



## 2022 FASC. SPECIALE N. 1



Università  
di Genova

DIGI DIPARTIMENTO  
DI GIURISPRUDENZA

### Webinar interdisciplinare "La legislazione per i centri storici"

**Prima giornata 27 ottobre 2021, ore 14.00**

*Il centro storico come oggetto di studio scientifico: la pluralità degli interessi coinvolti.*

**Prof. Alessandro Crosetti** - Università di Torino

*Il problema urbanistico-architettonico: tra salvaguardia e sperimentazione.*

**Prof. Roberto Bobbio** - Università di Genova

*Il problema della "sicurezza": responsabilità, tutela e gestione degli immobili nei centri storici.*

**Prof.ssa Chiara Calderini** - Università di Genova

*Un modello per il centro storico. La trattistica di Leon Battista Alberti e l'esempio della Firenze di Cosimo I e di Vasari.*

**Prof.ssa Eliana Carrara** - Università di Genova

*Lo sfruttamento turistico.*

**Prof.ssa Piera Maria Vipiana** - Università di Genova

**Seconda giornata 3 novembre 2021, ore 14.00**

*Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico.*

**Dott. Armando Giuffrida** - Università di Genova

*Centri storici e strumentazione urbanistica esecutiva.*

**Dott. Alessandro Paire** - Politecnico di Torino

*Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità.*

**Dott. Matteo Timo** - Università di Genova

*Monitoraggio della vivibilità e del rischio percepito nel centro storico di Genova.*

**Prof. Domenico Sguerso** - Università di Genova

*La questione della sicurezza urbana.*

**Dott.ssa Isabella Cerisola** - Segretario Comunale

**Terza giornata 10 novembre 2021, 14.00**

*Le strutture amministrative preposte alla tutela.*

**Arch. Carla Arcolao** - Soprintendenza di Genova

*Il centro storico di Genova, paradigma di complessità.*

**Prof.ssa Rita Vecchiattini** - Università di Genova

*I centri storici e lo sharing economy anche in prospettiva nella legislazione regionale.*

**Prof. Fabrizio Fracchia** - Università Bocconi e **Dott.**

**Pasquale Pantalone** - Università Statale di Milano

*Case study. La fragilità del centro storico: Aquila e Albenga.*

**Fondazione CIMA**

MARZO 2022



# *LA LEGISLAZIONE PER I CENTRI STORICI*

*Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre,  
3 e 10 novembre 2021, Genova*

*a cura di Piera Vipiana, Armando Giuffrida e Matteo Timo*

*ISSN 1971-9892*

**Testata registrata presso il Tribunale di Genova  
Direzione e redazione: Via Balbi, 22 16126 Genova  
Info e contatti: [info@giurcost.org](mailto:info@giurcost.org)**

## INDICE

	<i>pag.</i> <i>p. IV</i>
<u><i>Presentazione (M.T.)</i></u>	
<u>ROBERTO BOBBIO, Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento</u>	1
<u>ELIANA CARRARA, Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari</u>	12
<u>PIERA MARIA VIPIANA, Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici</u>	23
<u>ARMANDO GIUFFRIDA, Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici</u>	35
<u>ALESSANDRO PAIRE, Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio "complesso"</u>	65
<u>MATTEO TIMO, Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità</u>	84
<u>RITA VECCHIATTINI, Il centro storico di Genova, paradigma di complessità</u>	103
<u>FABRIZIO FRACCHIA – PASQUALE PANTALONE, Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della <i>sharing economy</i></u>	115
<u>FRANCESCA MUNEROL – MARCO ALTAMURA, La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile</u>	127
<u>SILVIA BATTISTELLA, La specifica tutela prevista in relazione all'attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione (d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv. con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)</u>	144
<u>GIOVANNI BOTTO, Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele</u>	152
<u><i>Abstract</i></u>	162
<u><i>I collaboratori di questo fascicolo</i></u>	164

Giovanni Botto

## Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele

SOMMARIO: 1. Introduzione: centri storici e rifiuti. – 2. Centri storici: una molteplicità disorganica di tutele. – 3. La tutela urbanistica. – 4. La tutela paesaggistica ed ambientale. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione: centri storici e rifiuti.*

La notevole complessità del tema inerente la gestione dei rifiuti trova spiegazione, a parere di chi scrive, nella sua intrinseca duplicità: a fronte dello schietto tecnicismo della materia, non è possibile negarne la natura socio-economica, nonché, se vogliamo, identitaria.

Don DeLillo, nel noto romanzo “*Underworld*”<sup>1</sup>, utilizzò l’immagine del sottomondo, dei rifiuti, per descrivere la condizione esistenziale dell’uomo post-moderno: quella di soggetto consumatore costantemente braccato dalla necessità di liberarsi (*rectius* disfarsi) degli scarti derivanti dalla sua attività di fruizione. Tramite la sapiente giustapposizione del mondo della superficie e del mondo del sottosuolo, l’autore americano restituisce, tutt’oggi efficacemente, l’inerenza della questione dei rifiuti a quella del modello socioeconomico dominante e dell’identità che quest’ultimo ci impone.

In un sistema improntato alla massimizzazione della produzione e del consumo, il rifiuto, conseguenza inevitabile, prende le sembianze della parte oscura delle nostre vite, tanto più terrificante quanto più diviene difficile nasconderla, trovarle un luogo, lontano dalle nostre esistenze, in cui relegarla. Non pare fuori luogo notare che questa concezione, tutt’altro che romanzesca, ha avuto modo di influenzare anche il dato più strettamente giuridico<sup>2</sup>; basti pensare che lo stesso articolo 183, c. 1, lett. a), del c.d. “Codice dell’Ambiente”<sup>3</sup>, in sede definitoria, qualifica il rifiuto quale «sostanza od oggetto di cui il detentore si *disfi* o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di *disfarsi*»<sup>4</sup>. È rifiuto, dunque, tutto ciò di cui vogliamo

<sup>1</sup> D. DELILLO, *Underworld*, trad. it., Torino, 1999, di cui cito un periodo esemplificativo della pregnanza del tema identitario: «I rifiuti sono una cosa religiosa. Noi seppelliamo rifiuti contaminati con un senso di reverenza e timore. È necessario rispettare quello che buttiamo via».

<sup>2</sup> Sul tema dei rifiuti da un punto di vista più strettamente giuridico si vedano B. LEOCI, *La gestione dei rifiuti*, Napoli, 1994; F. PASCUCI, *Rifiuti. Trasporto, stoccaggio, smaltimento, riutilizzo*, Roma, 1997; F. GIAMPIETRO, M. G. BOCCIA, *I rifiuti*, Milano, 1997; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti, dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2011, 303 ss.; R. AGNOLETTI, *I settori delle discipline ambientali*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente*, Tomo I, Milano, 2014, 443 ss.

<sup>3</sup> D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e sue successive modifiche ed integrazioni; in particolare d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che ne ha modificato l’originaria formulazione: «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell’Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi».

<sup>4</sup> Tale definizione “ampia” di rifiuto, che risulta evidentemente mutuata dalla normativa europea in materia (Direttiva 2008/98/CE) è stata, peraltro, oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza. Si veda ad esempio Cassaz., Sez. III penale, 16 novembre 2016, n. 48316, ove si afferma che «la corretta individuazione del significato del termine *disfarsi* ha lungamente impegnato dottrina e giurisprudenza, nazionale e comunitaria, la quale ultima ha più volte chiarito alcuni concetti fondamentali, quali, ad esempio, la necessità di procedere ad una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto [...] poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale». Questa definizione, inoltre, mira a fondare la nozione di rifiuto su presupposti e comportamenti oggettivi che prescindano dalle intenzioni soggettive del depositante. Nella medesima direzione, si veda anche T.A.R. Piemonte, Sez. II, 4 dicembre 2017, n. 1303.

(sebbene, ovviamente, a rilevare dal punto di vista giuridico sia solo il comportamento oggettivo del depositante) o dobbiamo liberarci, conseguenza del nostro consumo.

La consapevolezza dell'inscindibile rapporto sussistente tra modello economico e gestione della problematica dei rifiuti risulta, peraltro, molto evidente se si guarda all'evoluzione del dibattito scientifico avutosi nel corso degli ultimi decenni in relazione ai temi dello sviluppo e della sostenibilità. Che un'ingente parte dell'inquinamento globale sia dovuto ad un'iperbolica produzione di materiale di scarto è pacifico; tuttavia, rimane il problema di comprendere come agire concretamente di fronte ad uno sviluppo che pare far rima con produzione e che non sembra voler rallentare in alcun modo. Per un certo periodo di tempo la risposta è parsa a portata di mano: incentivare uno "sviluppo sostenibile"<sup>5</sup>, contemperare le esigenze della produzione con quelle di tutela ambientale. Come acutamente notato<sup>6</sup>, tuttavia, i principi retrostanti la nozione di "sviluppo sostenibile", riconducibile nell'alveo della c.d. "green economy", non hanno mai posto in discussione il modello economico lineare e, dunque, non hanno mai aspirato a provocare un vero e proprio mutamento dei meccanismi della filiera produttore-consumatore<sup>7</sup>.

In un certo senso, fu proprio questa mancanza, che potremmo più specificamente individuare nel non aver proposto un cambio di paradigma che attingesse alla nozione di limite piuttosto che a quella di sviluppo, a segnare il fallimento di detto progetto.

Non è un caso che le odierne politiche ambientali riconducibili al filone della c.d. "blue economy"<sup>8</sup>, coscienti degli errori del passato, si basino proprio sulla nozione di limite declinata nelle forme della c.d. "circolarità". La ben nota "economia circolare" rappresenta, infatti, il nobile tentativo di rendere possibile, nonché appetibile, il passaggio ad un modello produttivo fondato sulla riduzione (se non eliminazione) del materiale di scarto, piegando e ricongiungendo agli estremi, la linea della produzione.

Peraltro, come è stato detto<sup>9</sup>, ogni riflessione sulla circolarità ha, come punto d'avvio, il tema dei rifiuti<sup>10</sup> che, di talché, ben lungi dall'essere materia d'interesse meramente tecnico relegabile ai margini della discussione, come talvolta è stato fatto, richiede, invece, un

---

<sup>5</sup> Sul tema, *ex multis*, F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (curr.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012; Vol. 1, 559-608; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 1, 493-529; in materia, peraltro, si ricordi L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU.

<sup>6</sup> R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018, dove si spiega che «La green Economy non è infatti - o se si preferisce non è consapevolmente tale - un modello relazionale che si prefigge di agire deliberatamente sui modi e sulle forme concrete della produzione e del consumo».

<sup>7</sup> Sul punto, peraltro si riporta l'acuta analisi di Y. N. HARARI, *Homo Deus, breve storia del futuro*, Milano, 2017, ove l'autore israeliano nota che gli effetti della recessione economica del primo decennio degli anni duemila sull'emissione di sostanze inquinanti nell'atmosfera furono estremamente più significativi di quelli riconducibili a qualsiasi intervento seguito al Protocollo di Kyoto del 1997. In sostanza, soltanto la forzata (poiché dovuta alla crisi) riduzione della produzione globale è parsa avere effetti consistenti sull'inquinamento. Ciò dimostra l'intrinseca inconciliabilità di un modello economico lineare con le esigenze di tutela ambientale.

<sup>8</sup> In materia F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in F. De Leonardis (cur.), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 11 ss.; D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021; G. PAULI, *The Blue Economy: 10 years, 100 Innovations. 100 Million Jobs*, New Mexico (USA), 2010.

<sup>9</sup> R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit.

<sup>10</sup> Sempre sul tema in questione, con specifico riferimento ai rifiuti, si richiama F. De LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. verso uno stato circolare?* in *Dir. Amm.*, 2017, 1, ove si legge che «si identifica l'economia circolare come la piena e definitiva consapevolezza che l'ultimo stadio della gerarchia dei rifiuti non può e non deve essere lo smaltimento ossia la dispersione dei rifiuti nell'ambiente (pur trattandosi dell'ambiente controllato costituito dalle discariche) ma il loro riciclaggio o recupero».

approccio complesso che tenga in conto l'attinenza del problema a fattori sociali, economici ed identitari.

Quanto premesso, ci conduce direttamente al tema in oggetto, dal momento che proprio i centri storici, nella nebulosità della loro definizione, sono il crocevia di molteplici interessi, per l'appunto, sociali, economici ed identitari e che la necessità di tutelarli ha imposto ed impone l'individuazione di un limite all'espansione antropica sul territorio urbano. In un certo senso, è come se senso del limite e conservazione identitaria andassero di pari passo.

Pare interessante, in tal senso, che l'importante opera del D'Alessio<sup>11</sup> sugli aspetti giuridici dei centri storici rechi in epigrafe una citazione tratta dal racconto "Gli Immortali"<sup>12</sup> di Borges, opera che, con la consueta intelligenza dell'autore, riflette appunto sull'essenzialità del limite ai fini dell'armonia dell'esistenza. L'idea stessa della tutela del patrimonio storico urbano mi pare esser figlia di questa cultura del limite e dell'armonia; motivo per cui la questione relativa ai rifiuti, intesa nel più ampio senso di cui sopra, risulta di particolare interesse con riferimento ad un contesto tanto delicato e complesso.

Riunendo le fila del discorso, dunque, a legare i due oggetti della presente trattazione è la reciprocità del loro rapporto. Il centro storico, inteso nella sua accezione odierna, è punto di incontro, e di scontro, di molteplici interessi<sup>13</sup>: da quello alla conservazione degli elementi che lo compongono a quello rivolto al suo sfruttamento turistico che, garantendo la continuità delle attività tradizionali ivi svolte, permette di rivitalizzare le città antiche, evitandone la museificazione<sup>14</sup>.

In buona sostanza, anche il centro storico, unitariamente inteso, è soggetto ad un'attività di fruizione che, se razionalmente incanalata, rappresenta per il medesimo una risorsa ancor prima che una minaccia. È ciò a cui ci si riferisce con la sintetica espressione "turismo sostenibile"<sup>15</sup>.

In conseguenza di quanto detto, pare evidente la delicatezza rivestita in questo contesto dalla gestione dei rifiuti che, prodotto inevitabile di ogni attività di consumo, costituiscono un pericolo per la bellezza e l'armonia dei nostri centri storici. La particolare tensione tra conservazione e consumo cui questi sono sottoposti richiederebbe certamente un approccio unitario al tema, ma l'assenza di una nozione univoca di centro storico, i risalenti e mai risolti problemi di delimitazione e la mancanza di una legislazione nazionale specifica sul punto

---

<sup>11</sup> G. D'ALESSIO, *I centri storici. Aspetti giuridici*, Milano, 1983.

<sup>12</sup> Racconto reperibile nella raccolta di J. L. BORGES, *Aleph*, Milano, 2013. Gli "Immortali" rappresentano, nella fulgida operazione immaginifica dell'autore argentino, gli uomini che scoprirono la fonte dell'immortalità e, con essa, l'insensatezza di una vita privata del suo naturale orizzonte temporale. Quegli stessi uomini esserono, laddove sgorgava la fonte, una gigantesca città dalla struttura assurda, monito eterno per i visitatori futuri. La colta citazione di D'Alessio riprende proprio le righe dedicate alla terrificante follia di quel "*monumentum aere perennius*", ponendo l'accento sui rischi, anche identitari, legati alla sfrenata espansione di interventi umani votati unicamente allo sviluppo futuro e dimentichi dell'importanza di conservare il precipitato materiale del proprio percorso storico. Non è un caso che le primissime forme di tutela dei centri storici fossero legate ad una dimensione strettamente urbanistica e dirette a fermare il processo di vero e proprio *sventramento* dei nuclei storici.

<sup>13</sup> Sul punto L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 1, in cui si richiamano le riflessioni di F. BENVENUTI, *Introduzione*, in G. Caia, G. Ghetti (curr.), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997.

<sup>14</sup> A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 5-6.

<sup>15</sup> Sul tema P. ROMEL, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, Padova, 2009; P. M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, 2017; M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, Torino, 2008; G. IACOVONE, *Commercio, turismo e centri storici. Per la sostenibilità di un legame indissolubile*, in *Urban@it*, 2018, 2; F. POLLICE, *Valorizzazione dei centri storici e turismo sostenibile nel bacino del mediterraneo*, in *Bollettino Della Società Geografica Italiana*, 2018, 1, 41-56.

rendono molto difficile l'individuazione delle singole modalità di tutela<sup>16</sup>, costringendo l'interprete a complesse operazioni di insiemistica i cui risultati possono cambiare a seconda della nozione sostanziale adottata in partenza e del relativo interesse sotteso. Anticipando un elemento, è chiaro che, con riferimento al tema dei rifiuti, a seconda della prospettiva adottata, la tutela del centro storico potrà dipanarsi secondo schemi più tipicamente urbanistici, ambientali o paesaggistici. In quest'ultimo caso, ad esempio, la questione del rifiuto pone anche il problema del metodo di raccolta e del suo impatto sul c.d. «paesaggio urbano»<sup>17</sup>.

## 2. Centri storici: una molteplicità disorganica di tutele.

L'idea di una tutela dei centri storici che vada al di là della tutela dei singoli elementi o, in alcuni casi, beni culturali che lo compongono (la c.d. “tutela puntiforme”) è piuttosto recente e rappresenta il frutto di un'aumentata sensibilità<sup>18</sup> che la società civile ha dimostrato di possedere nei confronti di quei complessi urbani ed architettonici ritenuti «prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso»<sup>19</sup>.

Detto mutamento di prospettiva avvenne dapprima grazie alla Carta di Gubbio<sup>20</sup> poi succeduta dagli interventi della Commissione Franceschini<sup>21</sup> e dalle leggi successive<sup>22</sup>. Nonostante i limiti di questi interventi, principalmente rinvenibili nella non unitaria definizione giuridica di centro storico e dei suoi criteri di delimitazione, essi ebbero il pregio di porre l'attenzione sulla tutela del complesso storico nella sua interezza. Purtroppo, tuttavia, ciò non bastò a poter ricondurre i centri storici nell'ambito della nozione di bene culturale *stricto sensu*, di talché questa espressione è spesso utilizzata impropriamente in detto contesto e non è possibile attribuirle niente di più che un valore «enfatico»<sup>23</sup>.

Ciò premesso, il problema che viene a porsi è che in assenza di una disciplina specifica e non potendosi applicare la normativa prevista per i beni culturali in senso stretto, la portata della tutela dei centri storici dipende molto dalla nozione che di essi si adduca. Qualora si prediliga, come è avvenuto per molto tempo, la dimensione urbanistica del centro storico, gli strumenti della sua tutela saranno quelli tipici di questa disciplina. Laddove, invece, si considerasse anche la dimensione paesaggistica dei centri storici, ulteriori sarebbero gli strumenti a disposizione, nonché gli elementi da tenere in considerazione. Con specifico riferimento alla questione dei rifiuti, inoltre, non si può dimenticare che la tematica ha una matrice prevalentemente ambientale, di talché il quadro complessivo, già di per sé stratificato, viene a complicarsi ulteriormente a causa della relazione non sempre lineare che sussiste tra la tutela dell'ambiente e quella paesaggistica.

<sup>16</sup> In relazione all'evoluzione delle tutele per i centri storici si veda S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2015, 2.

<sup>17</sup> Art. 8, Raccomandazione Unesco 36/C/23 del 18 agosto 2011.

<sup>18</sup> Dell'importanza di questa sensibilità, come ricorda L. CASINI, «*Todo es peregrino y raro...*»: Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 3, era già conscio Massimo Severo Giannini quando auspicava la “dilatazione di un ceto interessato ai beni culturali”, unico baluardo a difesa delle forze espansive e distruttive della modernità.

<sup>19</sup> Con le parole del Cons. Giust. Amm. sic., 22 marzo 2006, n. 107, come riportate da S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

<sup>20</sup> La dichiarazione finale approvata all'unanimità a conclusione del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici (Gubbio, 17-18-19 settembre 1960).

<sup>21</sup> Istituita a seguito della l. n. 310 del 26 aprile 1964, su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione, operò fino al 1967.

<sup>22</sup> Ci si riferisce, ad esempio, alla l. 6 agosto 1967, n. 765, c.d. “legge ponte” che collocò i centri storici nell'ambito della pianificazione urbanistica generale.

<sup>23</sup> S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

Emerge, dunque, che al variare dell'oggetto dell'analisi (centro storico come bene a carattere urbanistico e rifiuti; centro storico come bene paesaggistico e rifiuti; centro storico come bene ambientale e rifiuti) variano anche gli interessi in campo e le modalità stesse della tutela<sup>24</sup>.

Ancora una volta, dunque, ed anche con riferimento ad un tema apparentemente specialistico come quello della gestione dei rifiuti, i centri storici confermano di essere al centro di un complesso groviglio di interessi e fulcro di una difficile operazione di bilanciamento.

### 3. *La tutela urbanistica.*

La disciplina urbanistica si trova, sin dall'inizio, al centro della tematica riguardante i nuclei urbani storici. Ciò si spiega, come in parte si è anticipato, ricordando che durante il periodo successivo al secondo conflitto mondiale, si è assistito ad una fase di totale libertà dell'espansione delle città e dei centri urbani che recò con sé un'evidente deriva edilizia completamente avulsa da qualsivoglia riflessione inerente all'aspetto complessivo della città od il mantenimento del suo prezioso precipitato storico. Fu questa stagione di abusi edilizi a dare il la alla fase del recupero. Ai piani regolatori fu affidata la responsabilità di ritrovare e mantenere «l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti gerarchie di volumi e di altezza tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli antichi»<sup>25</sup>.

Con specifico riferimento al tema di nostro interesse, i rifiuti, la materia urbanistica risulta essere sostanzialmente di derivazione ambientale; si è parlato, infatti, di «valenza urbanistica delle norme a difesa dell'ambiente»<sup>26</sup>, da intendersi quale influenza diretta di quest'ultime sull'attività «di modificazione e sviluppo degli insediamenti»<sup>27</sup>. In tal senso, dunque, la disciplina urbanistica non risulta particolarmente autonoma rispetto a quella ambientale, ma rimane d'interesse sotto il profilo della pianificazione (schema operativo urbanistico tipico).

Ai sensi, infatti, dell'art. 196, c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006, spetta alle Regioni «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti». Detti atti pianificatori trovano poi ulteriore specificazione nei regolamenti per la gestione dei rifiuti approvati dai Comuni. Questi strumenti permettono di tenere in conto, pur in una prospettiva tipicamente legata alla razionale gestione del territorio, interessi relativi alla tutela dei centri storici. I piani regionali, ad esempio, decidono della localizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti; potendo e dovendo evitare che questi si collochino nelle vicinanze dei nuclei urbani storici. Pare scontato, ma non sono mancati, in Italia, casi di cattiva amministrazione dei rifiuti a discapito dell'igiene, della salubrità, della bellezza e della fruibilità di luoghi storici fondamentali; si pensi alla Venezia di fine anni '90.

Anche la regolamentazione comunale di gestione dei rifiuti può svolgere un ruolo fondamentale per la tutela dei centri storici. Molte delle regole ivi previste, infatti riguardano

---

<sup>24</sup> Sul punto si è espresso efficacemente P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018, ove afferma che «il profilo della conservazione dei caratteri identitari conduce alla tutela del paesaggio; la salvaguardia di un contesto idoneo ad assicurare la salute e la qualità della vita alla tutela dell'ambiente [...] la gestione del corretto uso delle trasformazioni urbanistico edilizie al governo del territorio in senso proprio».

<sup>25</sup> S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

<sup>26</sup> G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009, 483; sul punto anche A. SOLA, *La tutela ambientale nelle città. Nuovi problemi, vecchi strumenti*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2019, 21; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

<sup>27</sup> G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit.

le modalità concrete della raccolta e tengono conto delle peculiarità morfologiche ed edilizie delle singole zone urbane. Alcune delle regole stabilite dal Comune di Genova, ad esempio, evidenziano un'attenzione particolare per il centro storico. Si veda, esemplificativamente, l'art. 12, c. 3, del regolamento per la gestione dei rifiuti approvato da detto Comune che impone al gestore del servizio di svolgere l'intera attività di raccolta anche durante le festività infrasettimanali. Molti centri storici, effettivamente, nei giorni o nei periodi di maggiore afflusso turistico, necessitano di un'organizzazione adeguata a far fronte al *surplus* di rifiuti che ne consegue: ciò può implicare una continuità del servizio, come nell'esempio che si è fatto precedere o, ancora, l'installazione, in coincidenza di suddetti periodi, di un numero superiore di contenitori atti alla raccolta anche nelle zone in cui è prevista la modalità "porta a porta" o la presenza di bidoni portarifiuti utilizzabili esclusivamente dai residenti, muniti di apposita chiave.

Lo strumento pianificatorio, potenzialmente molto utile al fine di tutelare il patrimonio storico urbano dall'accumulo dei rifiuti, presenta tuttavia almeno due limiti fondamentali.

*In primis*, in mancanza di una disciplina statale unitaria posta a tutela dei centri storici, la previsione di regole specifiche che li salvaguardino, per esempio, da una gestione generalizzata ed irrazionale del ciclo dei rifiuti, è lasciata alla bontà delle singole regolamentazioni ed alla lucidità delle diverse amministrazioni regionali e comunali.

*In secundis*, il rapporto tra rifiuti e centri storici presenta profili di delicatezza che necessitano di una tutela di "respiro" diverso rispetto a quello della sola gestione del territorio. Ci si riferisce alla risalente e mai superata distinzione sussistente tra urbanistica e paesaggio che nel caso dei centri storici risulta particolarmente pregnante ed attuale. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'urbanistica è intesa come «ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti», mentre la materia del paesaggio è concepita come «punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientati all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di più ampio respiro»<sup>28</sup>. Governo del territorio e tutela del paesaggio non sono, dunque, equivalenti, ma la seconda si colloca su un piano meno "materiale" che, con riferimento al tema in oggetto merita certamente di essere sondato.

#### 4. La tutela paesaggistica ed ambientale.

Con riferimento alle forme di tutela dei centri storici nella loro dimensione evolutiva è stata usata l'espressione "beni ambientali urbanistici"<sup>29</sup> che pare volerne contenere e riassumere le diverse e non sovrapponibili nature. L'accezione urbanistica, pur sempre presente, viene

---

<sup>28</sup> [C. cost., 21 dicembre 1985, n. 359](#), come riportata in G. CARTEI, *Il paesaggio*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di Diritto amministrativo*, Tomo II parte speciale, Milano, 2003, 2120 ss. [Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti, Torino, 2010, ove, pur sdrammatizzando la dicotomia in questione, si afferma che](#), anche nella più recente giurisprudenza costituzionale «Mentre l'urbanistica ha ad oggetto l'armonizzazione di tutti i possibili usi del territorio, la tutela del paesaggio attiene al perseguimento della salvaguardia ambientale di parti del territorio nazionale in virtù del suo valore estetico-culturale ed assume posizione di prevalenza nei confronti della prima»; in tema si veda anche C. BEVILACQUA, F. SALVIA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012.

<sup>29</sup> Riportata da S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, cit.; Cfr. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, in [Aedon](#), 2015, 2, ove si accenna alla nozione di "beni culturali urbanistici" da tempo oggetto di studi di Filippo Salvia. Si veda, sul punto C. BEVILACQUA, F. SALVIA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, cit, 105 ss.; F. SALVIA, *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggior tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Dir. Soc.*, 2006, 327.

affiancata da quella ambientale che, in tale contesto, è da intendersi in senso ampio, comprensiva anche della connotazione paesaggistica.

Suddetta definizione che, come giustamente affermato<sup>30</sup>, propone una «dequotazione della distinzione tra valore culturale e valore paesaggistico», propugna inoltre, quantomeno a parere di chi scrive, una dequotazione della distinzione tra bene a carattere urbanistico e bene a carattere paesaggistico<sup>31</sup>. Tale dicotomia, pur affatto pregnante relativamente al profilo della differenza di tutela, non pare essere insuperabile in relazione al particolare oggetto del centro storico. Se la disciplina urbanistica, come si è già detto, tutela materialmente l'armonia dei volumi e delle simmetrie urbane, proteggendo le città da una modalità di sviluppo irrazionale e la disciplina del paesaggio, a sua volta, si occupa di tutelare quel *surplus* identitario e culturale che si ricava dalla somma dei singoli elementi architettonici, non si vede per quale motivo le due dimensioni debbano essere ritenute contrastanti. Al contrario, esse paiono intarsiarsi secondo un disegno comune dal momento che la tutela dell'impatto globale del «paesaggio urbano»<sup>32</sup> presuppone quella tutela più materiale e particolare che permette ai singoli elementi che lo compongono di riassumersi e svilupparsi nell'attività percettiva dell'osservatore.

Affermata, dunque, l'importanza della dimensione (anche) paesaggistica dei centri storici, è possibile riprendere il più specifico tema dei rifiuti.

Il rapporto tra paesaggio e rifiuti è, da sempre, molto travagliato<sup>33</sup> e non può non esserlo, in relazione al contesto dei centri storici, luoghi di passaggio della clientela turistica e, dunque, di produzione di elementi di scarto. Dal punto di vista paesaggistico è importante notare fin da subito che la tutela del centro storico deve necessariamente tenere conto di una duplice esigenza: su di un primo fronte, tutelare il paesaggio urbano storico dai rifiuti significa evitarne l'eccessivo accumulo e predisporre sistemi di raccolta adeguati alle esigenze della singola realtà. Si tratta di una questione che riguarda il rapporto tra impatto estetico-culturale e condizioni igienico-sanitarie del luogo d'interesse. Su di un ulteriore fronte, però, non bisogna dimenticare che le stesse modalità di raccolta e gestione dei rifiuti possono rappresentare una minaccia per il delicato equilibrio d'interessi dei centri storici. Queste, infatti, pur garantendo efficienza, possono talvolta impattare l'estetica dei nuclei storici, inserendo elementi disorganici ed incoerenti con l'aspetto culturalmente rilevante degli stessi.

Quanto si va dicendo inerisce al tradizionale rapporto sussistente tra disciplina ambientale e paesaggistica. Le due, infatti, sebbene legate da rilevanti profili di concorrenza, non sono sovrapponibili (*rectius* la tutela del paesaggio non è automaticamente inscrivibile in quella ambientale). Spesso, addirittura, le due forme di tutela perseguono interessi non conciliabili, venendosi a configurare ipotesi in cui risulta necessario un loro reciproco contemperamento<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico*, cit.

<sup>31</sup> La stessa Corte costituzionale, peraltro, si è recentemente espressa a favore di una prospettiva che riporti ad unità concettuale la nozione di centro storico, affermando che «Il centro storico è tutelato, dunque, come “unità complessa”, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali»; il riferimento è a [C. cost., sent. 26 giugno 2020, n. 130](#); si veda il commento alla citata sentenza di A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2021, 3.

<sup>32</sup> Vedi nota n. 14.

<sup>33</sup> Si veda sul punto G. BONAFEDE, F. SCHILLECI, P. MAROTTA, *Paesaggio e rifiuti: un rapporto in crisi*, relazione del convegno tenutosi nell'ambito della XII Conferenza nazionale società degli urbanisti, Bari, 19-20 febbraio 2009, ove, a conferma di quanto detto, si sottolinea l'importanza, ai fini della tutela del paesaggio dai rifiuti, della pianificazione urbanistica e come, invece, «la questione dei rifiuti non venga affrontata secondo una logica di integrazione ma esclusivamente in termini funzionalistici e settoriali».

<sup>34</sup> Sulla questione G. ROSSI, *La “materializzazione” dell'interesse all'ambiente*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell'ambiente*, cit., 28-29, ove si nota che «una distinzione fra interesse ambientale e paesaggistico emerge emblematicamente assumendo come esempio il caso dell'energia eolica. La realizzazione degli impianti così

Come è stato efficacemente detto, «Il paesaggio nasce e vive – pressoché esclusivamente – nell’ambito delle scienze umane e mantiene [...] un nucleo essenziale estetico», mentre «L’ambiente [...] nasce e vive pressoché esclusivamente nell’ambito delle scienze esatte e della tecnica»<sup>35</sup>. Il mantenimento di questa distinzione risulta importante al fine di evitare che le logiche tipiche della tutela ambientale, all’interno della quale, si ricorda, rientra pienamente la disciplina dei rifiuti, non vadano a defraudare la tutela paesaggistica dell’attenzione che merita. Il composito oggetto della presente trattazione si pone proprio al centro del problema che si è enunciato.

Nello specifico, esattamente come la tutela urbanistica, anche la tutela paesaggistica del centro storico persiste in una dimensione di mera eventualità dal momento che essa dipende dalla dichiarazione di «notevole interesse pubblico» di cui agli articoli 138 e seguenti del c.d. “Codice dei beni culturali”<sup>36</sup>, la quale rappresenta il frutto di un’attività amministrativa discrezionale. Detta dichiarazione permette di adottare disposizioni specifiche in merito ad ogni tipo di installazione urbana, tra cui anche quelle atte alla raccolta e gestione dei rifiuti, e di prevedere soluzioni integrate nel contesto e coordinate tra loro, preservando così l’estetica complessiva del nucleo storico. In assenza, tuttavia, del vincolo in questione la dimensione paesaggistica rimane un elemento d’interesse che *può*, ma non deve necessariamente essere preso in considerazione dalle amministrazioni competenti.

Tale operatività eventuale preoccupa soprattutto con riferimento alle future evoluzioni tecnologiche cui le città, e con esse i centri storici, andranno incontro per via delle più recenti politiche legate al paradigma dell’economia circolare. È un processo di “*smartificazione*” quello cui ci si riferisce che mira a costruire infrastrutture che garantiscano una gestione integrata e, appunto, “*smart*” dell’intero territorio. Tra gli argomenti di maggiore interesse, ovviamente, la gestione dei flussi di rifiuti. I concetti di economia circolare e *smart city* sono intrinsecamente collegati, valendo il secondo quale paradigma attuativo delle politiche della *blue economy*.

Non sono mancate, recentemente, suggestioni relative all’implementazione di questo modello nell’ambito dei nostri centri storici. Si parla, a tal proposito, di *historical smart city*<sup>37</sup> e di *smart-environment* (riduzione del fabbisogno energetico, mini-produzione energetica, raccolta e riciclaggio rifiuti, reti tecnologiche unificate, fibre ottiche, wi-fi). Come si può notare, si tratta di progetti virtuosi che, tuttavia, presuppongono interventi potenzialmente lesivi del paesaggio urbano storico. In presenza della dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui si diceva, non vi è dubbio che sarebbe garantita una transizione *smart* che tenga conto anche del paesaggio, ma in assenza della stessa viene da chiedersi se vi siano, quantomeno nell’ambito della disciplina ambientale dei rifiuti, strumenti ulteriori che permettano di tenere in conto questi aspetti fondamentali, di modo che la transizione ecologica non avvenga a scapito dei valori culturali insiti nel territorio.

La risposta pare poter essere positiva. L’articolo 202 del Codice dell’ambiente, ad esempio, prevede che sia demandato alle singole Autorità d’ambito il compito di aggiudicare il servizio

---

alimentati, pur rispondendo a finalità di contenimento delle emissioni nocive e allo sviluppo di tecnologie compatibili con l’ambiente, implica un’alterazione della forma del territorio e rischia di porsi in conflitto con i profili di tutela paesaggistica». Sulla questione si richiamano anche F. De LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.* 2005, 889; G. TULUMELLO, *L’energia eolica: problemi e prospettive – L’esperienza italiana*, in *GiustAmm*; n. 10 del 2007; Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2005, n. 680.

<sup>35</sup> P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

<sup>36</sup> Come novellato dal d.lgs. n. 63 del 2008.

<sup>37</sup> M. CERASOLI, *Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra “modulazione della tutela” e nuove tecnologie)*, in *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, 2018, 10-30, ove si legge che «La via “smart” è forse la più grande opportunità disponibile oggi per rivitalizzare il vastissimo patrimonio di centri storici».

di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara pubblica. La disposizione deve essere letta, soprattutto oggi, alla luce dei recenti sviluppi della materia del c.d. “*green public procurement*”<sup>38</sup>, ossia relativa a quelle procedure d’appalto, da parte delle Amministrazioni pubbliche, che incoraggiano e favoriscono l’integrazione di considerazioni ambientali<sup>39</sup> nella fase di aggiudicazione di un determinato servizio di pubblico interesse. La p.a. nell’esercizio della propria discrezionalità amministrativa, volta all’individuazione del contraente migliore, è tenuta a svolgere una grande varietà di considerazioni che possono condurla a preferire soggetti in grado di garantire un servizio conforme alle politiche di tutela dell’ambiente, ma anche del paesaggio. Non è da sottovalutare, con specifico riferimento alla questione dei centri storici, data la peculiarità delle esigenze coinvolte, la potenzialità di uno strumento che pone l’Amministrazione nella condizione di contemperare i molteplici interessi in gioco nell’ambito di una procedura concorrenziale. Paiono evidenti, infatti, le possibili ricadute anche in termini di sviluppo dal momento che, di fronte ad Amministrazioni sensibili al tema, gli stessi soggetti privati sarebbero indotti a favorire e proporre soluzioni innovative per la gestione dei rifiuti urbani che siano adatte a gestire le caratteristiche di questo particolare contesto ed a salvaguardarne la bellezza e l’armonia paesaggistica. Non è un caso che, in alcune realtà, si stiano sviluppando modalità operative di gestione dei rifiuti che tengono conto proprio delle suesposte necessità. Si pensi ai Comuni che stanno sperimentando forme di raccolta porta a porta per i residenti nei centri storici o, ancora, a quelle Amministrazioni che hanno introdotto le c.d. “isole ecologiche interrate” al fine di perseguire una migliore organizzazione degli spazi urbani attraverso la riduzione del numero dei contenitori e del passaggio dei mezzi di raccolta, con conseguenti vantaggi sul fronte dell’inquinamento atmosferico, ma anche della tutela del paesaggio.

In tal senso, fra le molte esperienze è possibile ricordare quella del Comune di Rimini, il quale ha ritenuto che questo fosse un metodo utile a migliorare «la percezione della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano. Con la progressiva eliminazione dei cassonetti stradali e l’inserimento delle nuove postazioni interrate, il centro storico della città sarà così liberato dalle attrezzature più ingombranti, riducendo l’impatto visivo anche nelle vicinanze di elementi di pregio storico-monumentale»<sup>40</sup>.

Le Amministrazioni locali dovrebbero continuare a favorire questo tipo di innovazioni, sia che ciò avvenga tramite una scelta dei Gestori del servizio di raccolta coerente con gli interessi che si sono descritti sia, laddove il servizio si gestito *in house*, agendo in tal senso tramite il proprio potere di controllo.

È chiaro che, come si è detto sia per la tutela urbanistica sia per la tutela paesaggistica, pure in questo caso si tratta di una modalità di tutela che dipende inevitabilmente dalla maggiore o minore sensibilità della singola Amministrazione per i vari interessi in campo.

In definitiva, tuttavia, ciò che preme sottolineare è l’essenzialità di un approccio che sia concretamente e non solo formalmente integrato.

---

<sup>38</sup> Sul tema si vedano, *ex multis*, G. F. FIDONE, *Gli appalti verdi all’alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 5; C. VIVIANI, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. e app.*, 2016, 8-9; O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, in G. Rossi (cur.), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, 508 ss., ove si parla di «strumenti di mercato a tutela dell’ambiente»; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento di sviluppo ambientale*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2020, 2; P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di appalti verdi nelle smart cities*, in G.F. Ferrari (cur.), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Sesto San Giovanni, 2021, 403 ss.

<sup>39</sup> Ci si riferisce, più propriamente, alle c.d. “clausole ambientali” che, si ricorda, devono essere conformi ai principi dell’Unione europea, non devono limitare ingiustamente la concorrenza, devono essere conosciute per tempo dai partecipanti alla gara e non devono comportare una libertà incondizionata di scelta in capo all’Amministrazione aggiudicatrice. Sulla questione si veda O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, cit.

<sup>40</sup> Estratto dal [sito](#) del Comune di Rimini.

### 5. Considerazioni conclusive.

Conclusivamente, sulla base di quanto si è detto pare opportuno porre in evidenza alcune direttrici della tematica in oggetto che ha dimostrato, come spesso è accaduto, di comportarsi come un prisma in grado di scomporre il discorso giuridico nelle sue diverse e spesso invisibili componenti. «Per i giuristi il territorio è sede di una molteplicità di interessi (di usi alternativi) in conflitto tra loro e la sintesi – che pure deve essere trovata – non è sempre facile da definire»<sup>41</sup> e ciò pare valere ancor più per i centri storici, la cui natura è il risultato di un complesso ibrido tra territorio urbano e paesaggio dal valore identitario.

Dalla giustapposizione di questo tema all'altro, tecnico e sociale al contempo, dei rifiuti, emerge con evidenza tutta l'inadeguatezza del sistema approntato dalle Istituzioni. Se, infatti, è possibile riscontrare un dato positivo nella presenza di molteplici vie mediante le quali le Amministrazioni possono declinare la tutela del complesso storico urbano di loro interesse, è evidente che l'individuazione a livello statale di direttrici chiare ed univoche, specificabili secondo le diverse esigenze, ma ineludibili in principio, deve rappresentare l'orizzonte finalistico del legislatore.

Ciò premesso, a parere di chi scrive, una normativa statale che si facesse carico dell'onere di cui si è detto dovrebbe, oltre a prevedere disposizioni specifiche inerenti la materia dei rifiuti, vista l'attinenza alla cruciale tensione tra sfruttamento turistico, conseguente rivitalizzazione e conservazione del patrimonio culturale, partire dalla consapevolezza dell'impossibilità di scindere nettamente i diversi interessi coinvolti e le rispettive modalità di tutela. La pianificazione territoriale, la cui importanza con riferimento ai rifiuti è stata recentemente e ripetutamente affermata<sup>42</sup>, la tutela paesaggistica e la normativa ambientale non devono essere percepite come rette parallele destinate a non incontrarsi, ma come leve separate che, simultaneamente utilizzate, possono condurre ad un soddisfacente temperamento delle esigenze a ciascuna sottese.

Il problema qui trattato dimostra che, con buona probabilità, la soluzione non dovrebbe essere quella, pur ipotizzabile, di ricondurre a pieno titolo i centri storici nell'orbita della disciplina legislativa dei beni culturali *stricto sensu*, dal momento che quest'ultima, imponendo automaticamente un regime di stretta tutela, potrebbe non essere facilmente conciliabile, ad esempio, con la disciplina del commercio e del turismo.

Un intervento legislativo che, valorizzando il percorso effettuato fino ad ora in merito ai centri storici, disciplinasse *ex novo* la materia, riconducendola nell'ambito generale del "governo del territorio" (poiché è proprio questa la concezione più ampia ed utile), sembra la modalità migliore per predisporre il futuro, anche in relazione alla problematica dei rifiuti.

<sup>41</sup> P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, cit.

<sup>42</sup> G. BONAFEDE, F. SCHILLECI, P. MAROTTA, *Paesaggio e rifiuti: un rapporto in crisi*, cit.