro storico. V. anche g. montedoro (con la collaborazione di [v. talienti](#)), *Osservatorio sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di beni culturali e paesaggistici*, in *Aedon*, 2025, 2, nella sezione dedicata alla pronuncia.

[68] Per una recente applicazione del criterio del valore storico-identitario delle attività commerciali nella disciplina delle concessioni di beni pubblici di particolare pregio, v. Cons. Stato, sez. VII, 30 maggio 2025, n. 4725, relativa a un'attività storica nella Galleria Vittorio Emanuele II di Milano; Cons. Stato, sez. VII, 7 luglio 2025, n. 5887, relativa al rilievo della continuità dell'attività e del valore identitario dell'esercizio commerciale ai fini del rinnovo della concessione. Le due pronunce mostrano come la storicità dell'attività possa assumere rilievo anche al di fuori della disciplina strettamente vincolistica dei beni culturali, quale criterio di regolazione dell'utilizzazione di beni pubblici di particolare pregio.

[69] Art. 52, comma 1-bis, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione consente ai comuni,

sentito il soprintendente, di individuare i locali nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi dell'art. 7-bis, allo scopo di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto dell'art. 41 Cost.

[70] Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5. La pronuncia ha affermato che il vincolo di destinazione d'uso può essere imposto, ricorrendone i presupposti, anche al fine di consentire la permanenza e la trasmissione nel tempo della manifestazione culturale immateriale di cui la cosa costituisce testimonianza. Sul rapporto tra beni materiali e manifestazioni di identità culturale collettiva, v. altresì I. passarini, *Il vincolo di destinazione d'uso del bene culturale a tutela di beni materiali e immateriali: nota all'Adunanza Plenaria 5/2023*, in *Archivio giuridico online*, 2023, II, pp. 957-991.

[71] Si veda, nella sezione monografica dedicata alla pronuncia in Aedon, m. cammelli, *Adunanza plenaria CdS 5/2023: chiusura del cerchio o apertura possibile?*, 2023, 1, pp. 20 ss.; g. sciullo, *Sull'utilizzo del vincolo culturale di destinazione d'uso*, ivi, pp. 24 ss.; g. severini, *Sul vincolo di destinazione per il bene culturale immobiliare: prime considerazioni su Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5*, ivi, pp. 28 ss.; f. cortese, *Il movimento del diritto. Sull'Adunanza Plenaria n. 5/2023 del Consiglio di Stato*, ivi, pp. 34 ss.; p. marzaro, *Vincolo culturale di destinazione d'uso: il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni della p.a. e il rischio dell'“effetto paradosso”*, ivi, pp. 41 ss.; a. bartolini, *Colpa d'Alfredo*, ivi, pp. 45 ss.; c. p. santacroce, *L'Ad. Plen. n. 5/2023 e le “ulteriori restrizioni alla proprietà privata”*, ivi, pp. 49 ss.; n. aicardi, *Vincoli sui locali storici e prescrizioni d'uso: superamento di un (inesistente) contrasto giurisprudenziale e riconferma di principi pacifici anche (innovativamente) alla luce dell'art. 7-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2023*, ivi, pp. 58 ss.

[72] Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5, spec. sulla distinzione tra tutela dell'attività quale espressione di identità culturale collettiva e tutela del singolo gestore. La sentenza esclude che il vincolo possa determinare una riserva dell'attività a favore di uno specifico operatore economico o un obbligo di prosecuzione dell'attività a suo carico.

[73] v. di capua, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit., ove si analizza il rapporto tra tutela dell'identità dei centri storici, regolazione delle trasformazioni urbane e disciplina delle attività economiche private.

[74] v. di capua, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit., spec. sul rapporto tra art. 52, comma 1-bis, d.lgs. n. 42/2004, dimensione immateriale del patrimonio e regolazione delle attività economiche nei centri storici.

[75] Cons. Stato, sez. VII, 30 maggio 2025, n. 4725. La controversia riguardava il rinnovo della concessione di un esercizio commerciale sito nella Galleria Vittorio Emanuele II di Milano. La disciplina comunale riconosceva particolare rilievo alle attività commerciali aventi carattere storico-identitario e prevedeva, in presenza di determinati requisiti, il rinnovo della concessione in deroga alla regola generale della pubblica gara.

[76] Cons. Stato, sez. VII, 7 luglio 2025, n. 5887. La pronuncia ha valorizzato, ai fini dell'apprezzamento della storicità dell'attività e del rinnovo della concessione, la continuità dell'attività aziendale e il valore identitario dell'esercizio commerciale, ritenendo non decisiva, di per sé, la discontinuità soggettiva nella titolarità dell'impresa.

[77] Sul concetto di «turistificazione» e sulle diverse accezioni impiegate nella letteratura geografica e sociologica, v. a. b. ojeda, m. kieffer, *Touristification. Empty concept or element of analysis in tourism geography?*, in *Geoforum*, 115, 2020, pp. 143-145. Per il rapporto tra trasformazioni indotte dal turismo e processi di gentrificazione, v. g. semi, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, 2015.

[78] Sul rapporto tra tutela culturale, libertà economica e necessità di una ponderazione degli

interessi, v. m. cammelli, *Adunanza plenaria CdS 5/2023: chiusura del cerchio o apertura possibile?*, cit.; g. severini, *Sul vincolo di destinazione per il bene culturale immobiliare*, cit.

[79] g. sciullo, *Sull'utilizzo del vincolo culturale di destinazione d'uso*, cit., spec. sulla necessità che l'amministrazione proceda alla verifica di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto della misura; g. severini, *Sul vincolo di destinazione per il bene culturale immobiliare*, cit., ove si sottolinea l'esigenza di un esercizio particolarmente prudente e misurato del potere di tutela e del minor sacrificio possibile della dimensione economica della proprietà privata.

[80] Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5. Sul punto, v. anche f. cortese, *Il movimento del diritto. Sull'Adunanza Plenaria n. 5/2023 del Consiglio di Stato*, cit., che evidenzia le tensioni sistematiche derivanti dall'ampliamento della tutela verso la dimensione immateriale.

[81] Cons. Stato, sez. V, 20 giugno 2025, n. 5404. La pronuncia ha riconosciuto la legittimità di limitazioni urbanistiche volte alla tutela delle attività svolte da botteghe storiche nel centro di Firenze, in relazione alla funzione di conservazione delle caratteristiche del contesto urbano.

[82] D.lgs. 27 dicembre 2024, n. 219, recante «Costituzione dell'Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività», in attuazione dell'art. 27, comma 1, lett. l-bis), l. 5 agosto 2022, n. 118. Il decreto dichiara espressamente, tra le proprie finalità, l'introduzione di misure uniformi per la tutela e la valorizzazione dei luoghi storici del commercio e delle botteghe artigiane di particolare rilevanza storica, culturale e commerciale.

[83] D.lgs. 27 dicembre 2024, n. 219, art. 5. La disposizione prevede, ricorrendone le

condizioni, la possibilità di classificare le attività commerciali, le botteghe artigiane e gli esercizi pubblici storici quali beni culturali qualora costituiscano espressione di identità culturale collettiva ai sensi dell'art. 7-bis d.lgs. n. 42/2004, con conseguente possibilità di apporre vincoli di destinazione e obblighi di conservazione sugli immobili interessati.

[84] Sul significato sistematico della nuova disciplina e sul rapporto tra attività storiche, patrimonio immateriale e qualificazione culturale, v. M. Balestra, F. Piperata, *I borghi storici*, 2026, spec. nella parte dedicata all'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 219/2024. Sul precedente assetto normativo e giurisprudenziale, v. M. Cammelli, *Adunanza plenaria CdS 5/2023: chiusura del cerchio o apertura possibile?*, cit.; F. Cortese, *Il movimento del diritto*, cit.

[85] Il punto è particolarmente rilevante perché evita di sovrapporre tre piani distinti: il riconoscimento amministrativo della storicità dell'attività; la sua eventuale qualificazione quale espressione di identità culturale collettiva; la successiva classificazione come bene culturale ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 219/2024.

[86] Decreto interministeriale 7 maggio 2026, recante le modalità attuative per l'istituzione, la gestione, l'aggiornamento e la pubblicazione dell'Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici storici, in G.U., Serie generale, n. 131 del 9 giugno 2026.

[87] Ministero delle imprese e del made in Italy, *Botteghe storiche*, giugno 2026. Il Ministero precisa che l'Albo nazionale è operativo dal giugno 2026 e ne evidenzia la funzione di tutela e promozione delle attività storiche quali componenti del patrimonio culturale, economico e sociale dei territori. Il decreto attuativo prevede inoltre una specifica sezione dell'Albo dedicata alle attività storiche di eccellenza, la cui alimentazione è subordinata all'adozione del regolamento previsto dalla disciplina primaria.

[88] Cfr. a. giovannelli, *Dichiarazione di interesse culturale dei cinema storici: quale attuazione del dettato costituzionale nell'evoluzione del sindacato giurisdizionale?*, in *Aedon*, 2025, 1, 15-27, spec. § 5, ove si evidenzia come l'ampia discrezionalità tecnico-valutativa dell'amministrazione non escluda la necessità di ponderare l'interesse alla tutela con gli interessi del proprietario, secondo i parametri di proporzionalità e ragionevolezza. Sulla distinzione, pur nella reciproca complementarità, tra i principi di ragionevolezza e proporzionalità quali canoni di conformazione dell'azione amministrativa, cfr. f. nicotra, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 12/2017, 1 ss.

[89] Il Consiglio di Stato, sez. VI, 29 gennaio 2025, n. 687, ha ribadito che la valutazione dell'interesse culturale implica l'applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche specialistiche, caratterizzate da margini di opinabilità, e che il relativo apprezzamento amministrativo è sindacabile in sede giudiziale sotto i profili della logicità, della coerenza e della completezza, nonché della correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, senza che il giudice possa sostituire alla valutazione dell'amministrazione una propria valutazione alternativa, parimenti opinabile. Analoghi principi sono stati ribaditi da Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 2025, n. 1743, che ha nuovamente ricondotto la valutazione dell'interesse culturale nell'ambito della discrezionalità tecnico-valutativa dell'amministrazione, circoscrivendo il sindacato giurisdizionale alle ipotesi di evidente illogicità, incoerenza o inattendibilità della valutazione compiuta.

[90] Sentenza 28 aprile 2025, n. 3575. Sul principio di proporzionalità quale parametro di scrutinio delle prescrizioni di tutela indiretta ex art. 45 d.lgs. n. 42/2004, cfr. g. montedoro, *Osservatorio sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di beni culturali e paesaggistici*, cit.

[91] Sul contenuto del principio di proporzionalità e sulla sua articolazione nei tre distinti test di

idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto, cfr. f. nicotra, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, cit., spec. § 3.1.

[92] Cfr. g. severini, *Sul vincolo di destinazione per il bene culturale immobiliare: prime considerazioni su Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 5*, cit., in ordine alla necessità che l'esercizio del potere di tutela sia rispettoso del principio di proporzionalità e comporti, ove possibile, il minor sacrificio per la proprietà privata.

[93] Sul carattere non assoluto della primarietà della tutela culturale e sulla necessità di ricercare un equilibrio con gli ulteriori interessi pubblici coinvolti, cfr. m. cammelli, *Patrimonio culturale: dinamiche e nodi istituzionali*, in *Economia della Cultura*, 2021, 4, 528 ss.

[94] Cfr. r. tuccillo, a. favale, *Il partenariato speciale pubblico-privato. Un modello di governance condivisa nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Economia della Cultura*, numero speciale, 2026, ove il partenariato speciale è ricostruito quale strumento di collaborazione e di governance condivisa finalizzato alla valorizzazione del patrimonio culturale.

[95] Cfr. art. 134, comma 2, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; m. marucci, *Diffusione e prospettive dei Partenariati Speciali Pubblico-Privati in Italia*, 2026.

[96] Sul carattere speciale del partenariato previsto per la valorizzazione del patrimonio culturale e sulla sua distinzione rispetto al partenariato pubblico-privato ordinario, cfr. f. milella, *Partenariati speciali e rilevanza economica: un falso problema. Servizi di interesse generale, specialità culturale e quadro europeo*, in *Economia della Cultura*, numero speciale, 2026; r. tuccillo, a. favale, *Il partenariato speciale pubblico-privato. Un modello di governance condivisa*

nella valorizzazione dei beni culturali, cit.

[97] Cfr. m. d'isanto, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., § 3, ove si esamina la riconducibilità del partenariato speciale alla categoria dei contratti gratuiti e si evidenzia come la gratuità non escluda la produzione di utilità economiche in favore del partner privato.

[98] Cfr. m. d'isanto, *L'inquadramento del partenariato speciale pubblico-privato tra i contratti gratuiti economicamente interessati*, cit., spec. §§ 3-4. Sul rapporto tra partenariato speciale e rilevanza economica, cfr. f. milella, *Partenariati speciali e rilevanza economica: un falso problema. Servizi di interesse generale, specialità culturale e quadro europeo*, cit..

[99] Sul rapporto tra interesse economico del partner privato e prevalenza della finalità culturale nel partenariato speciale, cfr. f. milella, *Partenariati speciali e rilevanza economica: un falso problema. Servizi di interesse generale, specialità culturale e quadro europeo*, cit., ove il rapporto tra dimensione economica e finalità culturale del partenariato è esaminato alla luce della specialità dei beni culturali e della prevalenza della missione culturale rispetto alla logica di mercato.

[100] Sul possibile coinvolgimento di operatori economici privati nell'ambito di progetti di valorizzazione e sulla necessità di coordinare gli obiettivi economici del partner con le finalità pubbliche dell'intervento, cfr. r. tuccillo, a. favale, *Il partenariato speciale pubblico-privato. Un modello di governance condivisa nella valorizzazione dei beni culturali*, cit., pp. 93 ss., spec. §§ 2-4.

[101] Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2026, n. 1319.

[\[102\]](#) Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2026, n. 1319, spec. §§ 9.2-9.5.

[\[103\]](#) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2026, n. 1319, dalla cui motivazione può ricavarsi la rilevanza del collegamento funzionale tra gli elementi ricompresi nell'operazione e le finalità di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale.

[\[104\]](#) Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2026, n. 1319, spec. §§ 10-11.

[\[105\]](#) Cfr. r. tuccillo, a. favale, *Il partenariato speciale pubblico-privato. Un modello di governance condivisa nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Economia della Cultura*, numero speciale, 2026, pp. 93 ss., ove il partenariato speciale è ricostruito quale modello di governance condivisa idoneo a integrare risorse, competenze e capacità strategiche dei soggetti pubblici e privati.

[\[106\]](#) Cfr. N. Vettori, *Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione dei beni culturali*, cit., § 4; M. Marucci, *Diffusione e prospettive dei Partenariati Speciali Pubblico-Privati in Italia*, cit.

[107] Sulla dimensione relazionale dell'interesse culturale e sulla rilevanza del rapporto tra il bene e il contesto storico di riferimento, cfr. **Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2026, n. 886**, ove il Collegio ha riconosciuto rilievo, ai fini della dichiarazione di interesse culturale, anche al valore storico-relazionale di un complesso di arredi considerato in rapporto alla vicenda progettuale e al contesto storico-architettonico cui esso era originariamente destinato. In dottrina, per una lettura della tutela storico-culturale attenta alla relazione tra bene e contesto, cfr. **g. garzia**, *Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale*, in *Aedon*, **2026, n. 1**.

[108] g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, cit., pp. 7-14, spec. § 1, ove il rapporto tra patrimonio culturale e rigenerazione urbana è ricostruito in termini di «valenza bidirezionale», potendo il patrimonio costituire tanto un fattore di rigenerazione quanto l'oggetto di processi rigenerativi diretti alla sua conoscenza, fruizione e valorizzazione.

[109] Sul rapporto tra rigenerazione urbana e patrimonio culturale e sulla distinzione tra gli interventi di rigenerazione e quelli propriamente riconducibili alla funzione di tutela, cfr. g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, cit., pp. 7-14, spec. §§ 3-5, ove si evidenzia come gli interventi di rigenerazione incidenti sul patrimonio culturale, pur nel rispetto delle esigenze di protezione e conservazione, perseguano finalità ulteriori rispetto alla tutela e siano prevalentemente riconducibili alla funzione di valorizzazione. Più di recente, nella prospettiva del rapporto tra strumenti urbanistici, patrimonio culturale e processi di rigenerazione, cfr. **m. brocca**, *Patrimonio culturale e crisi climatica: la componente del paesaggio e l'evoluzione delle politiche pubbliche*, in *Aedon*, **2026, n. 1, spec. § 2.2**.

[110] Sul rapporto tra tutela del patrimonio culturale e funzione urbanistica, e sul concorso della pianificazione alla conservazione dei valori culturali presenti nel territorio, cfr. **p. chirulli**, *Il patrimonio culturale urbanistico nel prisma della transizione ecologica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, **2025, n. 1, pp. 12-35**, spec. §§ 2-3, ove si esamina il ruolo dell'urbanistica e, in particolare, della relativa funzione custodiale nella protezione dei patrimoni culturali urbanistici, anche in relazione alle più recenti trasformazioni territoriali e alle iniziative di rigenerazione urbana; **a. bartolini**, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, **2016, n. 3, pp. 10-39**, sul rapporto tra patrimonio culturale e funzione urbanistica e sulle reciproche interferenze tra tutela dei beni culturali e governo del territorio.

[\[111\]](#) Sulla progressiva rilevanza della dimensione relazionale e territoriale del patrimonio culturale, anche in rapporto alla disciplina del paesaggio e delle trasformazioni urbane, cfr. g. garzia, *Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale*, cit.; m. brocca, *Patrimonio culturale e crisi climatica: la componente del paesaggio e l'evoluzione delle politiche pubbliche*, cit., spec. § 2.2, ove viene esaminata anche la dimensione del paesaggio urbano e il carattere dinamico ed evolutivo delle politiche pubbliche incidenti sui contesti urbani.

[\[112\]](#) Sul passaggio da una concezione statica del centro storico a una considerazione della città storica quale organismo urbano sottoposto a trasformazioni economiche e sociali, cfr. g. bevilacqua, *Rigenerare la città storica. Strategie e strumenti per un piano locale innovato*, Roma, 2021; p. galuzzi, p. vitillo, *Il patrimonio culturale, motore della rigenerazione urbana*, in *Patrimonio culturale e welfare urbano. Strategie, piani e progetti per la rigenerazione della città contemporanea*, 2024, pp. 116-125.

[\[113\]](#) Sulle tensioni tra conservazione dei caratteri identitari dei centri storici e trasformazioni delle relative strutture economiche e sociali, nonché sui fenomeni di spopolamento, turisticizzazione e modificazione delle funzioni urbane, cfr. v. di capua, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit.; g. bevilacqua, *Rigenerare la città storica*, cit.

[\[114\]](#) Sul riuso, sull'adattamento e sulla capacità del patrimonio culturale di concorrere alla rivitalizzazione sociale e ambientale dei contesti urbani, cfr. p. galuzzi, p. vitillo, *Il patrimonio culturale, motore della rigenerazione urbana*, cit., pp. 116-125; g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, cit., §§ 4-5.

[115] Sul necessario coordinamento tra conservazione del patrimonio e trasformazione dei contesti urbani e sulla necessità di individuare modalità di intervento compatibili con i valori culturali riconosciuti, cfr. g. garzia, *Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale*, cit.; g. piperata, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, cit., §§ 3-5

[116] Sul rapporto tra tutela e valorizzazione dei borghi storici e sulla necessità di considerare il patrimonio entro la più ampia dimensione territoriale e funzionale nella quale esso si colloca, cfr. **I. balestra, g. piperata**, *I borghi storici tra tutela e valorizzazione. Aspetti giuridici e di governo del territorio*, **Napoli, 2026**, volume che affronta, in prospettiva interdisciplinare, le problematiche giuridiche connesse alla tutela, alla valorizzazione e al governo dei territori storici.

[117] Sulla dimensione territoriale e integrata delle politiche di tutela e valorizzazione dei borghi storici e sulla necessità di raccordare tali politiche con gli strumenti di governo del territorio, cfr. **g. piperata**, *Il diritto per i luoghi in-definiti*, in *Luoghi in-definiti. Diritto e pianificazione dei borghi e delle aree costiere*, **Napoli, 2026**, ove la riflessione sui borghi e sui luoghi caratterizzati da una particolare complessità territoriale è sviluppata attraverso il rapporto tra disciplina giuridica, pianificazione e governo delle trasformazioni; nonché **g. piperata, a. sau**, *Governo del territorio e patrimonio culturale*, in *Diritto del patrimonio culturale*, **Bologna, 2025**, contributo che affronta il rapporto tra disciplina del territorio e protezione del patrimonio culturale.

[118] Cfr. **v. di capua**, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit., n. 1, spec. §§ 1 e 3, ove il centro storico è analizzato quale spazio nel quale si stratificano memoria, pratiche sociali, attività economiche e forme di vita collettiva e viene esaminato il rapporto tra tutela dell'identità culturale, governo del territorio e sviluppo economico. L'Autrice sottolinea, in particolare, la necessità di governare il cambiamento senza compromettere il significato culturale e identitario dei luoghi.

[119] Sul ruolo del patrimonio materiale e immateriale e della capacità attrattiva dei territori nell'ambito di strategie integrate di rigenerazione e sviluppo locale, cfr. **a. calvano, a. canducci, a. ruggiero**, *Da scenario a progetto: processi innovativi di rigenerazione per lo sviluppo dei borghi rurali*, 2026, pp. 358-365, ove la valorizzazione delle risorse territoriali e la fruizione sostenibile sono ricondotte a processi di rigenerazione e a nuovi modelli di sviluppo locale.

[120] Cfr. **v. di capua**, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit., §§ 2-3, ove l'identità del centro storico è ricostruita anche attraverso la relazione tra assetti urbani, attività economiche e pratiche sociali e si esamina l'incidenza delle trasformazioni economiche sulla configurazione identitaria dei luoghi.

[121] Cfr. **v. di capua**, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit., § 3, sul rapporto tra tutela dell'identità culturale, governo del territorio e libertà di iniziativa economica privata nei centri storici.

[122] Sul rapporto tra trasformazioni della città storica, rischi antropici e pressione turistica, cfr. **s. falciano, e. de panfilis, s. troiani** (a cura di), *La tutela della città storica. Contro rischi naturali, antropici e del cambiamento climatico*, Pescara, 2026, volume degli atti del Convegno «La tutela della città storica tra rischi naturali, antropici e del cambiamento climatico» (L'Aquila, 4-6 giugno 2025), spec. i contributi dedicati ai rischi antropici. Cfr. altresì **v. di capua**, *La tutela dell'immagine identitaria dei centri storici tra memoria e mercato*, cit., §§ 3 e 5, sulle trasformazioni delle attività economiche e commerciali nei centri storici e sulle implicazioni del modello di tutela rafforzata dei centri storici iscritti nella Lista del patrimonio mondiale dell'Unesco.

[123] Sul carattere integrato delle politiche di rigenerazione e sulla necessità di coniugare valorizzazione delle risorse, qualità della vita, fruizione sostenibile e sviluppo locale, cfr. **a. calvano, a. canducci, a. ruggiero**, *Da scenario a progetto: processi innovativi di rigenerazione per lo sviluppo dei borghi rurali*, cit., pp. 358-365. Il contributo evidenzia, in particolare, come la valorizzazione del patrimonio e del turismo debba essere inserita in strategie più ampie di rigenerazione e sviluppo sostenibile dei territori.

[124] Cfr. **a. l. g. tarantino**, *Effetti delle politiche di rigenerazione nella valorizzazione dei borghi antichi*, cit., pp. 129-156, ove i piccoli centri storici sono considerati quali aree urbane complesse a valenza paesaggistica e culturale e si evidenzia l'esigenza di coniugare tutela dell'identità, sviluppo economico, contrasto allo spopolamento e governo dei flussi turistici.

[125] Sul ruolo del patrimonio culturale quale risorsa territoriale nell'ambito dei processi di rigenerazione e sviluppo locale, cfr. **a. calvano, a. canducci, a. ruggiero**, *Da scenario a progetto: processi innovativi di rigenerazione per lo sviluppo dei borghi rurali*, 2026, pp. 358-365; **j. gagliardi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella valorizzazione dei beni culturali: una possibile leva nel processo di riqualificazione territoriale*, cit., spec. § 4.

[126] Sul carattere dinamico della tutela dei contesti urbani storici e sulla necessità di coordinare conservazione, trasformazione e valorizzazione, cfr. **a. l. g. tarantino**, *Effetti delle politiche di rigenerazione nella valorizzazione dei borghi antichi*, cit., pp. 129-156; **f. muccio**, *La rigenerazione urbana ed edilizia tra pubblico e privato*, cit., ove la rigenerazione urbana è ricostruita quale fenomeno complesso, caratterizzato dall'interazione tra dimensione urbanistica, culturale, economica, sociale e ambientale.

[127] Sul rapporto tra tutela del patrimonio culturale e dimensione relazionale del valore storico, v. g. garzia, *Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale*, in cit., 2026, n. 1, spec. §§ 3-4, ove si sottolinea come il valore storico-relazionale possa derivare dal rapporto tra il bene e più ampi fenomeni della storia, della cultura, della tecnica e della società. Il contributo, dedicato alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 14 ottobre 2025, n. 8035,

evidenzia altresì la necessità di individuare in modo specifico il rapporto tra il bene e il contesto storico di riferimento.

[128] Sul carattere dinamico ed evolutivo della tutela del patrimonio e del paesaggio e sulla necessità di governare le trasformazioni attraverso politiche pubbliche integrate, cfr. m. brocca, *Patrimonio culturale e crisi climatica: la componente del paesaggio e l'evoluzione delle politiche pubbliche*, cit., 2026, n. 1, spec. §§ 2.2 e 3. L'Autore evidenzia, in particolare, la natura dinamica ed evolutiva del paesaggio e la necessità di considerare le trasformazioni territoriali anche nella prospettiva della resilienza, della mitigazione e dell'adattamento.

[129] Per una lettura della città storica come realtà composita, dinamica e non riducibile alla sommatoria dei singoli beni, v. r. tamborrino, g. m. mezzalama, *Per un Atlante delle città italiane: approccio olistico alla storia urbana e rischi antropici e prototipazione di aliante*, in s. falciano, e. de panfilis, s. troiani (a cura di), *La tutela della città storica contro rischi naturali, antropici e del cambiamento climatico*, Pescara, 2026, pp. 173-180. Il contributo propone una rappresentazione della città capace di integrare informazioni storico-culturali, rischi naturali e antropici e processi partecipativi, assumendo la città come fenomeno storicamente caratterizzato, composito e dinamico. Si segnala tuttavia che il repository del Politecnico di Torino registra il contributo come prodotto 2025, in quanto riferito agli atti del convegno del giugno 2025; il volume è stato pubblicato da CARSA nel 2026.

[130] Sul rapporto tra identità dei contesti storici, trasformazioni e sviluppo economico, v. A. L. G. Tarantino, *Effetti delle politiche di rigenerazione nella valorizzazione dei borghi antichi*, in *Società e diritti*, 2026, vol. 11, n. 21, pp. 129-156, DOI 10.54103/2531-6710/29899, ove i piccoli centri storici sono considerati quali aree urbane complesse e dinamiche e la rigenerazione viene ricondotta alla necessità di coniugare tutela dell'identità, sviluppo economico del territorio, contrasto allo spopolamento e governo dei flussi turistici.

[131] Per la necessità di considerare la città storica attraverso una pluralità di fattori e di strategie di conoscenza, prevenzione, rigenerazione e intervento, cfr. s. falciano, e. de panfilis,

s. troiani (a cura di), *La tutela della città storica. Contro rischi naturali, antropici e del cambiamento climatico*, Pescara, 2026. Il volume raccoglie gli atti del convegno svoltosi all'Aquila nel giugno 2025 e affronta la multidimensionalità dei rischi che interessano la città storica, comprese le pressioni antropiche e l'*overtourism*, attraverso una prospettiva interdisciplinare.

[\[132\]](#) Sul rapporto tra valorizzazione, identità e sviluppo economico dei contesti storici, v. a. l. g. tarantino, *Effetti delle politiche di rigenerazione nella valorizzazione dei borghi antichi*, cit.; per la dimensione relazionale della tutela, g. garzia, *Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale*, cit. La prospettiva qui proposta intende ricondurre tali elementi entro una concezione della città storica quale realtà urbana dinamica, nella quale la conservazione dei valori culturali e la continuità della vita urbana devono essere perseguite attraverso il governo delle trasformazioni.