

LA REGOLAMENTAZIONE DEL TURISMO: ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA SVILUPPO ECONOMICO E PRINCIPI COSTITUZIONALI FONDAMENTALI NELLA PROSPETTIVA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

The regulation of tourism: seeking a balance between economic development and fundamental constitutional principles from the perspective of territorial governance

SAUL MONZANI

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Bergamo

Abstract [It]: Come è noto, per una serie di fattori, si registra di recente una crescita esponenziale del fenomeno turistico, nell'ambito del quale tende a prevalere una logica puramente commerciale che finisce per generare diverse e significative esternalità negative sul territorio e sulla popolazione residente, dal punto di vista della perdita di identità socio-culturale del luogo, di peggioramento della qualità della vita dei residenti, di aumento dei prezzi, e di conseguente spopolamento, soprattutto dei centri storici delle città d'arte, ma non solo. Il presente contributo si propone di indagare quali sono gli strumenti che l'ordinamento vigente mette a disposizione della pubblica amministrazione per attenuare e gestire le predette esternalità negative cercando di determinare un equilibrio tra esigenze di natura economica e di sviluppo, da un lato, e salvaguardia dei beni paesaggistici e culturali, dell'ambiente nonché dell'identità e vivibilità dei luoghi, dall'altro lato. Emerge un quadro in cui la pubblica amministrazione è dotata, sia pure in un contesto di ragionevolezza e proporzionalità, di penetranti poteri a livello urbanistico e di regolamentazione delle attività economiche, con particolare riferimento al commercio.

Abstract [En]: As is well known, a variety of factors have recently driven an exponential growth in tourism. Within this phenomenon, a purely commercial logic tends to prevail, ultimately generating diverse and significant negative externalities for both the territory and the resident population. These manifest as a loss of local socio-cultural identity, a deterioration in the quality of life for residents, rising prices, and consequent depopulation, particularly-though not exclusively-within the historic centres of art cities. This paper aims to investigate the instruments that the current legal framework places at the disposal of the public administration to mitigate and manage these negative externalities. It seeks to strike a balance between economic and development needs, on the one hand, and the protection of cultural and landscape heritage, the environment, as well as the identity and liveability of places, on the other. The analysis reveals a framework in which the public administration is endowed-albeit within the bounds of reasonableness and proportionality-with far-reaching powers regarding town planning and the regulation of economic activities, with specific reference to commercial activities.

Parole chiave: turismo; sostenibilità; over-tourism; governo del territorio; centri storici; attività tradizionali; urbanistica; vincoli di destinazione d'uso; affitti brevi; beni culturali; commercio.

Keywords: tourism; sustainability; overtourism; territorial governance; historic centres; traditional activities; Town planning; restrictions on intended use; short-term lets; cultural heritage; commercial activities.

SOMMARIO: 1. La necessità di politiche volte al perseguimento del turismo “sostenibile” e il quadro internazionale in materia. - 2. Il necessario bilanciamento tra libera iniziativa economica nel campo del turismo e tutela dei diritti fondamentali delle comunità locali. - 3. I poteri di

pianificazione urbanistica quale strumento di governo del turismo nell'ottica del bilanciamento. - **3.1.** La disciplina urbanistica del centro storico nell'ambito della tutela dei beni di interesse culturale materiale e immateriale. I vincoli di destinazione d'uso. - **3.2.** L'esigenza di regolamentazione degli affitti brevi ad uso turistico al crocevia tra disciplina del turismo e governo del territorio. - **3.3.** I poteri amministrativi di regolamentazione del commercio a tutela del patrimonio culturale e delle attività storico-tradizionali. - **4.** Conclusioni: il possibile sacrificio dei principi di matrice economica a favore della piena realizzazione dei valori costituzionali fondamentali.

1. La necessità di politiche volte al perseguimento del turismo “sostenibile” e il quadro internazionale in materia.

Come è noto, lo sviluppo del turismo di massa, alimentato in maniera esponenziale da quel dirompente fenomeno socio-economico-culturale che è costituito dalla c.d. globalizzazione, con riferimento, in particolare, ai moderni strumenti di comunicazione e di *marketing* digitale, quali ad esempio, i “*social network*”, in grado di raggiungere un massivo numero di persone in tutto il mondo con estrema facilità ed immediatezza, nonché all'avvento ed affermazione del trasporto aereo *low cost*, ha assunto caratteri tali da obbligare ad una riflessione circa le esternalità negative che esso produce, pur rappresentando una importante risorsa economica, soprattutto per un Paese quale l'Italia, naturalmente attrattivo per le straordinarie risorse storiche, culturali e paesaggistiche di cui gode e che sono note ed apprezzate in tutto il mondo.

In tale contesto, appare ormai non più differibile adottare delle specifiche politiche di governo del territorio finalizzate ad individuare e perseguire un equilibrio tra contrapposte esigenze: da un lato, il risvolto economico, occupazionale e sociale determinato dall'industria del turismo, di innegabile rilevanza, e, dall'altro lato, la tutela delle comunità locali su cui impatta tale fenomeno, con particolare riferimento ai centri storici delle città d'arte, ma non solo, sotto il profilo della vivibilità di determinate aree sottoposte ad una particolare “pressione” turistica, nonché dal punto di vista della irrinunciabile garanzia di tutela dell'ambiente e dei beni di interesse culturale e paesaggistico.

In altri termini, se il fenomeno turistico costituisce senza dubbio una rilevante risorsa economica dal punto di vista della produzione di reddito e di posti di lavoro, tuttavia l'influenza che esso genera sui territori interessati da un intenso afflusso di visitatori risulta in grado di condizionare, fino talvolta a comprometterlo, il benessere della popolazione residente sotto il profilo dello stile di vita, delle abitudini, dell'identità socio-culturale, della possibilità di fruire di servizi adeguati, tenendo conto che le esigenze dei cittadini sono ben diverse, e non di rado in conflitto, con quelle dei turisti.

Così, la predetta, ed ormai imprescindibile, esigenza di regolazione in funzione di equilibrio tra molteplici fattori potenzialmente confliggenti tra loro ha portato ad elaborare il concetto di “*over-tourism*”, al fine di individuare quelle situazioni in cui l'eccessiva pressione dei flussi turistici su di un territorio circoscritto risultano in grado di provocare delle significative alterazioni sociali, economiche ed ambientali sulla popolazione, diminuendone la qualità di vita, nonché di converso, la nozione di turismo “sostenibile”, quale attività economica il cui svolgimento e sviluppo è chiamata a tenere conto dell'impatto che essa genera sul benessere delle comunità locali, comprese le future generazioni, dal punto di vista dell'ordinato assetto del territorio, della protezione dell'ambiente da ogni forma di inquinamento, della salvaguardia dell'identità socio-culturale dei cittadini. In sostanza, la sostenibilità

del turismo è legata all’attuazione e al perseguimento di specifiche politiche mirate a contemperare il vantaggio economico con le esigenze di salvaguardia dell’identità del patrimonio ambientale, culturale e sociale delle comunità interessate, in una prospettiva di lungo periodo in cui le esigenze contrapposte trovino e mantengano un equilibrio tra redditività e vivibilità, evitando, al contrario, speculazioni di corto respiro che, mosse dalla volontà di guadagno immediato, si limitino a sfruttare in maniera intensiva le potenzialità di un territorio senza preoccuparsi di preservarne i caratteri originali, i quali, peraltro, in molti casi rappresentano, o dovrebbero rappresentare, proprio il principale elemento che determina, oltre la vivibilità da parte dei residenti, anche la stessa attrattività turistica del luogo¹.

Nel contesto appena succintamente descritto, torna suggestivo il richiamo ad un “diritto alla città”, inteso come diritto collettivo ad una vita urbana dignitosa ed in grado di consentire la realizzazione della persona umana, sotto forma di diritto alla casa, alla mobilità urbana, ai servizi pubblici essenziali, alla sicurezza, alla salubrità dell’ambiente urbano². Se in passato si era individuato il processo di industrializzazione come l’elemento critico ed antagonista rispetto all’attuazione effettiva del fascio di diritti predetti, attualmente è invece il turismo di massa, nella sua accezione di *over-tourism*, a costituire un pericolo per le comunità residenti nelle città d’arte, con particolare riferimento ai centri storici, e comunque nei territori ad alto afflusso turistico. In tale prospettiva, si può rilevare come, nell’ottica del diritto alla città, l’eccessivo e indiscriminato sfruttamento turistico di un territorio può produrre effetti pregiudizievoli sulla residenzialità, innescando un ciclo vizioso che comprende la riduzione della disponibilità di immobili ad uso abitativo per residenti, data l’esplosione della locazione breve a scopi turistici, o quantomeno l’innalzamento dei relativi canoni locativi, così come del costo della vita in generale, la progressiva omologazione degli esercizi commerciali verso forme orientate al soddisfacimento dei bisogni dei turisti e non di quelli dei residenti, la perdita di identità e di coesione sociale dei centri storici, il venir meno dei servizi per i cittadini, il conseguente spopolamento di intere parti del territorio, spesso le più identitarie dal punto di vista culturale e paesaggistico.

Per tutti i motivi appena sinteticamente prospettati, la tendenziale prevalenza nel contesto socio-economico attuale delle istanze di natura economica volte a massimizzare il guadagno a breve termine nonché allo sfruttamento intensivo del turismo rispetto ad esigenze di salvaguardia dell’identità socio-culturale delle comunità, di sostenibilità nell’utilizzo delle risorse, di vivibilità dei centri urbani, obbliga ad interrogarsi sui rimedi che si possono adottare, al fine di riportare in equilibrio i molti valori ed interessi in gioco.

¹ Sul concetto di sostenibilità, declinato con particolare riferimento al fenomeno turistico, si v., tra gli altri, F. FRACCHIA, *Turismo sostenibile: una proposta di inquadramento teorico*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2024, 51 ss.; B. LUBRANO, *Verso un turismo resiliente e sostenibile*, *ivi*, 299 ss.; M. COCUCIO, *Crescita economica e sostenibilità: un binomio inscindibile a tutela delle generazioni future*, in *Riv. it. diritto del turismo*, 2023, 80 ss.; B. ACCETTURA, M. BROCCA, F. F. TUCCARI, *Turismo sostenibile e politiche territoriali. Profili giuridici*, in questa *Rivista*, 2023; F. PRADA, *La sostenibilità in materia turistica: tra concorrenza, ricettività e trasporti*, *ivi*, 2022, 188 ss.; A. ANGELINI, A. GIURRANDINO, *Risorse culturali, ambientali e turismo sostenibile*, ristampa 2022, Milano; P. ROMEI, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, 2009, Padova; M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, 2008, Torino; R. CASO, *Turismo e sostenibilità: principi, strumenti, esperienze*, Milano, 2007.

² Di recente, in tema, si è espresso F. SAIITA, *Sul “diritto alla città” come catalogo di pretese, doveri e responsabilità: appunti per una declinazione moderna di un concetto antico*, in F. CUSANO (a cura di), *Studi in onore di Paolo Urbani*, Milano, 2025, 1385 ss, le cui riflessioni muovono dall’attualizzazione del concetto espresso originariamente da H. Lefebvre nel suo saggio del 1967 intitolato appunto “Il diritto alla città”.

Sul piano internazionale, in maniera del tutto coerente alle osservazioni preliminari fin qui svolte, l'Organizzazione Mondiale del Turismo delle Nazioni Unite (UNWTO), ora *UN Tourism*, ha assunto quale propria missione, sia pure in termini più di principio che precettivi per gli Stati, la promozione di un turismo responsabile, sostenibile e accessibile a tutti, al fine di contribuire alla crescita economica, stabilire e mantenere rapporti di cooperazione, stimolare e sviluppare collaborazioni tra i settori pubblico e privato, tutelare l'ambiente e promuovere la sostenibilità sociale e culturale. In particolare, quella che è stata considerata la triplice dimensione dello sviluppo sostenibile nel settore turistico³ abbraccia e ricomprende: l'aspetto ambientale, in ragione dell'esigenza di salvaguardare le risorse naturali e gli ecosistemi; la valenza sociale, nel senso di preservare l'autenticità socio-culturale delle comunità locali, insita nel patrimonio culturale e nei valori tradizionali; la rilevanza economica, rispetto alla quale occorre comunque promuovere operazioni sostenibili nel lungo termine, in grado di fornire benefici socio-economici a tutte le parti coinvolte sul fronte dell'occupazione, dell'opportunità di generare reddito, di garantire servizi adeguati per le comunità ospitanti, oltre che al fine di ridurre la povertà nei Paesi ancora in via di sviluppo.

Nell'ambito dell'Unione Europea, la Commissione, fin dalla comunicazione del 19 ottobre 2007 (COM(2007) 621), ha promosso un Agenda per un turismo europeo "sostenibile e competitivo", evidenziando come lo sviluppo delle destinazioni turistiche sia strettamente collegato al loro contesto ambientale, alle caratteristiche culturali, all'interazione sociale, alla sicurezza e al benessere delle popolazioni locali: in tale prospettiva, lo sviluppo del turismo europeo è stato ricollegato alla qualità dell'esperienza dei turisti, i quali dovrebbero essere posti nella condizione di riconoscere ed apprezzare che le località attente all'ambiente e alle comunità locali avranno anche maggiore attenzione nei loro confronti. Per tale via, secondo la Commissione, integrando l'attenzione per la sostenibilità nelle loro attività, gli operatori del settore potranno salvaguardare e promuovere i vantaggi competitivi che fanno dell'Europa la destinazione turistica più attraente al mondo, in considerazione della sua intrinseca diversità e varietà di paesaggi e culture. Inoltre, affrontando la tematica della sostenibilità in modo socialmente responsabile, la Commissione ha espresso la necessità che l'industria turistica sia incline e propensa ad innovare i suoi prodotti e servizi nonché a migliorarne la qualità ed il valore, così da innescare un ciclo virtuoso tra promozione e sviluppo del turismo (sostenibile), da un lato, e salvaguardia delle comunità locali e dei valori che esse esprimono, dall'altro lato, i quali, a loro volta, sono essi stessi fonte di interesse ed attrattività dal punto di vista turistico.

Più di recente, nelle conclusioni del Consiglio europeo sull'agenda per il turismo 2030, adottate nella sessione tenutasi il 1° dicembre 2022, gli Stati membri sono stati invitati ad attuare, ai vari livelli di *governance*, strategie mirate per il turismo, tenendo conto, tra le altre cose, della sostenibilità economica, ambientale, culturale e sociale, includendo nelle loro valutazioni il punto di vista sia dei visitatori sia dei residenti locali, in modo da proteggere la cultura locale, compreso il patrimonio culturale materiale e immateriale, nonché tenendo in debito conto la necessità di assicurare una efficiente e responsabile gestione delle risorse idriche, del dispendio energetico, salvaguardando l'ambiente e proteggendo la biodiversità.

³ Sul punto, cfr. D. IACOVELLI, M. FONTANA, *Turismo sostenibile e gestione dei conflitti: il difficile equilibrio tra conservazione e sviluppo*, in questa Rivista, 2025, 3 ss., ivi ulteriori riferimenti sul quadro internazionale in tema.

2. Il necessario bilanciamento tra libera iniziativa economica nel campo del turismo e tutela dei diritti fondamentali delle comunità locali.

Come è noto, a seguito della riforma costituzionale del 2001, la materia del “turismo”, in precedenza collocata nell’ambito delle competenze legislative concorrenti come “turismo e industria alberghiera”, è scomparsa dalla formulazione letterale dell’art. 117 Cost., così da ricadere nell’ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni a norma del comma 4 del medesimo articolo.

Senonchè, è parimenti facilmente comprensibile come il tema relativo al turismo, per le sue molteplici e variegate implicazioni, sia inevitabilmente destinato ad intrecciarsi con altre materie ricadenti, invece, nella competenza esclusiva statale, quali la “tutela della concorrenza”, l’“ordinamento civile”, la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, nonché con il “governo del territorio”, oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni⁴.

In particolare, la declinazione del turismo in termini di sostenibilità evidenzia il coinvolgimento, nell’ambito delle politiche finalizzate a regolare tale fenomeno, del valore inerente la tutela ambientale, la quale, come è noto, dopo la riforma costituzionale operata con la legge 11 febbraio 2022, n. 1, è stata formalmente assunta al rango costituzionale grazie alle modifiche all’art. 9 Cost., per cui la Repubblica è chiamata a tutelare “l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni” e all’art. 41 Cost., secondo il quale la libera iniziativa economica, pur riconosciuta, non può comunque svolgersi in modo da recare danno, tra gli altri valori, all’ambiente⁵.

⁴ Sul tema si è espressa la Corte costituzionale, con sentenza 5 aprile 2012, n. 80, in *Foro amm. CDS*, 2012, 1773 ss., la quale, a proposito del Codice del Turismo, adottato con d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, ha rilevato come esso costituisca un intero *corpus* normativo che sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato, ad esempio, con la materia “ordinamento civile” o “tutela della concorrenza”. Posta tale premessa, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, non dell’intero testo, ma di singole norme, o per eccesso di delega oppure perché, come nel caso dell’art. 3, esso è risultato attenersi “con evidenza, ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo”, così da realizzare, illegittimamente, “un accentramento di funzioni, che, sulla base della natura residuale della competenza legislativa regionale, spettano in via ordinaria alle Regioni, salvo che lo Stato non operi l’avocazione delle stesse”. Sempre in tema si v., tra gli altri, M. MALO, C. COLALUCA, *Il turismo nella Costituzione e Competenze normative e fonti*, entrambi in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, rispettivamente 5 ss. e 27 ss.

⁵ Sulla riforma costituzionale in questione, con particolare riferimento ai temi oggetto del presente contributo, si v., tra gli altri, A. D’ALOIA, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2025, 50 ss.; F. FRACCHIA, *I principi nel prisma della codificazione ambientale: una lettura sistemica*, in *Dir. econ.*, 2025, 43 ss.; A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell’ambiente dopo la riforma dell’art. 9 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. eu. - Rassegna on-line*, 2024; L. ABBRUZZO, *Brevi riflessioni a margine della legge cost. 1/2022*, in questa *Rivista*, 2024; C. DE BENEDETTI, *La tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni*, *ivi*, 2024; F. CINTIOLI, *L’interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l’amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Dir. econ.*, 2024, 11 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *La “funzione sociale della tutela dell’ambiente” alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in www.federalismi.it, 2024; F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 231 ss.; G. TRENTA, *Riflessioni sulla recente modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione e valorizzazione dell’ambiente*, in questa *Rivista*, 2023; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in www.federalismi.it, 2022; L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, *ivi*, 2022; F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio “in negativo”*, in *Dir. econ.*, 2022, 15 ss.

Così, la sostenibilità dell'attività turistica va misurata e calibrata rispetto ad un quadro costituzionale complesso, che coinvolge una pluralità di valori eterogenei ma al tempo stesso legati tra loro in quanto "intercettati" in varia misura dalle manifestazioni concrete del turismo, soprattutto se di massa. Vengono in rilievo, in tale ottica, i principi fondamentali racchiusi nell'art. 9 Cost., quali la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione ed, ora, anche dell'ambiente, da un lato, nonché il valore "economico" relativo alla libertà di iniziativa privata, pur se necessariamente orientata a non recare danno alla salute e all'ambiente nonché indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali, dall'altro lato.

In tale contesto, dunque, anche nell'ambito della regolamentazione del fenomeno turistico nella prospettiva della sostenibilità si impone un bilanciamento tra i valori costituzionali predetti, tutti potenzialmente coinvolti dagli effetti dell'attività turistica, con risvolti talvolta eclatanti nel caso del c.d. *over-tourism*.

A tal proposito, appare utile interrogarsi se la riforma costituzionale del 2022 abbia in qualche modo spostato, anche solo tendenzialmente, il baricentro dell'operazione di bilanciamento a favore delle ragioni legati alla tutela ambientale rispetto a quelle connesse alla libera iniziativa economica privata e agli interessi di matrice economica in generale.

In verità, anche in epoca ampiamente anteriore alla riforma del 2022, la Corte costituzionale aveva riconosciuto l'esistenza di un "diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività" alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso "comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale", intesi quali valori "primari ed assoluti" sostanzialmente già protetti ai sensi degli artt. 9 e 32⁶.

In tale situazione, esprimendosi sul noto caso "Ilva", la Corte costituzionale⁷, nel dettare le coordinate di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati, anche implicitamente, dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), sotto forma di diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso, aveva statuito che "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri". Se così non fosse, secondo l'argomentazione offerta dalla Consulta, "si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione

⁶ Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, 329 ss.; Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, *ivi*, 1057 ss.; Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126, in *Giur. cost.*, 2016, 1018 ss. In dottrina, sul punto, cfr., tra gli altri, D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova 2012, 233 ss.; S. GRASSI, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano 2012, spec. 37 ss.; M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano 2015, 1895 ss.

⁷ Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424 ss., con note, tra gli altri, di V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, *ivi*, 1494 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, *ivi*, 1505 ss.; D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, *ivi*, 1498 ss.; G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, *ivi*, 1511 ss.

della dignità della persona”. Così, in base all’impostazione ora in esame, l’aggettivo “fondamentale”, contenuto nell’art 32 Cost., non sarebbe rivelatore di un “carattere preminente” del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona, né la definizione dell’ambiente e della salute come “valori primari” implicherebbe una rigida gerarchia tra diritti fondamentali. Ne deriverebbe che la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede, secondo la pronuncia della Corte in esame, “un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi e che, pertanto, la qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto”. Così, il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

Più di recente, a seguito della riforma costituzionale del 2022, la Consulta⁸ ha avvertito però la necessità di tenere conto, ai fini dell’attività di bilanciamento predetta, delle “chiare indicazioni del legislatore costituzionale”, nel momento in cui esso ha deciso di consacrare direttamente ed espressamente nel testo della Costituzione un vero e proprio “mandato” vincolante rivolto a tutte le pubbliche autorità nel senso dell’obbligo di attivarsi al fine di perseguire l’effettiva ed efficace difesa dell’ambiente, quale valore riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso. Peculiare, secondo la rinnovata visione della Corte, è, altresì, la novellata prospettiva di tutela indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche esplicitamente agli interessi delle future generazioni, rispetto alle quali è stato posto un preciso dovere di preservare un patrimonio ambientale il più possibile integro.

Così, sottolinea la Corte costituzionale, occorre riconoscere come la tutela dell’ambiente sia assurta, per effetto della riforma, a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui

⁸ Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, in *Giur. cost.*, 2024, 1007 ss., la quale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 104-bis, comma 1-bis, quinto periodo, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall’art. 6 del D.L. 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, nella parte in cui non prevede che le misure di “bilanciamento” tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva e di salvaguardia dell’occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell’ambiente si applichino, in via derogatoria rispetto al regime ordinario, per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi. Per un commento a tale sentenza si v. L. KALB, *Continuità dell’attività produttiva in caso di sequestro e tutele costituzionalmente rilevanti: la Corte torna sui limiti del controllo giurisdizionale*, in *Diritto & Giustizia*, 2024, 4 ss. In tema cfr. anche A. SAU, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione: quale impatto sull’assetto delle competenze in materia ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2024, 1259 ss., secondo la quale la sentenza n. 105 del 2024 non supera del tutto lo schema argomentativo della precedente sentenza n. 85 del 2013, portandolo semmai a pieno sviluppo attraverso il concetto, non di valori “tiranni”, bensì di “non regressione” rispetto alle esigenze “basilari” della persona umana ossia rispetto ad una “tutela minima” del patrimonio ambientale. In tale contesto, si giunge a ritenere che la più recente sentenza della Corte non abbia mutato nelle sue linee fondamentali il vincolo costituzionale, venendo a riconoscere nella tutela dell’ambiente un “meta-valore” in grado di riorientare gli altri valori costituzionali, permanendo, viceversa, la necessità di effettuare un bilanciamento dei concreti principi coinvolti in una determinata situazione. Dello stesso avviso appare M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell’ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in www.diritticomparati.it, 2024.

svolgimento non può “recare danno” - oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell’art. 41, secondo comma, Cost. - anche alla salute e all’ambiente.

Ciò, tuttavia, non autorizza, nemmeno nella più recente presa di posizione della Consulta, a ritenere sempre e comunque prevalente il valore inerente la protezione dell’ambiente rispetto ad altri valori parimenti di rango costituzionale, come la libera iniziativa economica, pur non costituente un principio fondamentale ma un elemento caratterizzante i rapporti economici, rimanendo sempre necessaria l’attività di bilanciamento poc’anzi descritta, fatta salva, però la garanzia di una condizione “minima ed indispensabile” circa le “esigenze basilari della persona” (quelle viventi e anche le future generazioni) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell’ambiente.

In altre parole, la Consulta, anche nella statuizione più recente intervenuta sul tema, non accorda l’aprioristica prevalenza di un valore sull’altro, ma continua ad invocare la necessità di un equilibrio, nel caso concreto scrutinato, tra l’esigenza di consentire la prosecuzione di un’attività industriale di interesse strategico nazionale e quella di rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l’incolumità e la vita dei lavoratori: così, la soluzione viene individuata escludendo in radice la possibilità di una diminuzione permanente degli standard di tutela ambientale, da un lato, ma consentendo, dall’altro lato, la prosecuzione dell’attività industriale di interesse strategico solo per lo stretto tempo tecnico necessario a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall’attività aziendale nonché a riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dal Codice dell’ambiente, e derogati dalla disciplina speciale introdotti dalla norma scrutinata.

Anche sul versante della giurisprudenza amministrativa si è affrontato il tema, che rileva nella presente sede al fine di individuare le coordinate attraverso le quali definire la nozione di turismo “sostenibile”, del necessario bilanciamento tra diversi valori ed interessi coinvolti in una data situazione concreta. Sul punto, il Consiglio di Stato⁹ ha ribadito, richiamando espressamente la sentenza n. 85 del 2013 della Corte costituzionale, come negli ordinamenti democratici e pluralisti si richieda un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di prevalenza assoluta di alcuno di essi sugli altri. In tale ordine di idee, è stata affermata la necessità di assumere una visione “sistemica” e di “integrazione reciproca” per cui la primarietà di valori come la tutela dell’ambiente, o del patrimonio culturale, implica che gli stessi non possano essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si debba tenere necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, senza poter accedere, d’altro canto, ad una concezione “totalizzante” come se fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Così, viene ribadita l’esigenza di ricercare un punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza. In siffatta prospettiva, in virtù del meccanismo di integrazione delle tutele, le esigenze di salvaguardia dell’ambiente devono essere ricomprese nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Tale principio si impone, secondo i giudici amministrativi, nei rapporti tra ambiente e attività economiche, rispetto ai quali occorrerebbe superare

⁹ Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in *Urb. e app.*, 2023, 346 ss., con nota di C. VIVANI, *Ambiente, clima e patrimonio culturale: un approccio giurisprudenziale innovativo*. In tema cfr. anche D. SIMEOLI, *Valori costituzionali e bilanciamento nei conflitti “ambientali”*, in A. ANSELMO, G. LEMME, M. MIDIRI (a cura di), *Il patrimonio culturale. Tutele, innovazione digitale, transizione ecologica*, Milano, 2025, 233 ss., spec. 258 ss.; G. MARCATAJO, *Ambiente, paesaggio e bilanciamento dei diritti fondamentali*, in *Riv. giur. ambiente*, 2023, 1277 ss. Sul punto cfr. anche D. IACOVELLI, M. FONTANA, *op. cit.*, 12 ss.

(o quanto meno affinare) la logica del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova "assiologia compositiva", ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo: in altri termini, la piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, compreso dunque il turismo, richiede di abbandonare il modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali.

Pertanto, entro il perimetro interpretativo che si è fin qui ricostruito occorre effettuare l'attività di bilanciamento o di composizione tra i diversi valori costituzionali che possono essere interessati dal fenomeno del turismo di massa, ossia, come già più volte rilevato, da un lato, la tutela della salute, dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, anche nella declinazione relativa alla qualità della vita delle comunità locali, e, dall'altro, l'iniziativa economica privata, con i risvolti occupazionali e relativi alla produzione di reddito che ne derivano.

In tale quadro, pertanto, le esternalità negative che l'attività turistica di massa può determinare devono trovare appunto una armonizzazione o comunque un equilibrio adeguato rispetto alla salvaguardia di diritti ed interessi fondamentali della comunità locale e della Nazione nel suo complesso; tali principi, sebbene non qualificabili come posizioni giuridiche "tiranne" nei confronti delle libertà di matrice economica, non essendo in grado di prevalere sempre e comunque ed in maniera assoluta su queste ultime, cionondimeno, per il significativo valore che la Costituzione assegna loro (anche testualmente per quanto riguarda l'ambiente e non più solo in via implicita), meritano una particolare attenzione nell'ambito di quella operazione di bilanciamento di cui inevitabilmente il legislatore, in via generale ed astratta, e la giurisprudenza, con riferimento al caso concreto, devono farsi carico.

L'orientamento del giudice amministrativo pare collocarsi in tale prospettiva, ossia nel senso che debbano considerarsi legittimi tutti gli interventi volti a regolamentare le attività economiche qualora gli stessi siano "necessari o proporzionati" rispetto alla tutela di altri beni costituzionalmente protetti: così, il principio di libera iniziativa economica, e di conseguente liberalizzazione delle attività imprenditoriali, non può rivestire una portata assoluta, dovendo essere sempre temperato dalle esigenze di tutela degli altri beni di valore costituzionale, tra questi la salvaguardia e tutela del territorio, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici¹⁰, il cui nucleo "minimo ed indispensabile", anzi, deve comunque sempre essere salvaguardato in misura "rafforzata"¹¹.

¹⁰ In tema, cfr., di recente, Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2025, n. 4132, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2025, n. 3892, *ivi*, per cui la parziale limitazione della libertà di movimento e di iniziativa economica è sempre giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela "rafforzata" di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo mondiale o nazionale; la gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente, al paesaggio e alla salute; negli stessi termini anche Cons. Stato, Sez. V, 9 gennaio 2024, n. 282, *ivi*. Ancora T.A.R. Lazio Roma, sez. II-ter, 3 marzo 2026, n. 4022, *ivi*, ha ribadito come il principio di libertà di iniziativa economica debba essere coordinato con i concorrenti interessi costituzionalmente rilevanti di protezione del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali, tra cui rientrano anche il decoro urbano e la vivibilità dei residenti.

¹¹ Sul punto Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836, in www.giustizia-amministrativa.it, ha ammesso come non possa essere sottovalutato il fatto che il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile. Ne discende, secondo tale pronuncia, che l'esegesi delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non

Pertanto, alla luce del quadro così come appena ricostruito, appare chiara una linea di tendenza che, anche per effetto della riforma costituzionale del 2022, fa intravedere la necessità di passare da un'impostazione delle politiche pubbliche orientata verso la liberalizzazione delle attività imprenditoriali in chiave di sviluppo dell'economia, ad un approccio più ampio, in grado di tenere conto delle conseguenze negative che possono derivare da un'evoluzione incontrollata delle dinamiche territoriali, sociali, culturali innescate da un'eccessiva pressione turistica in un dato luogo. Emerge, così, la necessità, la quale costituisce l'istanza di fondo che anima il presente contributo, per cui i soggetti istituzionali coinvolti, soprattutto Comuni e Regioni, si facciano carico di una politica pubblica maggiormente attenta rispetto alla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini come singoli, nonché come appartenenti ad una specifica comunità e, più, in generale, alla Nazione.

Tutto ciò illustrato, la trattazione può passare ad individuare quali sono gli strumenti rinvenibili nell'ordinamento attraverso i quali la pubblica amministrazione è chiamata a governare il fenomeno turistico nella descritta ottica di bilanciamento, o composizione, con altri valori di rango costituzionale. Come ci si accinge ad illustrare, tale "confronto" riguarda, in particolar modo, il diritto di proprietà e di iniziativa economica privata, da un lato, e la tutela dell'ambiente nonché dei beni culturali e paesaggistici, dall'altro lato, venendo pertanto in considerazione i temi relativi alla pianificazione urbanistica, in particolare dei centri storici, e le possibili limitazioni rispetto all'esercizio del commercio.

3. I poteri di pianificazione urbanistica quale strumento di governo del turismo nell'ottica del bilanciamento.

Come fin qui evidenziato, le esternalità negative prodotte dal turismo di massa rendono ormai indispensabile attuare una politica pubblica che sia in grado di continuare a valorizzare tale irrinunciabile risorsa economica ma salvaguardando, al contempo, la vivibilità da parte dei residenti delle aree, spesso piuttosto circoscritte, sottoposte ad una forte pressione da tale punto di vista, nonché la rilevanza culturale, anche immateriale, di beni o contesti fisici e di valori identitari della Nazione e del territorio. In questa prospettiva, vengono in rilievo, tra gli altri, i poteri e gli strumenti di natura urbanistica di cui la pubblica amministrazione si può avvalere al fine di introdurre ed attuare una regolamentazione circa l'uso del territorio che sia in grado di favorire quel bilanciamento tra diversi valori di cui si sono fin qui tratteggiate le coordinate e che costituisce il presupposto di fondo per un'efficace ed equilibrato governo del turismo, quale fenomeno destinato inevitabilmente ad intercettare e coinvolgere una pluralità di ambiti di rilevante interesse pubblico.

3.1. La disciplina urbanistica del centro storico nell'ambito della tutela dei beni di interesse culturale materiale e immateriale. I vincoli di destinazione d'uso.

Dal punto di vista della regolamentazione urbanistica e del governo del territorio, le aree che appaiono principalmente coinvolte sono quelle dei centri storici, soprattutto delle città d'arte, ma non solo.

In tema, occorre preliminarmente osservare come esistano nell'ordinamento diverse nozioni di "centro storico", ad ulteriore dimostrazione che ci si trova al crocevia di molteplici materie e valori,

diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori. Nel medesimo senso cfr. anche Cons. Stato, sez. VII, 5 luglio 2023, n. 6578, *ivi*.

tutte coinvolte dal fenomeno turistico, con altrettanto diversificate competenze legislative ed amministrative¹².

Da un punto di vista strettamente urbanistico, la fondamentale legge 17 agosto 1942, n. 1150 s.m.i., all'art. 7, ha previsto che il piano regolatore generale adottato dai Comuni debba individuare diverse zone in cui il territorio comunale è diviso, precisando quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano e determinando i vincoli da osservare in ciascuna di esse, nonché, in particolare per quanto qui rileva, "i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico" (c.d. "zonizzazione"). Sempre sul medesimo piano, il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, all'art. 2, ha ulteriormente precisato che tra le zone territoriali da considerarsi omogenee vi sono anche "a) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi".

Vi è poi il complesso normativo costituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 s.m.i., il quale ricomprende tra i beni culturali anche "le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico" (art. 10, comma 4, lett. g), nonché annovera tra i beni paesaggistici "i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici" (art. 136, comma 1, lett. c).

Dal punto di vista della conseguente funzione di tutela e valorizzazione, ci si trova di fronte ad un quadro composito: se da un lato, le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi urbani rientranti nell'ambito dei centri storici, sul presupposto che si tratti di opere risalenti nel tempo, sono qualificabili *ope legis* come beni culturali, indipendentemente dall'adozione di una espressa dichiarazione in tal senso e fino a quando non intervenga un'eventuale verifica di interesse culturale in senso negativo¹³, dall'altro lato, il "centro storico" di una città, di per sé, non può fregiarsi della qualifica di bene culturale nella sua totalità, ossia con riferimento indiscriminato a tutti gli edifici che si trovino entro il suo perimetro¹⁴, anche se, d'altro canto, esso potrà comunque ricevere protezione nella sua dimensione unitaria e identitaria attraverso la pianificazione paesaggistica nonché per effetto dei piani urbanistici adottati dagli enti locali.

Ciò premesso, bisogna ulteriormente sottolineare come la tutela del patrimonio culturale, affidata in via esclusiva allo Stato, la quale si esplica principalmente tramite l'apposizione dei conseguenti vincoli in capo ai beni che, a vario titolo, ne facciano parte, costituisce una funzione posta in una posizione di supremazia rispetto al "governo del territorio", di competenza degli enti territoriali e

¹² Sul tema in generale si v., tra gli altri, A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 505 ss.; A. GIUFFRIDA, *Centri storici e governo del territorio: profili critici e problematici*, in www.giustamm.it, 2021; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 955 ss.

¹³ In tal senso cfr. in giurisprudenza, T.A.R. Umbria, sez. I, 11 ottobre 2024, n. 689, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania Napoli, sez. III, 27 luglio 2020, n. 3356, *ivi*.

¹⁴ Così, Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2019, n. 3927, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Toscana Firenze, sez. I, 12 dicembre 2019, n. 1694, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, 228 ss. In tema cfr. anche T.A.R. Umbria, Sez. I, 11 ottobre 2024, n. 689, in www.giustizia-amministrativa.it; Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2020, n. 31760, in *CED Cassazione*, 2020; T.A.R. Veneto, Sez. III, 8 ottobre 2018, n. 927, in www.giustizia-amministrativa.it.

locali, costituendo diretta attuazione di un principio fondamentale contenuto nell'art. 9 Cost.¹⁵; tuttavia, ciò non può significare che al potere di pianificazione urbanistica non residui alcuno spazio, dovendosi viceversa ritenere che, pur senza potere derogare ai limiti espressi in sede di apposizione del vincolo di natura culturale o paesaggistica, gli enti locali siano titolati a svolgere attraverso gli strumenti di pianificazione urbanistica, appunto, un'attività di conformazione o adeguamento di tali vincoli in ragione delle specificità e delle necessità del territorio.

Proprio con riferimento ai temi che interessa indagare nella presente sede, la Corte costituzionale ha sottolineato l'evoluzione che ha interessato la concezione di "centro storico", nel senso che esso è da considerarsi non solamente una "zona urbanistica", ma un "bene dall'alto valore culturale e ambientale", così che i soggetti responsabili della sua protezione devono, nell'esercizio delle rispettive competenze, coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. In tale prospettiva, la salvaguardia dei centri storici, trovandosi "al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali", deve essere assicurata intendendo tali ambiti territoriali come "unità complesse", a prescindere dalla circostanza che al proprio interno vi siano (singoli) beni immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tali considerazioni disvelano la necessità di "una strategia istituzionale ad ampio raggio", che si esplica in un'estesa attività pianificatoria affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni, i quali sono chiamati a superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici, senza dimenticare che l'attuazione delle norme dettate a livello regionale e statale è affidata agli strumenti urbanistici comunali¹⁶.

Così, proprio in ragione di quanto espressamente disposto dal già citato art. 7 della legge urbanistica fondamentale, l'ente (locale o territoriale) titolare del potere di pianificazione urbanistica è senz'altro legittimato ad effettuare una valutazione autonoma relativa alle "zone a carattere storico, ambientale e paesistico", ed, eventualmente ad imporre ulteriori o più rigorose limitazioni, dettate da esigenze particolari e locali, nel rispetto, ovviamente, dello standard di tutela e dei vincoli già imposti

¹⁵ Nel senso che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico costituisce un principio fondamentale della Costituzione ed ha carattere di preminenza rispetto agli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio, così che le previsioni degli strumenti urbanistici devono necessariamente coordinarsi con quelle sottese alla difesa di tali valori, cfr., tra le altre pronunce, Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, in www.giustizia-amministrativa.it. Negli stessi termini, si v., più di recente, anche Corte cost., 28 gennaio 2022, n. 24, in www.cortecostituzionale.it; Cons. giust. amm. Sicilia, 13 marzo 2023, n. 219, *ivi*; T.A.R. Lazio Roma, sez. II bis, 23 luglio 2020, n. 8646, *ivi*. Sul punto cfr. anche quanto espressamente disposto dall'art. 145, commi 3 e 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio in tema di prevalenza delle previsioni dei piani paesaggistici sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici stante l'obbligo da parte degli enti locali di conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici. Sull'applicazione di tale norma si v., di recente, T.A.R. Sicilia Palermo, sez. IV, 3 febbraio 2026, n. 342, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si conferma che "Gli strumenti urbanistici comunali non possono contemplare condizioni peggiorative rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico, che prevalgono sempre sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici".

¹⁶ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 130, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento cfr. 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 *Le Regioni*, 2021, 659 ss. In tema si v. anche A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 505 ss.; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.

dalle amministrazioni statali¹⁷. In altri termini, la disciplina del governo del territorio può e, anzi, deve, tenere conto, e quindi apprestare tutela, non solo ai beni culturali identificati secondo la normativa statale, “ma eventualmente anche ad altri, purché essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia”¹⁸.

Così, per effetto del regime “a doppia tutela” appena descritto, la legislazione sui beni culturali risulta preposta a tutelare i beni di una certa rilevanza, che costituiscono, “patrimonio della Nazione” ai sensi dell’art. 9 Cost., mentre alla legislazione regionale nonché alla pianificazione territoriale e locale spetta salvaguardare quei beni che siano espressivi, non tanto di un particolare pregio artistico, quanto della memoria e della identità culturale di una comunità specifica più circoscritta: in tal senso si sono considerati i centri storici quali beni culturali o ambientali urbanistici¹⁹.

Tutto ciò posto, occorre ulteriormente notare che, in concomitanza con l’affiorare della rilevanza culturale dei beni “immateriali”, sulla scia delle convenzioni UNESCO in tema²⁰, è emersa la necessità di salvaguardia dei centri storici, non solo nella loro espressione fisica edilizia, ma anche dal punto di

¹⁷ Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2019, n. 4778, in www.giustizia-amministrativa.it; in conformità, cfr. anche T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 5 ottobre 2020, n. 683, *ivi*, ha ribadito che il potere di pianificazione urbanistica, via via evoluto in senso propulsivo di miglioramento della vivibilità del suolo (si pensi alla tutela dei centri storici e, più settorialmente ma in maniera egualmente incisiva, a tutte le disposizioni di legge speciale che hanno valorizzato il potere di limitare in senso qualitativo gli insediamenti, anche commerciali, per migliorare il decoro e la vivibilità delle città) può rafforzare i limiti, anche conservativi, dettati dei vincoli paesaggistici, ampliando la soglia della tutela. Nel senso che il Comune può attraverso i piani urbanistici imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali, cfr. Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁸ Così, Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁹ Sul punto cfr. F. SALVIA, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, 2005, 2273 ss. In tema cfr. anche in F. DI MAURO, *Centri storici e prescrizioni urbanistiche*, in A. ANSELMO, G. LEMME, M. MIDIRI (a cura di), *Il patrimonio culturale. Tutele, innovazione digitale, transizione ecologica*, cit., 441 ss.; M.G. DELLA SCALA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, in *Dir. amm.*, 2025, 829 ss. nonché M. LUNARDELLI, *I beni culturali urbanistici dalla Commissione Franceschini a oggi: funzioni, centri storici e identità locali*, in *Urb. e app.*, 2026, il quale ribadisce la sussistenza in capo al Comune del potere di apporre vincoli a tutela di beni e di aree che una determinata comunità locale ritenga capaci di contribuire a preservare la propria memoria. In giurisprudenza, cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II *quater*, 30 novembre 2023, n. 17967, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si fa riferimento alla prassi consistente nell’apposizione di un vincolo di tutela su interi centri storici “quali complessi monumentali che vengono tutelati in quanto in essi si fondono mirabilmente l’espressione della natura e quella del lavoro umano, frutto della creatività artistica”, la quale prassi si basa “su un’ipotesi peculiare che ha fatto parlare di “beni ambientali urbanistici” come categoria a sé stante”.

²⁰ L’art. 7-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che le “espressioni di identità culturale collettiva” contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, sono assoggettabili alle disposizioni del Codice stesso qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per il riconoscimento dell’interesse culturale o per l’accertamento dell’interesse pubblico. In tema si v., tra gli altri, P.L. PETRILLO, *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale a vent’anni dall’adozione della Convenzione UNESCO del 2003. Profili di diritto comparato*, in *DPCE on line*, 2023, 1691 ss.; F. FERRARA, *Il patrimonio culturale immateriale. Considerazioni per un alternativo modello di tutela e valorizzazione*, in questa *Rivista*, 2021, 96 ss.; E. PICOZZA, D. SICLARI, *Per una (ri)costruzione dei patrimoni culturali immateriali*, in www.federalismi.it, 2019; G. SORICELLI, *Beni culturali immateriali e diritto al bene culturale: prospettive per una ricerca*, *ivi*; M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 2014.

vista della propria “anima”²¹, ovvero dei valori identitari e sociali che essi sono in grado di esprimere e tramandare, ed in cui gli abitanti si riconoscono.

Su tale presupposto, la disciplina urbanistica dei centri storici non deve solo mirare alla conservazione o eventualmente alla riqualificazione del costruito dal punto di vista dell’aspetto esteriore, ma è necessariamente rivolta anche a salvaguardarne l’identità immateriale e quindi la loro vivibilità, apprestando, per quanto di competenza, tutti gli strumenti utili a difenderli dalle esternalità negative che siano tali da condizionare, o addirittura compromettere, tale identità, tra cui la pressione turistica eccessiva (che riguarda principalmente proprio i centri storici)²².

Nella descritta prospettiva, uno strumento di natura urbanistica che viene in rilievo riguarda la possibilità da parte degli enti locali di conformare non solo il bene, ma anche l’uso che se ne può fare. Secondo l’impostazione tradizionale la pianificazione urbanistica non sarebbe legittimata a condizionare l’attività economica dei privati incidendo sull’uso e il godimento dei propri beni, con l’unica eccezione per cui tali attività si traducano in vere e proprie trasformazioni urbanistico-edilizie²³.

Tuttavia, alla luce di quanto fin qui illustrato, nell’ambito della funzione urbanistica è ormai da considerarsi ricompresa la disciplina, non solo delle trasformazioni del territorio, ma anche dei suoi usi nei vari aspetti culturali, ambientali, economici e sociali, venendo a costituire una modalità di conformazione non solo del patrimonio edilizio materiale, ma di quello immateriale culturale ed ambientale.

Di qui la necessità di riconoscere come, in certi casi, il valore culturale non si rinviene non tanto o non solo nel bene in sé, quanto nell’uso che storicamente se ne è fatto, così che il bene sia divenuto espressione di un’arte, un mestiere o di un fenomeno sociale: emerge così la tematica relativa all’apposizione dei vincoli di destinazione e d’uso nei confronti degli esercizi tradizionali dei centri storici²⁴.

Un punto di riferimento sul tema è costituito dalla pronuncia dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 5 del 13 febbraio 2023, ove si è pervenuti ad un punto di equilibrio tra valori contrapposti statuendo, da un lato, che l’apposizione di un vincolo di destinazione d’uso ad un bene di interesse culturale può legittimamente essere funzionale, non solo alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici, ma anche a consentire che perduri nel tempo la condizione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale di cui la cosa stessa costituisce

²¹ F. BENVENUTI, *Introduzione*, in G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997, 2, ha definito il centro storico proprio come “l’ambiente dell’anima”.

²² Sul tema cfr. A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 995 ss. Sul punto specifico che interessa esaminare nella presente sede si v. anche M.V. LUMETTI, *Il centro storico, un “iperluogo” tra urbanistica, cultura, paesaggio e immaterialità*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 583 ss.

²³ Così, tra gli altri, G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. dir.*, XXVI, Roma, 1990, 32 ss.

²⁴ In tema si v. G. CORDOVA, *La disciplina dei locali storici fra salvaguardia della memoria di una comunità e regole del mercato*, in *Riv. giur. urb.*, 2024, 471 ss.; G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. locali storici*, in *Munus*, 2021, 461 ss.; P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici “vs.” concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 425 ss.; A. GIANNELLI, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitaria di determinati locali “storici”: dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della c.d. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 174 ss.; G. TROPEA, *Riflessioni in tema di salvaguardia dei locali storici*, in *Dir. econ.*, 2019, 211 ss.; P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, 194 ss. Più in generale, sulla necessità di conciliare il fenomeno turistico con la conservazione delle “radici” delle comunità stanziate sul territorio si v. G. IACOVONE, *Turismo urbano e radici: l’importanza dell’integrazione territoriale*, in L. GIANI (a cura di), *op. cit.*, 243 ss.

una testimonianza²⁵. In tale prospettiva, devono considerarsi ammissibili anche vincoli più incisivi che impongano “in positivo” e non solo “in negativo” le destinazioni d’uso da preservare e valorizzare. Dall’altro lato, l’apposizione del vincolo non può tradursi, comunque, in alcun obbligo di esercizio o prosecuzione di una specifica attività commerciale e imprenditoriale, né attribuire una “riserva di attività” in favore di un determinato gestore, al quale, in altri termini, non può essere riconosciuta una sorta di “rendita di posizione”²⁶. Sempre dal punto di vista ora in considerazione, si è anche ribadito che qualora un bene immobile, per il quale sia stato stipulato un contratto di locazione ad uso commerciale, risulti classificato quale bene di interesse particolarmente importante, determinandosi in tal modo un vincolo artistico e culturale non soltanto sull’immobile, ma anche sugli arredi, le decorazioni, i cimeli storici e la relativa licenza di esercizio, la sussistenza di tale vincolo non si traduce, per il proprietario, nel divieto di intimare al conduttore la licenza per finita locazione, ma soltanto nell’obbligo di garantire la continuità della destinazione del bene nei termini indicati dal provvedimento istitutivo di quel vincolo²⁷.

Così chiarita l’importanza da riconoscere alla funzione di pianificazione urbanistica posta in capo agli enti territoriali (dal punto di vista paesaggistico) nonché agli enti locali (nella prospettiva dei piani comunali), occorre però notare una recente tendenza accentratrice del legislatore nazionale in chiave di

²⁵ Così anche Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752, *ivi*.

²⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5, in *Foro it.*, 2023, 3, 47. Si tratta del caso del ristorante “Vero Alfredo” a Roma al cui gestore storico era stato intimato lo sfratto dai locali in cui si svolgeva la propria attività. Senonché, il Ministero della Cultura ha dichiarato “l’immobile (Ristorante) denominato “Il Vero Alfredo”, con le opere di Gino Mazzini e gli elementi di arredo conservati all’interno, sito in Roma, piazza Augusto Imperatore, 30...di interesse particolarmente importante”, sottoponendolo, di conseguenza, a tutte le disposizioni di tutela contenute nel Codice, ivi compresa la necessità dell’autorizzazione del Ministero “per la rimozione, dall’immobile ove sono allocati, dei beni riconosciuti di interesse storico, artistico, archeologico o etnografico”. In particolare, il Ministero ha evidenziato come il patrimonio immateriale de “Il Vero Alfredo” sia costituito dall’insieme de “le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* - come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi - che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale”: tale patrimonio culturale immateriale è stato trasmesso di generazione in generazione e “costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia”, che l’Amministrazione ha ritenuto debba essere tutelato, al fine di garantire la conservazione “oltre che degli aspetti architettonici e decorativi, anche della continuità d’uso esplicita negli aspetti legati alla tradizione culturale di convivialità del locale”. Posta la legittimità dell’apposizione di un siffatto vincolo, ciò però non si traduce nel diritto di un determinato gestore di proseguire a tempo indefinito l’attività in determinati locali. Così intesa, secondo il massimo organo della giustizia amministrativa, la previsione di un vincolo di destinazione finalizzata alla conservazione dell’uso del bene- riferito alla sola *res* e inidonea ad imporre obblighi di prosecuzione dell’attività o a riservarne soggettivamente la gestione - da un lato, non viola la libera iniziativa economica (stante l’assenza di obblighi di esercizio), dall’altro, limita in maniera proporzionata e ragionevole il diritto di proprietà, perché, senza svuotare le facoltà dominicali, ne assicura la funzione sociale per la tutela di interessi pubblici prevalenti, correlati alla salvaguardia ed alla conservazione del patrimonio culturale della Nazione. Per ulteriori approfondimenti cfr. G. BOTTO, *Tutelare il valore culturale immateriale: il vincolo di destinazione d’uso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 517 ss.; A. PALMIERI, *In tema di vincolo di destinazione d’uso del bene culturale*, in *Foro it.*, 2023, 62 ss.; A. ROCCELLA, *Vincolo culturale e beni immateriali*, *ivi*, 65 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*, in *Aedon*, 2023. Più in generale sul tema si v. anche N. PECCHIOLI, *Vincolo di destinazione d’uso e disciplina dei beni culturali*, in *Dir. ec.*, 2023, 151 ss.

²⁷ In tal senso, Cass. civ., sez. III, 15 luglio 2024, n. 19350, in *CED Cassazione*, 2024; in conformità si è espresso anche Cons. Stato, sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752, in www.giustizia-amministrativa.it.

semplificazione dei procedimenti preordinati all'ottenimento dei titoli edilizi, allo scopo di favorire la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, anche dal punto di vista, tra gli altri, dell'efficienza energetica²⁸.

In tale prospettiva si collocano diversi interventi legislativi, quale, ad esempio, il d.l. 29 maggio 2024, n. 69, conv. nella l. 24 luglio 2024, n. 105 (c.d. "salva casa"), recante proprio "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica", il quale, per quanto può rilevare nella presente sede, ha modificato l'art. 23-ter del T.U. Edilizia di cui al d.P.R. del 6 giugno 2001 n. 380 s.m.i., in tema di "Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante", prescrivendo che sono "sempre ammessi" il mutamento di destinazione d'uso di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui al D.M. n. 1444 del 1968, ferma restando, però, "la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni".

Significativa della linea di tendenza in atto risulta anche l'evoluzione in senso ampliativo del concetto di "ristrutturazione edilizia" di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), T.U. Edilizia rispetto alla diversa fattispecie della "nuova costruzione", con conseguente estensione dell'ambito applicativo del titolo semplificato della SCIA in luogo del permesso di costruire²⁹. Anche in tale fattispecie, però, rimane espressamente ferma una disciplina più restrittiva con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, agli edifici situati in aree tutelate dal punto di vista paesaggistico o ubicati nelle zone omogenee A o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico.

Dunque, per quanto sia stata registrata una sorta di "fuga dal piano"³⁰, consistente in una certa inerzia da parte degli enti territoriali e soprattutto locali ad elaborare una disciplina di piano dettagliata

²⁸ Sul punto si registra in giurisprudenza un certo "riallineamento" del punto di equilibrio tra esigenze di tutela paesaggistica e sviluppo delle forme rinnovabili di produzione dell'energia in un'ottica di salvaguardia ambientale. Di recente, ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808, in www.giustizia-amministrativa.it, si è espresso nel senso che "Il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo di interesse nazionale. Deve ritenersi, pertanto, non più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni. La presenza del fotovoltaico sul tetto, alla luce delle sopravvenute esigenze energetiche, non può essere più percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo. L'attenzione deve quindi essere focalizzata sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici sul tetto sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante". Ne deriva che "le motivazioni di un diniego di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili devono essere particolarmente stringenti, non potendo a tal fine ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica": così, Cons. Stato, sez. II, 5 giugno 2024, n. 5046, in www.giustizia-amministrativa.it. Sul tema, di recente, cfr. P. COSA, *La realizzazione degli impianti eolici fra l'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili e la tutela del paesaggio come componente essenziale del bene ambiente*, in *Riv. Corte Conti*, 2025, 216 ss.; F. CASTELLANO, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e del paesaggio alla prova della transizione energetica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2025, 723 ss.; A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. eu. - Rassegna on-line*, 2024, 200 ss.; P. CARPENTIERI, *Relazione e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in www.federalismi.it, 2024; F. ALBIONE, *Nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 231 ss.

²⁹ Sul tema sia consentito il rinvio a S. MONZANI, *La demolizione con ricostruzione nell'ambito della fattispecie della "ristrutturazione" edilizia tra esigenze di rigenerazione e riqualificazione urbana e nuovi limiti rispetto alla categoria della "nuova costruzione"*, in www.giustiziainsieme.it, 2026, ivi ulteriori riferimenti.

³⁰ Sul punto cfr. F. DI MAURO, *op. cit.*, spec. 465 ss.

e calibrata sulle specifiche esigenze territoriali, forse perché “scoraggiati” dal riconoscimento a livello normativo centrale della possibilità di effettuare interventi edilizi in mancanza o talora anche in deroga del piano, bisogna anche ammettere, d’altro canto, che per quanto riguarda le zone maggiormente sensibili, come appunto i centri storici, gli strumenti per governare il territorio, e dunque anche il fenomeno turistico, dal punto di vista urbanistico non sembrano venuti meno: si tratta, dunque, di utilizzarli in maniera equilibrata, ma anche incisiva laddove ciò risulti indispensabile al fine della tutela di valori costituzionali fondamentali. In altri termini, la generale tendenza del legislatore nazionale a “facilitare” l’attività edilizia, semplificando la relativa disciplina in senso maggiormente permissivo per gli operatori e i cittadini, risulta opportunamente derogabile nelle situazioni maggiormente delicate, ossia con riferimento agli immobili che rivestano un interesse culturale, sia per ciò che attiene alla natura dei titoli abilitativi da conseguire al fine di realizzare gli interventi di natura edilizia, sia per quanto riguarda la possibile limitazione delle destinazioni d’uso. I predetti immobili, di conseguenza, possono (e anzi debbono) essere destinatari di una disciplina maggiormente restrittiva, in omaggio e nel rispetto dall’interesse pubblico che essi rivestono, non solo da un punto di vista artistico-monumentale, ma anche per la valenza culturale in senso ampio, materiale o immateriale, che li caratterizza e che fa dei medesimi un patrimonio comune da salvaguardare.

3.2. L’esigenza di regolamentazione degli affitti brevi ad uso turistico al crocevia tra disciplina del turismo e governo del territorio.

Un altro aspetto rispetto al quale occorre trovare un’adeguata composizione tra iniziativa economica privata e tutela dei valori fondamentali dei cittadini residenti riguarda il fenomeno, esploso con l’avvento delle piattaforme internet a ciò dedicate, dell’affitto breve di immobili a destinazione residenziale per scopi turistici.

A tal proposito, viene in rilievo in maniera particolarmente evidente la necessità di misurare i concetti, in precedenza illustrati, di turismo “sostenibile” e di “diritto alla città”, in quanto si tratta di una pratica molto diffusa che, se da un lato, è venuta a costituire per i proprietari di case in zone ad alto afflusso turistico un’opportunità economica ulteriore, spesso maggiormente redditizia e flessibile rispetto alla locazione “ordinaria”, dall’altro lato, ha prodotto esternalità negative per i residenti piuttosto marcate³¹. Infatti, per effetto dell’afflusso turistico molto consistente che tale modalità di affitto ha consentito, in misura ben più ampia di quello che sarebbe stato possibile in base alle forme tradizionali di ospitalità in strutture a ciò destinate (in primo luogo, gli alberghi), si è prodotto, o rischia di prodursi, un fenomeno di c.d. “turistificazione”, per cui certe parti di territorio, come i centri storici, rischiano di essere frequentati solo da turisti, e, specularmente, di “desertificazione” del tessuto abitativo, economico e sociale locale.

Così, l’utilizzo di molte unità immobiliari a destinazione residenziale come alloggi per turisti ha determinato una minore disponibilità e, al contempo, un aumento dei prezzi della locazione per i residenti stabili, a svantaggio soprattutto delle fasce economicamente più deboli. Anche per chi vive in case di proprietà, il massiccio afflusso di turisti in ambiti spesso piuttosto circoscritti ha comportato, o rischia di comportare, una perdita di identità del luogo, a causa della tendenza alla riconversione del tessuto commerciale in attività rivolte ai turisti, la quale, a sua volta, spesso si traduce in una

³¹ Sul tema, cfr., tra gli altri, F. CUSANO, *I rimedi urbanistici alla disneyficazione delle città*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, 171 ss.; G. MENEGUS, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian papers on federalism*, 2024, 79 ss.; F. GUALANDI, *Le locazioni turistiche brevi da problema a risorsa: un percorso che passa dalla regolamentazione*, in questa *Rivista*, 2024.

corrispondente diminuzione dei servizi destinati, invece, a soddisfare le necessità dei residenti, e comunque in un aumento generalizzato dei prezzi. Inoltre, occorre considerare che nelle aree interessate da “*overtourism*”, come in precedenza già segnalato, si registra sovente un peggioramento della vivibilità dei luoghi e della qualità della vita di chi vi risiede stabilmente, anche sotto il profilo della fruizione dei servizi pubblici locali, quali, ad esempio, il trasporto pubblico urbano o il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, così da spingere spesso gli abitanti a trasferirsi altrove (c.d. fenomeno di “*displacement*” o espulsione degli abitanti).

Si tratta allora da verificare, a questo punto della trattazione, quali sono gli accorgimenti che, soprattutto da un punto di vista del governo del territorio, possono essere legittimamente adottati dalle pubbliche amministrazioni per riportare in equilibrio, ove ve ne fosse bisogno, situazioni caratterizzate da un’eccessiva pressione turistica tale da condizionare, se non compromettere, i valori fondamentali di cui si è fin qui discusso, dalla tutela dei beni culturali alla salvaguardia dell’identità della comunità locale fino alla difesa delle posizioni giuridiche spettanti in capo agli abitanti del luogo.

Sul fronte del diritto dell’Unione europea, il Regolamento UE 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine, ha evidenziato come la rapida crescita di tali servizi, pur creando molte opportunità per gli ospiti, i locatori e l’intero ecosistema del turismo, ha sollevato preoccupazioni e sfide, in particolare per le comunità locali e le autorità pubbliche, ad esempio in relazione alla riduzione della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine e ad un aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni. Per tali motivi, è espressamente fatta salva la competenza degli Stati membri ad adottare e mantenere requisiti di accesso al mercato per la prestazione di servizi di locazione di alloggi a breve termine da parte dei locatori, compresi requisiti in materia di salute e sicurezza, norme minime di qualità o restrizioni quantitative, purché tali requisiti siano necessari e proporzionati per tutelare obiettivi di interesse generale.

La stessa Corte di giustizia dell’Unione europea, in precedenza, aveva già espressamente considerato legittima una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un’offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine a prezzi accessibili, quale motivo imperativo di carattere generale non conseguibile con misure meno restrittive, ha sottoposto le locazioni turistiche in certe località ad un’autorizzazione preventiva comunale per il mutamento di destinazione d’uso dell’immobile interessato e per l’avvio di tale attività³².

³² Corte di giustizia UE, 22 settembre 2020, in C-riunite 724/18 e 727/18, *Cali Apartments* ed *HX*, in www.infocuria.curia.europa.eu. Nel caso deciso dalla Corte, la Cali Apartments SCI e HX sono entrambe proprietarie di un monolocale situato a Parigi. Tali monolocali, che erano stati proposti per la locazione su un sito Internet, sono stati oggetto, senza previa autorizzazione delle autorità locali e in modo reiterato, di locazioni di breve durata ad uso di una clientela di passaggio. I giudici francesi, sulla base del Codice nazionale dell’edilizia e dell’abitazione, hanno condannato i due proprietari al pagamento di un’ammenda e hanno ordinato il ripristino dell’uso abitativo per i beni di cui trattasi. Infatti, tale codice prevede in particolare che, nei comuni con più di 200.000 abitanti e in quelli di tre dipartimenti limitrofi di Parigi, il cambiamento di uso dei locali destinati all’abitazione sia soggetto ad autorizzazione preventiva e che il fatto di dare in locazione un locale ammobiliato destinato all’abitazione in modo ripetuto e per brevi periodi ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio costituisca un siffatto cambiamento di uso. Detto Codice prevede pure che tale autorizzazione, rilasciata dal sindaco del Comune in cui è situato l’immobile, può essere subordinata a compensazione, sotto forma di concomitante trasformazione in abitazione di locali aventi un altro uso. Sempre a termini del summenzionato Codice, una deliberazione del consiglio comunale fissa le condizioni di rilascio delle autorizzazioni e determina le compensazioni per quartieri, e, eventualmente, per distretto, con riferimento agli obiettivi di varietà sociale, in particolare in funzione delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la

Tale presa di posizione dei giudici euro-unitari rappresenta un importante elemento di legittimazione per i legislatori nazionali dei Paesi membri ad introdurre, attraverso una visione necessariamente più ampia di quella limitata alla prospettiva economica, limitazioni, ove necessarie e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità, alla possibilità, pur rientrando nella libera iniziativa economica e quale espressione del diritto di proprietà, di concedere immobili in regime di locazione breve per scopi turistici³³.

Dal punto di vista del legislatore nazionale, le locazioni turistiche brevi sono quelle facenti riferimento a “contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni ... stipulati da persone fisiche, al di fuori dell’esercizio di attività d’impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare” (art. 4, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. nella l. 21 giugno 2017, n. 96, poi sostituito, con decorrenza dal 1° gennaio 2027, dall’art. 207 del d.lgs. 19 giugno 2026, n. 117)³⁴. Tale approccio legislativo ha avuto natura più che altro fiscale, mentre il più recente intervento legislativo statale di cui all’art. 13-ter del d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, conv. nella l. 15 dicembre 2023, n. 191, nello stabilire l’obbligo di dotarsi di un Codice Identificativo Nazionale (CIN) in relazione alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione, anche brevi, per finalità turistiche, ha assunto come orizzonte la “tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato” nonché “la sicurezza del territorio” (con particolare riferimento agli impianti tecnologici e alla prevenzione degli incendi), oltre che perseguire il “coordinamento informativo, statistico e informatico” al fine di contrastare “forme irregolari di ospitalità”, anche sotto il profilo dell’evasione fiscale.

scarsità di alloggi. Ciò posto, la Corte ha statuito, da un lato, che la normativa di cui trattasi mira a stabilire un dispositivo di lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione di lunga durata, con l’obiettivo di rispondere al peggioramento delle condizioni di accesso agli alloggi e all’esacerbarsi delle tensioni nei mercati immobiliari, il che costituisce un motivo imperativo di interesse generale. Dall’altro, la Corte ha dichiarato che la normativa nazionale di cui trattasi è proporzionata all’obiettivo perseguito: infatti, essa è materialmente circoscritta ad un’attività specifica di locazione, esclude dal suo ambito di applicazione gli alloggi che costituiscono la residenza principale del locatore e il regime di autorizzazione da essa istituito ha una portata geografica limitata. Inoltre, sempre secondo i giudici, l’obiettivo perseguito non può essere realizzato mediante una misura meno restrittiva, in particolare perché un controllo a posteriori, per esempio mediante un sistema dichiarativo accompagnato da sanzioni, non consentirebbe di frenare immediatamente ed efficacemente la prosecuzione del rapido movimento di trasformazione che crea una scarsità di alloggi destinati alla locazione di lunga durata.

³³ Appare interessante ai fini della presente trattazione il disposto di cui alla legge 24 maggio 2023 n. 12 della Catalogna la quale, emessa in tema di “diritto all’abitazione”, inteso come diritto a godere di un alloggio dignitoso ed adeguato, ha introdotto, al fine di “dare la priorità ai bisogni abitativi e sociali della popolazione”, la necessità di una preventiva autorizzazione per destinare un immobile alla locazione turistica nei Comuni che presentano problemi di accesso all’abitazione o in cui sussista un disequilibrio del contesto urbano a causa di un’elevata concentrazione di alloggi ad uso turistico. In particolare, viene stabilito che questi ultimi possono essere considerati ammissibili in sede di pianificazione urbanistica (per un periodo di cinque anni) solo se sussista una disponibilità sufficiente di territorio per il domicilio abituale e permanente della popolazione residente, tenendo conto della necessità di tutela dell’ambiente urbano e del principio di sviluppo sostenibile dell’area. Addirittura, viene imposto anche un limite generale per cui in nessun caso possono essere rilasciate licenze di locazione breve a scopi turistici nel caso in cui sussista un rapporto di più di dieci abitazioni destinate a tale uso ogni cento abitanti. In tema cfr. F. CUSANO, *I rimedi urbanistici alla disneyficazione delle città*, cit., 175 ss. Per una disamina del tema oggetto della presente trattazione in una prospettiva comparata cfr. M. CAPELLI, E. GRASSO, *Il turismo fra persona e mercato: alcune riflessioni di diritto comparato*, in *DPCE on-line*, 2020, 1091 ss.

³⁴ In tema si v., tra gli altri, M. COCUCCIO, *Le locazioni turistiche*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, 387 ss.

Insomma, non è dato rinvenire nella legislazione nazionale alcuno strumento atto a contenere, o comunque regolare, il fenomeno degli affitti turistici brevi in ragione delle esternalità negative che esso può produrre nei termini poc'anzi descritti, se non per un intervento statale estemporaneo dedicato esclusivamente, e quindi discutibilmente, alla città di Venezia (art. 37-*bis* del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, come inserito dalla l. di conversione 15 luglio 2022, n. 91, rubricato proprio “Misure per favorire l’incremento dell’offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata nella città storica di Venezia”), su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione.

In effetti, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito che i riflessi in tema di “turismo” inerenti alle locazioni brevi ricadono nella competenza residuale delle Regioni sotto il profilo degli adempimenti amministrativi funzionali ad esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull’esercizio delle attività turistiche, purché si tratti di elementi precedenti ed esterni al contratto, la cui disciplina è invece riconducibile alla materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva dello Stato, la quale ricomprende, in particolare, il profilo della regolamentazione dell’attività negoziale e dei suoi effetti³⁵.

Di recente, la Consulta ha evidenziato come la forte crescita delle locazioni turistiche brevi ha generato ripercussioni suscettibili di rientrare anche nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. In tale prospettiva, si è colto che dalla moltiplicazione delle predette forme di locazione e dal connesso aumento dei flussi turistici possa derivare “la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è peraltro riservata alla competenza legislativa regionale”. Così, se ne è fatto conseguire che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d’uso degli immobili - in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all’art. 23-*ter* del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (Testo unico dell’edilizia) - considerato che essa “connota l’immobile sotto l’aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull’ordinata pianificazione del territorio”³⁶.

Così, premesso che la stessa norma nazionale già prevede, come noto, la specifica ed autonoma destinazione d’uso “turistico-ricettiva”, risulterebbe possibile per le Regioni introdurre anche una differenziazione all’interno della categoria funzionale “residenziale”, distinguendo tra “abitazione permanente” e “abitazione temporanea”, così da poter ritenere che il passaggio dalla prima alla seconda situazione costituisca un cambio di destinazione d’uso che, come tale, è suscettibile di essere sottoposto a delle condizioni e/o limitazioni.

Del resto, già lo stesso predetto art. 23-*ter*, nel prevedere al comma 1-*bis*, che il mutamento della destinazione d’uso della singola unità immobiliare all’interno della stessa categoria funzionale è

³⁵ Sul punto Corte cost., 11 aprile 2019, n. 84, in www.cortecostituzionale.it, ivi ulteriori riferimenti.

³⁶ Corte cost., 24 maggio 2024, n. 94, in *Giur. cost.*, 2024, 944, la quale è stata resa in un caso riguardante la legislazione regionale della Valle D’Aosta (la quale detiene, in forza della specialità di cui gode il proprio statuto, una competenza legislativa primaria in materia di urbanistica e di turismo) nella parte in cui essa ha ravvisato un mutamento di destinazione d’uso dell’immobile, da abitazione principale ad abitazione temporanea, nell’ipotesi di locazioni turistiche brevi di parti dello stesso immobile (le “camere arredate”) per un tempo superiore a centottanta giorni annui, ritenute dare luogo a un uso “non puramente occasionale e momentaneo”. In tale contesto, la Corte ha ritenuto che una siffatta previsione si inserisce coerentemente con il ruolo delle Regioni (si ritiene anche a statuto ordinario) di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un’ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione che si coniuga con quell’attività di “promozione, vigilanza e controllo sull’esercizio delle attività turistiche” appartenente alla competenza legislativa residuale regionale.

sempre consentito, fa comunque salva la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. Se allora il mutamento d'uso all'interno della stessa categoria funzionale (nel caso quella "residenziale") può essere sottoposto a delle condizioni, a maggior ragione ciò deve valere, non solo nel caso in cui sia prescritta, ai fini della locazione turistica breve, la destinazione d'uso "turistico-ricettiva" in luogo di quella "residenziale", ma anche ove la legge regionale considerasse l'uso residenziale permanente o stabile e l'uso residenziale temporaneo come afferenti a sottocategorie funzionali diverse.

Sempre collocando la questione relativa alla disciplina delle locazioni brevi ad uso turistico al crocevia tra la materia "turismo" e quella del "governo del territorio", la Corte costituzionale ha confermato la possibilità da parte dei legislatori regionali di introdurre un regime amministrativo più rigoroso di quello ordinario per l'avvio e l'esercizio di siffatte attività (anche prevedendo il rilascio di un numero limitato di autorizzazioni in determinate zone) nonché ha ritenuto legittima la previsione per cui esse possano essere svolte solo in immobili che, pur presentando le caratteristiche edilizie della civile abitazione, tuttavia rivestano la destinazione d'uso urbanistica "turistico-ricettiva", con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale³⁷. In particolare, per quanto riguarda tale ultimo aspetto, si è statuito che se un immobile viene destinato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la prescrizione circa il possesso della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata irragionevole, anche se dal punto di vista strutturale ed edilizio l'immobile presenti le caratteristiche fisiche della civile abitazione, dovendo prevalere, ai fini in esame, il profilo gestionale, funzionale e di uso concreto. Per ciò che attiene, invece, alla possibilità di introdurre criteri e limiti all'attività in questione, la Corte ha ribadito che un'eventuale iniziativa in tal senso rientra nella disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche, non sconfinando, viceversa, nei profili contrattuali afferenti all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ben potendo, dunque, essere oggetto di un intervento legislativo regionale, soprattutto se giustificato dall'esigenza di "perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale, nonché di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine", sia pure "nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione"³⁸.

³⁷ Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186, in www.cortecostituzionale.it. Tale pronuncia è stata resa nei confronti della l.r. Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, rubricata "Testo unico del turismo", con particolare riferimento, per quanto qui rileva, all'art. 41 in tema di destinazione d'uso dei locali adibiti ad affitto breve turistico nonché all'art. 59 il quale, facendo riferimento a "Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve", ha introdotto la possibilità per i comuni a più alta densità turistica e per quelli capoluogo di individuare, in propri regolamenti, zone o aree in cui l'esercizio di tali attività sia subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale, potendo stabilirne anche un numero massimo per ciascuna zona omogenea. In tema cfr. anche la successiva sentenza della Corte cost., 30 dicembre 2025, n. 218, in www.cortecostituzionale.it. Sempre nel senso per cui, secondo quanto statuito dalla Consulta, la disciplina delle locazioni turistiche brevi non integra un contenuto essenziale del diritto di proprietà e può pertanto essere oggetto di disciplina conformativa, anche incisiva, da parte della Regione e del Comune, in quanto espressione delle competenze in materia di turismo e governo del territorio, si v. anche T.A.R. Toscana, sez. I, 28 maggio, 2026, n. 1029, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁸ Nel senso che le Regioni, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in materia di turismo e di quella concorrente in materia di governo del territorio, siano legittimate ad apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue, si v. anche Corte cost., 7 ottobre 2025, n. 143, in www.cortecostituzionale.it.

Anche la giurisprudenza amministrativa sembra incline ad avallare provvedimenti amministrativi comunali, adottati sulla base della legislazione regionale, volti a regolamentare (e anche a limitare) l'attività di locazione turistica breve per scopi turistici. In tale prospettiva, si è ritenuto legittimo, sulla falsariga di quanto già statuito dalla Consulta, che, sulla base di una previsione legislativa regionale che riconosce ai Comuni la facoltà di individuare, nel centro storico e in specifiche aree del territorio, le destinazioni d'uso ammissibili, la disciplina urbanistico-edilizia locale prescriva che gli immobili utilizzati per lo svolgimento dell'attività in questione debbano rivestire formalmente la destinazione d'uso "turistico-ricettiva" (nel caso, in particolare, la sotto-categoria "ospitalità turistica in unità abitative") e che essi abbiano una superficie minima utile (nel caso corrispondente a non meno di 50 mq)³⁹.

In particolare, si è riconosciuto che la scelta di un Comune di introdurre una sottocategoria urbanistica riferita specificamente a tutte le attività turistiche esercitate in unità immobiliari a destinazione abitativa rientri pienamente nella discrezionalità pianificatoria riconosciutagli dal legislatore regionale, senza che possa parlarsi di sconfinamento di competenze. Quanto al profilo inerente alla superficie minima delle unità immobiliari a ciò destinate, si è evidenziato come il potere regolamentare comunale in materia edilizia comprenda anche la possibilità di fissare limiti dimensionali agli alloggi e che, in particolare, tale potere può essere legittimamente esercitato per finalità di governo del territorio, tra cui la tutela della residenza stabile e il contenimento della proliferazione di attività ricettive, trattandosi di una scelta pianificatoria espressione della lata potestà discrezionale urbanistica. Ciò, a maggior ragione, se, come è avvenuto nel caso deciso, il Comune non introduca un divieto assoluto di svolgimento di attività turistiche extra-alberghiere, ma abbia più semplicemente previsto una limitazione ragionevole, volta a preservare la possibilità di accesso alla residenza nel centro storico da parte di categorie sociali che, in assenza di tali misure, rischierebbero di essere espulse dal mercato immobiliare. La *ratio* della disposizione è stata rinvenuta, dunque, nella legittima necessità di contrastare lo spopolamento urbano, favorendo la permanenza di una popolazione residente stabile e di un tessuto di servizi coerente con la vita quotidiana del centro storico.

Del resto la stessa iniziativa legislativa nazionale in precedenza citata e riferita alla sola città di Venezia, al di là della singolarità di un atto avente forza di legge indirizzato ad una specifica situazione, sia pure particolarmente rilevante, nel quadro di una problematica che certamente non è esclusiva della città lagunare, interessando molteplici località in tutta la Nazione, nonché in disparte la dubbia competenza dello Stato ad intervenire in materia, stante quanto chiarito dalla Corte costituzionale in tema, offre comunque interessanti spunti che confermano il quadro che si sta

³⁹ T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, sez. II, 31 marzo 2025, n. 308, in www.giustizia-amministrativa.it. Il caso deciso ha riguardato il piano urbanistico e il regolamento edilizio del Comune di Bologna, il quale ha definito la descritta regolamentazione dell'attività di locazione breve a scopi turistici al dichiarato scopo di "difesa dell'abitabilità e dei caratteri della città storica" attraverso la "limitazione delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie al fine di contenere fenomeni che contrastano l'accesso alla casa e la residenza permanente nella città storica e che modificano in modo irreversibile i suoi caratteri, da perseguirsi non tramite divieti assoluti - limitativi della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà - ma tramite regolazioni e limitazioni". La predetta sentenza è stata riformata dalla pronuncia d'appello di Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2025, n. 4898, in www.giustizia-amministrativa.it, ma relativamente ad un profilo procedimentale inerente l'obbligo, disatteso, di ripubblicazione della variante al piano urbanistico e al regolamento edilizio comunale a seguito dell'introduzione delle previsioni esaminate nella presente sede, senza alcuna presa di posizione nel merito delle questioni decise, nei termini qui illustrati, dai giudici amministrativi di primo grado.

delineando. Infatti, la norma predetta si è proprio espressa nel senso della possibilità che gli strumenti urbanistici comunali prevedano, in modo differenziato per ambiti omogenei, “i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve” nonché stabiliscano che lo svolgimento di tale attività in maniera stabile e duratura (per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare) sia subordinato al mutamento della destinazione d’uso e della categoria funzionale dell’immobile⁴⁰.

In definitiva sul punto, deve riconoscersi che agli enti territoriali e locali sono riconosciute dall’ordinamento, nell’ambito dei poteri inerenti alla regolamentazione del turismo e al governo del territorio, facoltà di intervento piuttosto significative sul tema delle locazioni brevi, sia pure in un doveroso quadro di bilanciamento proporzionato e ragionevole con altri valori, quali la proprietà e la libera iniziativa economica.

3.3. I poteri amministrativi di regolamentazione del commercio a tutela del patrimonio culturale e delle attività storico-tradizionali.

Un ulteriore ambito in cui la pubblica amministrazione è abilitata ad intervenire al fine di mitigare l’impatto delle esternalità negative generate dalla elevata pressione turistica, a salvaguardia del valore e dell’identità culturale, oltre che sociale, dei luoghi interessati, riguarda ancora i centri storici, ma con particolare riferimento alla regolamentazione dell’esercizio del commercio. Infatti, è un dato ormai acquisito quello per cui il fenomeno del c.d. “*over-tourism*” tende ad imprimere alle dinamiche commerciali una tendenza verso l’espulsione dai centri storici delle attività tipiche e tradizionali, come tali costituenti esse stesse un patrimonio culturale, anche immateriale, da salvaguardare, a favore di esercizi commerciali sostanzialmente standardizzati destinati a soddisfare le specifiche, quanto temporanee, esigenze dei turisti (soprattutto dal punto di vista degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, spesso appartenenti a grandi gruppi internazionali privi di qualsiasi riferimento o richiami al luogo in cui esso si trovano, presentandosi allo stesso modo in ogni parte del mondo, sia da un punto di vista estetico, che dell’offerta)⁴¹.

Si tratta di un tema, quello della possibile regolamentazione dell’esercizio del commercio nei luoghi ad alto afflusso turistico, spesso coincidenti con i centri storici delle città d’arte, che interessa direttamente la materia inerente alla tutela della concorrenza, anche in considerazione della tendenza alla liberalizzazione che ha caratterizzato il settore per decenni a partire dal noto decreto “Bersani” (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114), nonché l’ulteriore materia relativa alla tutela dei beni culturali⁴²: ne deriva che si rinviene in tale ambito un consistente intervento del legislatore statale il quale, come ci si

⁴⁰ Anche a prescindere dalla norma statale segnalata, il T.A.R. Veneto, con distinte pronunce, aveva già avallato delle previsioni regolamentari del Comune di Venezia riguardanti gli immobili destinati a locazione turistica stabilendo specifiche condizioni riguardanti la destinazione d’uso, i requisiti fisici dei locali, gli adeguamenti impiantistici. Sul punto cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 27 dicembre 2022, n. 1961 nonché Id., 8 luglio 2023, n. 1022, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si è sottolineato, ancora una volta, come le limitazioni che subordinano l’attività di locazione breve al rispetto di determinati requisiti oggettivi sono legittime, se ragionevoli e proporzionate, quando mirano a tutelare residenzialità stabile e vivibilità urbana, specie nei centri storici ad alta pressione turistica, trattandosi di scelte di merito urbanistico connotate da ampia discrezionalità e orientate a un bilanciamento tra interessi, senza introdurre divieti assoluti.

⁴¹ In tema si v., già in tempi non particolarmente recenti, tra gli altri, F.G. ALBISINNI, *L’identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 387 ss.; L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d’incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Ist. Fed.*, 2018; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.

appresta ad illustrare, ha introdotto nell'ordinamento una serie di strumenti di cui la pubblica amministrazione potrebbe senz'altro avvalersi nell'ottica, ancora una volta, di mitigare le esternalità negative derivanti dall'eccessiva pressione dell'afflusso turistico.

In tale prospettiva, occorre, in primo luogo, fare riferimento al disposto di cui all'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio il quale, tra le misure di "protezione" dei beni di interesse culturale, annovera il potere di regolamentazione circa l'"Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali".

In particolare, la norma ora in esame prevede la possibilità, da parte dei Comuni, sentito il soprintendente, di individuare le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico "nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio" nonché "i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica". Inoltre, al precipuo scopo "di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini", viene data facoltà ai competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la Regione e i Comuni, di adottare apposite determinazioni "volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di utilizzo pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico". Addirittura è espressamente prevista la possibilità di intervenire, a titolo di riesame, sulle autorizzazioni o concessioni in corso di efficacia che non risultino più compatibili con le esigenze di cui sopra, anche in deroga ad eventuali disposizioni adottate in tema di tutela e promozione della concorrenza. A bilanciamento di tale potere particolarmente invasivo della sfera giuridica privata, viene infine stabilito che in caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente, al titolare sia corrisposto da parte dell'amministrazione procedente un indennizzo, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del cinquanta per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali.

Per le medesime finalità indicate dall'articolo 52 predetto, l'art. 1, comma 4, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, conferisce ai Comuni, d'intesa con la Regione, sentito il competente soprintendente, il potere di adottare deliberazioni volte "a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione l'esercizio dell'attività di un determinato tipo o categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale", sottoponendo poi tali deliberazioni ad un monitoraggio congiunto tra Ministero della Cultura e Ministero delle imprese circa sugli effetti applicativi di tali disposizioni.

⁴² In tema cfr., tra gli altri, P. MADDALENA, *I centri storici e la furia devastatrice delle privatizzazioni e del commercio*, in questa *Rivista*, 2024; D. D'ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, in *Riv. it. diritto turismo*, 2022, 7 ss.; C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 79 ss.

Completa il quadro che si sta delineando, il disposto di cui all'art. 31 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modificazioni, nella l. 22 dicembre 2011, n. 214, il quale, in tema di "liberalizzazioni", per quanto riguarda gli "esercizi commerciali", rappresenta una sintesi efficace delle coordinate normative entro le quali occorre effettuare il più volte evocato bilanciamento tra valori contrapposti. Infatti, se, da un lato, viene enunciata testualmente la regola per cui "secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura", dall'altro lato, si escludono dall'applicazione di tale principio generale gli esercizi connessi, per quanto qui rileva, alla tutela "dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali". Proprio in quest'ultima prospettiva, nella medesima sede normativa, si attribuisce agli enti territoriali e locali, fermo restando quanto previsto dal predetto art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la possibilità di "prevedere, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite la costituzione di specifici albi volti a valorizzarli"; inoltre, ai Comuni viene attribuita la facoltà di promuovere percorsi conciliativi tra esercenti e proprietari dei locali, volti a evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici.

Tutto ciò posto, la giurisprudenza, sulla falsariga di quanto in precedenza evidenziato con riferimento alle locazioni brevi per scopi turistici, appare incline ad avallare le disposizioni comunali volte a regolamentare in chiave ragionevolmente limitativa l'esercizio del commercio allo scopo di perseguire i valori di interesse pubblico che, in base alla normativa predetta, sono ritenuti in grado di derogare al principio generale della liberalizzazione.

Peraltro, la Corte di giustizia dell'Unione europea, anche in tempi non recenti, ha considerato legittima l'imposizione, da parte della pubblica amministrazione, di condizioni di ubicazione geografica di attività volte alla vendita di determinate merci, purchè una siffatta previsione di restrizione territoriale risulti rispettosa dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità, con l'ulteriore aggiunta che può costituire un motivo imperativo di interesse generale, tale da giustificare eventuali limitazioni, la finalità di "preservare la vitalità del centro cittadino" in modo da "impedire che vi siano locali vuoti in un'area urbana, nell'interesse di un buon assetto del territorio"⁴³.

Sul punto, in ambito nazionale si è statuito e chiarito che "non sono illegittimi gli interventi volti a regolamentare le attività economiche", anche sotto forma di divieto temporaneo di apertura di certe tipologie di esercizi in una determinata zona, "qualora risultino necessari o comunque proporzionati rispetto alla tutela dei beni costituzionalmente protetti", dato che "il principio di liberalizzazione delle attività economiche non riveste...una portata assoluta, ma va rapportato a esigenze generali di salvaguardia di altri beni di interesse collettivo che rivestono la stessa valenza costituzionale, e tra questi la salvaguardia e tutela del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali e paesaggistici"⁴⁴.

⁴³ Corte di giustizia UE, Grande sezione, 30 gennaio 2018, in C-360/15 e C-31/16, in www.infocuria.curia.europa.eu.

⁴⁴ Così, di recente, Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2025, n. 4132, in www.giustizia-amministrativa.it, resa con riferimento al regolamento adottato da Roma Capitale "per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica", quale sito dichiarato patrimonio dell'umanità dall'UNESCO. Con tale

Sempre in tema di applicazione della normativa poc'anzi ricostruita, la giurisprudenza amministrativa ha confermato che, nell'ambito di un ragionevole e proporzionato temperamento con la libertà di iniziativa economica, il quale deve comunque tenere conto della tendenziale primazia della tutela del patrimonio storico culturale in quanto assurgente a principio fondamentale della Costituzione, sono legittimi i provvedimenti comunali volti a salvaguardare il valore storico artistico e culturale di specifiche zone del territorio comunale che possono pertanto essere sottoposte ad una disciplina diretta a vietare l'esercizio di determinate attività considerate incompatibili con la tutela del patrimonio culturale⁴⁵. In altri termini, secondo la giurisprudenza ora in considerazione, "il Comune d'Intesa con la Regione e sentita la Soprintendenza, oltre a vietare l'esercizio di determinate attività considerate incompatibili con la tutela del patrimonio storico artistico e culturale, ben può, in un'ottica propulsiva, vietare, in aree circoscritte del territorio cittadino - connotate dalla forte presenza di specifiche attività artigianali, caratterizzanti il profilo identitario di quel determinato luogo - tutte le

regolamento, l'Amministrazione capitolina, per conciliare le esigenze di sviluppo del tessuto economico della Città Storica con quelle di tutela del decoro nelle aree di maggior pregio, ha posto un generale divieto di apertura, anche tramite trasferimento di esercizi già operanti fuori delle medesime aree, di attività di vendita al dettaglio di generi appartenenti al settore alimentare in forma di esercizio di vicinato o di laboratorio artigianale e di medie strutture di vendita, nonché di attività di vendita di *souvenir*, per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore del regolamento stesso, prevedendo l'effettuazione di un'analisi periodica degli indici di saturazione riferiti ai singoli rioni che ricadono nell'area del sito Unesco al fine di verificare la necessità di permanenza nel tempo, o meno, di tale vincolo. Sul punto, i giudici amministrativi hanno specificato come "Roma Capitale, nell'ambito dei suoi poteri regolamentari - previsti dalla legge -, previa adeguata istruttoria e con regolamentazione motivata avente efficacia temporanea e soggetta a periodica verifica, abbia inteso difendere le aree protette, nel superiore interesse pubblico volto alla tutela del patrimonio storico, artistico e ambientale degli ambiti definiti dal perimetro Unesco e nella Città Storica, a garanzia e salvaguardia della sostenibilità ambientale del territorio della Città di Roma, interessata da sempre più imponenti flussi turistici, concentrati in gran parte nelle aree in questione". In tale ottica, è stato inoltre riconosciuto che il divieto in questione si è basato, "non solo su considerazioni relative alla pressione antropica registrata nel centro storico, necessariamente da rendere compatibile con le esigenze di decoro ed anche con quelle di vivibilità dei residenti", ma anche su considerazioni finalizzate a tutelare le attività storiche, "anche evitando che gli artigiani e gli altri piccoli operatori "tradizionali" scompaiano per una logica di puro mercato", così come si è esclusa la sussistenza di una disparità di trattamento nel divieto di apertura di nuove attività commerciali nella Città Storica, "atteso che la salvaguardia dei soggetti già legittimamente operanti nell'area risponde a una logica del tutto condivisibile, poiché volta a stabilire un divieto operante non in via retroattiva, ma per il futuro". Nello stesso senso si è espresso T.A.R. Lazio Roma, sez. II *ter*, 3 marzo 2026, n. 4022, in www.giustizia-amministrativa.it, e, ancora prima, T.A.R. Lazio Roma, sez. II *ter*, 1° ottobre 2024, n. 17020, *ivi*. Sulla formulazione del regolamento in questione in tempi meno recenti, ma sempre nel senso segnalato, cfr. P. TONNARA, *Liberalizzazioni e tutela di concorrenti interessi pubblici: il caso delle limitazioni al commercio nel centro storico di Roma Capitale*, in *Urb. e app.*, 2016, 1203 ss.

⁴⁵ Così Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440, in www.giustizia-amministrativa.it, resa nel caso relativo a Via San Gregorio Armeno a Napoli, famosa in tutto il mondo per l'arte artigiana del presepe. Tale via è stata sottoposta ad una disciplina comunale particolarmente stringente che ha vietato, in modo che si è ritenuto legittimo, l'insediamento di nuovi esercizi non dedicati alla produzione e vendita di prodotti legati all'arte presepiale (con specifica richiesta di iscrizione all'albo artigiani nella specifica sezione). Sul punto si era espresso in primo grado nel medesimo senso T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 25 ottobre 2023, n. 5817, *ivi*, ove si è ritenuto, per l'aspetto che interessa evidenziare nella presente sede, che il Comune e la Regione avessero temperato adeguatamente, attraverso la disciplina contestata, le esigenze di preservazione di moltissimi quartieri di Napoli (oggetto, da anni, per ragioni essenzialmente turistiche, di proliferazione incontrollata di attività a carattere esclusivamente commerciale e lucrativo, che tendono a far scomparire i locali e le attività storiche e tradizionali) con la tutela delle attività commerciali e quindi del turismo, nonché dei relativi investimenti.

nuove attività non riconducibili a quello specifico profilo identitario, che ben può essere tutelato a prescindere da un preciso vincolo storico culturale impresso a singoli locali”.

Analogamente si è ribadito che la disciplina euro-unitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali⁴⁶. Così, è ben possibile per un Comune porre dei limiti agli insediamenti di vecchi e nuovi esercizi commerciali, al fine di garantire un corretto insediamento delle strutture di vendita nell'ambiente urbano. Stante la natura - *in primis* conformativa - di tali vincoli, gli stessi non possono a priori essere circoscritti a formali divieti (in negativo) di installare determinate tipologie di attività commerciali, potendo ricomprendere anche eventuali prescrizioni volte comunque ad assicurare (in positivo) la salvaguardia di determinate attività o esercizi già esistenti, ritenuti meritevoli di tutela in ragione di precisi (e predeterminati) criteri selettivi, potendo così impedire (o limitare strettamente) il mutamento di destinazione di determinate attività già in essere.

Per gli stessi motivi, i Comuni, esercitando il potere previsto dall'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, possono provvedere a limitare l'esercizio di attività commerciali ed artigianali in forma ambulante o su posteggio nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, per ragioni connesse alla tutela del decoro dei complessi monumentali coinvolti da tale forma di commercio; ciò, ancora una volta, nella prospettiva di assicurare un'adeguata qualità paesaggistica e culturale, e quindi architettonica, non solo ai monumenti individualmente considerati, ma anche all'intero contesto urbano nel quale gli stessi risultano collocati⁴⁷.

⁴⁶ Cons. Stato, sez. V, 20 giugno 2025, n. 5404, in www.giustizia-amministrativa.it, pronunciata con riferimento al regolamento recante “Misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del Centro Storico” adottato dal Comune di Firenze, il quale ha previsto il divieto di trasformare le attività censite tra le “Eccellenze storiche, limitatamente alle caratteristiche oggetto di salvaguardia, indicate specificamente per ciascun esercizio in sede di approvazione o aggiornamento della Lista da parte della Giunta Comunale”; in caso poi di cessione di un'attività inserita nella “Lista”, si è previsto, inoltre, che “gli specifici vincoli di tutela che ne vietano la trasformazione resteranno in essere e dovranno essere rispettati anche dai nuovi titolari/gestori”, mentre per l'ipotesi di cessazione dell'attività “il proprietario dell'immobile dovrà individuare quale affittuario, o a qualsiasi titolo utilizzatore del fondo, una nuova impresa che svolga attività simile a quella cessata e dimostri di rispettare gli eventuali vincoli imposti in fase di inserimento dell'impresa nella Lista”. Al fine di pervenire alla statuizione di legittimità delle predette misure, si è osservato, tra le altre cose, che il centro storico della città di Firenze costituisce un valore inestimabile unico al mondo per i molteplici aspetti artistico, storico e architettonico, cui corrisponde una delicata fragilità, atteso che la massiccia presenza turistica in tutte le ore del giorno e della notte può comportare, per i relevantissimi interessi economici che è in grado di sollecitare ed in assenza di una idonea regolamentazione, un degrado tale da rilevarsi di estremo pericolo proprio per quei valori che fanno del centro storico di Firenze un esempio unico al mondo. Ciò, anche in considerazione dell'ambito territoriale ridotto, che è dovere, prima che volontà dell'amministrazione comunale, tutelare. Così, in presenza del progressivo aumento di attività legate alla presenza turistica e a contingenti opportunità commerciali, spesso in contrasto (sia per le loro caratteristiche intrinseche che per le modalità di svolgimento) con i valori dell'ambiente di enorme pregio in cui si inseriscono, il Comune di Firenze ha legittimamente adottato diverse misure di tutela per contenere il graduale degrado del centro storico.

⁴⁷ Cons. Stato, sez. VII, 13 gennaio 2025, n. 199, in www.giustizia-amministrativa.it, resa in relazione al mercato di Pisa, tradizionalmente svolto in prossimità di Piazza del Duomo. Con riferimento alla decisione del Comune di modificare la collocazione delle bancherelle dettando una nuova regolamentazione del mercato sulla base del piano del commercio, i giudici amministrativi hanno ritenuto evidente che, anche solo a voler considerare le esigenze di protezione indiretta del vincolo riguardante la Piazza dei Miracoli, “la preclusione imposta nel piano

4. Conclusioni: il possibile sacrificio dei principi di matrice economica a favore della piena realizzazione dei valori costituzionali fondamentali.

In conclusione, l'analisi fin qui condotta mostra come, a fronte della necessità emersa con forza in tempi piuttosto recenti di attenuare o comunque gestire le esternalità negative prodotte sul territorio dall'eccessiva pressione turistica, l'ordinamento prevede già diversi strumenti che potrebbero risultare efficaci a tale scopo.

In particolare, oltre all'intervento dello Stato nella prospettiva della tutela dei beni culturali e paesaggistici, appare decisivo che Regioni e Comuni, non solo con riferimento alle città d'arte più celebri e rinomate, acquisiscano maggiore consapevolezza, prima di tutto, della necessità di salvaguardia della vivibilità e della qualità di vita da parte dei residenti delle zone ad alta frequentazione turistica, quali fattori che costituiscono in fondo il baluardo di conservazione dell'identità di un luogo, che è poi l'elemento che ne determina anche l'attrattività turistica, oltre al fattore artistico o monumentale in sé. In secondo luogo, acquisita la consapevolezza circa la necessità di effettuare un bilanciamento tra sviluppo economico e salvaguardia dei valori fondamentali di rilevanza costituzionale, che riguardano la Nazione nel suo complesso, le comunità locali nonché i singoli individui, occorre esercitare senza indugio i poteri che, come si diceva, già sono previsti in maniera piuttosto ampia dall'ordinamento e che si pongono al crocevia tra tutela dei beni culturali, pianificazione urbanistica e regolamentazione delle attività economiche e, in particolare, del commercio.

In tale prospettiva, i valori fondamentali di rango costituzionale che vengono in considerazione legittimano degli interventi da parte della pubblica amministrazione anche particolarmente invasivi delle libertà dei singoli; ciò, come si è visto, sul fronte della disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, anche ai fini dell'esercizio dell'affitto breve a scopi turistici degli immobili, quale attività che può anche essere soggetta ad un regime autorizzatorio, nonché dei vincoli, anche stringenti, o dei divieti che si possono apporre in materia di commercio a difesa delle attività storiche e tradizionali, facenti parte anch'essi del patrimonio culturale di una comunità; tutto ciò purché, beninteso, siffatti limiti siano apposti nella cornice di un approccio ragionevole e proporzionato in raffronto agli speculari interessi, pure meritevoli di tutela, di libera (o liberalizzata) iniziativa economica o di libero esercizio della proprietà privata, i quali, però, possono senz'altro essere sacrificati sussistendone la necessità al fine della promozione e salvaguardia dei valori fondamentali.

Come si è illustrato, la giurisprudenza, sia costituzionale che amministrativa, sono inclini ad avallare tale tipo di interventi da parte della pubblica amministrazione che, evidentemente, vanno effettuati al livello più vicino alla realtà da regolare, in modo da cogliere gli specifici bisogni che il territorio esprime: un ruolo fondamentale, dunque, deve essere svolto dai Comuni, sulla base però di una legislazione, statale e soprattutto regionale, che conferisca chiaramente agli enti locali gli opportuni strumenti (il che a livello regionale ancora non avviene di frequente). In tale prospettiva, occorre abbandonare la logica, invalsa per decenni, orientata esclusivamente verso la liberalizzazione e la promozione dello sviluppo economico "a tutti i costi" e "a corto respiro", per assumere un approccio maggiormente consapevole della complessità del fenomeno esaminato nel presente contributo, con l'obiettivo di armonizzarlo rispetto a valori ed interessi, sia individuali che collettivi, di

allo svolgimento di attività commerciali in quei luoghi, almeno nelle parti più prossime alla piazza, appare più che comprensibile e oltre modo giustificabile".

assoluta rilevanza, nonché prendendo in considerazione, come è moralmente e anche giuridicamente doveroso, risultando da uno specifico dovere emerso testualmente in Costituzione con la riforma del 2022, gli interessi delle future generazioni.

In ultima analisi, la declinazione del turismo nel senso della sostenibilità, sia sociale che ambientale, costituisce ormai un fattore indispensabile che si pone a vantaggio, oltre che della popolazione locale, anche dello sviluppo turistico in sé, in quanto l'identità storico culturale di un luogo costituisce l'elemento principale che determina l'attrattività (anche) turistica di un luogo. In tale prospettiva, Stato (ivi compresi Ministeri e Soprintendenze), enti territoriali e locali, cittadini singoli o associati (si pensi alle associazioni o ai comitati dei commercianti o delle persone residenti) sono chiamati, anche in una logica di sussidiarietà orizzontale, a concorrere ad un governo ed uso del territorio che riesca ad esprimere un equilibrio tra i vari fattori sociali, economici e culturali che lo attraversano.