

**Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130\***

ANTONELLA PERINI\*\*

---

**Nota a Corte costituzionale**, sentenza n. 130 del 26 giugno 2020.

Disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org/decisioni/2020/0130s-20.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0130s-20.html).

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 23 luglio 2021

**Suggerimento di citazione**

A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Contributo destinato alla pubblicazione nella rivista *le Regioni*.

\*\* Ricercatrice in Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Padova. Indirizzo mail: [antonella.perini@unipd.it](mailto:antonella.perini@unipd.it).

1. Con la sentenza n. 130 del 26 giugno 2020, la Corte costituzionale ha affrontato la questione della legittimità di alcune norme della legge della Regione Siciliana, 16 dicembre 2018, n. 24 “*Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l’esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie*”. La legge che, come si evince dal titolo, contiene interventi diretti a correggere e integrare i conti della Regione, apportando numerose e disorganiche modifiche in vari ambiti, era stata oggetto di impugnativa da parte del Governo (ricorso n. 26/2019), in quanto una norma, mirando a garantire livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali, nel quadro di piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione, era stata ritenuta in contrasto con il principio generale di coordinamento della finanza pubblica. Un’altra norma, riguardante gli interventi su edifici storici, era stata reputata in contrasto con le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e quindi in violazione sia dell’articolo 9, comma secondo della Costituzione, che sancisce la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, sia dell’art. 117, comma secondo, lett. s), che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dei beni culturali, nonché dell’art. 14 dello Statuto della Regione (r.d. 15 maggio 1946, n. 455 conv. in l. cost. n. 2/1948). La Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 28 della legge regionale 24/2018 in materia di tutela della salute e ha ritenuto inammissibili e non fondate le questioni sollevate in relazione all’art. 3, comma 9 della medesima legge, in materia di urbanistica e tutela del paesaggio. Con riferimento a quest’ultima questione, è buona l’occasione per svolgere qualche osservazione sulla tutela dei centri storici, la cui disciplina, come ricorda il giudice delle leggi, si colloca a cavaliere tra l’urbanistica e la tutela dei beni culturali e paesaggistici.

La norma impugnata riguardante i centri storici, come anticipato, è l’articolo 3 comma 9 della citata legge regionale n. 24 del 2018, che ha apportato alcune modifiche alla legge regionale 10 luglio 2015, n. 13 recante “*Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici*”. Più nel dettaglio l’art. 3 della l.r. Siciliana 24/2018, al comma 9, lettere a) e b), apporta alla legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13 le seguenti modifiche: a) all’articolo 1, comma 2, dopo le parole “normativa vigente” sono aggiunte le parole “salvo l’obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti”; b) all’articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: “5-bis. Nel caso in cui l’amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all’intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l’obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1”. Per comprendere più agevolmente i termini della questione, pare non inutile ricordare che la

summenzionata legge regionale n. 13 del 2015 contiene all'articolo 2 una nuova definizione delle tipologie edilizie dei centri storici e la previsione che le amministrazioni comunali provvedano ad individuare l'appartenenza dei singoli edifici esistenti a ciascuna tipologia, mediante uno studio di dettaglio dell'intero centro storico promosso dall'ufficio tecnico comunale, seguendo la procedura di cui all'articolo 3 della stessa legge. Lo studio di dettaglio sostituisce lo strumento urbanistico, laddove non sia stato ancora adottato. Il Governo, come detto, aveva impugnato le modifiche apportate dalla legge del 2018, in quanto da un lato, riteneva che esse introducessero l'obbligo per i comuni di adeguare le norme di attuazione degli strumenti urbanistici attuativi già vigenti per i centri storici ai contenuti della legge 13/2015. E dall'altro, perché riteneva che le norme consentissero al singolo privato, "nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio", previsto dalla legge e relativo all'intero centro storico, di sostituirsi al Comune, proponendo una sorta di "studio di dettaglio" circoscritto addirittura alla sola unità edilizia di cui ha la disponibilità e sulla quale vuole intervenire. Ciò ad avviso del Governo rappresenta "un completo superamento delle norme nazionali per le zone omogenee A-centro storico". Argomentazioni ritenute non fondate dalla Corte per la quale il sistema normativo derivante dalle integrazioni delle disposizioni regionali può «essere interpretato in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa» (cfr. punto 6.4)

2. Prima di affrontare la questione sottoposta al suo giudizio, la Consulta richiama l'attenzione sul fatto che pur in assenza di una specifica normativa statale sulla tutela dei centri storici, dalle norme del Codice dei beni culturali si evince che essi sono beni paesaggistici "unitari" di notevole interesse pubblico per i quali è previsto uno stretto regime di tutela<sup>1</sup>.

Come già indicato, la regolamentazione dei centri storici si colloca al crocevia tra la tutela dei beni culturali e il governo del territorio. Con riferimento al primo ambito, vale la pena di ricordare come fino al 2008, nonostante il territorio italiano possa vantare innumerevoli realtà catalogabili come centri storici, la disciplina di tutela dei beni culturali ne abbia trascurato l'esistenza (almeno espressamente), e abbia introdotto il concetto all'interno del Codice mediante il d.lgs. "integrativo e correttivo" n. 63 del 2008, inquadrandolo fra i beni paesaggistici anziché fra i beni culturali, come ci si sarebbe potuto attendere<sup>2</sup>. La qualifica dei centri storici come beni paesaggistici non attribuisce automaticamente alcuna protezione, non

---

<sup>1</sup> M. MALO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>2</sup> Sul punto C. VIDETTA, *I "centri storici" nella riforma del codice dei beni culturali*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 1, 2010, pp. 47 ss.

rientrando tra le aree tutelate per legge, bensì tra gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico, ex art. 136 del Codice qualora sia stata attivata la complessa procedura prevista dall'art. 138 e ss. In assenza di apposito vincolo riguardante espressamente il centro storico non è ipotizzabile l'applicazione delle disposizioni del Codice dei beni culturali, e quindi il particolare procedimento autorizzatorio per interventi edilizi che abbiano oggetto immobili ivi collocati. Pertanto non a tutti i centri storici, va riconosciuta la natura giuridica di beni paesaggistici e la relativa tutela vincolistica<sup>3</sup>.

I centri storici, come è risaputo, sono stati ampiamente presi in considerazione dalla disciplina urbanistica fin dalla seconda metà degli anni '60 del XX secolo, in concomitanza con il *boom* economico e l'affermarsi della tendenza all'espansione delle città. Sulla scia della Carta di Gubbio, vera e propria dichiarazione di principi sulla salvaguardia e sul risanamento dei centri storici<sup>4</sup>, e seguendo le sollecitazioni della Commissione Franceschini<sup>5</sup>, fu la legge 765 del 1967 ad inserire la tutela del centro storico nell'ambito della pianificazione urbanistica generale, e a positivizzarne la nozione identificandolo, nel decreto ministeriale attuativo, con «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi» (art.2 comma 1, lett A), DM 1444/1968). La consapevolezza della necessità di guardare al centro storico in un'ottica di gestione globale ha poi portato all'introduzione, con la legge n. 457 del 1978, dei «piani di recupero», e in anni più recenti dei «programmi integrati di intervento» con la legge n. 179 del 1992, per poi passare a diverse declinazioni nella legislazione regionale. Nella descritta prospettiva legislativa il centro storico, seppure agglomerato urbano con valore culturale in senso lato, si connota come una zona urbanistica, che, in quanto tale, può anche non essere prevista dallo strumento di piano, ferma restando, comunque, la prevalenza della tutela, puntiforme, dei

---

<sup>3</sup> A differenza delle «pubbliche piazze, vie, strade ed altri spazi aperti di interesse storico artistico» qualificabili come beni culturali *ex lege* a prescindere dall'adozione del provvedimento di dichiarazione di interesse storico-artistico, specialmente se inseriti nelle zone delimitate come centri storici (art. 10, comma 2 lett. g) Codice dei beni culturali).

<sup>4</sup> La Carta di Gubbio è la dichiarazione finale approvata a conclusione del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960) nel quale architetti, urbanisti, restauratori, giuristi e politici discussero sul risanamento e salvaguardia dei centri storici, disponibile all'indirizzo [www.italianostra.org/la-carta-di-gubbio-del-1960/](http://www.italianostra.org/la-carta-di-gubbio-del-1960/).

<sup>5</sup> La Commissione Franceschini venne istituita con la legge n. 310 del 26 aprile 1964, gli atti della Commissione sono consultabili all'indirizzo [www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/franceschini.pdf](http://www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/franceschini.pdf).

singoli beni culturali ricompresi nel centro storico<sup>6</sup>. Nell'ordinamento attuale sembrano coesistere due accezioni di centro storico, quella urbanistica e quella paesaggistica, non necessariamente e automaticamente sovrapponibili, ma riferibili in concreto alla stessa realtà. Manca dunque una disciplina organica della materia volta a costituire un punto di convergenza di ambiti diversi, ma complementari.

La Corte a tal riguardo riconduce i centri storici ad unità concettuale, sottolineando che essi non vanno considerati solo come una zona urbanistica, ma costituiscono beni che esprimono un alto valore culturale e paesaggistico, a prescindere dalla circostanza che al loro interno vi siano singoli beni immobili vincolati. Pertanto questo "patrimonio" intrinsecamente comune merita le cure della "Repubblica" e le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare. Invero, la tutela dei beni culturali e del paesaggio, «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni» (6.2 *cons. in dir.*).

In assenza di coordinate legislative statali di riferimento sul versante dei beni culturali, i legislatori regionali hanno regolamentato la disciplina delle aree più antiche delle città nell'ambito della materia urbanistica o governo del territorio, cercando di superare i singoli interventi edilizi, per privilegiare una considerazione unitaria dei centri storici<sup>7</sup>. La protezione del centro storico si è venuta progressivamente ad estendere oltre il singolo bene culturale, complesso monumentale, istituto e luogo della cultura, per ricomprendervi il contesto territoriale, paesaggistico e la vita culturale.

Pertanto, una visione olistica dei centri storici, implica che, oltre agli strumenti di tutela del patrimonio culturale del Codice, e alla disciplina urbanistica ed edilizia, vengano tenute in considerazione le questioni del commercio e dell'occupazione di suolo pubblico, nonché il problema delle locazioni turistiche brevi che hanno contribuito allo svuotamento di molti edifici dei loro residenti abituali a favore di pratiche di "albergo diffuso". Proprio per la molteplicità di interessi, e conseguentemente di materie coinvolti, i centri storici stentano a trovare una propria definizione e un proprio regime, rimanendo oggetto di discipline e regimi differenti, e divenendo terreno in cui i principi di tutela e valorizzazione,

---

<sup>6</sup> In tal senso anche A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in *Aedon*, 2015, disponibile all'indirizzo [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it).

<sup>7</sup> Per un'analisi approfondita in chiave comparata delle legislazioni regionali in materia di centri storici si veda A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 2015, pp. 295 ss.; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016.

frequentemente, vengono - come si evince anche dal caso *de qua* - sottoposti a “test da sforzo”, soprattutto nel momento in cui si trovano a doversi confrontare anche con la competitività dell’economia<sup>8</sup>.

3. A questo punto, e prima di soffermarci sull’iter logico della sentenza, vale la pena ripercorrere, sia pure a grandi linee, la produzione legislativa che riflette, almeno in parte, il dibattito urbanistico sui centri storici della Regione Sicilia. Pur non avendo offerto contributi particolarmente significativi alla definizione normativa di centro storico, la Regione vi ha dedicato un’attenzione sicuramente maggiore rispetto ad altri temi inerenti al governo del territorio. Tra i primi contributi va sicuramente ricordata la legge regionale n. 70 del 1976 (Tutela dei centri storici e norme speciali per il quartiere Ortigia di Siracusa e per il centro storico di Agrigento), che all’art. 1 espressamente dichiara «I centri storici dei comuni dell’Isola sono beni culturali, sociali ed economici da salvaguardare, conservare e recuperare mediante interventi di risanamento conservativo», precisando nel successivo articolo che i piani particolareggiati devono perseguire «a) la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio storico, monumentale ed ambientale; b) il recupero edilizio ai fini sociali ed economici; c) la permanenza degli attuali abitanti». La Regione, entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge, avrebbe dovuto predisporre un elenco dei comuni siciliani i cui centri storici rappresentano beni culturali di particolare pregio. Attraverso tale elenco, in realtà mai redatto, avrebbe potuto aversi l’identificazione dei centri storici, evitando incertezze e ambiguità che l’espressione “beni culturali di particolare pregio” ha contribuito ad alimentare. Di conseguenza ogni Comune ha provveduto a perimetrare il centro storico in base alle proprie convinzioni culturali, e quel che è peggio sotto la spinta di interessi particolaristici e speculativi, che solo gli atti di indirizzo e controllo delle istituzioni regionali, in particolare del Consiglio regionale dell’Urbanistica (art. 58 l.r. 71/78)<sup>9</sup> hanno impedito che conducessero ad esiti farseschi con singole amministrazioni comunali disposte a negare l’esistenza della parte più antica della città non attribuendovi, in sede di

---

<sup>8</sup> Sulla pluralità di interessi che convergono nei centri storici assai interessante il contributo di L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d’incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018.

<sup>9</sup> Il “Consiglio regionale dell’urbanistica” è un organo a composizione mista (tecnico politica) con il compito di esprimere parere sul piano urbanistico regionale, sui piani comprensoriali, sui piani regolatori generali, sui piani di sviluppo economico ed urbanistico delle comunità montane, nonché sui piani settoriali, comunque denominati, che concernano la materia urbanistica e sulle relative varianti.

pianificazione, alcun valore storico, culturale e paesaggistico da salvaguardare<sup>10</sup>. Un contributo risolutivo, se non altro in termini culturali, al tema della perimetrazione dei centri storici è giunto dalle “Linee guida per il Piano Territoriale Paesistico regionale” (approvate con delibera assembleare n. 6080 del 21 maggio 1999), dove è stata proposta una classificazione dei centri e nuclei storici sulla base dei criteri quali la formazione ed evoluzione storica, la complessità di ruolo, fisica e funzionale<sup>11</sup>. Alle linee guida, di cui si è appena detto, ha fatto seguito la circolare dell’Assessore regionale del Territorio e dell’Ambiente, n. 3 del 2000, che oltre a precisare i criteri che i comuni devono seguire per la corretta perimetrazione dei centri storici, ha posto il tema degli strumenti urbanistici da utilizzare per l’intervento in queste parti di città. A questo proposito, va tenuto presente che i comuni siciliani si sono prevalentemente affidati, per la pianificazione dei propri centri storici, allo strumento del piano particolareggiato esecutivo; e in misura molto ridotta allo strumento del piano di recupero e solo in rarissime ipotesi a soluzioni originali. Non di meno i comuni che hanno fatto ricorso ai piani particolareggiati esecutivi sono stati pochi rispetto alle evidenti, clamorose esigenze di tutela e di intervento per i centri storici siciliani, sicché all’inizio degli anni 2000 solo cinquanta su quattrocento comuni erano dotati di uno strumento urbanistico specifico per il centro storico, nonostante la menzionata circolare n. 3 del 2000, avesse incentivato l’utilizzo della “Variante per il centro storico”, strumento generale idoneo a regolamentare le attività di recupero edilizio e rinnovo urbano.

Richiamata in estrema sintesi la considerazione del bene “centro storico” da parte del legislatore siciliano, e seguendo il percorso argomentativo della Corte, non pare privo di un qualche interesse illustrare, sia pure per cenni, il contesto in cui si è maturata la normativa, su cui poi è intervenuta la modifica sottoposta al vaglio di legittimità. Nel 2015 la Regione Sicilia ha emanato la legge n. 13, intitolata «*Norme per favorire il recupero edilizio di base dei centri storici*», le cui finalità sono

---

<sup>10</sup> G. TROMBINO, *Relazione introduttiva* al Convegno Centri storici a rischio, tra leggi inadeguate e pericoli naturali, Palermo 25/26 novembre 2016, disponibile all’indirizzo [www.unipa.it/centriinterdipartimentali/c.i.r.ce.s](http://www.unipa.it/centriinterdipartimentali/c.i.r.ce.s).

<sup>11</sup> In tempi più recenti, l’Assessorato regionale dei Beni culturali e della Identità siciliana con la Circolare 9 maggio 2012, n. 13 (Perimetrazione dei centri storici), ha precisato che, nella perimetrazione dei centri storici siciliani, devono considerarsi ambiti non inferiori a quelli degli “agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale” di cui all’art. 41 quinquies, 6° periodo, della L 17 agosto 1942, n. 150, introdotto dall’art. 17 della L 6 agosto 1967, n. 765”. Ciò in base alla ovvia considerazione “che il carattere storico, artistico o il particolare pregio ambientale possono nel corso del tempo solo incrementarsi naturalmente o essere sviliti abusivamente, circostanza questa da cui non può discendere la riconsiderazione dei perimetri originari” Così G. TROMBINO, *Relazione introduttiva*, cit.

individuare all'art. 1 «a) favorire la tutela, la valorizzazione e la rivitalizzazione economica e sociale dei centri storici ubicati nella Regione, attraverso norme semplificate, anche con riferimento alle procedure, riguardanti il recupero del relativo patrimonio edilizio esistente; b) incentivare la rigenerazione delle aree urbane degradate nelle caratteristiche e peculiarità originarie». Per comprendere maggiormente la genesi della legge *de qua*, occorre avere presente che, già alla fine del primo decennio degli anni 2000, la Regione siciliana aveva posto l'attenzione al tema del recupero abitativo con vari provvedimenti legislativi che hanno cercato di dare concretezza ai principi della riqualificazione. Si può segnalare in questo senso la norma con la quale la Regione ha cercato di spostare l'attività costruttiva residenziale pubblica dalla nuova edificazione al recupero del costruito, in nome del principio del contenimento del consumo di suolo e della sostenibilità ambientale degli interventi pubblici.<sup>12</sup> Nello stesso contesto si inserisce una norma, prevista dalla finanziaria regionale del 2009, con la quale il Governo della Regione ha avviato politiche di sostegno dell'iniziativa privata nel settore dell'edilizia residenziale, prevedendo la concessione di mutui a tasso zero per gli interventi di riqualificazione abitativa da attuare nei centri storici, ovvero nelle zone A degli strumenti urbanistici vigenti nelle aree storiche comunque denominate<sup>13</sup>.

La legge del 2015, rafforzando una tendenza già intrapresa, si proponeva di delineare regole e procedimenti rapidi al fine di consentire il recupero delle unità edilizie, senza alterare le caratteristiche di pregio che lei connotano. Occorre, inoltre, ricordare che nel periodo in cui la legge ha visto la luce, il comparto dell'edilizia versava in una situazione piuttosto difficile, e che il peso della crisi veniva addebitato in parte alla congiuntura economica recessiva e in parte alla complessità delle norme e dei procedimenti amministrativi riguardanti la realizzazione degli interventi edilizi. A ciò si aggiunga la specificità siciliana in cui esiste, proprio nei centri storici, un rilevante patrimonio edilizio in parte fatiscente e/o abbandonato, sottoposto a misure alquanto restrittive in termini d'interventi e particolarmente complesse in termini procedurali, basti pensare alle difficoltà di elaborazione dei piani particolareggiati esecutivi. L'intento del legislatore, allora, fu quello di consentire a cittadini singoli e alle imprese dei percorsi più semplici per la ristrutturazione degli immobili ubicati nei centri storici, creando opportunità d'investimento in un comparto in cui quotidianamente si registravano

---

<sup>12</sup> Cfr. in particolare art. 70, l.r. Sicilia, 12 maggio 2010, che stabilisce nuove agevolazioni alle cooperative edilizie che «realizzano il programma costruttivo con il recupero di immobili ubicati nel centro storico o in zona omogenea 'A' del PRG».

<sup>13</sup> Art. 30, l.r. 14 maggio, 2009 n. 9, rubricato "Recupero edifici situati nei centri storici e zone omogenee".



licenziamenti e fallimenti<sup>14</sup>. Gli articoli successivi al primo intervengono concretamente nel tessuto urbanistico dei centri storici siciliani. L'art. 2, infatti, definisce le tipologie edilizie dei centri storici: si tratta di una classificazione che cerca di inquadrare le diverse tipologie di immobili sui quali, in forza della nuova disciplina, è possibile intervenire<sup>15</sup>. L'art. 3 prevede che l'appartenenza delle singole unità immobiliari alle tipologie di cui all'art. 2 avvenga tramite uno studio di dettaglio approvato con deliberazione del consiglio comunale, su proposta del competente ufficio tecnico e previo parere della Conferenza di servizi cui partecipano la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali, l'ufficio del genio civile e altri enti eventualmente coinvolti. Lo studio di dettaglio che come si legge nella norma ha effetti costitutivi dovrebbe essere il frutto del confronto in conferenza di servizi tra i diversi soggetti coinvolti. Tale studio, inoltre, si configura come un percorso alternativo alla pianificazione urbanistica, lasciando i comuni liberi di scegliere lo strumento più idoneo. Vengono poi individuati negli art. 4 e 5 gli interventi che è possibile effettuare sulle diverse tipologie di immobili e con quale titolo abilitativo.

La legge 13/2015 sembra essere il tentativo di dare soluzione a specifiche questioni in maniera abbastanza riduttiva, senza tenere conto delle effettive problematiche dei centri storici, ormai ricomprese all'interno del più vasto tema della rigenerazione urbana. Nell'intento di favorire il recupero dei centri storici, la legge ha finito infatti per esautorare il sistema della pianificazione urbanistica, fondato sull'analisi e l'interpretazione delle regole costitutive della città storica, sostituendolo di fatto con un sistema di regole predefinite, identiche e conseguentemente decontestualizzate per tutti i centri storici siciliani. A ben

---

<sup>14</sup> Dalla lettura dei lavori preparatori emerge che definizioni tipologiche, assai generiche, avevano nel testo originario il solo fine di definire l'insieme degli interventi ammissibili in relazione allo stato dell'edilizia, che i Comuni avrebbero comunque potuto specificare nell'ambito della propria ordinaria attività di pianificazione urbanistica. Sul testo base si sono innestate, nel corso del dibattito parlamentare, e soprattutto nella lunga gestazione all'interno delle commissioni, una serie di altre disposizioni che hanno finito per alterarne radicalmente l'impostazione, rendendo il testo definitivo assai poco organico, se non decisamente confuso ed incoerente. Cfr. DDL 24 ottobre 2013 n. 602, *Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici*; il dibattito può essere ricostruito, consultando i verbali d'aula e di commissione, al sito [www.ars.sicilia.it/](http://www.ars.sicilia.it/).

<sup>15</sup> Gli immobili vengono classificati e inquadrati nelle seguenti categorie: edilizia di base non qualificata o parzialmente qualificata; edilizia di base qualificata; edilizia di base qualificata speciale (palazzetti); edilizia monumentale residenziale (palazzi dell'edilizia storica); edilizia monumentale specialistica: monumenti non residenziali (religiosi, civili, militari, produttivi ed altri); edilizia residenziale moderna non qualificata; edilizia specialistica moderna non qualificata.

vedere, lo studio di dettaglio si configura come una fotografia dell'esistente, non accompagnato da alcuna indagine urbanistica né tantomeno da una ricerca storica. La Corte costituzionale, al punto 6.4 del considerato in diritto, sembra condividere l'opinione di quanti al momento dell'approvazione della legge del 2015 avevano lamentato che «lo studio di dettaglio non sembra configurarsi come vero e proprio strumento di pianificazione, bensì come un “catalogo” di tipologie edilizie definite in base a classificazioni astratte, inadeguato per l'obiettivo di recuperare e valorizzare i centri storici». Ma la Corte non si trova a giudicare la legge regionale del 2015; giudica bensì le norme integrative della legge del 2018.

4. Secondo la Corte costituzionale, l'introduzione ad opera della norma impugnata del comma 5 *bis* all'art. 3 della legge 13/2015, non attribuisce al privato la facoltà di effettuare interventi nei centri storici sulla base di uno studio di dettaglio stralcio riguardante anche singole unità edilizie, da trasmettere al comune per l'approvazione. Diversamente, verrebbe compromesso il ruolo che il legislatore statale affida ai comuni e agli uffici tecnici, e verrebbe pregiudicato il valore del centro storico come bene unitario, «che sarebbe ad ogni modo scalfito dalla possibilità di pianificare gli interventi immobiliari in base a studi stralcio relativi a uno o più comparti, avulsi dal loro contesto». (punto 6.4 cons in dir.).

La Corte con sentenza interpretativa di rigetto, offre una lettura della disposizione legislativa che così evita il contrasto, paventato dal Governo, con i principi costituzionali. Il sistema normativo derivante dall'integrazione operata dall'art. 3, comma 9 della legge regione siciliana 24 del 2018, alla legge 13 del 2015, è compatibile con la Costituzione laddove si consideri che la facoltà del privato di proporre lo studio di dettaglio stralcio è attivabile nell'eventualità che l'amministrazione non abbia adempiuto agli obblighi previsti dalla legge regionale del 2015. La proposta del privato riguardante determinate unità edilizie sulle quali intende effettuare interventi, compresi quelli di ristrutturazione, è utile ad azionare il procedimento per l'adozione dello studio di dettaglio, rimanendo fermi i poteri di valutazione e controllo che la legge attribuisce agli organi tecnici e politici. In altri termini, solo assegnando al privato il ruolo di pungolo dell'amministrazione inerte, la disposizione, seguendo l'interpretazione della Consulta, viene incanalata nell'alveo della costituzionalità. L'iniziativa del privato dà avvio al procedimento di approvazione dello studio di dettaglio, senza modificarne l'oggetto e può essere accolta solo se si accerta che la tipologia immobiliare individuata, tenuto conto del contesto in cui si inserisce, è quella corretta, potendo fare parte del più esteso studio, che il Comune ha l'obbligo di effettuare secondo le procedure previste, e che, nel caso, realizza anche a fronte di una iniziativa limitata ad un singolo edificio

o comparto edilizio<sup>16</sup>. Solo questa lettura, consente alla Corte di affermare che «non si può comunque addebitare alla norma denunciata [...] di aver “svuotato” le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica» né di aver indebolito il ruolo della Soprintendenza dei beni culturali.

La Corte offre un'interpretazione della disposizione impugnata compatibile con la Costituzione, ma lontana dalle intenzioni dell'assemblea legislativa siciliana, volte al superamento dei vincoli della disciplina urbanistica, all'accelerazione delle procedure e soprattutto al rilancio del mercato edilizio. Si tratta di finalità apertamente dichiarate nella relazione di accompagnamento alla legge del 2015, di cui la disposizione impugnata costituisce un'integrazione al fine di rendere ancora più agevole il raggiungimento degli obiettivi citati.

Il rischio che i comuni dell'isola interpretino la disposizione impugnata in direzione opposta da quanto indicato nella sentenza 130/2020 sembra essere alquanto concreto<sup>17</sup>; stando alla lettera della legge lo studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità immobiliari è proposto dal privato e sottoposto all'amministrazione comunale per l'approvazione. Viene affidata all'iniziativa privata la proposta di classificazione di tipologie edilizie che, in alcuni casi, potrebbe comportare interventi particolarmente “impattanti”, fino alla demolizione e ricostruzione, qualora l'edificio venisse inserito nella tipologia edilizia “non qualificata” o “parzialmente qualificata”. Di tal guisa, al contrario di quanto argomentato dalla Corte, potrebbe essere consentita la parcellizzazione dello studio di dettaglio, vanificando così l'obiettivo di elaborare in forma organica, per l'intero centro storico, criteri omogenei per l'individuazione delle tipologie (e conseguentemente degli interventi possibili) e consentendo invece di far coincidere il minimo stralcio che il privato è legittimato a presentare, anche con un solo edificio. La decisione sullo studio di dettaglio rimane demandata alla conferenza di servizi, nell'ambito della quale, alla luce del d.lgs. 127 del 2016, il parere della Soprintendenza potrebbe risultare minoritario<sup>18</sup>, essendo

---

<sup>16</sup> A tal proposito, sottolinea la Corte, lo studio di dettaglio «proposto dal privato deve, allora, essere valutato dai diversi uffici e organismi deputati alla pianificazione, compresa la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali, per confluire nella più ampia individuazione delle tipologie edilizie presenti nel centro storico» (punto 6.5)

<sup>17</sup> Nel giudizio in via principale, conclusosi con una sentenza di rigetto, l'attività interpretativa della Corte costituzionale può contribuire alla determinazione del “diritto vivente”, ma l'efficacia nei confronti delle amministrazioni è data “solo” dalla forza persuasiva delle argomentazioni prospettate. Cfr. D. PARIS, *Le sentenze interpretative di rigetto (e di inammissibilità) nel giudizio in via principale*, in *Consulta Online*, disponibile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>18</sup> Si ricorda che fu nella prima versione della legge generale sul procedimento che venne introdotta la distinzione e la gerarchizzazione degli interessi tra quelli a tutela ordinaria e quelli a tutela rinforzata (ambiente, salute, paesaggio territoriale): per questi

probabilmente da considerare prevalente la posizione del Comune. Permane l'eventualità, concreta e non solo potenziale, che la corretta pianificazione a garanzia del centro storico venga posta in secondo piano per lasciare spazio a isolati interventi di trasformazione predisposti da privati, facendo venire meno il necessario approccio integrale sul bene oggetto di tutela, e invertendo la gerarchia degli interessi. Ogni intervento, al contrario, andrebbe pianificato tenendo conto del contesto in cui si inserisce, con l'obbiettivo di mantenere il fragilissimo equilibrio fra l'edilizia minore e quella monumentale che costituisce l'aspetto essenziale e irrinunciabile della tutela dei centri storici<sup>19</sup>. Essendo la maggior parte dei singoli interventi realizzabile attraverso titoli abilitativi semplificati (scia) tranne che per immobili vincolati, non si può non osservare come l'assenza di controlli preventivi esponga al rischio di rottura dell'unitarietà del contesto che costituisce l'essenza del centro storico<sup>20</sup>. Nell'ambito del centro storico si

---

ultimi si prevedeva (e si prevede) che la regola dell'assenso presunto non valesse (non valga), configurandosi così un vero e proprio potere di veto. Tale regola non vale per il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni e per la conferenza dei servizi. Vale la pena di sottolineare che da anni è ormai in atto una guerra di «logoramento degli interessi sensibili sempre più parificati agli interessi ordinari». Si veda F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, 20, 2015; più in generale sulla ridotta specialità degli interessi sensibili cfr. G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni alla luce della legge 124/2015*, in *Diritto Amministrativo*, 24, 2016, pp. 107 ss.

<sup>19</sup> Sempre illuminante sul punto quanto affermato in una sentenza del Cons. Giust. Amm. Sic. nel 2006 che individua quale finalità della normativa urbanistica il «conservare e tramandare nella loro integrità interi complessi urbanistici-architettonici, che - in quanto prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso - assumono il valore di beni culturali a tutti gli effetti ("beni culturali urbanistici"). L'originalità più rilevante di tale impostazione legislativa sta nel fatto che la tutela dei "centri storici" (come anche dei minori "agglomerati storici"), prescinde dal carattere eccelso dei medesimi. Più che il valore dei "singoli" manufatti architettonici, assume in essi rilievo la completezza dell'insieme, e quindi: l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti "gerarchie" di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli "antichi" ivi compresa quella contadina» (Cons. giust. Amm. Sic., 22 marzo 2006 n. 107)

<sup>20</sup> Il legislatore siciliano sembra essersi ispirato ad interventi legislativi statali sbilanciati verso il rilancio dell'attività edilizia, e in sensibile dissonanza con il quadro di principi e regole poste a tutela dei centri storici. Basti pensare alle modifiche al Testo unico dell'edilizia introdotte dal D.L. 69 del 2013 (cd. "decreto del fare" o del D.L. 133 del 2014 (cd. "decreto sblocca Italia") che hanno previsto la possibilità di introdurre significative semplificazioni urbanistiche anche nelle zone "A". Sui rischi di frantumazione della

incontrano, confrontano e scontrano l'interesse del privato al libero uso del proprio bene e gli interessi pubblici alla conservazione, protezione, valorizzazione del valore cultural-identitario del bene d'interesse pubblico complessivamente considerato. Questa necessaria convivenza fra interessi contrapposti richiede di essere di volta in volta ponderata e regolata attraverso un controllo preventivo.

L'effettiva tutela del bene "centro storico" per non rimanere una semplice clausola di stile richiede che esso venga considerato non come una sommatoria di edifici di diverso valore, ma come un unico organismo edilizio. Il suo valore identitario viene espresso non dal singolo bene culturale, ma dall'insieme di tali beni (materiali e immateriali) inseriti in un contesto urbanistico, architettonico, artistico e culturale espressivo di un valore di sintesi che trascende il singolo bene e si estende oltre: cioè a piazze, strade ed immobili, ricomprendendovi financo le attività che vi svolgono<sup>21</sup>. Se è vero che le prospettive di salvaguardia dei centri storici sono affidate all'armonizzazione tra le potenzialità previste dagli strumenti urbanistici e la progettualità delle imprese private, è altrettanto vero però che qualsiasi intervento debba essere compiuto rispettando i caratteri peculiari dell'identità del singolo insediamento, vale a dire considerando su tutto quel *quid pluris* che rende il centro storico differente dal resto dell'area urbanizzata. Nell'affidare al privato l'iniziativa di singoli e isolati interventi, le amministrazioni comunali rinunciano ad un esame circostanziato e complessivo della propria "zona A" e nella ponderazione degli interessi il sostegno alla crescita economica viene ad occupare un posto di primo piano rispetto alla protezione dell'interesse "culturale" e alla vitalità del centro storico. Tale esito dipende, come si è detto poco sopra, dal progressivo depotenziamento degli interessi sensibili e dalla loro equiparazione agli interessi ordinari. Oltre a ciò non va dimenticato che le differenti disposizioni che disciplinano il centro storico si prefiggono obiettivi scarsamente conciliabili; basti pensare alla tutela del paesaggio e alla promozione della cultura, da un lato, e alle garanzie di libera iniziativa economica, allo sviluppo del commercio e del turismo, nonché al governo del territorio, dall'altro, per capire che gli interessi sottostanti confliggono tra loro e necessitano di un'adeguata composizione da parte delle amministrazioni competenti. La sede in cui, a legislazione vigente, l'interesse culturale e l'interesse commerciale latamente inteso potrebbero trovare un'adeguata composizione sembra essere il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ex art. 138 e ss. del Codice dei beni culturali. All'interno di tale procedimento, al momento della determinazione della disciplina

---

disciplina dei centri storici a seguito degli interventi legislativi appena richiamati cfr. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico*, cit.

<sup>21</sup> La vicenda delle attività tradizionali è risaputa ed è superfluo, in questa sede, ripercorrerne la storia, di recente si veda P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 2019, pp. 425 ss.

specifica del vincolo, le esigenze di contemperamento degli interessi potrebbero trovare una mediazione alla luce del fondamentale principio della tutela del patrimonio culturale ex art. 9 della Costituzione.

5. Riprendendo ora l'affermazione della Corte che pone l'accento sull'assenza di una legge statale *ad hoc*, ci si può interrogare sulla necessità di una legislazione specifica a tutela dei centri storici. Per rispondere a tale domanda è necessario avere presente le ragioni di fondo che presiedono alla tutela del bene "centro storico": la protezione del valore culturale e identitario, nonché la rivitalizzazione, nel senso di vitalità<sup>22</sup>.

Come si è osservato, il centro storico, unitariamente considerato, costituisce parte integrante del patrimonio storico e artistico della Nazione, che la Costituzione nel principio fondamentale dell'art. 9 affida alla tutela della Repubblica. A questa affermazione, acquisita dalla Carta di Gubbio e fatta propria dalla cultura urbanistica, l'ordinamento giuridico ha risposto riconoscendo nel nucleo storico dell'insediamento urbano una speciale zona del territorio da affidare alla disciplina ordinativa e di tutela (prevalentemente conservativa) del piano regolatore generale, secondo il modello allora innovativo della legge n. 765/1967 e del decreto ministeriale n. 1444/1968 che per le "zone A" ha fissato le regole delle possibili trasformazioni conservative. La cura dei centri storici è dunque stata affidata alla pianificazione urbanistica comunale, come suo compito essenziale, nel rapporto vivificante con la disciplina generale della città e del suo territorio. Secondo l'art. 117 Cost, nella materia urbanistica, che dopo la riforma del 2001 ha assunto la denominazione "governo del territorio", allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali che orientano la potestà legislativa delle Regioni, rinvenibili, ancora oggi, nelle prescrizioni della legge "ponte" e del suo decreto attuativo, vincolanti per i centri storici. Principi dai quali, talvolta, le Regioni si sono sentite sciolte anche a seguito di provvedimenti legislativi nazionali quali il "decreto del fare" del 2013 e il decreto "Sblocca Italia" del 2014<sup>23</sup>. A sua volta il Codice dei beni culturali inserisce i centri storici, qualificandoli beni paesaggistici, tra i «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico

---

<sup>22</sup> E ciò vale sia per le città d'arte che negli anni precedenti la pandemia hanno sofferto di eccesso di turismo, che per alcuni centri storici di piccole dimensioni che hanno invece sopportato lo spopolamento e l'abbandono senza sostituzione dei residenti con i turisti. In mancanza di vitalità, intesa come effettiva capacità di vita e non come vissuto occasionale o settoriale, la città storica diventa un palcoscenico su cui si rappresenta una vita parallela a quella reale. G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015, ritiene che più che le norme possano contribuire alla rivitalizzazione dei centri, la loro attuazione amministrativa.

<sup>23</sup> A tal riguardo si v. la nota 18.

aspetto avente valore estetico e tradizionale» (art. 136 lett. c) meritevoli di tutela specifica dopo un procedimento assai complesso.

Questo in termini molto approssimativi – come forse inevitabile in questa sede – il disegno normativo riguardante i centri storici tra Stato e Regioni con cui qualsiasi iniziativa legislativa statale deve confrontarsi. Sfolgiando i progetti di legge depositati in Parlamento, si osserva che l’iniziativa proviene non dagli attori istituzionali, ma dalla società civile, sollecitata dalla preoccupazione per la diffusa insofferenza e, in talune circostanze, il mancato rispetto dei caratteri e delle funzioni dei nuclei storici delle città. Fra essi spicca una specifica proposta di legge a tutela della città storica, presentata nel novembre del 2018<sup>24</sup>. Il testo (AS n. 970, legisl. XVIII) riprende alcune proposte di legge degli anni '90, in particolare del disegno di legge Veltroni, recante “*Norme in materia di tutela delle città storiche*”<sup>25</sup> che si proponeva di regolare l’attività di recupero e valorizzazione del patrimonio storico urbano, inteso quale bene culturale ed esaltandone il valore storico, artistico e ambientale. Il disegno di legge presentato al Senato prende l’abbrivio dall’aggiornamento del testo del disegno di legge Veltroni, che vincolava *ope legis* tutti i centri storici italiani come individuati dagli strumenti urbanistici comunali, tenendo conto delle modifiche introdotte nel 2001 al Titolo V della Costituzione in tema di urbanistica e tutela dei beni culturali, e dell’approvazione, nel 2004, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Del vecchio disegno di legge è rimasta ferma l’idea di fondo, vale a dire colmare una evidente lacuna del nostro ordinamento, sottolineata – come si diceva – anche dalla Corte costituzionale, sottoponendo a tutela rigorosa e generalizzata i centri storici del nostro Paese. Il centro storico, infatti, viene fatto coincidere con gli insediamenti urbani riportati nel catasto del 1939, unificando i riferimenti storici e cartografici degli strumenti urbanistici comunali, non tenuti al rispetto di precetti e criteri omogenei su scala nazionale. Il richiamo agli articoli 9 e 117, c. 2 lett. s) della Costituzione, rende esplicito che il disegno di legge si muove nel campo della potestà esclusiva dello Stato in materia di beni culturali, ed in particolare dichiarando i centri storici “beni culturali d’insieme” li sottopone alle misure di protezione e conservazione previste dal Codice dei beni culturali. Il riconoscimento dei centri storici come beni culturali (rectius paesaggistici) non comporta la loro sottrazione alla materia “governo del territorio”, di competenza legislativa concorrente, ex art. 117, c. 3 Cost. Il disegno di legge elenca una serie di principi che dovranno essere tenuti in considerazione dai legislatori regionali, individuando innanzitutto nello strumento urbanistico comunale l’istituto operativo della tutela.

---

<sup>24</sup> La proposta di legge è stata elaborata da un gruppo di professionisti, fra cui V. De Lucia e P.L. Cervellati per conto dell’associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli e fatta propria da alcuni senatori dei gruppi M5S e Leu.

<sup>25</sup> Atto Camera, XIII legisl. N. 4015 presentato il 18 luglio 1997.

L'intenzione di dotare le città storiche di una specifica legge che ne regoli la tutela, al di là degli aspetti urbanistici, sembra, oggi, stemperarsi nel più ampio tema della rigenerazione urbana. Il disegno di legge AS 970 è infatti confluito, assieme ad altri, in un più ampio testo unificato sulla rigenerazione urbana, in linea con le disposizioni del *Green deal* europeo, che come è noto, promuove la sostenibilità e funzionalità degli spazi pubblici e privati nelle città. L'obiettivo del disegno di legge unificato è quello di dar vita ad una serie di strumenti, anche finanziari, per realizzare un sistema di trasformazioni urbanistiche ed edilizie nelle aree già urbanizzate che presentano degrado edilizio, ambientale o socio-economico, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, nonché all'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana. La tutela dei centri storici, declinata come tutela delle peculiarità identitarie e anche come tutela dalle distorsioni causate dalla pressione turistica e dall'abbandono, diventa allora una delle finalità da realizzare in concreto attraverso uno specifico piano di rigenerazione urbana del centro storico ed altre misure di tutela, in particolare di incremento della funzione residenziale. Il Piano comunale di rigenerazione urbana del centro storico e degli agglomerati urbani di valore storico viene approvato dal Comune d'intesa con le competenti soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio. L'intesa dovrebbe costituire una sorta di "accertamento" della compatibilità del piano di rigenerazione con le finalità di tutela del centro storico e pertanto verrebbe esclusa l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi di rigenerazione urbana attuativi del Piano, rimanendo comunque sottoposti al parere ministeriale gli interventi nelle aree sottoposte alle tutele di cui agli articoli 10 e 12 del Codice di beni culturali<sup>26</sup>.

Probabilmente è il momento, tenuto conto dell'assetto delle competenze legislative, di aggiornare i principi che presiedono alla tutela dei centri storici, anche al fine di evitare che semplificazioni sproporzionate impediscano di valorizzare concretamente l'identità delle città storiche, e di incentivare l'apertura

---

<sup>26</sup> Sul disegno di legge unificato si è espressa, nella seduta dell'8 aprile 2021, in termini alquanto critici la Conferenza delle Regioni, contestando in particolare la definizione di centro storico che riprende quella del progetto di legge AS 970 in quanto svincolata dai contenuti degli strumenti urbanistici e le singole misure a tutela dei centri storici tra cui il piano di rigenerazione del centro storico di cui non sarebbe chiara la natura se piano urbanistico e di quale livello (generale o attuativo) oppure un programma da attuare con più interventi. Il percorso del disegno di legge è ancora lungo e in salita. Il documento che esprime la posizione della Conferenza sul disegno di legge in materia di rigenerazione urbana (testo unificato atti S 1131, 985, 970, 1302, 1943 e 1981). è consultabile all'indirizzo [www.regioni.it/download/conferenze/633792/](http://www.regioni.it/download/conferenze/633792/).



(o il mantenimento) di attività commerciali in linea con l'attitudine "culturale", nonché di calibrare la convivenza di turisti e residenti.

Alla luce di quanto fin qui osservato, due sembrano essere le alternative di politica legislativa: dare completezza al vigente assetto della potestà legislativa concorrente sul tema del centro storico meritevole di speciale considerazione nell'ambito della materia "governo del territorio" con la determinazione di principi vincolanti per la legislazione regionale; oppure tradurre in termini normativi l'acquisizione, risalente agli anni '60 del Novecento, della città storica come "monumento" unitario, riconosciuto a pieno titolo come parte integrante del patrimonio storico e artistico della Nazione, in attuazione del dettato costituzionale. Questa seconda opzione sembra essere quella privilegiata dal legislatore che dovrà impegnarsi per risolvere il nesso con il governo del territorio e con la potestà legislativa delle Regioni. La rigenerazione urbana, se intesa come rinascita della città storica, dovrebbe puntare sulla pianificazione dell'intero territorio. E il riconoscimento normativo della qualità di bene culturale d'insieme andrebbe visto non come condizione di isolamento dal contesto urbano, ma come elemento di osmosi del nucleo storico nel progetto complessivo della città del XXI secolo.