

Le complesse (e talvolta imperscrutabili) traiettorie del governo del territorio tra disciplina urbanistica e paesaggistica. Prime riflessioni sul caso dell'ex Teatro comunale di Firenze

[di Marco Mariani¹]

INDICE: 1. Premessa | 2. La vicenda fiorentina come caso emblematico | 3. Urbanistica e paesaggio: un rapporto irrisolto | 4. Il principio del decoro urbano e dell'armonia paesaggistica come parametri giuridici | 5. Il centro storico UNESCO come ambito di governance multilivello | 6. La distinzione tra indirizzo politico e funzione tecnico-amministrativa | 7. Ulteriori considerazioni critiche sul ruolo del Sindaco | 8. Casi di perdita dello status UNESCO a seguito di trasformazioni urbanistiche invasive | 9. Il possibile ruolo dell'UNESCO: monitoraggio reattivo e iscrizione nella "List of World Heritage in Danger" | 10. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT: *The controversy surrounding the so-called black cube of the former Teatro Comunale in Florence sheds light on several critical issues inherent in the governance of land use within areas of outstanding historical and cultural significance. This case highlights how the interplay between urban planning instruments, landscape protection rules, UNESCO management frameworks, and citizen participation mechanisms may, in the absence of genuine coordination, lead to both procedural and substantive shortcomings in safeguarding urban decorum and the "outstanding universal value" of the historic centre of Florence. The analysis further stresses the need to reinforce the political accountability of local institutions—particularly the Mayor, as the community's directly elected representative—in order to overcome the fragmentation of competences and to ensure coherence and credibility in the multi-level governance of cultural heritage.*

1. Premessa.

L'episodio recente del piano di recupero dell'ex Teatro Comunale di Firenze – divenuto oggetto di ampia discussione pubblica sotto la denominazione giornalistica di "cubo nero" – offre l'occasione per una riflessione più ampia sui rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina paesaggistica²,

¹ Le opinioni e le valutazioni contenute in questo articolo riflettono esclusivamente il pensiero personale dell'autore e non impegnano in alcun modo le istituzioni, gli enti o le organizzazioni con cui egli collabora o a cui è affiliato.

² Sono oramai numerosi i contributi dottrinari in riferimento alla disciplina giuridica che ha introdotto vincoli e limiti di vario genere al diritto di proprietà e alla libertà di iniziativa economica nei centri storici. Senza alcuna pretesa di completezza, si vedano i lavori di AA. VV., *Turismo e città d'arte*, Istituto Veneto di Scienze, lettere e arti, Istituto Veneto di Scienze, 2005; AA.VV., *Il diritto alla città storica Atti del convegno*

nonché sul ruolo delle istituzioni chiamate a garantire la tutela del centro storico fiorentino quale sito iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO dal 1982.

In primo luogo, il dibattito non può essere ridotto alla sola questione cromatica della parte sommitale dell'edificio che ancora mantiene la facciata originaria del teatro, la cui tonalità marrone molto scura (quasi nera) ha catalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica. I profili problematici si estendono anche alla tipologia architettonica adottata: la geometria rigida e la tipologia volumetrica si pongono in evidente discontinuità rispetto al linguaggio edilizio storicamente consolidato nel centro fiorentino, caratterizzato da un dialogo costante con la morfologia urbana circostante. A ciò si aggiunge la significativa scelta (mutata nel corso del procedimento) della destinazione d'uso: la trasformazione dell'ex Teatro Comunale in complesso turistico-ricettivo, anziché residenziale, priva l'area di un presidio abitativo stabile e alimenta la dinamica della progressiva "turistificazione" del centro UNESCO³. Ne risulta un duplice vulnus al principio di

– Roma, 12 novembre 2018, Pubblicazione dell'Associazione istituto di studi, ricerche e formazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, 2019; 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, pagg. 58-67; Albisinni F.G., L'identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza Giornale di diritto amministrativo, n. 3, 1 maggio 2019, p. 387 Amoroso S., *Beni ambientali culturali e territoriali*, CEDAM, 1995; Amoroso S., Feliciano Benvenuti e i problemi giuridici della salvaguardia di Venezia, in AA. VV., *La scienza del diritto amministrativo nel pensiero di Feliciano Benvenuti*, 2001, pag. 111; Amoroso S., La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico, in *Urbanistica e appalti*, n. 1, 2023, pag. 27; Amovilli P., Centro storico e disciplina del commercio, in Lamberti C.- Campiani M.L. (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Jovene, 2015, pagg. 138-158; Armao G., Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale, in Aedon, 1, 2018; Carpenteri P., Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici, in Giustamm.it, 2014; Cattaneo S. (a cura di), *La questione dei centri storici, gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Giuffrè Editore, 1997; Cavalieri E., *The role of advisory bodies in World Heritage Convention*, in Cassese S. – Carotti B. – Casini L. – Cavalieri E. – Mc Donald E., *Global administrative law: the casebook*, IRPA – ILLJ, 2012, I.E.15; Ceci L. R., *Turismo e sostenibilità – risorse locali e promozione turistica come valore*, Armando Editore, 2005; D'Alessio G., *I centri storici, aspetti giuridici*, Giuffrè, 1983; Fantini S., *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in Aedon, 1, 2012; Feliciati P. (a cura di), *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia. Atti del Convegno, in Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage – EUM, Supplemento 5*, 2016; Fracchia F. – Pantalone P., *Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy*, in *La legislazione per i centri storici - Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021*, Genova, www.consultaonline.it, 2022; Grassi S., *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici*, in Caia G. - Ghetti G. (a cura di), *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, 1997, pp. 133 e ss.; Guerrieri A., *La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata, in Il diritto dell'economia*, 1/2019, pagg. 461-491; Lamberti C. - Campiani M. L. (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Jovene, 2015; Messina S. - Santamato V. R., *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, Franco Angeli, 2012; Morbidelli G., *Il valore immateriale dei beni culturali*, in Bartolini A. – Brunelli D. – Caforio G. (a cura di), *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, in AA. VV., *Atti del convegno di Assisi*, Jovene, 2014, pp. 171 e ss.; Moro E., *Nuovi orizzonti della politica locale per lo sviluppo del turismo sostenibile*, in *Ammin.it.*, 2007; Perini A., *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020*, n. 130, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021; Petrillo P.L., *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, n. 2/2023, pagg. 1691-1730; Piperata G., C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, II edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, ISBN 9788815290106; Piperata G., *Cultura e sviluppo economico nella riflessione del giurista, in Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2018*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, ISBN 9788893916257; Piperata G., *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in G. Piperata, E. Fontanari (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, ISBN 9788815267825; Roversi Monaco M., *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Le Istituzioni Del Federalismo*, 2016, 4, p. 975 ss., ISSN 1126-7917; Sanapo M., *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in Aedon, 2, 2001; Scoca F.G. - D'orsogna D., *Centri storici, problema irrisolto*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Giuffrè, 1996, pp. 1354 e ss.; Serra A., *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in Aedon, 1, 2008; Simonati A., *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*, n. 2/2021, pagg. 505-527; Simonati A., *La disciplina regionale dei centri storici, caratteri e tendenze*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 3, 2015, pp. 297 e ss.; Stancampiano P., *Discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche nel vincolo indiretto e tutela degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 1989, pp. 101 e ss.; Timo M., *Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità*, in *La legislazione per i centri storici - Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021*, Genova, www.consultaonline.it, 2022; Umbertazzi B., *Ambiente e Convenzione UNESCO su patrimonio culturale intangibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 2, pag. 315; Videtta C., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in Aedon, 3, 2012; Videtta C., *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, in AA. VV., *Scritti per Franco Gaetano Scocca*, V, pag. 293, 2020. Per un inquadramento generale della fattispecie sia consenti rimandare a M. Mariani, *From Ownership to Governance. Legal Pathways in Land and Procurement*, Key editore, 2025.

³ L'attuale Piano di gestione Unesco di Firenze (2022), cita espressamente (pag. 45) il tema dei pericoli costituiti dalla "monocultura turistica": "Il 17 dicembre 1982 il Centro Storico di Firenze entra nella lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO. All'inizio degli anni Novanta la pianificazione urbanistica di Firenze si pose l'obiettivo di realizzare una città integrata con il territorio circostante, creando un sistema urbano

decoro urbano: sul piano estetico, per l'impatto dissonante dell'impianto architettonico; sul piano funzionale, per la perdita di un insediamento destinato a famiglie e comunità residenti, sostituito da un flusso economico legato all'uso temporaneo e turistico.

La vicenda pertanto evidenzia con forza le tensioni strutturali che attraversano la gestione dei centri storici: da un lato, le esigenze di trasformazione urbana e di valorizzazione economica del patrimonio immobiliare; dall'altro, i vincoli normativi, costituzionali e internazionali che impongono la salvaguardia del paesaggio e del decoro urbano⁴. In tale prospettiva, Firenze si presenta come un laboratorio giuridico paradigmatico, in cui le scelte urbanistiche locali, le competenze paesaggistiche locali e statali, nonché il sistema multilivello di garanzie legate allo status UNESCO si intersecano in modo esemplare, con un risultato finale che viene quasi unanimemente percepito come profondamente frustrante delle attese⁵.

La domanda di fondo, che travalica il caso specifico, riguarda la capacità delle amministrazioni pubbliche di esercitare le proprie funzioni con una responsabilità effettiva e coerente nel governo del territorio: non solo nel rispetto formale delle procedure (quale indefettibile presupposto), ma nella piena consapevolezza del valore universale che il centro storico riconosciuto patrimonio Unesco rappresenta e dell'indefettibilità della sua tutela in senso non solo giuridico-formale.

2. La vicenda fiorentina come caso emblematico

policentrico in cui le funzioni fossero distribuite in tutta l'area urbana e non solo nel Centro Storico. Tuttavia, lo spostamento dei servizi (come l'organismo giudiziario e le strutture universitarie) verso l'esterno avrebbe favorito un impoverimento del tessuto urbano del centro storico sempre più orientato verso una città legata alla monocultura turistica. La crescita esponenziale del turismo troppo spesso ha condizionato le politiche di sviluppo economico e culturale della città. Nel tentativo di mediare il rapporto tra turismo e cittadinanza, si iniziò, negli anni 2000, a promuovere il coinvolgimento dei residenti nei processi partecipativi attraverso la pianificazione strategica. Queste ed altre buone pratiche sono state favorite dalla presa di coscienza dell'appartenenza del Centro Storico di Firenze alla lista del Patrimonio Mondiale che ha portato l'amministrazione comunale all'approvazione nel 2006 del Piano di Gestione del Centro Storico di Firenze, aggiornato poi nel 2016. Nell'ambito della città di Firenze e del suo territorio metropolitano (che ha unito i comuni della ex Provincia di Firenze) nel 2013 è stato riconosciuto il sito Patrimonio Mondiale delle Ville e Giardini medicei in Toscana. Questa nuova realtà patrimoniale ha creato l'opportunità di una visione della valorizzazione meno focalizzata soltanto sulle icone dell'arte, rafforzando la sensibilizzazione sul rapporto arte, natura e paesaggio⁶.

⁴ La disciplina urbanistica ed edilizia che incide sul centro storico di Firenze si articola su tre livelli normativi principali: nazionale, regionale e locale. A livello nazionale, il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) costituisce la cornice fondamentale. Esso disciplina i titoli abilitativi edilizi (permesso di costruire, SCIA, CILA), le categorie di intervento, le procedure di vigilanza e sanzione, nonché i principi di conformità degli interventi agli strumenti urbanistici. In un contesto vincolato come il centro storico UNESCO, l'art. 20 del Testo unico assume rilievo particolare, poiché prevede la necessaria conformità del progetto non solo agli strumenti urbanistici ma anche agli atti di tutela settoriali. Sul piano regionale, la Legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65 ("Norme per il governo del territorio") rappresenta il quadro normativo di riferimento. Essa ha introdotto una distinzione netta tra Piano strutturale e Piano operativo, attribuendo al primo la funzione strategica di definire obiettivi di lungo periodo e al secondo la funzione regolativa di disciplinare le trasformazioni ammissibili. L'art. 19 della legge individua il piano strutturale come strumento di salvaguardia dei valori paesaggistici e ambientali, mentre l'art. 95 stabilisce la valenza di piano paesaggistico del PIT (Piano di indirizzo territoriale), approvato nel 2014, che integra la disciplina urbanistica con quella paesaggistica. Sul piano locale, il Comune di Firenze si è dotato di una pluralità di strumenti regolativi: il Piano strutturale e il Regolamento urbanistico, sostituito progressivamente dal nuovo Piano operativo, che dettaglia le trasformazioni ammesse nelle diverse zone del territorio comunale. A questi strumenti si affiancano regolamenti comunali di dettaglio, spesso adottati a tutela del decoro urbano, che disciplinano aspetti puntuali quali l'uso di materiali, i colori delle tende e delle vetrine, le modalità di allestimento dei dehors, le tipologie merceologiche ammesse nelle aree di pregio, fino alle limitazioni all'apertura di nuove attività turistiche o commerciali nel centro UNESCO. Questo intreccio normativo evidenzia come nel caso fiorentino la disciplina edilizia non sia mai unicamente tecnica, ma si leghi indissolubilmente alla salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico, assumendo una valenza di regolazione complessa, in cui norme edilizie, urbanistiche e di tutela si compenetrano.

⁵ Per un commento a caldo sia consentito rinviare a Mariani M., Firenze, da capitale dell'Umanesimo a capitale del cubismo involontario, in <https://www.agenziacomunica.net/2025/08/31/firenze-da-capitale-dellumanesimo-a-capitale-del-cubismo-involontario/>, 31.8.2025.

La parabola dell'ex Teatro Comunale di Firenze illustra con chiarezza la stratificazione di scelte politiche, atti amministrativi e autorizzazioni tecniche che, pur apparendo legittimi sul piano formale, hanno condotto a un esito ampiamente percepito come un clamoroso sfregio al contesto urbano e paesaggistico.

Al di là della sensibilità estetica e delle convenienze contingenti di ognuno, il giudizio fortemente negativo è pressochè unanime e costituiscono indici rivelatori del macroscopico vulnus arrecato al paesaggio del centro storico non solo l'impatto materiale dell'intervento, ma anche le reazioni istituzionali che lo hanno accompagnato: dapprima un silenzio prolungato, poi un susseguirsi di dichiarazioni improntate al reciproco scarico di responsabilità, provenienti tanto dall'attuale sindaco quanto dai sindaci che hanno guidato Firenze negli anni in cui il progetto è stato concepito e approvato.

Il primo snodo è rappresentato dalla decisione di alienare il bene pubblico, assunta nel 2009 in un contesto di crisi finanziaria dei bilanci comunali, aggravata dai vincoli del patto di stabilità interno. Una scelta eminentemente politica, che ha sottratto all'amministrazione comunale la disponibilità di un edificio di rilevante valore culturale e simbolico, trasferendone la sorte al mercato immobiliare. Già in questa fase si è manifestata la tensione tra esigenze contingenti di finanza pubblica e dovere di protezione di un patrimonio che, pur non vincolato (ad eccezione della facciata) come monumento in senso stretto, apparteneva all'identità collettiva della città.

Il secondo passaggio riguarda la pianificazione urbanistica⁶. Nel piano di recupero del 2018 – antecedente all'attuale esecutivo comunale – l'immobile era stato destinato a uso residenziale, con l'intento dichiarato di rafforzare la componente abitativa nel centro UNESCO, contrastando la pressione turistica. Tale previsione avrebbe potuto costituire un argine a fenomeni di desertificazione residenziale, restituendo al quartiere una funzione sociale coerente con la sua storia. Tuttavia, il successivo subentro della proprietà privata (succeduta a Cassa Depositi e Prestiti che aveva acquistato l'edificio dal Comune dopo alcune aste di vendita deserte) ha determinato un cambio di rotta, orientando il progetto verso la destinazione turistico-ricettiva, approvata mediante

⁶ L'assetto urbanistico del Comune di Firenze si fonda su una stratificazione di strumenti di pianificazione che, negli ultimi due decenni, hanno accompagnato la trasformazione della città e in particolare la gestione del suo centro storico, riconosciuto come patrimonio mondiale UNESCO. Il Piano strutturale costituisce il documento strategico di lungo periodo, definendo obiettivi e principi di sviluppo sostenibile e di tutela dei valori storico-artistici e paesaggistici. Esso individua le invarianti strutturali e le aree da sottoporre a tutela prioritaria, costituendo così la cornice generale entro cui devono collocarsi gli interventi urbanistici ed edilizi. Ad esso si affianca il Regolamento urbanistico (RU), che per anni ha rappresentato lo strumento operativo di dettaglio, disciplinando le modalità di trasformazione consentite nelle singole zone del territorio comunale, con prescrizioni puntuali sulle destinazioni d'uso, sugli indici edificatori e sugli interventi ammessi sugli edifici esistenti. Il RU ha progressivamente lasciato il posto al Piano operativo (PO), introdotto dalla L.R. Toscana n. 65/2014. Il PO, in vigore nella sua più recente versione, sostituisce integralmente il Regolamento urbanistico e costituisce lo strumento con cui l'amministrazione comunale disciplina in maniera analitica gli interventi ammissibili, con particolare attenzione alle aree di maggior pregio storico e artistico, come il centro UNESCO. Un ruolo rilevante è stato assunto dalle varianti urbanistiche, sia di carattere generale che di medio termine. Nel 2019, ad esempio, una variante al Piano strutturale e al Regolamento urbanistico ha introdotto nuove forme di tutela nelle aree classificate come *Core Zone* e *Buffer Zone* UNESCO, ponendo attenzione particolare agli assi visuali e ai punti di belvedere, al fine di proteggere la skyline e le relazioni visive con la Cupola e gli altri monumenti simbolici della città. Questi strumenti, nel loro insieme, mostrano come l'urbanistica fiorentina non si limiti a regolare l'espansione edilizia, ormai pressochè esaurita, ma si concentri sul governo delle trasformazioni interne, sulle politiche di recupero e riuso del patrimonio edilizio e, soprattutto, sulla salvaguardia dell'armonia architettonica e paesaggistica di un contesto unico al mondo.

varianti urbanistiche. È in questo passaggio che la discrezionalità politica ha mostrato la sua plasticità, sacrificando l'interesse alla residenzialità in favore di logiche di valorizzazione economica.

Infine, il procedimento paesaggistico: la trasformazione è stata sottoposta all'autorizzazione ex art. 146 del D. Lgs. 42/2004, rilasciata previa istruttoria comunale, parere della Commissione locale⁷ e controllo della Soprintendenza, peraltro nell'ambito di una conferenza dei servizi, che almeno in astratto dovrebbe garantire al massimo le esigenze di esame approfondito e contestuale di tutti i profili coinvolti⁸. Da un primo e sommario esame, pare che tutti i passaggi previsti dall'ordinamento siano stati formalmente rispettati. Eppure, l'esito – il cosiddetto “cubo nero”, volume di forte impatto cromatico e visivo – ha suscitato reazioni di sconcerto non solo tra i cittadini, ma anche nella stampa nazionale e internazionale. Il contrasto tra la severità mostrata in passato dalla stessa Soprintendenza verso interventi minimi (come le pensiline della tramvia, a poche decine di metri) e l'assenso concesso a una trasformazione tanto radicale ha reso evidente una discrasia tra la tutela proclamata e quella effettivamente esercitata.

L'intera vicenda rivela, dunque, la crisi del modello tradizionale di governance del patrimonio immobiliare: un percorso in cui alienazione, pianificazione e autorizzazione si sono (almeno apparentemente) succeduti secondo le forme di legge, ma senza una regia capace di mantenere ferme le coordinate costituzionali e amministrative di tutela del paesaggio e di protezione del decoro urbano.

3. Urbanistica e paesaggio: un rapporto irrisolto

La vicenda del cosiddetto “cubo nero” mostra con evidenza come l'ordinamento urbanistico ed edilizio, da un lato, e la disciplina paesaggistica, dall'altro, continuo – come nel caso in esame - a convivere in un rapporto di giustapposizione più che di autentica integrazione⁹.

⁷ Si tratta della Commissione comunale per il paesaggio e per quella del Comune di Firenze queste sono le fonti normative di riferimento: art. 148 del D. Lgs. n. 42/2004 (“le Regioni promuovono l'istituzione e disciplinano il funzionamento delle Commissioni per il Paesaggio di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia paesaggistica, ai sensi dell'art.146 comma 6”); art. 151 della L.R.T. 65/2014 (“(...) l'esercizio della funzione autorizzatoria di cui agli articoli 146, 153 e 154 del Codice può essere delegato dalla Regione (...) ai comuni singoli o associati, purché dotati di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche (...)”); art. 249 della L.R.T. 65/2014 (“fino all'esercizio da parte della Regione della facoltà di delega della funzione relativa all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151, resta in vigore la delega ai comuni singoli o associati di cui all'art. 87, comma 1, della l.r. 1/2005”); art. 153 della L.R.T. 65/2014, che disciplina costituzione, composizione e funzionamento della Commissione per il Paesaggio che esprime parere obbligatorio ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica con riferimento alla tutela e alla valorizzazione che la legge pone attraverso specifica disciplina; art. 8 del vigente Regolamento Edilizio Comunale, che reca la disciplina della Commissione per il Paesaggio; artt., 8-bis, 8-ter del citato Regolamento Edilizio Comunale disciplinano modalità di selezione e nomina dei commissari, ed il funzionamento della Commissione per il Paesaggio.

⁸ Dalla incompleta e frammentaria documentazione che si è potuto consultare, pare che sia stati addirittura tre i momenti di approfondimento dei profili paesaggistici: dapprima in sede di valutazione preliminare del piano di recupero (4 sedute, tra il 20.4.2016 e il 28.2.2018, della conferenza dei servizi per l'approvazione in linea tecnica del Piano di recupero); poi nelle 2 sedute della conferenza paesaggistica del 3.8.2016 e 13.2.2017 ex art. 23 del PIT; infine con l'autorizzazione paesaggistica n. 1936 dell'8.9.2020 (preliminare al rilascio dei permessi di costruire), che rimanda alla fase di cantiere la scelta ultima dei colori da utilizzare sulla base di un abaco prescelto.

⁹ Il punto di intersezione più delicato tra disciplina urbanistico-edilizia e disciplina paesaggistica è nell'art. 146 d.lgs. 42/2004, che subordina ogni intervento su immobili o aree vincolati al rilascio di un'autorizzazione paesaggistica, atto autonomo e presupposto rispetto al titolo edilizio. Gli strumenti urbanistici comunali (PO, regolamenti, varianti) devono pertanto coordinarsi con il regime di tutela: il permesso di costruire non sostituisce l'autorizzazione paesaggistica. Il procedimento si sviluppa: (i) in sede comunale (o dell'ente delegato), con istruttoria tecnico-

La giurisprudenza amministrativa ha costantemente ribadito il carattere autonomo e imprescindibile dell'autorizzazione paesaggistica, distinta dai titoli edilizi e necessaria per gli interventi su beni o aree vincolati, ai sensi dell'art. 146 d.lgs. 42/2004. La pianificazione urbanistica e gli strumenti edilizi non possono prescindere da tale filtro: l'autorizzazione paesaggistica funge da garanzia sostanziale della compatibilità dell'opera con i valori tutelati, e il relativo giudizio ha natura di discrezionalità tecnica sindacabile nei soli limiti dei vizi tipici.

Gli strumenti urbanistici comunali – il Piano operativo, le varianti di recupero, i regolamenti urbanistici ed edilizi – hanno definito la cornice entro cui collocare la trasformazione dell'ex Teatro Comunale, autorizzando – talvolta con varianti ad hoc - una sostanziale riconversione funzionale dell'immobile. Tali strumenti, espressione della discrezionalità politica e programmatoria del Comune, hanno privilegiato finalità di valorizzazione economica, sacrificando progressivamente l'originario orientamento residenziale in favore di un uso turistico-ricettivo.

Parallelamente, la disciplina paesaggistica, incentrata sull'autorizzazione ex art. 146 del D. Lgs. 42/2004, avrebbe dovuto garantire un filtro sostanziale di compatibilità con i valori culturali e visivi del centro storico UNESCO. In realtà, la sequenza procedimentale pare essersi ridotta a una verifica formale, culminata con l'assenso della Soprintendenza. Il controllo statale, pur concepito come presidio esterno e vincolante, non ha impedito la realizzazione di un intervento ampiamente percepito come lesivo del decoro urbano e dell'armonia paesaggistica.

Il nodo irrisolto sta proprio qui: l'urbanistica e il paesaggio si sono incrociati senza realmente integrarsi. La pianificazione urbanistica ha legittimato la trasformazione funzionale; l'autorizzazione paesaggistica l'ha ratificata sotto il profilo visuale ed estetico; ma nessuno dei due sistemi ha esercitato una funzione di garanzia effettiva, capace di impedire l'esito paradossale di un edificio così incongruo nello skyline fiorentino.

La scelta di far confluire il procedimento paesaggistico nella conferenza di servizi pare aver, paradossalmente, accentuato questa deriva. In teoria, la conferenza dovrebbe costituire il luogo di un esame integrato e di una valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti. In pratica, essa ha finito per fungere da contenitore burocratico in cui la molteplicità dei pareri si è tradotta in un consenso procedurale, più che in una sintesi sostanziale.

Questo caso mette in luce la fragilità del sistema normativo italiano: la distinzione tra titolo edilizio e autorizzazione paesaggistica resta sul piano formale, ma sul piano sostanziale la seconda tende

amministrativa e parere della Commissione locale per il paesaggio; (ii) con acquisizione del parere della Soprintendenza entro 45 giorni (procedimento ordinario). Tale parere è obbligatorio e, di regola, vincolante; diviene però obbligatorio non vincolante qualora siano pienamente operativi il piano paesaggistico co-pianificato e l'adeguamento degli strumenti urbanistici. La valutazione paesaggistica è giudizio tecnico-discrezionale sostanziale, non mero controllo formale; il suo sindacato giurisdizionale è limitato ai vizi tipici (illogicità, travisamento, difetto di motivazione). In un contesto come quello fiorentino—centro storico UNESCO con vincoli diffusi e assi visuali/belvedere recepiti negli strumenti urbanistici—questo doppio binario di pianificazione e autorizzazione è decisivo per evitare compromissioni dell'integrità e dell'armonia del paesaggio urbano.

a prevalere, mentre il primo perde incisività, riducendosi a un controllo di mera regolarità. È proprio questo squilibrio che rende il rapporto tra urbanistica e paesaggio ancora un “intreccio irrisolto”, nel quale elementi di interesse economico immediato riescono a imporsi sulla tutela a lungo termine dei valori identitari, che risultano come diluiti (anziché attentamente esaminati) nel corso di numerose sedute collegiali in conferenza dei servizi.

Dall’analisi della documentazione sinora disponibile¹⁰ – peraltro largamente incompleta e frammentaria¹¹ – emerge un dato particolarmente allarmante: nell’iter che ha condotto all’autorizzazione del cosiddetto “cubo nero”, non sembra essere stata attivata alcuna forma effettiva di coordinamento con il Piano di Gestione UNESCO del centro storico di Firenze. Un’assenza tanto più grave se si considera che lo stesso Piano è stato concepito come strumento di raccordo multilivello, destinato a integrare la pianificazione urbanistica ed edilizia con le esigenze di tutela derivanti dallo status di sito Patrimonio Mondiale¹². La mancata attivazione di tale livello di coordinamento ha prodotto una omissione ferale: la decisione si è sviluppata come una sequenza di atti formalmente corretti ma sostanzialmente isolati, privi di quella visione unitaria che la cornice UNESCO avrebbe imposto. Ne risulta un vulnus non soltanto sul piano sostanziale della tutela del paesaggio, ma anche su quello della credibilità istituzionale, giacché l’omissione del riferimento al Piano di Gestione priva l’azione amministrativa del suo strumento più idoneo a garantire coerenza tra interessi locali e impegni internazionali assunti dallo Stato italiano.

Il Piano di Gestione UNESCO approvato nel 2022 per il centro storico di Firenze si presenta, almeno sulla carta, come uno strumento di grande ambizione. Vi si elencano progetti, indicatori e linee di intervento che spaziano dalla vivibilità alla gestione dei flussi turistici, dall’equilibrio residenziale al decoro urbano. È il documento che, secondo la Convenzione UNESCO e la legge

¹⁰ Bisogna qui chiarire che il materiale di studio finora disponibile consiste nell’audizione degli organi politici e burocratici del Comune di Firenze resa nel corso della riunione della Commissione consiliare urbanistica del 4 settembre 2025 (di cui è disponibile il video resoconto: <https://www.youtube.com/watch?v=CXq2rhws7OE>), le slides ivi commentate, materiale della cronaca giornalistica (tra cui quelli che con cadenza giornaliera dalla fine di agosto alla metà di settembre 2025 compaiono nelle pagine locali del Corriere della Sera, della Nazione e di Repubblica) e un post del 4.9.2025 su facebook dell’ex assessore all’urbanistica Cecilia Del Re. Anche per tali ragioni le conclusioni cui si perviene nel presente elaborato devono considerarsi come provvisorie e suscettibili di ulteriori e più ampie valutazioni.

¹¹ La vicenda urbanistica, di competenza comunale, che ha interessato il mutamento di destinazione d’uso in favore di quello turistico-ricettivo rappresenta un elemento parimenti centrale come quello della autorizzazione paesaggistica. Tuttavia gli atti diffusi nel corso della citata seduta della Commissione urbanistica del 4 settembre 2025 si sono inspiegabilmente concentrati esclusivamente sui profili paesaggistici, peraltro ignoti anche al Comune di Firenze nei suoi atti finali.

¹² Il Piano di Gestione UNESCO del Centro Storico di Firenze, adottato in coerenza con le Operational Guidelines del World Heritage Committee (par. 108), non ha natura normativa, ma svolge la funzione di documento programmatico e di indirizzo dotato di una peculiare forza politico-istituzionale: esso integra e coordina le politiche pubbliche incidenti sul sito, fungendo da strumento di governance multilivello capace di connettere istanze internazionali, nazionali, regionali e locali. Sul piano delle fonti, il Piano di Gestione si colloca all’incrocio tra l’art. 9 Cost. (tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico) e l’art. 6 della Convenzione del 1972 (responsabilità primaria degli Stati nella protezione dei beni iscritti), trovando nel diritto interno un riferimento operativo nella L. 77/2006 (art. 3, piani di gestione) e, per il profilo paesaggistico, nel d.lgs. 42/2004 e nel PIT-PPR della Regione Toscana, approvato nel 2015 ai sensi dell’art. 135 del Codice. Nella versione aggiornata 2022, il Piano individua il Comune di Firenze quale soggetto responsabile del sito e prevede un assetto cooperativo che coinvolge stabilmente Regione Toscana, Città Metropolitana, Soprintendenza ABAP e altri attori istituzionali e sociali, anche attraverso il Comitato di Pilotaggio. In tal modo, il Piano opera come sede di raccordo inter-istituzionale, assicurando che politiche urbanistiche, edilizie, commerciali e turistiche siano orientate alla conservazione dell’Outstanding Universal Value (OUV). Il valore aggiunto del Piano risiede nella sua funzione di cerniera tra gli strumenti giuridici vincolanti (pianificazione urbanistica comunale, disciplina paesaggistica statale/regionale) e le iniziative gestionali, incluse quelle di valutazione ex ante (belvedere/assi visuali; Heritage Impact Assessment) e di monitoraggio. Ne deriva un quadro in cui la tutela non si riduce a vincolo limitativo, ma diventa governance integrata delle trasformazioni, orientata alla compatibilità con l’identità storica e paesaggistica della città.

n. 77 del 2006, dovrebbe garantire il raccordo multilivello tra pianificazione urbanistica ed esigenze di tutela, evitando che le trasformazioni più delicate vengano decise in maniera episodica o isolata, in modo sostanzialmente decontestualizzato.

Alla luce dei documenti oggi accessibili, non risulta che, nel caso dell'ex Teatro Comunale, il "Piano di Gestione del Centro Storico di Firenze" (ed. 2021–2022) sia stato effettivamente tenuto in considerazione come cornice operativa (monitoraggio dei progetti, verifica rispetto ai belvedere, integrazione della HIA nei processi decisionali). Il Piano, infatti, dedica un progetto specifico alla Heritage Impact Assessment (HIA) – con un "Modello di Indagine Preliminare" e indicatori quali il numero di progetti sottoposti a verifica dello skyline e i pareri espressi in Conferenza dei servizi – e prevede il recepimento degli elementi HIA nel Piano Operativo, oltre alla tutela delle visuali da punti di belvedere e assi prospettici (Core e Buffer Zone). Ma questi strumenti, per quanto descritti e promossi nel Piano, non compaiono nelle ricostruzioni amministrative sinora diffuse sul caso in esame.

La presentazione tecnica del Comune¹³, illustrata nella seduta del 4 settembre 2025 in Commissione urbanistica e circolata come slide, ripercorre varianti, piano di recupero, VAS, conferenze di servizi e autorizzazioni paesaggistiche (compresa l'autorizzazione n. 1936/2020), non menziona l'attivazione di una HIA, né un vaglio esplicito di coerenza con il Piano di Gestione UNESCO o con il sistema dei belvedere. Ne esce il profilo di un iter formalmente corretto sul versante urbanistico-paesaggistico "classico", ma non ancorato – quanto meno nelle carte finora rese note – agli strumenti specifici di gestione UNESCO che il Piano propone proprio per i casi di trasformazione sensibile.

Sul versante esterno, la stampa locale ha riferito che non sarebbe mai pervenuto all'UNESCO un dossier preventivo sul progetto, circostanza che, se confermata, rafforzerebbe l'impressione di una mancata attivazione dei canali di *reactive monitoring* o, più in generale, di una interlocuzione strutturata con il sistema UNESCO in fase ex ante. Si tratta, va precisato, di notizia giornalistica e non di atto ufficiale, ma è coerente con il quadro documentale oggi disponibile¹⁴.

In conclusione (con la necessaria cautela metodologica: "assenza di prova" ≠ "prova di assenza"), allo stato degli atti visionabili si registra uno scarto tra ciò che il Piano di Gestione 2022 prefigura come prassi (HIA, controllo delle visuali, integrazione procedurale nel PO/VAS) e quanto emerge dalle ricostruzioni amministrative del caso specifico, nelle quali tale cassetta degli attrezzi UNESCO non è esplicitamente rintracciabile.

¹³ "Ex Teatro Comunale | atti e procedimenti di natura urbanistica" (<https://www.youtube.com/watch?v=CXq2rhws7OE>).

¹⁴ Il 'cubo nero' e le regole Unesco. "Mai arrivato un dossier", La Nazione, 31.8.2025.

Il risultato è paradossale: da un lato, il Piano si configura come la cornice ideale per integrare urbanistica, paesaggio e status UNESCO; dall'altro, al momento della prova concreta, esso sembra restare sullo sfondo, come un contenitore di principi e buone intenzioni senza un ruolo incisivo nella decisione amministrativa. È proprio questa mancata traduzione in pratica a rendere ancora più evidente la distanza tra la ricchezza formale del documento e la sua irrilevanza sostanziale nel governo delle trasformazioni urbane.

4. Il principio del decoro urbano e dell'armonia paesaggistica come parametri giuridici

La vicenda del recupero dell'ex teatro comunale dimostra come le nozioni di decoro urbano e di armonia paesaggistica non possano essere considerate categorie meramente descrittive o retoriche, ma assumano un rilievo giuridico autonomo e crescente, sia nel diritto positivo che nella giurisprudenza.

Il fondamento costituzionale si rinviene nell'art. 9 Cost., che impone alla Repubblica la tutela del paesaggio quale valore primario e assoluto. A questo parametro si affianca l'art. 1 della legge n. 241/1990, che ha inserito tra i principi fondamentali dell'azione amministrativa quello di efficacia, impedendo di ridurre la legittimità alla mera correttezza procedimentale. In ambito paesaggistico, ciò significa che l'autorizzazione ex art. 146 D. Lgs. 42/2004 non può limitarsi a constatare la conformità formale dell'intervento, ma deve accertarne la compatibilità sostanziale con il contesto, anche sotto il profilo estetico-percettivo. La giurisprudenza amministrativa ha infatti chiarito che la compatibilità paesaggistica non si esaurisce in un controllo formale, ma richiede un giudizio tecnico-discrezionale sostanziale sull'impatto dell'intervento sul contesto tutelato; tale giudizio è sindacabile entro i limiti tipici del sindacato sulla discrezionalità tecnica (macroscopica illogicità, travisamento dei fatti, difetto di motivazione)¹⁵.

Il Piano di Gestione UNESCO di Firenze (2022) conferma tale impostazione sul versante della pianificazione: l'Amministrazione ha individuato diciotto "punti di Belvedere" e i corrispondenti assi visuali, finalizzati al controllo dello skyline a tutela delle visuali da e verso il nucleo storico UNESCO, inserendoli nella Tavola 3 "Tutele" del Piano Strutturale e richiamando nel Regolamento Urbanistico la verifica di corretto inserimento per gli interventi che incidono sullo skyline¹⁶, esplicitamente nel caso che ricadano nella più ampia "buffer zone" (di oltre 10 mila

¹⁵ Tra le molte, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 gennaio 2018, n. 197; nonché Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 2018 sull'adeguatezza della motivazione dell'autorizzazione paesaggistica.

¹⁶ Così testualmente a pag. 39 del Piano di Gestione Unesco per Firenze del 2022, attualmente in vigore: "I diciotto punti di Belvedere - quattro punti interni e quattordici esterni alla *Core Zone* - sono stati scelti e ritenuti significativi per il controllo delle trasformazioni che possano impattare sullo skyline urbano. I punti di Belvedere si trovano sul territorio dell'intera *Buffer Zone*, e da questi può essere meglio valutata l'incidenza delle trasformazioni sullo skyline urbano. I diciotto punti di Belvedere ed i relativi assi visuali sono stati inseriti all'interno della Tavola 3 "Tutele" del Piano Strutturale, approvato dal Comune di Firenze il 31 Dicembre 2014. Inoltre, il Regolamento Urbanistico del Comune di Firenze (approvato il 2 aprile 2015) sancisce che al di fuori del Centro Storico della città "gli interventi di trasformazione che incidono sullo skyline esistente devono essere oggetto di verifica di corretto inserimento, avendo come riferimento i Belvedere identificati nel Piano Strutturale. L'inserimento dei diciotto punti di Belvedere costituisce quindi uno strumento di controllo e verifica, operativo e normativo, per la tutela e la valorizzazione dell'integrità del

ettari e che coinvolge parte del territorio dei comuni di Firenze – sostanzialmente la parte esterna alla “core zone” -, Sesto Fiorentino, Fiesole e Bagno a Ripoli), sia implicitamente che ricadano nella “core zone” (ossia nel centro storico oggi delimitato dai viali di circonvallazione).

Ne consegue che “decoro” e “armonia” del paesaggio urbano si traducono, nel caso fiorentino, in criteri operativi con rilevanza giuridica per via del loro recepimento negli strumenti urbanistici (PS/RU, in prospettiva PO) – non già per effetto del solo Piano di Gestione – e si coordinano con il regime autorizzatorio di cui agli artt. 136 e 146 del D. Lgs. 42/2004 e con il Piano Paesaggistico regionale.

Eppure, la realizzazione del “cubo nero” evidenzia la frattura tra la teoria e la prassi: mentre i piani e la giurisprudenza riconoscono al decoro e all’armonia un ruolo centrale, l’applicazione concreta sembra tradire tali principi, riducendo la valutazione paesaggistica a un adempimento privo di reale incisività. L’assenza di una motivazione sostanziale sull’impatto visivo e cromatico dell’opera costituisce, in questa prospettiva, il segno più evidente di un deficit di tutela.

In un contesto come quello fiorentino, in cui il decoro urbano e l’armonia paesaggistica sono parte integrante dell’“eccezionale valore universale” riconosciuto dall’UNESCO, il loro mancato rispetto non è una questione estetica secondaria, ma un vulnus giuridico e istituzionale che mette in discussione l’effettività stessa della protezione accordata al sito.

5. Il centro storico UNESCO come ambito di governance multilivello

La qualificazione del Centro Storico di Firenze come bene iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale comporta un livello di governo del territorio che integra il diritto urbanistico-paesaggistico interno con gli impegni assunti dallo Stato Parte in sede UNESCO. L’iscrizione non produce ex se obblighi direttamente precettivi nei confronti di privati nell’ordinamento nazionale; essa si traduce, però, in indirizzi e standard di gestione fissati dalla Convenzione del 1972 e dalle *Operational Guidelines*, attuati in Italia anche mediante la Legge n. 77/2006, che riconosce i piani di gestione quali strumenti di coordinamento per la salvaguardia dell’OUV¹⁷.

sito Centro Storico di Firenze. Con l’istituzione della *Buffer Zone* e con la creazione di uno strumento operativo per la sua gestione, in accordo con le indicazioni del Comitato del Patrimonio Mondiale, il Comune di Firenze ha cercato di rispondere a due delle principali questioni affrontate nel primo Piano di Gestione: promuovere uno sviluppo sostenibile del Centro Storico di Firenze e salvaguardare lo skyline urbano, controllando le trasformazioni che possono avere un impatto sul Centro Storico ed il suo valore. Questi obiettivi, infatti, puntano al mantenimento dell’Eccezionale Valore Universale (OUV) del sito iscritto.”

¹⁷ Testualmente così recita l’art. 3 della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 recante “Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell’UNESCO”: “Art. 3 - Piani di gestione. 1. Per assicurare la conservazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO e creare le condizioni per la loro valorizzazione sono approvati appositi piani di gestione. 2. I piani di gestione definiscono le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie, in aggiunta a quelle previste dall’articolo 4, oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette. 3. Gli accordi tra i soggetti pubblici istituzionalmente competenti alla predisposizione dei piani di gestione e alla realizzazione dei relativi interventi sono raggiunti con le forme e le modalità previste dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, di seguito denominato «Codice». ”

Ne discende un modello di governance multilivello in cui: (i) lo Stato, in forza degli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., esercita la tutela attraverso il Ministero della Cultura e le Soprintendenze; (ii) la Regione Toscana elabora, in copianificazione con il Ministero, il Piano Paesaggistico ex art. 135 D. Lgs. 42/2004 (PIT con valenza di piano paesaggistico); (iii) la Città Metropolitana svolge funzioni di pianificazione territoriale generale e coordinamento sovracomunale; (iv) il Comune di Firenze è soggetto responsabile del sito UNESCO ed è titolare del Piano di Gestione (aggiornato nel 2022 e valido fino al 2027), quale strumento programmatico-amministrativo di salvaguardia e valorizzazione¹⁸.

La tutela del paesaggio, quale valore costituzionalmente garantito dall'art. 9 Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato, che ne è il titolare originario. L'esercizio amministrativo di tale funzione è però disciplinato dal D. Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che all'art. 146 prevede un modello cooperativo. In base a tale disposizione, le Regioni sono competenti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e possono, a loro volta, subdelegare tale funzione ai Comuni (come ha fatto la Regione Toscana, nel nostro caso in favore del Comune di Firenze) dotati di adeguate strutture tecniche. Ne deriva che l'autorizzazione paesaggistica viene adottata, in via ordinaria, dall'ente subdelegato comunale, ma all'interno di un procedimento in cui il parere della Soprintendenza statale conserva natura vincolante e costituisce espressione diretta della funzione di tutela riservata allo Stato.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che questo assetto configura un procedimento multilivello, nel quale si intrecciano le valutazioni dell'ente subdelegato, della Regione e dello Stato, in un sistema improntato a leale collaborazione e finalizzato alla salvaguardia effettiva del bene paesaggistico. In particolare, è stato affermato che «l'autorizzazione paesaggistica è il risultato di un procedimento complesso, che coinvolge diversi livelli istituzionali, e nel quale il parere della Soprintendenza costituisce una fase necessaria, espressione del potere statale di tutela» (Cons. Stato, Sez. VI, 23 aprile 2013, n. 2249, in www.giustizia-amministrativa.it).

Tale modello evidenzia come la protezione del paesaggio non sia ricondotta a un unico livello istituzionale, ma si realizzi attraverso una cooperazione tra amministrazioni, nella quale la

¹⁸ Nella Relazione di monitoraggio del 2024 del piano di gestione si legge (pag. 22) che “il PdG attuale” non vuole rappresentare solo un documento tecnico di analisi territoriale, ma piuttosto uno strumento di indirizzo, utile alla stessa comunità locale. Il testo infatti tocca temi quali la gestione dei flussi turistici, la vivibilità dei luoghi da parte dei residenti, i sistemi infrastrutturale e della mobilità, il patrimonio ambientale e i cambiamenti climatici che, in modo particolare, potrebbero provocare un pregiudizio nei confronti dello stato conservativo dei beni. La redazione del Piano e la determinazione delle linee strategiche sono state guidate a loro volta dai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), che considerano il sito non come un bene da preservare, cristallizzando le sue componenti e rifiutando qualsiasi forma di sviluppo, ma piuttosto come una realtà dinamica, aperta al cambiamento e focalizzata sul benessere dei suoi cittadini. L'ultimo PdA si compone di 30 progetti strategici, ciascuno dei quali è presentato attraverso una specifica struttura“. Poi, nella “MACRO AREA 3 VIVIBILITÀ, COMMERCIO E RESIDENZA NEL CENTRO STORICO”, nell'incipit si legge quanto segue: “La presente Macro Area riunisce i progetti che affrontano le tematiche della diminuzione dei residenti, l'innovazione, la carenza dei servizi per i cittadini, il decoro urbano, la speculazione immobiliare e la rilevanza sociale ed economica delle attività commerciali storiche. Tutte le iniziative considerate nel PdA e oggetto del presente Monitoraggio vogliono dimostrare, pertanto, come la protezione del decoro urbano e della tradizione artigianale fiorentina possano favorire la vivibilità nel sito Patrimonio Mondiale ed avere delle ricadute positive sia a livello economico che sociale su tutto il territorio cittadino.” Negli atti

responsabilità regionale e comunale si affianca – senza sostituirla e senza esserne obliterata – alla vigilanza statale, garantendo che la decisione finale tenga conto sia della rappresentanza democratica degli enti territoriali sia della funzione unitaria di tutela affidata allo Stato.

Tale assetto conferma che il procedimento paesaggistico si colloca all’incrocio tra tutela statale, responsabilità regionale e rappresentanza municipale, costituendo un esempio paradigmatico di amministrazione multilivello e garantendo il coinvolgimento diretto delle istituzioni democraticamente elette.

Nell’ordinamento UNESCO il Piano di Gestione non costituisce una fonte normativa in senso stretto, ma uno strumento di gestione e coordinamento che definisce come l’Outstanding Universal Value debba essere salvaguardato; esso orienta l’azione amministrativa dello Stato Parte e dei soggetti coinvolti. Nell’ordinamento italiano la Legge n. 77/2006, art. 3, ne riconosce e finanzia l’elaborazione/attuazione, senza attribuirgli efficacia conformativa parificabile agli strumenti urbanistici. Ne discende che la conformità urbanistica di un intervento non esime dalla valutazione sostanziale di compatibilità paesaggistica ex art. 146 D. Lgs. 42/2004, che include anche il profilo dell’impatto visivo e dell’inserimento nelle visuali protette: a Firenze, in particolare, il sistema dei diciotto “belvedere” selezionati per la verifica dei nuovi interventi offre un parametro operativo di controllo. Il Piano di Gestione del Centro Storico di Firenze identifica il Comune di Firenze come soggetto responsabile del sito e funge da cornice di governance multilivello per assicurare coerenza tra pianificazione urbanistica e tutela dell’eccezionale valore universale (“Outstanding Universal Value”, OUV) del sito.

L’esperienza fiorentina mostra, dunque, come il centro UNESCO si configuri quale ambito speciale, in cui l’ordinario intreccio di competenze urbanistiche e paesaggistiche viene arricchito da un ulteriore livello di responsabilità internazionale. Ne deriva un obbligo rafforzato di coerenza e di trasparenza nell’azione amministrativa, in quanto le scelte locali sono sottoposte non soltanto al controllo giurisdizionale interno, ma anche al vaglio della comunità internazionale chiamata a verificare la capacità dello Stato di adempiere agli impegni assunti con l’iscrizione del sito nella lista del Patrimonio Mondiale.

L’assenza nel Piano di gestione Unesco per Firenze (sia di quello originario, che di quelli di aggiornamento del 2016 e del 2022) di qualunque riferimento a un intervento urbanistico-edilizio di rilevante portata quale il piano di recupero dell’ex Teatro comunale indica che non vi è stato alcun raccordo tra la pianificazione UNESCO e la pianificazione operativa comunale (piano di recupero del 2018 e relative varianti).

Ne discende che il meccanismo di integrazione multilivello, che la Convenzione del 1972 e la L. n. 77/2006 mirano a realizzare, non è stato attivato. Formalmente, l’iter edilizio-paesaggistico ha

potuto svilupparsi entro le regole ordinarie (permesso di costruire, autorizzazione paesaggistica, conferenza di servizi); sostanzialmente, però, è mancata la verifica preventiva di coerenza con il quadro UNESCO, che il Piano avrebbe dovuto garantire. La mancata menzione segnala un deficit di coordinamento amministrativo. Il Comune di Firenze, quale soggetto responsabile del sito UNESCO (art. 3 L. n. 77/2006; Piano di Gestione 2022, p. 13 ss.), avrebbe dovuto utilizzare il Piano non solo come documento “vetrina”, ma come griglia di riferimento per valutare le trasformazioni urbanistiche più impattanti. L’omissione, dunque, pone un problema di responsabilità politica e amministrativa:

- a) politica, in quanto il Sindaco e la Giunta (insieme al Consiglio) hanno la titolarità delle funzioni di indirizzo e di vigilanza;
- b) amministrativa, in quanto gli uffici e le commissioni tecniche erano tenuti ad assicurare la coerenza con gli strumenti sovraordinati.

Tale assenza può essere letta come un indice di quella “doppia velocità” che ha caratterizzato la vicenda: da un lato, la produzione di documenti programmatici (Piano di Gestione UNESCO) con richiami a skyline, belvedere, HIA (Heritage Impact Assessment); dall’altro, la gestione operativa dei procedimenti edilizi, sviluppata in parallelo e senza apparente interazione con lo strumento UNESCO.

Ne deriva un paradosso: il Piano, pur contenendo strumenti avanzati di tutela, è rimasto lettera morta nel caso concreto più emblematico, tradendo la sua funzione di coordinamento multilivello. Dal punto di vista giuridico, la mancata menzione non appare come una mera svista redazionale, ma pare più verosimilmente un *vulnus* sistemico: testimonia come il Piano di Gestione UNESCO – privo di forza immediatamente vincolante – sia stato trattato come documento “ornamentale”, anziché come strumento sostanziale di governo del territorio. In questo senso, l’omissione rivela il limite di una tutela affidata a strumenti di *soft law*, il cui mancato utilizzo da parte delle istituzioni locali può svuotarne l’efficacia.

Per tali ragioni non appare affatto peregrino affermare che il mancato coordinamento tra il piano di recupero dell’ex Teatro Comunale e il Piano di Gestione UNESCO costituisca una precisa responsabilità del Comune di Firenze, piuttosto che della Soprintendenza. In quanto soggetto istituzionalmente individuato quale titolare del Piano di Gestione, l’amministrazione comunale era chiamata a garantire che le scelte urbanistiche ed edilizie relative a un bene collocato nella *core zone* del sito UNESCO venissero vagliate alla luce delle finalità e degli strumenti propri di tale Piano. Questa responsabilità si declina attraverso gli organi comunali competenti e, in via riassuntiva, ricade sulla figura del Sindaco, che ex art. 50 TUEL rappresenta l’ente e ne incarna l’indirizzo politico-amministrativo. L’omissione di un raccordo sostanziale fra i due livelli di

pianificazione non può quindi essere considerata una mera disfunzione tecnica, ma si configura come un difetto di esercizio delle funzioni proprie del Comune, con conseguente ricaduta di responsabilità politica e istituzionale. Il punto merita un chiarimento.

6. La distinzione tra indirizzo politico e funzione tecnico-amministrativa

Il governo del territorio, specie in un contesto ad alta sensibilità paesaggistica come quello del centro storico di Firenze, richiede una netta distinzione tra le funzioni di indirizzo politico, proprie degli organi elettivi, e le funzioni di amministrazione attiva e tecnica, demandate agli apparati burocratici. Tale distinzione discende direttamente dai principi generali di cui agli artt. 97 e 98 Cost., nonché dall'art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), che attribuisce ai dirigenti la responsabilità della gestione, della spesa e del rilascio di atti amministrativi a rilevanza esterna.

Gli organi politici (Consiglio, Giunta e Sindaco) sono titolari di poteri di programmazione, pianificazione e scelta strategica. In questa sfera rientrano decisioni quali l'alienazione del patrimonio immobiliare, l'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico, la definizione delle politiche abitative e turistiche, nonché la determinazione degli indirizzi generali in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico. La funzione politica si esprime dunque nella capacità di orientare la destinazione delle risorse, di stabilire obiettivi di lungo periodo e di definire i criteri generali cui l'amministrazione dovrà attenersi.

Gli organi burocratici (segretario generale, direttore e dirigenti), per contro, hanno competenze di carattere tecnico-amministrativo e gestionale. A loro spetta lo svolgimento dell'istruttoria, l'acquisizione dei pareri delle commissioni consultive, il rilascio dei titoli edilizi e paesaggistici, nonché l'attività di vigilanza e controllo sull'esecuzione delle opere. La natura delle valutazioni di merito affidate agli uffici non è politica, ma tecnico-discrezionale: richiede cioè l'applicazione di criteri di coerenza, proporzionalità e ragionevolezza alle specifiche fattispecie concrete, entro i confini tracciati dagli indirizzi di carattere politico e dalla cornice normativa vigente.

In questo quadro, un ruolo peculiare è svolto dalle commissioni urbanistiche e paesaggistiche, organismi di natura tecnica e consultiva, composti da esperti con competenze architettoniche, storiche e paesaggistiche. Esse non esercitano funzioni decisorie autonome, ma forniscono pareri qualificati che orientano le determinazioni dei dirigenti e costituiscono elemento imprescindibile per la legittimità dell'autorizzazione paesaggistica.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito che la linea di confine tra discrezionalità politica e discrezionalità tecnica è netta: le scelte sugli indirizzi generali appartengono alla prima, mentre la valutazione di compatibilità paesaggistica o urbanistica dell'intervento specifico rientra

nella seconda. Da ciò discende che un organo politico non può ingerirsi direttamente nelle valutazioni tecniche, così come l'organo burocratico non può sostituirsi al decisore politico nella definizione delle strategie di governo del territorio.

La distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa non esclude, ma anzi implica, forme di indirizzo, controllo e vigilanza degli organi politici sugli apparati burocratici. La responsabilità politica si manifesta non soltanto per gli atti direttamente adottati, ma anche per la *culpa in eligendo* (connessa alla scelta dei dirigenti e dei funzionari chiamati a operare in settori sensibili, quale quello urbanistico-paesaggistico) e *in vigilando* (sui risultati della loro azione). Ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267/2000 (TUEL), il Sindaco, quale rappresentante dell'ente, nomina i dirigenti preposti agli uffici e ai servizi, assumendo in tal modo la responsabilità dell'indirizzo amministrativo che ne orienta l'azione. Parimenti, la Giunta comunale esercita poteri di nomina in relazione a organi collegiali consultivi, tra cui la Commissione comunale per il paesaggio, cui spetta il rilascio dei pareri (obbligatori ma non vincolanti, a differenza di quelli della Soprintendenza) preliminari sulle autorizzazioni paesaggistiche. Proprio tali nomine, nel caso fiorentino, hanno suscitato perplessità e critiche, in ragione di procedure ritenute non adeguatamente trasparenti e tali da sollevare dubbi circa la piena indipendenza tecnica dei membri designati¹⁹. Si tratta di un profilo rilevante, poiché il controllo politico non può ridursi a mera legittimazione formale, ma deve garantire che gli organi tecnici operino con imparzialità e competenza, evitando che valutazioni di elevato impatto sul patrimonio culturale e paesaggistico vengano condizionate da logiche estranee alla tutela.

La responsabilità politica per *culpa in eligendo* trova conferma indiretta anche nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa, che ha chiarito che le scelte di nomina degli organi politici non sono insindacabili e devono rispettare i vincoli posti dall'ordinamento (art. 97 Cost.; statuti; norme di settore). La Corte costituzionale ha ribadito, in tema di dirigenza, la necessità di garantire la distinzione tra indirizzo politico e gestione e di assicurare buon andamento e imparzialità anche attraverso adeguate garanzie procedimentali (Corte cost., n. 103/2007). In applicazione di tali principi, il Consiglio di Stato ha affermato che la discrezionalità nelle nomine è sindacabile quando contrasti con vincoli giuridici puntuali, potendosi accertare l'illegittimità degli atti che li violino (Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2012, n. 3670, con richiamo a Corte cost. n. 81/2012).

Applicato al contesto fiorentino, ciò significa che la nomina dei dirigenti comunali da parte del Sindaco e la designazione dei membri della Commissione comunale per il paesaggio da parte della

¹⁹ In tale contesto si colloca l'appello di urbanisti, architetti e docenti universitari rivolto al Comune di Firenze proprio sulla composizione e sull'attività della Commissione del paesaggio di Firenze, affinché l'Amministrazione renda facilmente fruibili sul sito istituzionale: – i criteri di selezione; – i nominativi dei membri della commissione; – i curriculum vitae dei commissari; – i rispettivi titoli di esperienza e professionalità in materia; – i verbali completi delle sedute (<https://www.perunaltracitta.org/homepage/2025/07/31/occorre-trasparenza-sulloperato-della-commissione-per-il-paesaggio-lettera-al-comune-di-firenze-di-urbanisti-architetti-e-docenti-universitari/>).

Giunta non possono considerarsi meri atti formali: esse costituiscono momenti qualificanti di responsabilità politica, poiché condizionano l'operato successivo dell'amministrazione. Le critiche sollevate in ordine alla trasparenza e alla qualità delle scelte compiute evidenziano il rischio che funzioni delicate – quali la valutazione paesaggistica e urbanistica in un sito UNESCO – siano affidate a soggetti percepiti come non sufficientemente indipendenti o qualificati. In tal modo, la *culpa in eligendo* degli organi politici si traduce in un vulnus alla stessa credibilità dell'azione amministrativa, che la giurisprudenza richiede invece improntata ai principi di imparzialità, trasparenza ed efficienza sanciti dagli artt. 97 e 98 Cost.

Il caso del cosiddetto “*cubo nero*” ha inoltre reso evidente una delle criticità più ricorrenti nell'amministrazione dei beni culturali e paesaggistici: la tendenza delle diverse autorità coinvolte a delimitare il proprio ruolo all'interno di una logica di compartimentazione delle responsabilità, rivendicando esclusivamente la correttezza formale dei propri atti e sottraendosi a una valutazione complessiva degli effetti sostanziali dell'intervento.

Gli organi politici hanno sottolineato di avere agito in coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici, attraverso delibere e indirizzi conformi al quadro programmatico vigente. Gli organi burocratici, dal canto loro, hanno difeso la legittimità del procedimento amministrativo, richiamando la regolarità dell'istruttoria, dei pareri tecnici e del controllo positivo esercitato dalla Soprintendenza. Entrambi i livelli istituzionali hanno dunque fatto leva sulla correttezza formale, senza assumere pienamente la responsabilità circa la compatibilità sostanziale dell'opera con il decoro urbano e con i valori paesaggistici tutelati.

Tale impostazione appare difficilmente conciliabile con il principio di efficacia dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990, che impone di considerare non solo la regolarità procedurale, ma anche l'idoneità concreta dei provvedimenti a realizzare l'interesse pubblico sostanziale. La vicenda fiorentina mostra, invece, come la legalità formale sia stata utilizzata come parametro esclusivo, eludendo il necessario scrutinio sull'effettiva conformità dell'intervento ai valori di tutela.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la valutazione paesaggistica non può ridursi a un atto meramente formale, ma deve esprimere una ponderazione motivata e sostanziale degli interessi pubblici e privati coinvolti. In tal senso, il Consiglio di Stato ha precisato che la valutazione paesaggistica non può essere ridotta a un atto formale, ma deve costituire espressione di una motivata ponderazione degli interessi, sorretta da un'istruttoria adeguata (Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 2019, n. 1854).

La vicenda del cd. “*cubo nero*” conferma dunque il rischio che l'azione amministrativa, pur formalmente regolare, perda di vista la sua dimensione sostanziale, con conseguenze rilevanti non

solo sul piano giuridico, ma anche su quello reputazionale. Nel contesto di un sito UNESCO come Firenze, infatti, ciò che viene osservato e giudicato dalla comunità internazionale non è la conformità procedurale dei singoli atti, ma l'esito complessivo della governance del patrimonio culturale e paesaggistico. In un tale contesto, la responsabilità politica del sindaco non si esaurisce nel rispetto formale delle procedure, ma implica un dovere di attivazione proattiva per prevenire trasformazioni e iniziative potenzialmente lesive dell'Outstanding Universal Value, anche in un quadro di competenze multilivello sottoposto a *reactive monitoring*.

La vicenda fiorentina dimostra come la distinzione fra sfera politica e burocratica, pur formalmente chiara sul piano normativo, sia nella prassi spesso fonte di tensioni. Quando una trasformazione architettonica incide sul cuore del patrimonio UNESCO, le valutazioni tecniche tendono inevitabilmente ad assumere una risonanza politica, e le decisioni politiche non possono eludere la responsabilità di farsi carico delle implicazioni culturali e paesaggistiche di scelte formalmente imputate alla burocrazia.

7. Ulteriori considerazioni critiche sul ruolo del Sindaco in termini di “accountability”

L'art. 50 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) qualifica il Sindaco come rappresentante dell'ente, responsabile dell'amministrazione e garante dell'unità politico-istituzionale del Comune. In questa veste, il Sindaco non è soltanto titolare di poteri formali di rappresentanza, ma incarna la responsabilità politica complessiva delle scelte che incidono sulla comunità amministrata, anche quando l'attività gestionale sia demandata ai dirigenti.

Nella vicenda del cosiddetto “*cubo nero*”, il richiamo alla correttezza dell'iter procedimentale e alla competenza tecnica degli uffici non può esonerare il Sindaco dall'obbligo di assumere una posizione chiara sull'impatto sostanziale dell'intervento. Il principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione tecnica, sancito dall'art. 107 TUEL, non esclude ma anzi rafforza la necessità che il Sindaco si faccia carico della responsabilità politica dell'indirizzo complessivo, rendendo conto alla cittadinanza non solo della legalità formale, ma anche della conformità sostanziale delle scelte all'interesse pubblico.

In particolare, quando è in gioco la tutela del paesaggio e del decoro urbano, che l'art. 9 Cost. eleva a valore primario, la figura del Sindaco non può ridursi a quella di un mero garante procedurale. Egli è chiamato ad assicurare coerenza tra gli atti adottati dall'amministrazione e l'immagine identitaria della città, specie quando questa ricade sotto la protezione UNESCO. Il silenzio o le dichiarazioni puramente giustificative, limitate a ribadire la regolarità degli “atti compiuti”, rischiano di configurarsi come una forma di deresponsabilizzazione politica che tradisce la funzione propria della carica.

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha più volte sottolineato che la responsabilità politica non si esaurisce nella correttezza formale, ma si estende al dovere di indirizzo e di controllo sull'operato degli uffici. In questo senso, il Sindaco non può sottrarsi al compito di garantire che le scelte amministrative siano non solo legittime, ma nel loro complesso anche adeguate, proporzionate e coerenti con la missione istituzionale dell'ente locale.

In definitiva, la vicenda del “cubo nero” rivela un deficit di assunzione di responsabilità da parte della massima carica comunale. Se il Sindaco rappresenta l'intera comunità, non può limitarsi a constatare la regolarità delle procedure: deve spiegare, motivare e, se necessario, assumere l'onere di rivedere decisioni che, pur corrette sul piano formale, risultino in contrasto con l'interesse sostanziale della città e con la sua proiezione internazionale.

Come citato, l'art. 50 del TUEL attribuisce al Sindaco la rappresentanza legale e politica del Comune, ma in un contesto come quello fiorentino tale rappresentanza assume una valenza ulteriore: essa si estende alla responsabilità reputazionale della città nel circuito internazionale. Firenze, in quanto sito UNESCO, non è solo un ente locale sottoposto a vincoli paesaggistici interni, ma un luogo il cui “Eccezionale Valore Universale” (OUV) è riconosciuto dalla comunità internazionale e posto sotto una forma di tutela sovranazionale.

Ne deriva che l'azione (o l'inerzia) del Sindaco, anche quando giuridicamente corretta nella stretta osservanza delle norme interne, viene inevitabilmente sottoposta a un vaglio pubblico che travalica i confini comunali e nazionali. La gestione delle trasformazioni urbane non incide soltanto sull'equilibrio urbanistico e paesaggistico, ma anche sul prestigio culturale e sull'affidabilità istituzionale dell'amministrazione nel garantire la salvaguardia del patrimonio universale.

In questa prospettiva, il principio costituzionale di tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e l'obbligo derivante dalla Convenzione UNESCO del 1972 si riflettono sul Sindaco quale garante politico dell'immagine della città. Il mancato esercizio di un ruolo attivo e critico rispetto a interventi controversi, pur formalmente autorizzati, può determinare un pregiudizio non solo urbanistico, ma anche diplomatico e reputazionale, con ricadute sul rapporto con gli organi UNESCO e sull'affidabilità complessiva del sistema di governance locale.

La responsabilità del Sindaco, dunque, si configura non soltanto come politico-amministrativa, nei confronti del Consiglio comunale e dei cittadini, ma anche come responsabilità politico-istituzionale di rango sovralocale, atteso che l'inerzia o la difesa di scelte discutibili possono essere lette come segnale di inadeguatezza nella tutela dei valori universali che fondano l'iscrizione di Firenze nella Lista del Patrimonio Mondiale. Il ruolo del sindaco nei siti UNESCO non può essere confinato alla mera rappresentanza istituzionale interna. Al contrario, tale figura è investita di una responsabilità politica multilivello, che implica la capacità di contemperare interessi economici e

sociali con l'imperativo della tutela, non solo in relazione ai cittadini, ma anche alla comunità internazionale. La vicenda fiorentina del "cubo nero" va dunque letta anche in questa prospettiva: un banco di prova non solo per l'efficacia degli strumenti giuridici previsti in astratto, ma soprattutto per la qualità della leadership politica locale nel darvi attuazione nel caso concreto.

L'eventuale (e niente affatto auspicabile) perdita dello status di sito UNESCO per il centro storico di Firenze determinerebbe conseguenze di natura non solo simbolica ma anche concreta. Sul piano reputazionale, verrebbe intaccata l'immagine stessa della città, che da decenni si identifica come patrimonio universale e che fonda parte essenziale della propria attrattività internazionale su tale riconoscimento. Sul piano economico e turistico, la cancellazione dalla Lista costituirebbe un vulnus difficilmente rimediabile, incidendo negativamente sulla capacità di attrarre investimenti culturali, progetti di cooperazione internazionale e flussi di visitatori qualificati. Vi sarebbero ricadute anche sul piano istituzionale, poiché la perdita dello status comporterebbe una responsabilità diretta per lo Stato italiano e per il Comune di Firenze, chiamati a rispondere dinanzi alla comunità internazionale della mancata tutela di un bene di eccezionale valore universale. Né vanno trascurati i riflessi giuridici interni, poiché il venir meno della cornice UNESCO indebolirebbe le basi argomentative di regolamenti comunali e strumenti urbanistici che oggi si fondano proprio sulla necessità di preservare un sito riconosciuto a livello mondiale. In tal senso, il danno non sarebbe circoscritto all'immagine, ma riguarderebbe la stessa efficacia del sistema di governo del territorio e la capacità delle istituzioni di garantire tutela e decoro in un contesto di valore inestimabile²⁰.

Già il solo fatto che la vicenda dell'ex Teatro Comunale abbia reso persino ipotizzabili conseguenze tanto gravi rappresenta un danno che va ben oltre il caso specifico²¹. Si incrina, infatti, l'immagine di Firenze come città capace di custodire il proprio patrimonio, mentre la percezione collettiva registra un ulteriore indebolimento della fiducia nelle istituzioni preposte alla tutela. A ciò si sommano i segni visibili del degrado urbano: dalle difficoltà legate alla sicurezza alla pressione crescente dell'overtourism, che da anni erode la qualità della vita dei residenti e altera l'equilibrio sociale ed economico del centro storico. L'effetto complessivo è quello di una città che, pur vantando un riconoscimento universale, appare sempre più vulnerabile sotto il profilo

²⁰ Si pensi alla copiosa e capillare normativa regolamentare disposta dal Comune di Firenze per limitare lo svolgimento di attività economiche nel centro storico, come quelle commerciali e turistiche.

²¹ Non è certo la prima volta che siti Unesco vengano anche nel nostro "Belpaese" messi in pericolo da atti di gestione scellerati. Ad esempio, nel caso di Venezia, l'UNESCO ha più volte segnalato criticità connesse al turismo di massa e all'impatto delle grandi navi; nel 2023 gli esperti hanno persino raccomandato l'iscrizione del sito nella *List of World Heritage in Danger*, poi non accolta dal Comitato, che ha però richiesto misure aggiuntive. La stessa vicenda delle grandi navi e i provvedimenti del 2021 confermano la pressione esercitata per tutelare laguna e centro storico. Per Napoli, il Centro storico è stato oggetto negli anni di sollecitazioni sul fronte della gestione e del piano di management; il tema dell'overtourism è al centro del dibattito locale, anche con proposte di ticket per i visitatori giornalieri. Tali elementi testimoniano che la leadership politica cittadina è chiamata a rispondere della coerenza delle politiche di tutela, pur senza che dagli atti UNESCO emergano allarmi formali paragonabili al caso veneziano.

della sua effettiva capacità di governare le trasformazioni e di preservare la dignità del proprio paesaggio urbano.

Un ultimo profilo merita qui attenzione in termini di “accountability”, o se si preferisce, di democrazia partecipativa.

E’ singolare (o forse è invece estremamente significativo) che solo dopo lo smontaggio dei ponteggi si sia levata un’ondata di critiche indignate per un intervento il cui procedimento amministrativo è stato avviato nel lontano 2008 e che è stato caratterizzato da numerose varianti. Possibile che nonostante i diciotto soggetti che hanno partecipato alle conferenze di servizi nessuno si fosse accorto di nulla? E inoltre, come mai la cittadinanza si è mobilitata solo ora? Alla seconda domanda è agevole fornire una risposta, derivante dalla non conoscenza dell’impatto. In altri termini, non è stata promossa una reale partecipazione dei cittadini alle numerose scelte che nell’arco di quasi 20 anni hanno caratterizzato la vicenda²².

Si badi che la “partecipazione” nella pianificazione comunale fiorentina non è un mero adempimento consultivo, ma un obbligo procedurale tipizzato dal diritto regionale toscano e innestato negli strumenti urbanistici del Comune. La L.R. Toscana n. 65/2014 dedica un capo agli “istituti della partecipazione”, imponendo a Regioni, Città metropolitane e Comuni di assicurare informazione e coinvolgimento dei cittadini nella formazione degli atti di governo del territorio (artt. 36–38), anche attraverso il Garante dell’informazione e della partecipazione, figura cui la legge affida iniziative, metodi e un *rapporto* conclusivo sull’esito delle attività partecipative. In attuazione di tale quadro, il Comune di Firenze ha istituito e reso operativa la funzione del Garante (sito tematico dedicato) e ha strutturato, per PS/PO e varianti, percorsi pubblici di informazione, ascolto e presentazione di osservazioni, con fasi e calendari formalizzati (es. adozione PS/PO 2023, periodo di consultazione e deposito delle osservazioni). Negli strumenti comunali, la partecipazione è anche concettualmente definita: il portale del Regolamento Urbanistico esplicita che i cittadini e “tutti i soggetti interessati” concorrono alla formazione degli atti tramite sedi pubbliche in cui formulare valutazioni, raccomandazioni e proposte, nonché apportare conoscenze utili ad accrescere la qualità progettuale. Sul piano normativo locale, lo Statuto del Comune di Firenze garantisce i diritti di iniziativa, informazione e partecipazione, valorizzando il concorso dei cittadini all’indirizzo, allo svolgimento e al controllo dell’attività amministrativa: la partecipazione, così, assume una valenza politico-democratica che trascende la sola conformità procedurale e si traduce in *accountability* – ossia capacità di rendere conto delle proprie azioni in modo trasparente e rispondere alle aspettative, assumendosi la responsabilità dei risultati - delle

²² A tal proposito è significativo che solo il soggetto a suo tempo proprietario dell’immobile (ossia Cassa Depositi e Prestiti) abbia formulato le osservazioni previste nell’iter di approvazione del piano di recupero.

scelte urbanistiche (indirizzo politico) e legittimazione sociale delle soluzioni progettuali (amministrazione attiva). In sintesi, nel quadro normativo fiorentino la partecipazione si configura come principio organizzativo (Garante, percorsi e report), metodo di pianificazione (ascolto strutturato, osservazioni, documentazione accessibile) e garanzia di buona amministrazione, incidendo tanto sulla qualità istruttoria degli atti urbanistici quanto sulla loro accettabilità pubblica e coerenza con il mandato democratico.

Nel caso dell'ex Teatro comunale, anche la partecipazione dei cittadini – pur prevista e formalmente garantita dagli strumenti urbanistici comunali e dal quadro regionale di riferimento (artt. 36 ss. L.R. Toscana n. 65/2014) – si è rivelata un adempimento meramente procedurale, privo di reale incidenza sulle scelte sostanziali. Le fasi di deposito, le osservazioni, le comunicazioni pubbliche e persino la figura del Garante dell'informazione e della partecipazione non hanno impedito che un intervento di forte impatto sul centro UNESCO giungesse a compimento senza un vero confronto con la cittadinanza. In questo scarto tra partecipazione formale e coinvolgimento sostanziale si misura un deficit democratico: il processo partecipativo è rimasto confinato a una funzione di legittimazione procedurale, quando invece la sua finalità dovrebbe essere quella di incidere sul contenuto delle decisioni, garantendo che le trasformazioni urbanistiche più rilevanti nascano da un dialogo effettivo con la comunità cittadina, custode naturale del patrimonio storico e paesaggistico. In tal modo, la vicenda fiorentina mette in luce il rischio che la partecipazione si riduca a rituale giuridico, incapace di esercitare quel ruolo politico e democratico che la Costituzione e la legislazione regionale le attribuiscono.

In questa prospettiva, il tema si intreccia inevitabilmente con il principio di *accountability* politica del Sindaco. Il primo cittadino, in quanto vertice dell'amministrazione e garante della rappresentanza democratica locale, non può limitarsi a rivendicare la correttezza formale delle procedure, ma è chiamato a rispondere pubblicamente del mancato raggiungimento dell'obiettivo sostanziale di garantire una partecipazione effettiva e non meramente rituale. Il deficit di coinvolgimento reale della cittadinanza non rappresenta soltanto un vulnus sul piano democratico, ma costituisce un fallimento politico e istituzionale che ricade in capo al Sindaco stesso, al quale compete assicurare che le scelte strategiche – tanto più quando incidono su un bene di eccezionale valore universale – siano assunte attraverso un processo trasparente, inclusivo e condiviso. La responsabilità del Sindaco, in tal senso, non si esaurisce nella regolarità formale degli atti, ma investe la capacità di tradurre in prassi concreta gli impegni di apertura, dialogo e tutela collettiva del patrimonio cittadino.

8. Casi di perdita dello status UNESCO a seguito di trasformazioni urbanistiche invasive

L'esperienza comparata dimostra che trasformazioni edilizie e infrastrutturali in centri storici possono avere esiti irreversibili anche sul piano internazionale. Il caso più noto è quello della Valle dell'Elba a Dresda (Germania), cancellata dalla Lista UNESCO il 25 giugno 2009: il Comitato motivò la decisione "due to the building of a four-lane bridge in the heart of the cultural landscape", che fece sì che il bene "failed to keep its 'outstanding universal value as inscribed'", ricordando che si trattava solo del secondo sito mai rimosso dalla Lista.

Più recentemente, il Centro Storico Marittimo di Liverpool (Regno Unito) ha subito la stessa sorte: con decisione del 21 luglio 2021, il Comitato ha disposto la cancellazione "due to the irreversible loss of attributes conveying the outstanding universal value of the property".

Questi precedenti attestano che la mera conformità formale alle procedure interne non è sufficiente a garantire la tutela dell'"Outstanding Universal Value" dei siti UNESCO: quando le trasformazioni incidono in modo sostanziale e irreversibile sull'integrità paesaggistica e urbana, l'UNESCO non esita a intervenire con la misura più drastica, la cancellazione dalla Lista.

Il centro storico di Firenze, a differenza di questi casi, non pare oggi di fronte a interventi di scala infrastrutturale o di radicale rigenerazione urbana tali da poterne menomare l'eccezionalità del valore. Tuttavia, il principio che emerge dai precedenti è chiarissimo: non è necessario un mutamento esteso dell'intero tessuto urbano per minare l'integrità del sito, ma può essere sufficiente un singolo intervento che incida sull'armonia e sulla percezione estetica di uno skyline universalmente riconosciuto. In tal senso, il parallelepipedo bianconero che sovrasta l'area dell'ex Teatro Comunale, pur formalmente autorizzato, si espone al rischio di essere percepito come un "vulnus" all'equilibrio paesaggistico che l'UNESCO richiede venga preservato.

La differenza principale sta nella fase del procedimento: a Dresda e Liverpool l'UNESCO è intervenuta ex post, valutando trasformazioni già compiute o irreversibili; a Firenze, invece, la vicenda si colloca ancora in una dimensione reversibile o rimediabile, nella quale strumenti giuridici interni – come l'annullamento in autotutela dell'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 – e strumenti politici – come la revisione delle scelte di destinazione d'uso e dei criteri di alienazione del patrimonio – potrebbero ancora riorientare l'esito. Infatti, da quanto si è potuto apprendere, per il pieno svolgimento dell'attività turistico-ricettiva nell'ex Teatro comunale sarebbe necessario approvare un'ulteriore "variante urbanistica" e inoltre i lavori di realizzazione di una porzione dell'intervento non sono stati ancora del tutto ultimati.

In questo senso, Firenze rappresenta un test di credibilità per l'intero sistema multilivello di tutela: se le istituzioni locali e statali dimostrassero la capacità di intervenire con tempestività ed efficacia, evitando l'inerzia o la deresponsabilizzazione reciproca, il caso del "cubo nero" potrebbe

trasformarsi in un'occasione di rafforzamento del modello italiano di gestione dei siti UNESCO. Diversamente, rischierebbe di avvicinare Firenze alle esperienze negative di Dresda e Liverpool, segnando un precedente di fragilità della tutela.

9. Il possibile ruolo dell'UNESCO: monitoraggio reattivo e iscrizione nella "List of World Heritage in Danger"

Il sistema di tutela UNESCO non si esaurisce nell'iscrizione di un sito nella Lista del Patrimonio Mondiale, ma prevede strumenti successivi di vigilanza e intervento. Ai sensi dei parr. 169–176 delle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (WHC.21/01, luglio 2021), il Comitato può attivare procedure di *reactive monitoring*, che comprendono la richiesta di rapporti sullo stato di conservazione e, ove necessario, l'invio di missioni sul sito per valutare l'incidenza di progetti urbanistici o edilizi sull'*Outstanding Universal Value* (OUV).

Il passo successivo, qualora le criticità risultino gravi e persistenti, è l'iscrizione del bene nella *List of World Heritage in Danger*. Secondo il § 177 delle *Operational Guidelines 2021*, il Comitato può disporre tale iscrizione quando: (a) il bene è già iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale; (b) esso è minacciato da un grave e specifico pericolo; (c) sono necessarie operazioni di grande rilievo per la sua conservazione; e (d) sia stata richiesta assistenza ai sensi della Convenzione.

Il caso di Firenze potrebbe dunque evolvere in questa direzione qualora il "cubo nero" venisse percepito come un elemento di compromissione dell'integrità paesaggistica. Precedenti come Venezia e la sua Laguna, dal 2021 al 2023 nella potenziale Lista del Patrimonio in Pericolo a causa delle pressioni turistiche e delle grandi navi, dimostrano che l'UNESCO non esita a richiamare i governi nazionali e le amministrazioni locali quando rilevi una sproporzione tra trasformazioni urbane e valori universali da tutelare.

In questa prospettiva, il rischio per Firenze non è soltanto quello – estremo – della cancellazione dalla Lista, ma anche quello di una "sorveglianza rafforzata" che ne metterebbe in discussione la capacità di governo multilivello. Una eventuale iscrizione del centro storico fiorentino nella "List of World Heritage in Danger" comporterebbe infatti non solo un danno reputazionale, ma anche l'obbligo per lo Stato parte – nella specie l'Italia – di predisporre rapporti periodici dettagliati e piani di intervento correttivi.

10. Considerazioni conclusive

L'esperienza fiorentina del piano di recupero dell'ex teatro comunale dimostra quanto l'intersezione tra disciplina urbanistica ed edilizia da un lato e disciplina paesaggistica dall'altro

non possa essere ridotta a un problema di meri equilibri procedurali. La regolarità formale degli atti non basta a garantire la legittimità sostanziale delle trasformazioni urbane, poiché l'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha consacrato tra i principi fondamentali del procedimento amministrativo non soltanto la legalità e l'imparzialità, ma anche l'efficacia e la buona amministrazione (art. 97 Cost). Ne discende che il giudizio sull'azione amministrativa non può limitarsi a una verifica di conformità esteriore, ma deve misurarsi con la capacità effettiva delle decisioni – e dei decisori pubblici, a cominciare da quelli politici - di realizzare le finalità di tutela del paesaggio e del patrimonio culturale sancite dall'art. 9 Cost. e dal D. Lgs. 42/2004.

In tale prospettiva, la vicenda del Teatro Comunale non può essere assunta quale paradigma positivo della gestione del decoro urbano, poiché la soluzione adottata, pur formalmente inquadrata in un iter autorizzativo regolare, ha evidenziato una divaricazione tra tutela giuridica e percezione collettiva dell'impatto architettonico nel paesaggio. Questo scarto tra legalità formale e sostanza del valore paesaggistico impone di ripensare la relazione tra strumenti di pianificazione urbanistica, autorizzazione paesaggistica e controllo statale, orientandola verso una lettura integrata e sostanziale.

Ne emerge la necessità di un riesame sistemico che eviti il rischio di frammentazione istituzionale delle responsabilità. Il moltiplicarsi di competenze – comunali, metropolitane, regionali e statali – può generare un effetto di deresponsabilizzazione reciproca, con il pericolo che la difesa del paesaggio resti un obiettivo proclamato ma non effettivamente perseguito. Occorre invece un'assunzione piena e condivisa di responsabilità, tanto sul piano politico quanto su quello tecnico-amministrativo, affinché le scelte di trasformazione non siano percepite come il prodotto di automatismi burocratici, ma come decisioni consapevoli e coerenti con il valore universale del centro storico di Firenze.

In questo senso, Firenze può e deve rappresentare un laboratorio giuridico per l'elaborazione di modelli di governance dei centri storici UNESCO in Italia. Tuttavia, l'episodio del c.d. “cubo nero” segnala che il cammino è ancora irto di contraddizioni: la sua gestione non costituisce affatto un *benchmark* positivo, ma piuttosto un monito sui limiti di un approccio che confida eccessivamente nella regolarità formale dei procedimenti senza misurarsi fino in fondo con la sostanza dei valori paesaggistici e senza adeguatamente preoccuparsi del rapporto con la cittadinanza.

La sfida per il futuro è dunque quella di costruire un modello capace di unire certezza giuridica e sensibilità culturale, in cui la distinzione di funzioni tra organi politici e burocratici non divenga occasione di conflitto o di deresponsabilizzazione, ma strumento per un'effettiva tutela del

paesaggio e per la promozione di una città che sappia coniugare sviluppo urbano, residenzialità e salvaguardia del suo eccezionale valore universale.

In tale contesto giova rammentare che il 30 agosto 1436 Firenze salutava l'ultimazione della Cupola di Filippo Brunelleschi. Un'opera che sfidava la gravità e la ragione, concepita senza manuali, senza calcoli certi, senza "procedure standard", ma con l'audacia di un Maestro e con la fiducia di un popolo intero. Era il tempo in cui Firenze, con i suoi artisti e architetti, decideva di imprimere al mondo una svolta culturale: non un edificio qualunque, ma il simbolo eterno del Rinascimento.

Sei secoli dopo, nello stesso cuore UNESCO, l'eredità sembra capovolta. Al posto dell'ex Teatro Comunale si erge un parallelepipedo (sostanzialmente di colore) bianconero che non incarna visione, ma piuttosto la resa alla logica del minimo sforzo e del massimo profitto economico. Nessun genio, nessun disegno culturale: soltanto carte bollate, passaggi procedurali, scarichi di responsabilità. È l'architettura del vuoto, confezionata in un iter formalmente ineccepibile, ma sostanzialmente cieco.

La Cupola era la vittoria della fiducia sul timore, del coraggio sull'abitudine. Il "cubo nero" è invece la vittoria della burocrazia sull'arte, del formalismo sull'efficacia, del calcolo economico sul senso civico, della paura di decidere sulla capacità di immaginare. Così la città che un tempo dettava al mondo il linguaggio della bellezza oggi rischia di offrire un monumento alla propria crisi di valori.

Inoltre non si può sottacere che la vicenda evidenzia come i rimedi prospettati appaiano oggi affidati più alla pressione (diretta e/o indiretta) di organismi internazionali che all'assunzione diretta di responsabilità da parte delle istituzioni nazionali e locali. La possibilità (e prima ancora la minaccia) di un intervento dell'UNESCO – attraverso missioni di monitoraggio reattivo o persino mediante l'iscrizione nella *List of World Heritage in Danger* – pare emergere come lo strumento più concreto di riequilibrio, laddove il buon governo urbano dovrebbe invece trovare nelle amministrazioni comunali, regionali e statali i suoi custodi naturali.

Tale dinamica segnala una fragilità istituzionale in contrasto con il dettato costituzionale. L'art. 9 della Costituzione affida infatti alla Repubblica, in tutte le sue articolazioni, il compito di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione; l'art. 118 Cost., nel sancire il principio di sussidiarietà (verticale), richiama la responsabilità primaria delle istituzioni elettive territoriali locali nell'esercizio delle funzioni che incidono sul territorio e sulla vita delle comunità locali.

In una prospettiva giuridico-istituzionale, la vicenda del cosiddetto *cubo nero* rappresenta un caso paradigmatico di fallimento tanto procedimentale quanto sostanziale nella tutela del decoro e del paesaggio del centro storico di Firenze. Il procedimento, pur apparendo al momento come

formalmente rispettoso delle scansioni previste dalla normativa urbanistica e paesaggistica, si è rivelato incapace di integrare in maniera effettiva il quadro di valori sotteso al Piano di Gestione UNESCO, lasciando irrisolto il nodo della coerenza tra scelte edilizie e salvaguardia dell'“eccezionale valore universale” del sito. Sul piano sostanziale, ne è derivata una compromissione evidente dell'armonia visiva e simbolica del paesaggio urbano, che costituisce il fulcro del riconoscimento UNESCO.

A questo riguardo, emerge la inevitabilità – a legislazione invariata, come suol dirsi - di ricostruire l'intera vicenda in primo luogo nei termini di una *accountability* politica e istituzionale in capo alla figura del Sindaco, quale punto di sintesi tra i diversi livelli di governo coinvolti e garante ultimo dell'unitarietà dell'azione amministrativa. La mancanza di una responsabilizzazione effettiva del vertice politico locale favorisce, infatti, sia la frammentazione delle competenze tra Stato, Regione, Città Metropolitana e Comune, sia il rischio che le forme di partecipazione dei cittadini restino confinante a un piano meramente formale (in sede di osservazioni entro il breve termine di legge), senza incidere realmente sulle decisioni e prima ancora sulla conoscenza e comprensione. L'*accountability* del Sindaco – intesa come obbligo di trasparenza, responsabilità e rendicontazione verso la comunità locale e, in virtù dello status UNESCO, verso la comunità internazionale – si configura pertanto come condizione imprescindibile per evitare che simili esiti di fallimento procedimentale e sostanziale si ripetano, e per restituire credibilità alla governance multilivello della tutela paesaggistica e culturale.

Se invece la salvaguardia del centro storico di Firenze – che dovrebbe costituire espressione di orgoglio civico e culturale – viene ricondotta più a un vincolo esterno che a una autonoma consapevolezza istituzionale, ciò rivela non soltanto una debolezza politico-amministrativa, ma anche una rinuncia alla piena attuazione del mandato costituzionale e a quello elettorale. Ne deriva un paradosso: un patrimonio che incarna l'identità della comunità fiorentina e nazionale rischia di essere protetto soltanto grazie all'intervento (o alla minaccia di intervento) di istituzioni internazionali, anziché dalle scelte responsabili dei suoi organi rappresentativi.