

## La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata\*

Angela Guerrieri

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema d'indagine: l'iscrizione di un bene all'interno della lista Unesco, tra marketing territoriale e tutela del sito. – 2. La normativa internazionale Unesco: tra *soft law* tutela multilivello e sindacato giurisdizionale. – 3. Il sistema di tutela dei siti Unesco nell'ordinamento interno. – 3.1. (*segue*) I siti Unesco nel panorama italiano tra tutela multilivello, piani di gestione e bilanciamento degli interessi. Uno sguardo alla disciplina francese. – 4. Associazioni, fondazioni, S.r.l.: il multiforme panorama italiano nell'organizzazione dei Siti Unesco. – 5. La prassi applicativa dei piani di gestione predisposti in Italia: il *case-study* del sito di Venezia. – 6. Considerazioni conclusive.

### 1. *Introduzione al tema d'indagine. L'iscrizione di un bene all'interno della lista Unesco, tra marketing territoriale e tutela del sito*

L'iscrizione di un monumento, sito, paesaggio all'interno della lista dei beni «patrimonio dell'umanità» rappresenta un'occasione senza dubbio importante, non solo in termini di riconoscimento oggettivo della rilevanza di quel dato bene, ma per gli effetti positivi che interessano l'intera area, città, territorio che lo ospita.

Sono ormai numerosi, in tal senso, gli studi dedicati al valore che da un punto di vista turistico, economico e sociale, l'inclusione nella lista si porta dietro. Volendo citare uno degli effetti più rilevanti, diverse analisi<sup>1</sup> mostrano come

---

\* Lavoro presentato nel corso del Convegno annuale dell'Associazione Nazionale dei Professori di Diritto Amministrativo (Aipda), tenutosi a Reggio Calabria nei giorni 4-6 ottobre 2018.

<sup>1</sup> Si cita in questa sede lo studio di L. Moreschini, G.B. Ramello, W. Santagata (a cura di) *Un marchio per la valorizzazione dei territori di eccellenza: dai siti Unesco ai luoghi italiani della cultura, dell'arte e del paesaggio*, pubblicato dalla Direzione Generale Musei del Mibact, Quaderni di Valorizzazione Ns3, 2016, che riferisce il dato ai siti presi in esame, Val D'Orcia e Pienza: «Anche gli arrivi e le presenze turistiche hanno registrato tra il 1992 e il 2009 una crescita in tutto il territorio della Val d'Orcia, rispettivamente +292% e +370%, con incrementi particolarmente elevati in corrispondenza dei riconoscimenti UNESCO del 1996 e del 2004».

alla nomina di un sito a «patrimonio dell'umanità» segua in genere una crescita dei visitatori che va da un +10/15% ad un +30/50% (si può riportare a titolo d'esempio il caso dei Paesaggi vitivinicoli del Piemonte, territorio riconosciuto nel 2014 come sito Unesco che, a due anni dalla proclamazione, ha registrato un incremento dei flussi turistici di circa il 60%<sup>2</sup>), con notevoli benefici per la popolazione di riferimento.

Tutto ciò appare di particolare rilievo per l'Italia, primo Paese per numero di beni iscritti<sup>3</sup> e dalla preminente vocazione turistica, anche in considerazione dell'importante volano alla ripresa economica che le attività legate al turismo possono rappresentare.

Tuttavia, nel nostro ordinamento, ad una sempre maggior dinamicità dal punto di vista del *marketing* territoriale legato ai siti Unesco, non sempre fa da sponda una tutela piena e coordinata – nel senso che a breve si approfondirà – dei beni patrimonio dell'Umanità. Una spia è rappresentata da recenti casi, come quello inerente il sito di Pompei – per il quale era stata «minacciata» dall'organo di controllo Unesco la fuoriuscita dalla lista, a causa delle relative inadempienze conservative<sup>4</sup> – o come per Venezia<sup>5</sup>, messa in guardia con riferimento alla neces-

---

Lo studio pone in rilievo come il dato relativo all'incremento turistico vari in maniera consistente a seconda della tipologia di sito: vi sono difatti siti per i quali il marchio UNESCO rappresenta solamente una conferma della loro importanza (turistica) già universalmente riconosciuta (es. Roma, Firenze, Venezia, Verona, così come le Dolomiti) e siti per i quali l'iter di candidatura rappresenta l'occasione per recuperare una rinnovata identità o per un vero e proprio «lancio» rispetto al grande pubblico, nazionale ed internazionale.

<sup>2</sup> Dati contenuti nel report del 2017 *Monitorare il sito UNESCO dei Paesaggi Vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato* in [http://www.regione.piemonte.it/fsc/dwd/2017/UNESCO\\_vitivinicoli\\_16\\_06\\_2017.pdf](http://www.regione.piemonte.it/fsc/dwd/2017/UNESCO_vitivinicoli_16_06_2017.pdf).

<sup>3</sup> L'Italia conta attualmente 54 siti in lista e si colloca al primo posto degli Stati con maggior numero di siti iscritti nella lista dell'Organizzazione internazionale. Alla pagina <http://www.unesco.it/cni/index.php/siti-italiani> è possibile consultare l'elenco completo dei siti iscritti nella lista Unesco.

<sup>4</sup> Per uno specifico focus su tale caso, si rinvia a C. Migliorati, *Il sito archeologico di Pompei a rischio di cancellazione dalla lista del patrimonio mondiale*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2013, 723 ss.

A tale proposito si ricorda come nel 1980 siano stati inseriti degli appositi paragrafi nelle *Operational Guidelines*, inerenti proprio la possibilità di cancellare un bene dalla Lista del Patrimonio mondiale (sezione IV.C, par. 192-198 del testo 2008). Il Comitato può decidere di cancellare un dato bene dalla Lista se risulta che questo abbia subito un deterioramento tale da non rispondere più ai criteri che ne avevano determinato l'iscrizione; il deterioramento può essere causato dall'azione umana, di elementi naturali o anche per l'incuria dello Stato che non ha adottato in maniera tempestiva le misure necessarie a salvaguardare le qualità intrinseche del sito, decisive per il mantenimento dello *status* di patrimonio dell'umanità. Ad oggi vi sono stati due casi di cancellazione: il sito naturale nell'Oman del Santuario dell'Orice d'Arabia, e quello che ha riguardato la città di Dresda, ove la costruzione di un ponte sull'Elba, nel mezzo della zona protetta, nel 2009, ha portato all'esclusione della Città dalla lista Unesco: l'allora Municipalità, consapevole delle conseguenze che il progetto avrebbe comportato, ha comunque preferito proseguire su tale strada – nell'ottica di un maggior sviluppo economico del territorio – piuttosto che conservare il prestigioso riconoscimento.

<sup>5</sup> Si rinvia al Rapporto sullo stato di conservazione ai sensi della Decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale 40 COM.7B.52 (in <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/rapporto.pdf>).

sità di adottare provvedimenti *ad hoc* sui flussi turistici, rilevandosi una carenza nei piani di gestione.

Il nostro sistema normativo di protezione e gestione dei siti Patrimonio dell'Umanità – caratterizzato da un reticolo di vincoli e da plurimi livelli di competenze – appare non sempre esente da fenomeni di scollamento e disarticolazione, causati soprattutto dalla mancanza di uniformità degli strumenti organizzativi (con piani di gestione, associazioni senza scopo di lucro, fondazioni, quali quella della Regione Sicilia, o la Fondazione Dolomiti Unesco) e di coordinamento degli interventi, tra Codice dei beni culturali, leggi urbanistiche, regolamenti locali.

Tuttavia, considerata la rilevante espansione di concetti come patrimonio culturale universale, Patrimonio Mondiale dell'Umanità, e così via, s'impone sempre più agli Stati la necessità raggiungere *standard* globali, se si vuole evitare che l'Unesco prenda provvedimenti in relazione ai siti nazionali iscritti nella lista.

Partendo dalle tendenze ora descritte, l'analisi seguirà il seguente sviluppo: s'intende anzitutto proporre un esame quanto più possibile organico della disciplina relativa ai siti Unesco così come delineata nel nostro ordinamento, nel quale tali beni – come noto – non godono di una tutela a sé stante ma, data la loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici.

Si cercherà di comprendere se l'attuale sistema normativo interno – nel suo intreccio di livelli, qualificazioni e formule organizzative – sia adeguato o presenti, ad oggi, alcune zone d'ombra.

Nel riportare alcuni esempi concreti, l'attenzione si concentrerà in particolare sulla tipologia di sito che solleva alcune delle questioni più rilevanti: ci si riferisce, invero, ai beni di maggior estensione, che interessano cioè ampie parti di territori, su tutti i centri storici iscritti nella lista Unesco nella loro interezza (Venezia<sup>6</sup>, Firenze, ecc.)<sup>7</sup>, o i c.d. «paesaggi culturali»<sup>8</sup>. Invero, è proprio con

---

<sup>6</sup> Con riferimento a Venezia, vi sarà modo di analizzare, nel prosieguo del lavoro, alcune delle più recenti problematiche che hanno riguardato tale sito, messo sotto specifica osservazione da parte degli organi Unesco: all'interno dello stesso, il bilanciamento tra la salvaguardia del bene patrimonio dell'Umanità e le esigenze abitative e turistiche appare invero particolarmente delicato e non privo di problemi.

<sup>7</sup> A tale proposito, occorre sottolineare che nell'evoluzione dell'Unesco, mentre le prime iscrizioni nella Lista del Patrimonio Mondiale privilegiavano gli aspetti formali, il «pittorresco», e tendevano ad assumere la nozione di «gruppo di edifici», di bene «puntuale» (contenute nelle *Operational Guidelines*), in quelle più recenti, nonché nei controlli periodicamente effettuati dall'Unesco, è stata messa in primo piano la valutazione del «contesto», anche oltre il perimetro del «centro storico», con particolare risalto alla continuità dei processi che contribuiscono a plasmare un territorio. Si è imposto, quindi, con sempre maggior rilevanza il tema di come coniugare la gestione ordinaria (tutela, manutenzione, flussi di visitatori) dei siti, con lo sviluppo economico e sociale del territorio interessato.

<sup>8</sup> I Paesaggi culturali – *cultural landscape*, categoria inserita a partire dal 1992 – sono stati definiti dal Comitato per il Patrimonio dell'umanità come aree geografiche o proprietà distinte che in modo peculiare «(...)rappresentano l'opera combinata della natura e dell'uomo». All'interno di tale categoria sono ricompresi, in Italia, siti come la Val d'Orcia o le Cinque Terre.

riguardo a tali siti non limitati ad un singolo bene monumentale, che la combinazione degli elementi di universalità – conferiti dall'appartenenza alla lista Unesco – con quelli dei territori e comunità di riferimento porta alle maggiori tensioni tra esigenze locali, nazionali ed internazionali<sup>9</sup>.

In tale prospettiva, appare di particolare interesse indagare i rapporti tra i vari livelli territoriali, nella molteplicità dei soggetti preposti alla tutela e valorizzazione dei siti Unesco, nonché la pluralità di strumenti e normative presenti, che spesso portano ad una non totale coincidenza tra la tutela apprestata ad un bene culturale o paesaggistico ed il relativo sito patrimonio dell'umanità (si pensi, in tal senso, alla diversa perimetrazione tra i vincoli relativi ai centri storici delle città italiane e i centri storici nella delimitazione conferita dal sito Unesco).

In questa direzione, anche la giurisprudenza amministrativa, si vedrà, è intervenuta più volte in termini generali sul tema dello specifico e peculiare bilanciamento degli interessi al quale sono chiamate le amministrazioni locali, tra interesse pubblico diretto alla salvaguardia del sito Unesco e diritto dei privati all'esercizio dell'attività d'impresa all'interno dei centri storici.

Collegate a tali profili si pongono, in prima battuta, le riflessioni relative al valore da attribuire agli atti di regolamentazione posti da un organismo internazionale come l'Unesco: atti di *soft law* che stanno assumendo sempre maggiore importanza (sulla scia di un generalizzato utilizzo di tale strumento, in plurimi contesti

---

Tale prospettiva, peraltro, si interseca, in parte, con il noto dibattito sulla tutela dei centri storici nazionali, al centro da anni di riflessioni, interventi, proposte di legge. Vi si tornerà, in parte, nel prosieguo, trattando della recente D.lgs. 222/2016. Tra i molteplici spunti di riflessione sul tema, si rinvia a: M.V. Lumetti, *Il centro storico, un «iperluogo» tra urbanistica, cultura, paesaggio e immaterialità*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2018, 2, 583; T. Bonetti, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, 386; A. Sau, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 955; C. Lamberti, M.L. Campiani (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Napoli, 2015.

Sotto questo profilo, non si può difatti non sottolineare come alcuni centri storici nazionali siano gravati anche dal vincolo Unesco, che si aggiunge alla regolamentazione prevista dalle norme urbanistiche e da quelle contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. La normativa Unesco, infatti, ha introdotto la nozione di «paesaggio urbano», corrispondente al «risultato di una stratificazione storica di valori e caratteri culturali e naturali che vanno al di là della nozione di centro storico o area storica sino ad includere il più ampio contesto urbano e la sua posizione geografica» (art. 8, Raccomandazione Unesco 36/C/23 del 18 agosto 2011).

<sup>9</sup> Sul tema del rapporto e reciproca tensione tra i vari livelli di tutela del patrimonio culturale ed, in generale, sul tema della sua globalizzazione si rinvia a U. Allegretti, *La dimensione amministrativa in un quadro di globalizzazione. Spunti di applicazione al patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2004, 3; U. Leanza (a cura di), *I beni culturali tra realtà locale e globalizzazione*, Milano, 2008; L. Casini, *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010; Id., «*Italian Hours*»: *The Globalization of Cultural Property Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 9, 369 ss.; Id., *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, 3; N. Bassi, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 619 ss.; S. Battini, *The World Heritage Convention and the Procedural Side of Legal Globalization*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 9, 340 ss.; A. Bartolini, *Voce Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, Milano, 2013, 107 ss.; F. Choay, *Patrimonio e globalizzazione*, Firenze, 2012.

Inoltre, è sempre con riferimento a tale tipologia di sito che, anche per la necessità di coordinare i molteplici attori istituzionali coinvolti, sono sorte nel tempo plurime formule di gestione e coordinamento.

enei vari livelli ordinamentali<sup>10</sup>), data la loro capacità di influenzare in modo rilevante le scelte amministrative dei soggetti pubblici. Se ne indagherà, in tal senso, la portata ed il valore precettivo, anche in una prospettiva giurisdizionale.

All'interno dell'analisi non mancheranno, infine, alcune riflessioni riferite ad altre esperienze europee, al fine di osservare le modalità di tutela dei siti Unesco ricompresi nei rispettivi ordinamenti. Ciò appare particolarmente utile proprio per comprendere come siano state affrontate altrove le più attuali sfide poste dell'organizzazione internazionale.

## 2. *La normativa internazionale Unesco: tra soft law, tutela multilivello e sindacato giurisdizionale*

Prima di addentrarsi nell'esame del quadro normativo ed organizzativo previsto dal nostro ordinamento, pare necessario un breve richiamo al contesto generale in cui si muovono i singoli Stati aderenti alla Convenzione, con particolare riferimento ad uno degli elementi di studio di maggiore interesse attuale, relativo al valore da attribuire agli atti di *soft law* promananti dalla stessa Unesco.

Come noto, risale al 1972 l'approvazione della Convenzione sulla protezione del Patrimonio Culturale e Naturale mondiale<sup>11</sup>, entrata in vigore nel 1975 e tutt'oggi uno dei dispositivi internazionali di tutela e valorizzazione maggiormen-

---

<sup>10</sup> Come ci ricorda M. Mazzamuto, in *L'atipicità delle fonti nel diritto Amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2015, 683, attualmente l'espressione *soft law*, di derivazione internazionalistica, pervade la letteratura giuridica di quasi tutte le branche del diritto, sebbene in modo assai frammentario, trattandosi più di «una nebulosa che di un insieme ben strutturato di concetti». Sull'utilizzo sempre più ampio della *soft law*, si rinvia agli scritti di E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008; A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009; con particolare riferimento al diritto amministrativo, si rinvia a M. Ramajoli, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2017, 147. Ai fini del presente studio, di particolare interesse il passaggio in cui l'Autrice sottolinea come, quando i destinatari di atti internazionali di *soft law* sono gli Stati nazionali, il senso ultimo della *soft law* si risconterebbe nell'incoraggiare la convergenza tra gli Stati e che tali atti sovranazionali filtrano all'interno dei singoli ordinamenti nazionali – nella loro libertà di osservarli – dando gli stessi eventualmente luogo ad *hard law* interna. Si può discutere se tale «filtraggio» a livello interno si sia avuto, con riferimento alle linee guida Unesco, ad esempio per mezzo della l. n. 77 20 febbraio 2006, *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO*, di cui amplius infra.

<sup>11</sup> Convenzione firmata a Parigi il 16.11.1972, con vigenza Internazionale dal 17.12.1975. A questa si aggiungono, per l'indicazione delle procedure d'iscrizione dei siti nella Lista del Patrimonio Unesco, le «Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione del patrimonio mondiale culturale e naturale», atto adottato dal Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (il c.d. *World Heritage Committee*).

te consolidati, anche per l'importante contributo fornito da organizzazioni quali l'ICOMOS<sup>12</sup>, l'IUCN<sup>13</sup>e l'ICCROM<sup>14</sup>.

Lo strumento fondamentale per la pratica messa in opera della Convenzione è rappresentato dalle Linee guida operative<sup>15</sup>, predisposte per la prima volta nel 1977 e periodicamente aggiornate al fine di recepire le decisioni del Comitato Unesco.

Per quanto riguarda le regole inerenti la protezione dei siti previste dalla Convenzione, spetta agli Stati contraenti (art. 3) «identificare e delimitare i differenti beni situati sul suo territorio e menzionati agli artt. 1 e 2», e vengono posti a carico degli stessi sia obblighi nazionali che internazionali, al fine di assicurare alla future generazioni la trasmissione del proprio patrimonio culturale; deve essere, come sancito dalla Convenzione, iniziativa dello Stato garantire una conservazione e protezione efficace «adottando una politica generale che valorizzi la funzione del patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva per integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale» (art. 5 lett. a).

In altri termini, gli Stati divengono una sorta di «tutori»<sup>16</sup>dei siti aventi un «valore eccezionale universale», in quanto tali beni fanno parte di quel patrimonio comune da salvaguardare a vantaggio dell'intera umanità.

Come contropartita ai benefici e dagli effetti positivi ottenibili a seguito dell'iscrizione di un bene – alcuni dei quali brevemente descritti, inerenti in particolare lo sviluppo turistico e territoriale della zona ove insiste il sito – gli Stati, in termini sostanziali, accettano – come è stata definita – una vera e propria cessione di sovranità<sup>17</sup> a favore dell'organizzazione internazionale, della quale regole,

<sup>12</sup> ICOMOS, *International Council on Monuments and Sites* organo consultivo dell'Unesco per i siti culturali; fondato nel 1965 ha sede in Francia.

<sup>13</sup> IUCN, *World Conservation Union* (prima denominata *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*) è organo consultivo Unesco per i siti naturali; fondato nel 1948 ha sede in Svizzera.

<sup>14</sup> ICCROM, *The International Centre for Conservation e The Roma Center* Centro internazionale di studi per la conservazione e il restauro dei beni culturali è un'organizzazione intergovernativa che si dedica alla conservazione del patrimonio culturale mondiale, fondata nel 1956 ha sede a Roma.

<sup>15</sup> L'edizione più recente delle linee guida è quella del 2017: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>. Anche il nostro ministero dei beni culturali ha predisposto delle linee guida «interne» per tentare di coordinare le operazioni di candidatura dei siti, gestione, promozione degli stessi.

<sup>16</sup> È la stessa Convenzione a richiedere a ciascuno Stato di impegnare al massimo grado le proprie risorse interne per assicurare «l'identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli artt. 1 e 2, situate sul suo territorio». (art.7).

<sup>17</sup> Così L. Casini in *International Regulation Of Historic Buildings And Nationalism: The Role Of Unesco*, ICON-S Working Paper – Conference Proceedings Series 1 n. 2/2015: «However, once a State chooses to play, it has to accept the rules of the game; and these rules are out of its control: they are the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention adopted by the World Heritage Committee. Once a State decides to include its «treasures» in this system, therefore, it ceases sovereignty: it opens the domestic decision making processes regarding its sites to other actors – not only UNESCO and its advisory bodies (ICOMOS and IUCN), but also foreign governments and other international organizations both governmental and non-governmental».

Tuttavia, nei confronti dell'Unesco, non si assiste ad una vera e propria cessione di sovranità, in senso tecnico, non essendo ceduti poteri amministrativi. Il concetto di cessione implica infatti la devoluzione di una

linee guida e controlli entrano a far parte in maniera formale e sostanziale del tessuto giuridico dell'ordinamento aderente. Vedremo, a seguire, con quale portata.

In generale, può dirsi che nella fase ante-iscrizione del sito, i poteri dell'Unesco risultano formali e vincolanti, ad esempio con l'indicazione, da parte dell'organizzazione, delle linee guida e delle prescrizioni cui gli Stati devono necessariamente conformarsi se vogliono che una propria candidatura inserita nella c.d. *tentative list* abbia buon esito<sup>18</sup>.

Post-iscrizione, la potestà esercitata dall'Unesco – che non dispone di strumenti vincolanti né di poteri di coercizione diretta – si caratterizza, invece, per il proprio effetto di «*moral suasion*»: prendendo a prestito la nota definizione di J. Nye l'attività di controllo posta in essere dall'organizzazione assume invero i connotati di un «*soft power*», inteso come la capacità di ottenere ciò che si vuole tramite la propria attrattiva, piuttosto che per coercizione<sup>19</sup>.

Si pensi, a titolo d'esempio, al caso che qualche anno fa riguardò il centro storico di Vienna ove l'amministrazione decise di accantonare l'idea di proseguire con alcune costruzioni – ritenute particolarmente impattanti per il centro storico – dietro indicazione dell'entità sovranazionale; ugualmente per i siti del Cairo, in Egitto, a rischio cancellazione dalla lista Unesco a seguito di un progetto ritenuto nient'affatto riqualificante da parte del Comitato Unesco. Progetto poi venuto meno<sup>20</sup>.

Proprio per le caratteristiche ora descritte, l'ambito relativo alle fonti Unesco – ed ai poteri attribuiti all'organizzazione sovranazionale – si inserisce nell'ampio filone di studio che indaga il funzionamento dei vari meccanismi di coordina-

---

parte del potere sovrano statale ad un'entità sovraordinata; un potere sia finalizzato alla regolamentazione dei rapporti tra gli Stati, sia diretto ai rapporti tra i singoli cittadini e i cittadini e le autorità. Non trovandoci nel caso dell'Unesco, perlomeno a livello formale, all'interno di tale ipotesi, si potrebbe parlare forse di limitazione della sovranità, secondo l'art. 11 della nostra Costituzione.

<sup>18</sup> Tale lista costituisce l'elenco dei siti che, in attuazione della Convenzione, ogni Stato membro è tenuto a presentare al Centro del Patrimonio Mondiale per segnalare i beni che intende iscrivere nell'arco dei successivi 5-10 anni. Per maggiori dettagli su procedura e controlli: <http://www.unesco.beniculturali.it/index.php?it/11/italian-tentative-list>.

<sup>19</sup> Il concetto di *soft power* è stato coniato da J. S. Nye della Harvard University: J. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, in *PublicAffairs*, 23, 2004. L'Autore, ideatore del termine, si riferisce in modo precipuo al potere dei singoli Stati, ma è possibile effettuare un parallelismo con i poteri esercitati dall'Unesco; il «*soft power è fondato sulla capacità di stabilire le priorità plasmando le scelte altrui e deriva in gran parte dai valori fondamentali condivisi dalla collettività*» e, dunque, è un concetto utilizzabile anche in ambito Unesco, essendo organismo che, per statuto, svolge come compito prioritario quello di diffondere i principi che stanno alla base dell'etica e della cultura mondiale.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sui casi appena citati, si rinvia direttamente ai report stilati periodicamente dall'Unesco: <http://whc.unesco.org/en/list/1033/documents>; <http://whc.unesco.org/en/list/89>. Sulla stessa scia si può riportare l'altrettanto noto caso del sito Unesco del lago Bajkal, in Russia, per la salvaguardia del quale il tracciato dell'oleodotto voluto da Putin nel 2007 fu spostato di 40 chilometri (mentre il progetto iniziale prevedeva di far passare la condotta a soli 800 metri dal lago), a seguito anche dei richiami degli organi Unesco.

mento tra regimi giuridici ultrastatali<sup>21</sup>, con particolare riferimento alla dimensione globale assunta da settori in precedenza di competenza nazionale. Su questa scia, ci s'interroga – *ex multis* – sul valore precettivo da attribuire alla normativa, alle linee guida, ai provvedimenti Unesco, nonché agli atti interni di recepimento degli stessi.

Invero, i soggetti politici ed amministrativi di un dato territorio, a seguito dell'inserimento del sito nella lista, vedono le loro scelte – se non vincolate in senso stretto, data la valenza «*soft*» delle prescrizioni – fortemente influenzate nella concreta attuazione. Un ente locale, come negli esempi sopra citati, dovrà ponderare in maniera significativa un possibile intervento in una zona interessata dal «vincolo» dell'Unesco (compresa la c.d. *buffer zone* afferente il sito) e sottoporre – seppur con dei limiti – le proprie scelte agli organi sovranazionali<sup>22</sup>. Fase resa non sempre facile, nel nostro ordinamento, dalla ricomprensione sotto al cono dei beni Unesco di molteplici figure tipologiche – con relative discipline, spesso combinantesi tra loro – e con plurimi soggetti di riferimento, dall'azione non sempre coordinata.

Nella medesima prospettiva è importante anche indagare le ricadute di tale meccanismo di sanzione «reputazionale» anche nella prospettiva del possibile sindacato del giudice amministrativo su eventuali provvedimenti posti in essere in violazione delle linee guida Unesco. Occorre, in altre parole, rispetto ai classici vizi dell'agire amministrativo, tenere in considerazione la possibilità che dalla *soft law* promanante dall'Unesco derivi un vizio d'eccesso di potere, nella direzione che già parte della giurisprudenza interna sembra aver intrapreso per altri atti con similari caratteristiche, seppur relativi all'ordinamento interno<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Ci si riferisce, in particolare ai noti studi dedicati allo spazio giuridico globale, con particolare riferimento all'interazione tra diversi regimi amministrativi: tra i primi, M.P. Chiti, in *Monismo o dualismo in diritto amministrativo: vero o falso dilemma?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, 301, ove afferma: «il diritto amministrativo nato come affare di sovranità, che sembrava inconcepibile fuori della dimensione istituzionale degli Stati, è oggi elemento giuridico chiave delle organizzazioni internazionali e soprattutto delle organizzazioni sovranazionali»; R.B. Stewart, *Il Diritto amministrativo globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, 633; S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 3; di recente anche L. Casini, *Potere globale*, Bologna, 2018, 48, 115 ss., il quale si sofferma in diverse parti ad indagare l'attuale ruolo svolto dall'Unesco nel panorama internazionale e la sua interazione rispetto al contesto interno.

<sup>22</sup> Si vedrà, a seguire, anche il recente caso che ha riguardato il sito Unesco di Venezia e la sua laguna, qui utilizzato come *case-study* per analizzare alcune delle problematiche evidenziate nel corso dello studio.

<sup>23</sup> Il riferimento principale è alle linee guida Anac (in particolare, alle linee guida previste dalla legge delega e dal D.lgs. n. 50 cit., per le quali non viene fissato il carattere vincolante), per le quali si registrano già diversi gli orientamenti giurisprudenziali che individuano una loro violazione quale elemento sintomatico dell'eccesso di potere, sulla falsariga dell'elaborazione che si è avuta con riguardo alla violazione delle circolari. Invero, nel caso delle linee guida Anac, il loro valore nella gerarchia delle fonti sarebbe addirittura inferiore rispetto a quello delle circolari ministeriali, sicché anche la loro efficacia – parimenti agli atti Unesco – è affidata alla c.d. *moral suasion* e al vincolo motivazionale che deriva dalla particolare autorità emanante. Come noto, difatti, sui destinatari di tali linee guida non grava un obbligo di conformare la propria attività a quanto sancito in tali atti; in caso di discostamento sarà tuttavia necessaria una motivazione stringente onde evitare un vizio

La valutazione da compiere riguarda la possibilità che interessi sovranazionali possano produrre effetti sulla legittimità di provvedimenti adottati da amministrazioni locali<sup>24</sup>: se, da un lato, è certamente da escludersi che, nel caso dei siti Unesco, ogni singola scelta relativa alla gestione dell'area debba essere sottoposta agli organi sovranazionali (in questo senso si è espresso anche il Consiglio di Stato, rigettando la tesi del Codacons relativa al parco archeologico del Colosseo a Roma<sup>25</sup>), diversamente, ben potrebbe rinvenirsi un vizio di eccesso di potere (ad esempio per carenza di istruttoria o motivazione) nell'ipotesi in cui un'amministrazione locale decida, per il tramite dei propri strumenti urbanistici, di modificare sensibilmente l'assetto di un'area ricadente all'interno di un sito Unesco, magari discostandosi dalle puntuali prescrizioni in precedenza dettate dall'organizzazione internazionale<sup>26</sup>.

Anche l'art. 135 del Codice dei beni culturali sembra aprire la strada per un'interpretazione nel senso anzidetto. In esso, l'attenzione verso i siti Unesco viene espressamente menzionata quale elemento da tener presente nell'attività di pianificazione paesaggistica da parte di Stato e Regioni: al comma 4, è difatti previsto che i piani paesaggistici, nel definire apposite prescrizioni e previsioni, si orientino, in particolare, «*alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia [...] dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO*». Quindi delle «linee di sviluppo» come conformazione dall'esterno<sup>27</sup> dei piani urbanistici comunali, che debbono pertanto uniformarsi alle linee direttrici contenute nel piano paesaggistico, con un particolare fine di salvaguardia dei siti Unesco: con la conseguenza che, in caso

---

di legittimità sotto il profilo dell'eccesso di potere. In questa direzione, di recente, Tar Lazio 18 febbraio 2018, n. 1735, il quale si rifa peraltro a quanto già evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere della Commissione speciale n. 1257 del 29 maggio 2017, reso nell'adunanza del 20 aprile 2017, sullo schema relativo a «Aggiornamento delle Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».

Sul tema si rinvia, amplius a: M.S. Bucalo, *Autorità indipendenti e soft law. Forme, contenuti, limiti e tutele*, Torino, 2018; F. Cintioli, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle linee guida, sui pareri del c.d. precontenzioso e sulle raccomandazioni di ANAC*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, 2017, 381; G. Morbidelli, *Linee guida dell'ANAC: comandi o consigli?*, in *Diritto amministrativo*, 2016, 273.

<sup>24</sup> In questo senso si veda anche L. Casini, *Potere Globale*, cit., 115.

<sup>25</sup> Cons. Stato, 24 luglio 2017 n. 3666. In tale occasione, i giudici amministrativi hanno sottolineato la piena discrezionalità organizzativa in capo al Mibact nell'istituire il Parco archeologico del Colosseo quale ufficio autonomo rispetto alla Soprintendenza, senza per questo compromettere la tutela del bene Unesco.

<sup>26</sup> La questione rimane aperta ed è senza dubbio suscettibile di evoluzione. Va considerato, tuttavia, che differentemente dalla lettura data per le linee guida Anac, nel caso dell'Unesco non si tratterebbe di atti interni, ma di linee guida di un soggetto sovranazionale per cui si corre il rischio di aggirare, per il tramite dell'interpretazione giurisprudenziale, il potere normativo dei singoli Stati nazionali. Semmai si può discutere se tale effetto discenda dall'applicazione che il nostro diritto interno ha sinora fatto – seppur in modo sporadico – dei precetti Unesco: il riferimento è, in particolare, ad alcuni articoli del Codice dei beni culturali e alla già citata legge 77/2006.

<sup>27</sup> In questo senso, S. Amoroso, *Principi, struttura e funzioni del piano paesaggistico*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1106.

contrario, i piani urbanistici locali saranno illegittimi e potranno essere annullati per violazione dell'art. 135, comma 4, lett. d).

Per l'effetto del suddetto art. 135, le regole ultrastatali dettate dall'Unesco sembrano quindi assumere rilievo almeno ai fini della completezza dell'istruttoria posta in essere dall'ente nell'attività di pianificazione: in questo senso, se un'amministrazione dovesse disattendere tale regola, si potrebbe ben supporre che un cittadino o un'organizzazione possa chiedere tutela al giudice nazionale, sulla base di tali precetti sovranazionali fatti propri dal legislatore interno.

In una prospettiva rovesciata rispetto a quella ora esaminata, va peraltro sottolineato come le amministrazioni destinatarie dei poteri dell'organizzazione sovranazionale, sembrano avere la possibilità di optare per regolamentazioni maggiormente stringenti con riferimento ai territori di afferenza, utilizzando il riconoscimento Unesco a supporto di specifiche politiche di gestione dei siti<sup>28</sup>. In tale direzione, ad esempio, il recente Regolamento adottato dal Comune di Firenze nel 2017<sup>29</sup>, «Misure per la tutela del centro storico Unesco» con il quale, al fine di tutelare il sito Patrimonio Mondiale, «area di particolare pregio ed interesse storico, artistico, architettonico e ambientale della città», sono stati posti importanti limiti e divieti all'insediamento di nuove attività – o allo spostamento di quelle già esistenti – per numerosi settori merceologici (per alcuni dei quali il divie-

---

<sup>28</sup> Da sottolineare come anche il richiamo dell'art. 2 della nostra legge del 2006 (legge 20 febbraio 2006, n. 77 «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») secondo cui «I progetti di tutela e restauro dei beni culturali, paesaggistici e naturali inclusi nel perimetro di riconoscimento dei siti e degli elementi italiani Unesco acquisiscono priorità di intervento qualora siano oggetto di finanziamenti secondo le leggi vigenti» contribuisce certamente – specie in periodi di risorse scarse – ad indirizzare le scelte amministrative, data la precedenza in ordine al finanziamento di cui possono godere i siti riconosciuti e tutelati anche sotto l'egida dell'Unesco.

La legge 77/2006 è stata di recente modificata dalla l. 8 marzo 2017, n. 44 la quale ha esteso il campo di applicazione della normativa agli elementi del patrimonio immateriale di cui alla «Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale» adottata a Parigi il 17 ottobre 2003.

La normativa in questione ha riconosciuto giuridicamente per la prima volta che: i siti (e gli elementi del patrimonio immateriale) Unesco, per la loro unicità, sono eccellenze del nostro Patrimonio culturale, paesaggistico e naturale, nonché elementi fondanti della rappresentazione del nostro Paese a livello internazionale (art. 1); che, in quanto tali, gli interventi loro destinati siano prioritari anche in ordine all'assegnazione delle risorse finanziarie (art. 2).

L'articolo 3 è dedicato invece ai piani di gestione, per mezzo dei quali gli Stati aderenti alla Convenzione Unesco assicurano il rispetto ai propri obblighi di carattere internazionale riguardo la protezione e valorizzazione del sito di interesse culturale, paesaggistico inserito nella lista. Ci si tornerà più ampiamente nelle pagine a seguire.

<sup>29</sup> Delibera C.C. n. 27/2017 del 27.04.2017 in vigore dal 06.05.2017. Peraltro, il regolamento è giunto anche a seguito della particolare attenzione a cui è stata sottoposta Firenze nel 2015, quando l'Unesco comunicò alla Città la necessità di implementare il proprio piano di gestione del sito e di ampliarne la relativa *buffer zone*, per non rischiare di incorrere nelle procedure di messa in mora del sito. Un'ulteriore dimostrazione dell'attuale capacità dell'Organizzazione sovranazionale di indirizzare le scelte delle amministrazioni locali.

to sancito avrà una durata di tre anni; per altri non vi saranno invece limitazioni temporali<sup>30</sup>).

Approdate già più volte al T.A.R. Toscana<sup>31</sup>, le disposizioni del regolamento hanno superato il vaglio di legittimità in quanto, ad avviso dei giudici, la pubblica amministrazione sarebbe dotata di ampia discrezionalità, sfociante nel merito, nel disciplinare certe attività – quali la somministrazione di alimenti e bevande – nei centri storici etichettati «patrimonio dell'Unesco», potendo ad esempio limitarne l'orario di vendita, il tipo di somministrazione, e via dicendo. Le censure dei ricorrenti sono state sempre rigettate sul presupposto che la salvaguardia del centro storico Unesco, il decoro di strade e piazze, la volontà di preservarne i residenti (ponendo il Comune vincoli sulle categorie merceologiche vendibili) ben rappresentano finalità d'interesse generale e che tutto ciò non si pone in contrasto con la libertà di iniziativa economica privata.

Da questa, così come da altre pronunce registratesi negli ultimi anni presso i giudici amministrativi<sup>32</sup>, si può evincere, invero, come la sempre maggiore

---

<sup>30</sup> A titolo d'esempio, è disposto il divieto, per tre anni, di insediare, all'interno del perimetro del centro storico Unesco, attività legate al commercio al dettaglio dei generi appartenenti al settore alimentare; così come la somministrazione di alimenti e bevande esercitate in qualunque forma prevista dalla Legge Regionale di riferimento (art. 2, comma 1 regolamento). Senza il vincolo temporale dei tre anni – dunque a tempo indeterminato – è previsto il divieto di insediare sale da ballo, discoteche e night club; così come attività di vendita di pizze, self service e diverse altre categorie merceologiche (art. 2, comma 3 regolamento).

<sup>31</sup> Tar Toscana, 8 febbraio 2018, n. 243. Così anche Tar Toscana, 20 dicembre 2017, n. 1592: anche in questo caso i giudici amministrativi toscani hanno rigettato le censure proposte dai ricorrenti, i quali avevano contestato l'impossibilità di insediare nuove attività commerciali sul territorio comunale. In particolare, il Tar ha in quell'occasione ribadito l'impostazione della Corte costituzionale – espressasi sul tema con la sentenza del 5 ottobre 2016 n. 239 – sottolineando come la disciplina censurata non si risolva nella sostanziale impossibilità di esercizio di una certa attività economica sul territorio comunale, ma solo in una zona molto limitata (circa il 5%) del territorio, caratterizzata da fortissimo interesse storico-artistico e dal cd. vincolo Unesco.

<sup>32</sup> Possiamo qui citare, come esemplificative dell'opera di bilanciamento tra i vari interessi in gioco, messa in campo dalla giurisprudenza amministrativa, le seguenti pronunce: nel maggio 2015 il Tar Sicilia (Tar Sicilia, Sez. III, 28 maggio 2015, n. 1254) ha ritenuto «incontestabile il potere dell'Amministrazione comunale di pedonalizzare strade o piazze della città, sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali», in quanto rispondente al piano di gestione inerente il sito «Palermo Arabo-Normanna» che comprende plurime parti del centro storico della città. Con la conseguenza che «non può ritenersi illogica od irragionevole la determinazione di inibire al traffico veicolare una delle piazze più belle della città, situata in pieno centro storico, di fronte al Palazzo Reale». Anzi, il giudice amministrativo in tale occasione ha anche aggiunto che «semmai può non essere facilmente spiegabile come mai un provvedimento di tal genere non sia stato adottato precedentemente». Pieno spazio, anche in questo caso, alla tutela del centro storico Sito Unesco.

Ugualmente il Tar Lazio (Tar Lazio, Roma, II-ter, 6 giugno 2016, n. 6499) si è posto in plurime occasioni nella medesima prospettiva: in materia di ordinanze relative ad attività commerciali su suolo pubblico svolte in aree allocate all'interno di siti Unesco, ha stabilito che è legittima la previsione del Comune di Roma di cominare, per le occupazioni di suolo pubblico totalmente abusive, la più incisiva sanzione della chiusura temporanea dell'esercizio commerciale (il Sindaco di Roma Capitale, con detta ordinanza n. 258 del 2012, ha disposto che i dirigenti dei competenti uffici dell'amministrazione capitolina, nei casi di occupazione di suolo pubblico totalmente abusiva effettuata per fini di commercio, su strade urbane ricadenti nel territorio capitolino delimitato dal perimetro del sito Unesco, debbano applicare le disposizioni previste dall'art. 20 del codice della strada e dall'art. 3, comma 16, della legge n. 94 del 2009). E questo perché il potere discrezionale attribuito al Sindaco in tale ambito «è stato in concreto esercitato con una ragionevole valutazione «a monte» di carattere generale,

importanza riconosciuta al patrimonio iscritto nella *World Heritage List*, anche in sede giurisprudenziale, possa consentire agli enti locali di predisporre una regolamentazione particolarmente incisiva nella gestione dei propri centri storici – con specifico riferimento alle iniziative economiche private –, qualora ricompresi all'interno del perimetri dei siti Unesco.

### 3. *Il sistema di tutela dei siti Unesco nell'ordinamento interno*

L'Italia, seppur sia da sempre considerata tra gli Stati maggiormente all'avanguardia nella disciplina dei beni culturali, si trova oggi innanzi alla gestione di nuove problematiche, alcune delle quali strettamente correlate alla dimensione sempre più globale e multilivello della regolamentazione<sup>33</sup>: senza dubbio, la disciplina afferente i siti Unesco rappresenta una delle sfide più rilevanti di questo ambito.

Nel nostro ordinamento, diversamente da altri che hanno optato per l'introduzione di normative *ad hoc* a tutela dei *World Heritage Sites*, non è presente una disciplina specifica relativa ai beni della lista Unesco<sup>34</sup>. Non sussistono, in altri termini, determinati effetti discendenti *ex lege* dalla ricomprensione di un sito tra i suddetti beni: lo stesso viene a beneficiare, invero, delle plurime forme di protezione già presenti per i beni culturali, secondo le proprie specifiche caratteristiche<sup>35</sup>.

---

coerente con le specifiche finalità di protezione di cui alla legge n. 94 del 2009 applicate in concreto, perché si è inteso perseguire – in maniera strutturata – un fenomeno di degrado avente dimensioni collettive e radicate nel contesto ambientale, assicurando in tal modo tutela alle strade urbane ricadenti nel perimetro del sito Unesco».

<sup>33</sup> Così S. Cassese, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 7, 2012, 781. L'Autore evidenzia come per la disciplina dei beni culturali si stiano delineando quattro tendenze cui far fronte per modernizzare il nostro attuale sistema: le stesse consistono in un aumento della domanda di fruizione, nell'ampliamento della disciplina dei beni culturali all'ambiente e al paesaggio, nella globalizzazione della regolamentazione, nella «crisi» della stessa nozione di bene culturale. È proprio volgendo lo sguardo alla terza delle summenzionate tendenze, rappresentando l'Unesco uno degli elementi centrali del processo di globalizzazione in ambito di beni culturali, che stiamo analizzando problematiche e prospettive nel rapporto tra legislazione interna e sovranazionale.

<sup>34</sup> Diversamente dal nostro, altri ordinamenti hanno optato invece per l'introduzione di normative *ad hoc* a tutela dei siti Unesco: in questo senso, la legislazione (del 1983, modificata nel 1999, con l'*Environment Protection and Biodiversity Conservation Act - EPBC Act*) dell'Australia, o quella (del 1999 con il *World Heritage Convention Act*) del Sud Africa. Negli esempi ora riportati, gli Stati in questione non disponevano di normative già sufficientemente adeguate al momento della ratifica, nei rispettivi ordinamenti, della Convenzione Unesco.

<sup>35</sup> Sofferamoci, a titolo d'esempio – estendibile anche ai beni culturali – sui beni paesaggistici per comprendere quale tipo di tutela sia apprestata ad un bene insignito del riconoscimento Unesco. Occorre a tal fine richiamare la distinzione – in auge nel sistema vigente – tra tutela di fonte provvedimentale, e tutela c.d. *ex lege*. Quanto alla prima, l'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio dispone che nel caso in cui un determinato sito rientri nelle categorie individuate al comma 1, lo stesso può divenire oggetto di apposizione di vincolo in sede di pianificazione paesaggistica (art. 134, comma 1, lettera c, del codice), come si evince anche dall'art. 135, comma 4, ove è previsto che «Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate», nonché, ivi di specifico interesse, «alla individuazione delle linee di svilup-

Il nostro Codice dei beni culturali contiene solo alcuni richiami espliciti alla Convenzione Unesco: anzitutto, l'art. 7-*bis*, sul c.d. patrimonio immateriale, a recepimento della relativa Convenzione firmata a Parigi nel 2003<sup>36</sup>, l'art. 87-*bis*, che richiama la disciplina Unesco sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali, adottata a Parigi il 14 novembre 1970; l'art. 94, che detta la regolamentazione sugli oggetti archeologici e storici rinvenuti nei fondali marini, secondo le «Regole relative agli interventi sul patrimonio culturale subacqueo» allegate alla relativa Convenzione del 2001<sup>37</sup>. Infine, il già citato art. 135 relativo alla pianificazione paesaggistica.

Dunque, i siti rientranti sotto al «cappello» del patrimonio Unesco ricevono tutela interna ora come beni culturali, ora come beni paesaggistici o beni ambientali, secondo le rispettive normative di riferimento: talvolta hanno solo una di queste caratteristiche, altre volte tutte e tre. In alcuni casi assistiamo ad uno scollamento del sito rispetto ai territori di appartenenza essendo i beni legati insieme da un'idea comune che va oltre la loro materialità, superandosi la concezione individuale e prevalendo quella d'insieme. Vedremo in seguito come tutto questo abbia comportato nel tempo l'emersione di alcune problematiche di non poco rilievo.

A livello di prassi sin qui registrata, per quel che concerne la tutela dei siti nel nostro ordinamento, va detto che nella stragrande maggioranza dei casi, a divenire oggetto del prestigioso riconoscimento Unesco sono stati beni, culturali e paesaggistici, che risultavano già in qualche modo tutelati nel nostro ordinamento con i precisi provvedimenti vincolistici, puntuali o generali, previsti dal Codice. In effetti, è lo stesso *iter* che porta un sito nazionale all'interno della già citata *tentative list* – e alla successiva, eventuale, iscrizione nella lista del Patrimonio dell'Umanità – a presupporre la sussistenza di criteri quali l'«eccezionale valore universale del sito» o l'«adeguatezza degli strumenti di tutela», i quali aprono la strada ad uno scrupoloso controllo da parte dell'organizzazione internazionale.

---

po urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco».

Si tratta di tutte quelle ipotesi in cui il bene paesaggistico viene ad essere singolarmente individuato con un provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Tutti i beni appartenenti alle categorie elencate per tratti generali dall'art. 136 possono essere effettivamente assoggettati alle misure di tutela predisposte dal Codice, qualora vengano specificatamente individuati attraverso tale provvedimento dichiarativo. In secondo luogo, i siti Unesco possono essere oggetto di tutela «usufruendo» di quella ex art. 142, comma 1, del Codice, nel caso in cui gli stessi siano riconducibili alle relative categorie tipologiche, dall'articolo individuate.

<sup>36</sup> Art. 7 *bis*: «1. Le espressioni d'identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo».

<sup>37</sup> Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001.

Così che, prima dell'inserimento nella suddetta *tentative list*, viene effettuata una puntuale verifica anche degli strumenti di protezione vigenti a livello nazionale e locale, al fine dell'individuazione del perimetro di salvaguardia del bene: la mancanza di efficaci disposizioni in tale direzione rende improponibile, in sostanza, la stessa candidatura.

Pertanto, c'è da immaginare che una tutela nelle forme sopra ricordate – ai sensi del Codice del 2004 – sia praticamente sempre sussistente quando si ha a che fare con un sito insignito – o in via di – del riconoscimento Unesco, indipendentemente dalla sua connotazione tipologica.

Tuttavia, non mancano alcune ipotesi dubbie, alcune zone d'ombra normative: si rammenta, ad esempio, il vuoto di tutela in cui si è trovato parte del centro storico di Napoli, facente parte dei siti Unesco dal 1995: il caso è approdato fino alla Corte Costituzionale<sup>38</sup>, a seguito di rinvio da parte dell'adito Tar Campania. Seppur in quella sede la Corte non abbia ravvisato alcuna carenza nel sistema predisposto dall'ordinamento italiano a tutela dei siti Unesco, è un dato di fatto come la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale così classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 06.09.1985 (contenuta all'art. 142, comma 2, lettera a) del Codice dei beni culturali e del paesaggio), ha reso possibili interventi anche significativi in tale porzione di centro storico, risultante non vincolata da alcuna prescrizione<sup>39</sup>. In questo caso, il tema si lega anche all'ormai annosa questione relativa alla tutela dei centri storici, per i quali, anche con l'emanazione del Codice del 2004, è stata perlopiù sposata una visione «atomistica»<sup>40</sup> degli interventi, legata cioè indissolubilmente al vincolo ricadente sul singolo immobile di pregio storico-artistico e/o di rilevanza storico-relazionale. Con riferimento specifico al tema Unesco, si assiste peraltro, in diversi casi italiani, ad una non piena coincidenza tra centro storico vincolato con gli strumenti interni e centro storico come perimetrato dall'organizzazione internazionale (considerando anche la c.d. *buffer zone*), creando questo ulteriori problemi di coordinamento degli interventi.

<sup>38</sup> Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 22. In riferimento a detta pronuncia, si rinvia al commento di A. Guerrieri, *Corte Costituzionale e siti Unesco: quali tutele nel nostro ordinamento? Uno sguardo alla disciplina interna relativa ai beni patrimonio dell'Umanità*, in *Riv. Giur. Urb.*, 4, 2016.

<sup>39</sup> Una parte del centro storico di Napoli dichiarato patrimonio dell'Umanità, successivamente al 1985, non ha trovato dunque – anche per l'inerzia dell'autorità amministrativa, deputata all'emanazione del vincolo puntuale – una formale protezione, adeguata allo status che gli è proprio. Peraltro non si può ritenere condivisibile un'esclusione in via generalizzata, quale quella disposta dall'art. 142, comma 2, lett. a, collegata alla sola tecnica di zonizzazione del territorio da parte dell'amministrazione comunale, per di più trattandosi di una tecnica di zonizzazione cristallizzata alla data del 6 settembre 1985, epoca in cui gli strumenti urbanistici di molti Comuni non avevano ancora preso coscienza del valore identitario del bene paesaggio, così come sviluppatosi negli anni a venire. A maggior ragione a seguito delle iscrizioni dei siti Unesco.

<sup>40</sup> Così D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011, 28.

Altro esempio di possibile vuoto normativo può esser rappresentato dai casi d'immobili, opere architettoniche, etc..., di fattura contemporanea insignita del sigillo Unesco: pensiamo, di recente, all'opera di Le Corbusier<sup>41</sup>, o a quelle dell'architetto brasiliano O. Niemeyer<sup>42</sup>, inserite nel 2016 nella lista Unesco per il loro valore artistico, espressivo delle tecniche architettoniche del XX secolo. In Italia, possiamo citare il recentissimo caso di Ivrea, ultimo in ordine temporale dei beni iscritti nella lista Unesco<sup>43</sup>, caratterizzato dall'insieme di costruzioni volute da Adriano Olivetti per l'omonima fabbrica, tra gli anni trenta e sessanta del secolo scorso.

Ebbene, tale tendenza all'inserimento di più recenti testimonianze culturali potrebbe scontrarsi, nel nostro ordinamento, con la prescrizione per cui, qualora si tratti di beni immobili di proprietà pubblica, o assimilabili, è presente una «franchigia» temporale di settanta anni<sup>44</sup> al fine della loro sottoposizione a tutela, qualora non vincolati con specifico provvedimento della Soprintendenza.

Anche in tale ipotesi, dunque, potremmo trovarci innanzi ad una disciplina non sufficientemente adeguata per gli attuali *standard* Unesco<sup>45</sup>. Nel caso di Ivrea, è interessante notare come il piano regolatore comunale – anche in vista della successiva candidatura Unesco – abbia in precedenza mappato e sottoposto a specifica disciplina di tutela, quale testimonianza di archeologia industriale, le architetture Olivettiane<sup>46</sup> che hanno caratterizzato la città come città industriale del XX secolo. L'ente locale ha fatto utilizzo di quella possibilità – ormai una-

<sup>41</sup> <http://whc.unesco.org/en/list/1321>.

<sup>42</sup> <http://whc.unesco.org/en/list/1493>.

<sup>43</sup> Il sito «Ivrea città industriale del XX secolo» rappresenta il cinquantaquattresimo sito italiano iscritto nella lista del patrimonio Unesco ed ha ricevuto tale riconoscimento nel luglio 2018. I documenti relativi al progetto presentato per l'iscrizione nella lista, al piano di gestione del sito, alla decisione dell'Unesco, sono reperibili in: <https://whc.unesco.org/en/list/1538/documents>.

<sup>44</sup> Art. 12, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Peraltro la soglia è stata innalzata da 50 a 70 anni con la modifica introdotta nel 2017 al codice dei Beni culturali, per finalità squisitamente economiche (l. 124/2017 art. 1 comma 175, la quale ha disposto la modifica dell'art. 10, comma 5).

<sup>45</sup> Discorso simile se pensiamo alla galassia dei c.d. beni immateriali, oggi richiamata espressamente anche dall'art. 7-*bis* del Codice dei beni culturali, per la quale si potrebbe – forse – immaginare scenari simili a quelli appena descritti. Pensiamo ipoteticamente ad un territorio espressivo di identità culturale collettiva, ad esempio quello di produzione del passito di Pantelleria in relazione al quale, nel 2014, si è avuta l'iscrizione della pratica agricola da cui si ricava lo Zibibbo all'interno della lista del patrimonio immateriale Unesco: nel caso concreto le zone interessate da tale coltivazione risultano soggette a specifico vincolo paesaggistico ma potevano, magari, non esserlo, e l'art. 7-bis menziona il solo art. 10 del Codice, al fine di estendere la tutela apprestata ai beni culturali, ivi definiti come «cose mobili e immobili».

Ebbene, qualora quel determinato territorio, strettamente collegato e – anzi – connaturato alla pratica agricola espressiva d'identità culturale non fosse stato oggetto di alcun vincolo, né *ex lege*, né provvedimentale, l'appartenenza alle categorie Unesco non ne avrebbe comportato un'automatica estensione.

<sup>46</sup> Prg del Comune di Ivrea del 2004. Si rinvia alla relazione di piano: [https://www.comune.ivrea.to.it/images/Edilizia\\_Urbanistica/Relazione\\_piano\\_1.pdf](https://www.comune.ivrea.to.it/images/Edilizia_Urbanistica/Relazione_piano_1.pdf), ove si può leggere in più parti la volontà esplicita di impostare un prg comunale che «prefigura la politica per la Città Storica, da allargare oltre il Centro antico, anche ai moderni quartieri olivettiani».

nimemente riconosciuta da dottrina e giurisprudenza<sup>47</sup> – di individuare e sottoporre a vincoli e prescrizioni, tramite il proprio prg, i c.d. «beni culturali urbanistici», beni che, pur non avendo un particolare riferimento con i requisiti di interesse pubblico nazionale, rivestono tuttavia notevole importanza per la memoria delle comunità locali<sup>48</sup>.

Ulteriore riprova di come, anche indirettamente, l'anelito verso il marchio Unesco porti quantomeno ad orientare, in maniera spontanea, l'attività delle amministrazioni locali.

La formula ora menzionata pare rappresentare un buono strumento per la tutela del contesto, anche per quel che concerne i siti Unesco, dal momento che nella maggior parte dei casi, anche a causa della mancanza di strumenti specifici – fatte salve le prescrizioni di tutela indiretta – non pare sufficientemente garantito dalla legislazione nazionale in materia.

A ciò si aggiunga, peraltro, un ulteriore passo in avanti, rappresentato dal dettato della riforma della Pubblica Amministrazione «Madia», nell'ambito del decreto relativo alla Scia<sup>49</sup>. All'art. 1, comma 4<sup>50</sup> è difatti prevista la possibilità per i Comuni, con specifiche deliberazioni, di delineare aree in cui vietare le attivi-

<sup>47</sup> Sul tema si rinvia a: F. Salvia, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2018, 129; Id., *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2003, 274; S. Amorosino, *L'Antico Caffè Greco di Roma come bene culturale urbanistico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, 167; A. Bartolini, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 21; G. Severini, *I beni culturali minori o «extracodicistici»*, in M.A. Sandulli (a cura di) *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 29.

<sup>48</sup> Mentre il vincolo statale deriva da valutazioni storico-artistiche di rilievo «nazionale», il vincolo culturale urbanistico del PRG trascende da tali criteri e può estendersi a classi più ampie di beni, intese quali testimonianze di civiltà legate alla peculiare realtà e storia del territorio locale, al fine di salvaguardare delle c.d. identità minori. In questo senso, G. De Giorgi Cezzi, *Il diritto all'identità minore. Beni culturali e tutela degli status*, in *Studi in onore di L. Mazzaroli*, Padova, 2007, vol. III, 219.

<sup>49</sup> D.lgs. 25 novembre 2016, n. 222. Per una lettura di tale decreto nell'ottica della tutela dei beni culturali, si rinvia a: C. Camorsino, *I beni culturali: misure di urgenza e interventi di sistema*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2016, 207; G. Sciuillo, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

<sup>50</sup> Art. 1, comma 4: «Per le finalità indicate dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, l'esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale».

Si fa presente come il Consiglio di Stato, nel proprio parere sullo schema di decreto legislativo cd. «Scia 2», n. 1784 del 4 agosto 2016 avesse rilevato come nonostante l'esigenza senz'altro corretta «lo strumento tecnico attraverso cui realizzarla non può essere il rinvio a deliberazioni degli enti locali con l'effetto automatico di neutralizzare l'applicazione di una disciplina legislativa. Anche ritenendo che l'effetto sia disposto dalla stessa norma in commento, nella sostanza nulla cambia: la semplificazione operata dal decreto sarebbe derogabile senza limiti per decisione dell'autorità amministrativa». Era stata difatti incoraggiata dal Consiglio di Stato una maggior circoscrizione dei poteri in tal senso attribuiti agli enti locali, ritenuti eccessivamente ampi e con possibili ricadute sull'effetto voluto dall'intera riforma in questione, la cui principale novità è rappresentata dall'af-

tà che possono interferire con il decoro dei monumenti, nonché con la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale (su tale solco si colloca, ad esempio, il già citato regolamento di Firenze del 2017). La disciplina sembra allargare l'ambito di prescrizioni adottabili dagli enti locali, anche oltre alla regolamentazione del commercio, estendendo quindi la normativa già prevista dall'art. 52 del Codice Urbani, sull'«esercizio del commercio in aree di valore culturale».

L'indubbia utilità degli strumenti ora menzionati lascia tuttavia intatte le questioni circa la «spontaneità» di tali provvedimenti nel contesto comunale (cosa che non porta ad una soluzione concreta rispetto al tema degli eventuali contrasti con gli organi di controllo Unesco), lasciate quindi alla sensibilità più o meno elevata del regolatore locale.

### 3.1. (segue) *I siti Unesco nel panorama italiano tra tutela multilivello, piani di gestione e bilanciamento degli interessi. Uno sguardo alla disciplina francese*

All'interno del nostro ordinamento, ulteriori tensioni dovute alla particolare frammentazione della disciplina si rinvergono nella predisposizione dei piani di gestione, nonché nell'esistente assetto organizzativo, con riferimento alla pluralità di soggetti preposti alla gestione e promozione di beni patrimonio dell'Umanità.

In questa parte di analisi si cercheranno di porre in evidenza alcune questioni oggi emergenti inerenti i piani di gestione, dalla loro valenza giuridica (anche in base a quanto già detto in relazione alla *soft law*), all'effettiva attitudine degli stessi a rispondere a quelle finalità gestionali poste in primo piano dalle linee guida Unesco.

Il primo, necessario, richiamo è, come detto, ai c.d. piani di gestione<sup>51</sup>, introdotti dall'Unesco con la dichiarazione di Budapest del 2002<sup>52</sup>, nell'ottica

---

fermazione «del principio generale secondo cui i regimi amministrativi delle attività economiche private sono solo quelli espressamente previsti».

<sup>51</sup> Per un maggior approfondimento sui Piani di gestione e l'analisi di alcune esperienze concrete, si rinvia a: G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, 2014, 9; F. Badia, E. Gilli, *Il piano di gestione come strumento di misurazione e valutazione delle performance per i siti UNESCO. Analisi dello stato dell'arte nazionale e prospettive di sviluppo*, in *Azienda pubblica*, 2011, 275 ss.; A. Cassatella, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, 2011, 11; S. Marchetti, M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, in *Aedon*, 2011, 15.

<sup>52</sup> *Budapest Declaration on Word Heritage*, Decision: Conf 202/9, in <https://whc.unesco.org/en/decisions/1217>. Nel 2005, inoltre, l'Unesco ha fornito le linee guida applicative, richiedendo esplicitamente i piani di gestione per ogni nuovo sito iscritto da quel momento in avanti. In particolare, si richiede un «appropriato piano di gestione o un altro documentato sistema di gestione che dovrebbe specificare come il valore universale eccezionale del sito sarà mantenuto, possibilmente attraverso processi partecipativi» (Unesco 2005, 26). Per i siti la cui iscrizione nella *Word List* è antecedente all'avvenuta obbligatorietà dei piani di gestione, l'Unesco ha comunque auspicato – e sovente, in casi specifici, sollecitato – l'adozione degli stessi da parte degli enti preposti al controllo sui siti.

primaria di incentivare l'effettiva protezione dei singoli beni già iscritti nella lista e garantire un equilibrato bilanciamento degli interessi sottesi alla conservazione e fruizione dei vari siti.

Nel nostro ordinamento, la legge n. 77 del 2006<sup>53</sup> pur con l'indubbio merito di aver dato seguito alle indicazioni sovranazionali, non è tuttavia entrata nel dettaglio dei possibili contenuti dei piani, limitandosi ad una trattazione di carattere molto generale e certamente non esaustiva<sup>54</sup>. Anche per quanto concerne il valore giuridico da attribuire ai piani – apparendo la normativa di recepimento più di orientamento della pianificazione futura che dotata di forza cogente<sup>55</sup> –, gli stessi non sembrano avere efficacia conformativa della proprietà e del territorio, rappresentando, piuttosto, atti politico-amministrativi, mancanti di autentica efficacia precettiva, la cui predisposizione è lasciata peraltro alla libera volontà degli enti locali su cui insiste il sito<sup>56</sup>.

Quanto all'utilità del piano di gestione, occorre anzitutto evidenziare che, mentre le linee guida Unesco<sup>57</sup> insistono in modo particolare sulla necessità di un sistema di monitoraggio e di una struttura dedicata alla gestione, in molti dei piani approvati in Italia tali aspetti sembrano trovare poca considerazione, rendendo in parte privo di significato l'intero impianto così come costruito a livello sovranazionale.

---

<sup>53</sup> Per quanto riguarda la già citata legge 77/2006, le modalità attuative delle misure nella stessa previste sono definite dalla Circolare del Segretario Generale n. 21 del 18 maggio 2016, la quale individua in primo luogo i soggetti cui si rivolgono le misure di sostegno.

Nel 2004, inoltre, una commissione consultiva, appositamente istituita dal Ministero dei beni culturali, ha redatto le «Linee guida per la redazione ed attuazione dei Piani di Gestione» (<http://www.unesco.beniculturali.it/index.php?it/15/metodologia>), enel 2005 un'iniziativa dell'Ufficio Lista Patrimonio Mondiale Unesco del Mibac, con il supporto della Società *Ernst & Young*, ha dato vita al «Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti Unesco», <http://www.unesco.beniculturali.it/index.php?it/15/metodologia>.

<sup>54</sup> Si veda F. Badia, *Monitoraggio e controllo della gestione dei siti Unesco. Il piano di gestione come opportunità mancata?*, in *Tafter Journal*, 2014, n. 72. Per i siti già presenti nella lista Unesco vi sarebbe un obbligo di dotarsi di tali piani di gestione, seppur, come visto per il generale contesto dell'organizzazione, non supportato da alcuna forma di coercizione. Per i nuovi beni culturali-paesaggistici – inseriti nella c.d. *Tentative list* – rappresenta un adempimento di carattere obbligatorio per portare avanti la procedura di richiesta di riconoscimento.

<sup>55</sup> In questo senso anche G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, cit.

<sup>56</sup> In questo senso, A. Cassatella, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, op. cit., Della medesima opinione anche A. Bartolini, *Voce Beni culturali*, op. cit., 17.

Peraltro, sulla scia di quanto in precedenza detto, anche il sindacato del giudice amministrativo su un provvedimento che dovesse risultare difforme rispetto alle statuizioni di un piano di gestione sembra possa eventualmente passare tramite il vizio dell'eccesso di potere, seppur in mancanza di una forza propriamente vincolante dello stesso.

<sup>57</sup> Unesco, 2005, n. 26. Al punto 111 sono individuate gli elementi chiave che un piano di gestione dovrebbe avere: «a) a thorough shared understanding of the property by all stakeholders; b) a cycle of planning, implementation, monitoring, evaluation and feedback; c) the involvement of partners and stakeholders; d) the allocation of necessary resources; e) capacity-building; and f) an accountable, transparent description of how the management system functions».

Come è stato rilevato in diversi studi che si occupano in modo precipuo dei profili di management dei siti<sup>58</sup>, l'essenza dei piani dovrebbe rinvenirsi nella «*gestione*», termine che evoca, in senso letterale, tutte quelle attività – come all'interno dei contesti aziendali – necessarie a conservare l'insieme dei beni nel suo stato, così come a mantenerne o aumentarne la capacità produttiva. Per cui, il piano relativo ad un sito Unesco dovrebbe rappresentare lo strumento mediante il quale concretamente indirizzare le scelte più operative, progettare la struttura organizzativa, individuare il mercato e definire il modello di gestione. Non di rado, invece, i piani redatti per i nostri siti appaiono più simili a degli strumenti strategici – basati su conservazione, conoscenza e comunicazione – che a dei veri piani gestionali.

Una migliore utilizzazione dello strumento piano di gestione sarebbe particolarmente utile per far fronte a quelle problematiche che si evidenziano, con estrema rilevanza, proprio all'interno dei siti Unesco che comprendono intere porzioni di città, centri storici, paesaggi: negli stessi, come visto, la tensione tra la necessità di tutela dei siti e quella di regolamentare l'uso del territorio e le attività di vita quotidiana, sociali, commerciali che nello stesso si svolgono – incarnata nelle relative scelte degli organi di governo – si presenta con particolare evidenza<sup>59</sup>.

Invero, nel caso dei siti che raggiungono estensioni anche di interi centri storici o che comprendono paesaggi condivisi da più enti, ad essere coinvolte sono importanti scelte di carattere sociale, commerciale, abitativo: molti fra i centri urbani riconosciuti dall'Unesco sono stati – ad esempio – protagonisti di «*conflitti*» che hanno opposto le ragioni della conservazione a quelle dello sviluppo, toccando temi molto sentiti dalla popolazione. Sempre più spesso si può assistere ad episodi di «*disponibilità*» di parte dell'opinione pubblica a rinunciare al riconoscimento per ottenere un vantaggio immediato: se nel 2003 l'intenso impegno

---

<sup>58</sup> Si veda a tale proposito, M. Minuti, *Per Una Giusta Interpretazione Dei Piani Di Gestione Dei Siti Unesco*, in *Il Giornale delle fondazioni*, 2016, <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/una-giusta-interpretazione-dei-piani-di-gestione-dei-siti-unesco>; F. Badia, E. Gilli, *Il piano di gestione come strumento di misurazione e valutazione delle performance per i siti UNESCO. Analisi dello stato dell'arte nazionale e prospettive di sviluppo*, in *Azienda Pubblica*, n. 3, 2011, 275.

<sup>59</sup> Occorre invero sottolineare come una specifica linea di evoluzione che si è registrata negli ultimi anni in seno all'Organizzazione internazionale ha fatto sì che dai beni puntuali si sia passati nel tempo ad una maggior attenzione verso i paesaggi territoriali e culturali. Dunque, le iscrizioni più recenti, complice anche l'inclusione di molti centri urbani nei siti inclusi nella categoria dei «*cultural landscapes*», hanno dato una maggiore importanza alla valutazione del contesto, con il riconoscimento del primario valore della continuità dei processi evolutivi di ciascun territorio. Ad esempio, le commissioni tendono oggi a considerare anche ciò che accade oltre il perimetro dei «*centri storici*» o dei «*paesaggi*» da inscrivere nella lista e, per quanto non sia esplicitamente citata nelle Operational Guidelines, la «*visual integrity*» costituisce un requisito essenziale per l'individuazione della c.d. *buffer zone* del sito. A tale proposito, all'interno del documento Unesco WHC 11/01 «*Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*» del Novembre 2011, si definisce la *buffer zone* come l'area di rispetto che circonda il Sito Unesco, sviluppata per fornire un ulteriore livello di tutela. Questa dovrebbe garantire la salvaguardia dell'immediato sfondo, delle principali visuali e di altre caratteristiche strutturali e funzionali del sito. Nelle stesse linee guida viene inoltre evidenziato come il perimetro della *buffer zone* attorno alla *core zone* debba essere chiaramente identificabile.

di *media* e comunità internazionale ha portato al rientro della proposta di riqualificazione urbana della già citata *Wien Mitterrailway station* di Vienna, così non è stato ad esempio a Dresda<sup>60</sup>, e non è scontato che in futuro situazioni simili non possano replicarsi. Un piano ben strutturato e dalla portata cogente potrebbe rappresentare una soluzione anche nel coordinamento dei diversi livelli territoriali (e di pianificazione) presenti in un dato sito.

Peraltro, la mancanza di una normativa nazionale che abbia posto come obbligo, per i siti iscritti antecedentemente al 2007, la redazione dei piani di gestione ha comportato che negli anni si siano registrati diversi ritardi e inadempienze da parte dei vari enti preposti alla salvaguardia dei beni patrimonio dell'Umanità. Si pensi, solo per citare un esempio, a siti quali «Piazza del Duomo di Pisa» (iscritta dal 1987) o «Castel del Monte», entrambi ancora privi dei suddetti piani. Una possibile formula per «scoraggiare» gli enti che permangono in tale forma d'inadempienza potrebbe ad esempio consistere nell'impedir loro di beneficiare dei citati finanziamenti di cui alla legge 77 del 2006, sino all'avvenuta adozione del piano, oppure mediante esplicita indicazione normativa da inserire a livello codicistico.

A tale proposito, volendo ampliare l'orizzonte oltre i confini nazionali, nell'ordinamento francese si è di recente data soluzione alle anzidette questioni. È stato difatti introdotto (con la legge n. 925 del 7 luglio 2016) l'art. L 612-1 del *Code du Patrimoine* – omologo del nostro Codice dei beni Culturali e del Paesaggio – il quale rappresenta oggi una delle principali direttrici per la piena tutela dei siti Unesco presenti in Francia. L'articolo fa difatti espresso riferimento anche ai piani di gestione dei siti Unesco: «Pour assurer la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du bien, un plan de gestion comprenant les mesures de protection, de conservation et de mise en valeur à mettre en œuvre est élaboré conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées, pour le périmètre de ce bien et, le cas échéant, de sa zone tampon, puis arrêté par l'autorité administrative». Viene dunque disposta la necessità di una concertazione del piano tra gli enti territoriali e lo Stato, nonché la necessaria coerenza con i piani urbanistici coinvolgenti le aree interessate da un sito patrimonio Unesco: al fine di assicurare il pieno coordinamento, viene difatti specificato che ogni qualvolta l'autorità locale decida di intraprendere l'elaborazione o la revisione di una certa pianificazione urbanistica, un rappresentante dello Stato deve dialogare con la stessa al fine di coordinare le disposizioni del piano di gestione del sito Unesco

---

<sup>60</sup> Caso cit. vedi *supra*, nota n. 2.

presente in quel territorio, per assicurare l'ottimale conservazione del suo valore eccezionale<sup>61</sup>.

Alla citata normativa del 2016 ha fatto, peraltro, seguito il relativo decreto d'attuazione (n. 2017-456 del 29 marzo 2017, «Relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables»), il quale ha specificato alcuni aspetti particolarmente importanti<sup>62</sup>, in relazione ai piani di gestione ed alla *buffer zone*, con l'intervento diretto di un organo statale – *le Préfet de région* – al fine di assicurare gli adempimenti connessi all'adozione del piano di gestione di un sito Unesco.

L'inserimento di tali disposizioni all'interno del *Code du patrimoine* sembra, in definitiva, dare maggior spazio ad una tutela completa ed unitaria del patrimonio culturale insignito del prestigioso riconoscimento, da parte di tutti i livelli di governo, anche per il tramite del conferimento di maggiore valore ai piani di gestione. Non è da escludere, dunque, che una disposizione del tenore appena visto possa essere presa in considerazione anche nel nostro ordinamento, andando a dirimere diversi dei dubbi interpretativi sollevati, specie in riferimento all'obbligo di adozione del piano da parte degli enti preposti, nonché al valore giuridico da attribuirsi agli stessi.

#### 4. *Associazioni, fondazioni, S.r.l.: il multiforme panorama italiano nell'organizzazione dei Siti Unesco*

In connessione a quanto ora visto, peraltro, uno dei motivi della sostanziale mancanza di elementi propri della gestione in molti dei piani adottati è stato rinvenuto nell'assenza del soggetto promotore che ne dovrebbe esprimere la necessità<sup>63</sup>.

Mancherebbe, cioè, il livello di responsabilità che fa propria tale necessità di gestione. Questo perché, come si è già avuto modo di evidenziare, su un unico

---

<sup>61</sup> Art. L 612-1 del *Code du Patrimoine*: «Lorsque l'autorité compétente en matière de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme engage l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, le représentant de l'Etat dans le département porte à sa connaissance les dispositions du plan de gestion du bien afin d'assurer la protection, la conservation et la mise en valeur du bien et la préservation de sa valeur exceptionnelle».

<sup>62</sup> «Pour assurer la préservation de la valeur universelle exceptionnelle des biens reconnus en tant que biens du patrimoine mondial, l'Etat et les collectivités territoriales ou leurs groupements protègent ces biens et, le cas échéant, tout ou partie de leur zone tampon par l'application des dispositions du présent livre, du livre III du code de l'environnement ou du livre Ier du code de l'urbanisme [...] Le périmètre de la zone tampon et le plan de gestion prévus à l'article L. 612-1 sont arrêtés par le préfet de région. La Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et la commission régionale du patrimoine et de l'architecture peuvent être consultées sur le périmètre de la zone tampon et le plan de gestion. Lorsque le périmètre du bien ou de sa zone tampon ou lorsque le plan de gestion concerne plusieurs régions, le préfet de région compétent est désigné par le Premier ministre».

<sup>63</sup> M. Minuti, *op. cit.*, 8.

sito Unesco coesistono spesso plurimi livelli di competenza, con non poche problematiche di coordinamento.

Per la buona riuscita del processo, appare quindi fondamentale che un Ente, appositamente creato o già esistente, assuma il ruolo di promotore dell'iniziativa, di elemento trainante per gli altri soggetti coinvolti, con l'obiettivo di pervenire a forme di accordo in cui tutti si sentano rappresentati e, collegialmente (anche con il coinvolgimento di popolazione residente e *stakeholders*), individuino le forme attraverso cui pervenire alla elaborazione del piano di gestione ed alla sua implementazione.

Sarebbe inoltre auspicabile – probabilmente – che tale soggetto «coordinatore» abbia caratteristiche specificate a monte – anche per ciò che concerne la forma giuridica da assumere – per facilitare il lavoro di raccordo con il livello centrale.

Nel panorama italiano, invero, una delle problematiche più evidenti nel trattare della gestione e tutela dei siti Unesco è rappresentata proprio dalla presenza di plurimi soggetti ed enti, le cui competenze insistono su un medesimo sito, non sempre coordinati tra loro<sup>64</sup>.

Negli ultimi anni si è ad esempio andato diffondendo lo strumento fondazionale: in questa direzione, la fondazione «Dolomiti Unesco»<sup>65</sup>, creata a seguito dell'iscrizione, nel 2009, delle Dolomiti tra i Patrimoni naturali dell'umanità, sito che si estende su 142mila ettari, in cinque Province e tre Regioni. I poteri amministrativi e gestionali rimangono prerogativa delle Province e delle Regioni, secondo le normative vigenti, mentre la fondazione svolge un fondamentale ruolo di coordinamento per l'armonizzazione delle politiche di gestione del Bene Dolomiti. Ugualmente, anche in Sicilia, nel 2005, è stata costituita la fondazione «Patrimonio Unesco-Sicilia», partecipata dalla Regione e della Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco, con lo scopo di contribuire alla promozione della tutela, valorizzazione e gestione dei siti Unesco già presenti in Sicilia e di pro-

---

<sup>64</sup> La già citata Circolare Mibact 21/2016, di attuazione della legge 77 del 2006, all'art. 1, comma 2, nel citare i possibili beneficiari dei finanziamenti previsti dalla normativa fa presente come: «La gestione dei siti Unesco fa capo ad un insieme di soggetti istituzionalmente e/o giuridicamente competenti. I soggetti responsabili della gestione, in maniera autonoma o in maniere coordinata secondo le tipologie dei beni che costituiscono i diversi siti, sono: il Ministero per i beni e le attività culturali, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, gli enti parco o gli altri enti pubblici istituzionalmente competenti a livello territoriale, gli enti ecclesiastici. Sono inoltre soggetti responsabili della gestione specifiche strutture di gestione di carattere pubblico oppure soggetti aventi personalità giuridica privata al cui capitale partecipino anche o esclusivamente soggetti pubblici. Tali strutture possono essere appositamente costituite per la gestione del sito Unesco, oppure possono essere strutture già esistenti alle quali siano state conferite dai soggetti istituzionalmente competenti le attività di coordinamento della gestione».

<sup>65</sup> Compito primario della fondazione è quello garantire una gestione efficace del bene seriale, favorirne lo sviluppo sostenibile e promuovere la collaborazione tra i diversi Enti territoriali che amministrano il proprio territorio secondo diversi ordinamenti. Per un approfondimento sui compiti e le funzioni svolte dalla fondazione si rinvia a: <http://www.dolomitiunesco.info/la-fondazione-dolomiti-unesco>.

porre ulteriori candidature<sup>66</sup>. Da notare come, in questa fattispecie, lo strumento fondazionale sia stato pensato per la tutela e la gestione di tutti i siti regionali.

In un altro esempio di sito seriale e diffuso, quello de «I Longobardi in Italia» – differentemente dai casi ora visti – si è optato per la costituzione di un'associazione senza scopo di lucro<sup>67</sup> – c.d. *Italia Langobardorum* – di cui fanno parte i Comuni di Benevento, Brescia, Campello sul Clitunno, Castelseprio, Cividale del Friuli, Monte Sant'Angelo, Spoleto (ove sono dislocati i vari siti seriali), nonché la Fondazione CAB-Istituto di cultura Giovanni Folonari ed il Mibact.

Ancora diversamente, alcune città, i cui centri storici sono iscritti nella lista dei beni patrimonio dell'Umanità, hanno optato per la creazione di strutture interne allo stesso Comune: è il caso, ad esempio, di quella predisposta nel 2005 a Firenze, ove l'Ufficio Unesco del Comune di Firenze – nato inizialmente per redigere il Piano di Gestione – è attivo oggi sui vari fronti che attengono alla promozione, conservazione, valorizzazione e gestione sostenibile del Centro Storico di Firenze. Ugualmente, l'ufficio «Venezia e la sua Laguna» del Comune veneto ha il compito di coordinare le attività dei soggetti responsabili della gestione dei beni patrimoniali del Sito.

Un'ulteriore tipologia di ente preposto al coordinamento degli interventi sui siti Unesco si rinviene in Val d'Orcia – dal 2004 nella lista dei beni patrimonio dell'Umanità come paesaggio culturale – ove ancor prima della candidatura, i cinque Comuni che condividono parti del sito (Castiglione d'Orcia, Montalcino, Pienza, Radicofani e San Quirico d'Orcia) hanno costituito la «Val d'Orcia S.r.l.», che rappresenta lo strumento operativo di attuazione degli obiettivi di candidatura prima e di gestione turistica poi.

Il quadro brevemente descritto aiuta a render l'idea della varietà di strumenti presenti nel nostro ordinamento, cosa che non sempre rende semplice un pieno controllo del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dall'organizzazione internazionale ed un coordinamento degli interventi su scala nazionale.

Volendo anche in questo caso richiamare esperienze di altri ordinamenti, in U.K., ad esempio, esiste uno specifico ente governativo chiamato *Historic England*<sup>68</sup> che funge da cabina di regia e coordinamento degli interventi sui siti storici inglesi (di cui lo stesso predispone periodicamente una specifica lista), con speciale riguardo per i siti Unesco. L'ente, come specificato nello stesso atto costi-

---

<sup>66</sup> In questo caso, anche la redazione dei piani di gestione dei siti è rimessa all'impulso e coordinamento della fondazione Patrimonio Unesco Sicilia: <http://unescosicilia.it/wp/la-fondazione/>.

<sup>67</sup> L'Associazione si occupa di avviare, coordinare e monitorare le azioni di rete relative alla valorizzazione, promozione e sensibilizzazione del sito Unesco: <http://www.longobarditalia.it/index.php/chi-siamo/l-associazione-italia-langobardorum>.

<sup>68</sup> Ente governativo creato con il *National Heritage Act* del 1983, anno precedente alla ratifica della Convenzione Unesco da parte dell'Inghilterra.

tutivo, «provide a linkbetween national and local management» ed in tale veste viene consultato dalle autorità locali nel caso in cui i loro procedimenti di pianificazione vadano a riguardare anche siti di interesse storico – compresi i siti Unesco – sotto la diretta sorveglianza di *HistoricEngland*.

Lo stesso, inoltre, «provides advice to Government on the implications for the historic environment of all new planning law and policy developments», nonché «compiles the Heritage at Risk Register annually. It is an officialstatistic. HistoricEngland offersadviceonhow to deal with sites on the register and othersfacingrisk»<sup>69</sup>, attività di sicura importanza in quanto in qualche modo atta a prevenire l’inserimento di un sito nella lista dei beni in pericolo stilata periodicamente dall’organo di controllo Unesco.

A livello nazionale, tra le idee che sono emerse per tentare di unificare il complesso panorama ora descritto quella, ad esempio, relativa<sup>70</sup> alla possibilità di creare un ulteriore marchio collettivo –con relativa associazione deputata alla gestione dello stesso nonché al coordinamento con i vari siti – che unisca insieme i beni patrimonio dell’umanità e relativi enti locali<sup>71</sup>.

Inoltre, mentre il presente studio era in fase di predisposizione, lo scorso 12 settembre<sup>72</sup>, è stata presentata una prima bozza di proposta per la creazione di un Osservatorio dei Siti Unesco in Italia: il Ministero dei Beni Culturali ha difatti affidato alla Fondazione *Fitzcarraldo* di Torino uno studio di fattibilità riguardante la possibilità di creare tale soggetto giuridico, ad ulteriore riprova che molte delle problematiche che si è ivi cercato di porre in evidenza, risultano oggi di primaria importanza.

<sup>69</sup> In <https://historicengland.org.uk/advice/hpg/publicandheritagebodies/eh/>.

<sup>70</sup> L. Moreschini, G.B. Ramello, W. Santagata (a cura di) *Un marchio per la valorizzazione dei territori di eccellenza: dai siti Unesco ai luoghi italiani della cultura, dell’arte e del paesaggio, op cit.*

<sup>71</sup> Anche in tale campo la Francia – la quale possiede un piano nazionale di qualità turistica molto sviluppato – è uno dei Paesi che, forse più di ogni altro in Europa, dispone di una serie di importanti esperienze nell’ambito di programmi volti a certificare e promuovere la qualità del proprio patrimonio culturale e naturale. Tra le varie esperienze presenti, ricordiamo le seguenti, le quali spesso vanno ad intercettare città, siti, monumenti insigniti anche del riconoscimento Unesco: «*Villes et Pays d’art et d’histoire*»: si tratta di un riconoscimento nato nel 1985 e rilasciato dal Ministero della Cultura e della Comunicazione a siti in cui sia garantita la qualità dei servizi e la valorizzazione del patrimonio culturale in essi presente. La certificazione volontaria si traduce nella sottoscrizione di una convenzione «*Ville d’art et d’histoire*» o «*Pays d’art et d’histoire*» elaborata congiuntamente dal Ministero della Cultura e dagli enti locali preposti. Il sistema che accomuna i diversi luoghi ha preso il nome di «*Réseau national des Villes et pays d’art et d’histoire*» che al 2011 conta 137 siti. «*Label Grands Sites de France*»: questo marchio, protetto dallo Stato, è un riconoscimento attribuito a siti culturali di grande rilievo nazionale che dimostrino di rispettare una gestione conforme a principi di sviluppo sostenibile. Il marchio appartiene allo Stato ed è gestito dal Ministero dell’Ambiente. I siti insigniti del *label* sono 35 e hanno in comune il fatto di essere classificati tra i monumenti «artistici, storici, leggendari o pittoreschi» dalla legge 2 maggio 1930. Per un approfondimento si veda L. Moreschini, G.B. Ramello, W. Santagata (a cura di) *Un marchio per la valorizzazione dei territori di eccellenza: dai siti Unesco ai luoghi italiani della cultura, dell’arte e del paesaggio, op cit.*, 94.

<sup>72</sup> *Workshop* tenutosi lo scorso 12 settembre presso la sede del Mibac di Via del Collegio Romano, su «Legge 77/2006 – Presentazione del Libro Bianco Proposta per un Osservatorio dei Siti UNESCO».

### 5. *Alcune delle problematiche emerse nella prassi applicativa. Il case-study del sito di Venezia*

Molte delle problematiche sino ad ora evidenziate, riferite tanto al valore delle normative promananti dall'Unesco, quanto alla formulazione dei piani di gestione ed al rapporto tra diversi livelli di governo su un medesimo sito, sono spesso presenti nella prassi applicativa italiana.

Quanto ai piani di gestione, si è già evidenziato come una migliore utilizzazione di tale strumento sarebbe particolarmente utile per far fronte alle problematiche che si evidenziano, con estrema rilevanza, all'interno dei siti Unesco che comprendono intere porzioni di città, centri storici, paesaggi: invero, nel caso dei siti che raggiungono maggiori estensioni, ad essere coinvolte sono importanti scelte di carattere sociale, commerciale, abitativo spesso confliggenti tra loro.

Si pensi, ad esempio, ad uno sfruttamento turistico non regolamentato e tendente a privilegiare vantaggi di breve termine, il quale potrebbe inficiare la conservazione del patrimonio, arrivando a mettere a rischio anche il mantenimento stesso dell'iscrizione nella lista Unesco<sup>73</sup>. Così come, nella medesima prospettiva, è indispensabile tentare di coniugare le esigenze abitative dei centri storici – al fine anche di mantenerne la loro identità come prescritto dalle linee guida Unesco – con quelle connesse alla valorizzazione turistica degli stessi. Nei siti caratterizzati da particolare estensione, risulta quindi ancora più importante impostare correttamente il piano di gestione Unesco: un piano che, adottato in maniera coordinata da tutti gli enti coinvolti nella gestione, possa fungere da strumento per dirimere, in maniera vincolante, le problematiche che sovente emergono nella prassi applicativa.

Un esempio italiano rappresentativo delle varie tendenze ora descritte è quello che concerne il caso di Venezia, più volte posta sotto attenzione da parte della Commissione di controllo Unesco, con reiterate richieste di revisione del proprio piano di gestione.

---

<sup>73</sup> Si è già citato il caso di Pompei, vale la pena ricordare anche la recente decisione assunta dall'Unesco (n.40, COM.7B.52, del luglio 2016) relativa al sito «Venezia e la sua Laguna», nella quale l'organizzazione ha espresso «estrema preoccupazione che l'insieme degli interventi del passato, delle trasformazioni in corso e dei progetti in esame costituiscano una minaccia di gravi danneggiamenti per sistema ecologico e culturale della Laguna e di cambiamenti irreversibili per i rapporti tra la città e la Laguna stessa, provocando anche la perdita di coerenza architettonica e urbanistica nella città storica, cose tutte che porterebbero a una sostanziale e irreversibile perdita di autenticità e integrità»; contestualmente, sono stati richiesti, a favore del sito, miglioramenti immediati degli strumenti di pianificazione disponibili, attraverso la creazione di: «una strategia integrata di tutti gli interventi in corso e pianificati per il sito; un modello morfologico tridimensionale, e una strategia per un turismo sostenibile». Il Rapporto della Missione Unesco conclude con una formale «messa in mora», dichiarando invero che, se non sarà compiuto alcun sostanziale progresso da parte dello Stato responsabile, si dovrà considerare di inserire il sito di Venezia nella c.d. Lista dei Patrimoni a Rischio.

In particolare, il sito «Venezia e la sua Laguna» è di recente finito sotto la lente del Comitato del Patrimonio Mondiale con le decisioni n. 40 del 2016 e 41 del 2017<sup>74</sup>, in cui l'organizzazione ha indicato una serie di raccomandazioni per scongiurare l'inserimento del sito nella c.d. «*List of the World Heritage in Danger*».

Sebbene l'enfasi di opinione pubblica e *media* intorno a tale decisione si sia principalmente indirizzata verso la richiesta dello stop alle grandi navi da crociera all'interno della Laguna<sup>75</sup>, a richiamare l'attenzione ai fini del presente studio sono ulteriori aspetti della relazione inviata dall'Unesco. Si prenda, ad esempio, la raccomandazione con la quale la Città di Venezia è stata esortata ad «Introdurre misure per stabilizzare e aumentare il numero di abitanti e migliorare le loro condizioni di vita», con il fine di mantenere quanto più possibile vivo quell'aspetto fondamentale per l'Unesco che consiste nell'integrazione tra territorio e la sua popolazione. Allo stesso tempo, si consideri l'ulteriore misura, inserita nel rapporto di missione, per cui si è invitata la Città a «Sviluppare ed attuare misure urgenti per fermare le trasformazioni irreversibili delle case e il loro adattamento ad uso hotel o B&C»<sup>76</sup>.

Ebbene, gli esempi d'indicazioni Unesco ora riportati aiutano a comprendere la tipologia di difficoltà cui può trovarsi innanzi un sito di estensione ed importanza quale Venezia (esemplificativo di casi del tutto simili in altri siti del nostro

---

<sup>74</sup> Decision 40 COM 7B, 52- *Venice and its lagoon* (Italy) (C 394), in <https://whc.unesco.org/en/decisions/6717>.

Si fa presente, peraltro, come successivamente a tale decisione ne sia seguita un'altra nel 2017 (41COM 7B.48 - *Venice and its lagoon* - C 394), nella quale l'Unesco ha reiterato alcune delle richieste già avanzate nelle precedenti relazioni e che Venezia dovrà implementare entro il dicembre 2018. Se ne riporta un breve estratto: «Unesco Requests furthermore the State Party to submit to the World Heritage Committee a detailed report on the state of conservation of the property and the implementation of the above, including a detailed road map on the way forward, by 1 December 2018 for examination by the World Heritage Committee at its 43rd session in 2019, with a view to considering, if adequate progress in the implementation of the above recommendations has not been made, the inscription of the property on the List of the World Heritage in Danger», in <https://whc.unesco.org/en/list/394/documents>.

<sup>75</sup> Decisione 40 COM 7B.52 ai punti 5 e 6 il Comitato del Patrimonio Mondiale: «5. Ribadisce la propria richiesta allo Stato Parte di rinforzare i limiti di velocità e regolare il numero e il tipo di imbarcazioni in Laguna e nei canali; 6. Ribadisce inoltre la propria richiesta allo Stato Parte di adottare, quale questione di urgenza, un provvedimento legale che introduca il divieto per le navi più grandi e per le petroliere di entrare in Laguna e chiede allo Stato Parte di mettere in atto a tal fine tutto quanto necessario in termini di strategia, di pianificazione e gestione».

Si fa presente, invero, che anche in ottemperanza alle richieste dell'Unesco, dal primo luglio 2018, la capitaneria di porto di Venezia ha deciso di inserire un algoritmo che stabilisce, in base a taluni criteri dimensionali, quali grandi navi da crociera possono ormeggiare a Venezia. Si stima che questa formula, appena in uso, taglierà fuori dalla laguna circa il 15% delle navi da crociera, in particolare quelle di più grandi dimensioni.

<sup>76</sup> Va considerato che sulle indicazioni e richieste formulate dal Comitato di controllo Unesco nelle relative decisioni si attiva un costante monitoraggio da parte dell'Organizzazione internazionale, sì che vengono poste specifiche *deadline* entro cui gli enti gestori dei siti devono adempiere alle varie prescrizioni e controlli successivi ripetuti nel tempo. L'elemento di coercizione cui sono sottoposti gli Stati aderenti alla convenzione i cui siti sono posti sotto osservazione è rappresentato, come detto, dalla «minaccia» di inserimento del sito all'interno della lista del patrimonio in pericolo ed eventualmente nella successiva, definitiva cancellazione dalla Lista Patrimonio dell'Umanità.

Paese, diversi dei quali hanno negli anni ricevuto raccomandazioni del medesimo tenore) nella gestione del proprio sito.

In risposta alla relazione dell'organo di controllo Unesco<sup>77</sup>, il Comune di Venezia ha fatto presenti alcune delle difficoltà oggettive, di bilanciamento degli interessi, che la gestione del sito Unesco presenta: ad esempio, il fatto che le vigenti norme urbanistiche assoggettino l'intero patrimonio storico di Venezia alle categorie del restauro, del ripristino e del risanamento conservativo, fornendo precisi e cogenti limiti alle trasformazioni, anche interne (al fine di preservare al meglio la conservazione del sito), è percepito dalla popolazione come elemento troppo rigido e limitativo della possibilità di adattare gli immobili alle esigenze della vita contemporanea, anche nella sfera residenziale, si che «tale aspetto, viene frequentemente individuato come uno dei motivi che scoraggiano la permanenza dei residenti nel centro storico di Venezia e nelle isole della Laguna»<sup>78</sup>. Accanto a queste norme urbanistiche locali, ispirate alla tutela della tipicità morfologica e culturale, la Municipalità ha richiamato, inoltre, la disciplina contenuta nella l. r. n. 11 del 2013, «Sviluppo e sostenibilità del turismo Veneto»<sup>79</sup>, al fine di evidenziare le criticità derivanti dalla previsione – all'interno della stessa – di una nuova forma di struttura ricettiva definita come «locazione turistica» e disciplinata all'art. 27 bis<sup>80</sup>: «La rilevanza innovativa che le locazioni turistiche apportano al contesto urbanistico della città, specie della Città antica, in termini di utilizzo degli spazi comuni, promiscuità tra chi risiede e chi soggiorna anche pochi giorni, solleva criticità e necessita di regolamentazione a tutela dei diversi interessi in gioco. Si ritiene che un primo necessario passo vada fatto verso l'approvazione di un emendamento alla Legge regionale volta a individuare delle misure correttive delle attuali norme regionali da individuarsi per l'ambito della Città antica<sup>81</sup>». Abbiamo quindi, da un lato, una normativa di ambito regionale che amplia e semplifica la creazione delle c.d. locazioni turistiche, diversamente da quanto auspicato dall'Unesco nella propria raccomandazione, mirante a «fermare le trasformazioni irreversibili delle case e il loro adattamento ad uso hotel o *B&B*»;

---

<sup>77</sup> Si veda il «Rapporto sullo stato di conservazione ai sensi della decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale 40 COM 7B.42» in <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/rapporto.pdf>, in particolare p. 33 e ss.

<sup>78</sup> «Rapporto sullo stato di conservazione ai sensi della decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale» 40 COM 7B.42, cit. p. 34.

<sup>79</sup> Legge Regionale, 14 giugno 2013, n. 11 «Sviluppo e sostenibilità del turismo Veneto».

<sup>80</sup> Il Comune sottolinea anche come «l'avvio della locazione turistica presuppone una semplice comunicazione su modello regionale, che non richiede attestazione di conformità edilizia e urbanistica dell'immobile alle norme locali. La locazione può svolgersi in immobili a uso residenziale ordinario, senza che sia imposta una certificazione di rispetto delle norme edilizie, igieniche, di sicurezza dei luoghi».

<sup>81</sup> «Rapporto sullo stato di conservazione ai sensi della decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale» 40 COM 7B.42, cit., p. 35.

dall'altra un Comune, quello di Venezia, che richiede la modifica della suddetta legge al fine di rientrate nei *desiderata* dell'Organismo internazionale.

Medesima dinamica, come detto, quella registratasi nel caso del contemporaneo tra esigenze dei residenti delle abitazioni del centro storico e necessità di conservazione dell'integrità culturale del sito: un bilanciamento difficoltoso e per il quale, probabilmente, un passaggio inevitabile è rappresentato anzitutto dal coinvolgimento dei cittadini della Città antica nel processo di aggiornamento del piano di gestione ed una revisione dello stesso che coinvolga tutti i livelli territoriali<sup>82</sup>.

## 6. *Considerazioni conclusive*

L'analisi svolta, concentrandosi sulle potenziali lacune normative del nostro ordinamento a tutela dei Siti Unesco, sulla scarsa implementazione di alcuni profili dei piani di gestione, sull'eterogeneità – e talvolta mancanza di coordinamento – dei soggetti preposti alla valorizzazione e promozione dei vari siti, ha cercato di mostrare la necessità di andare verso un sistema di omogeneizzazione, nel territorio nazionale, nel modello di gestione e tutela dei beni patrimonio dell'umanità.

La tesi di fondo è che, specie in ipotesi che travalicano la mera tutela sul singolo bene monumentale, occorra puntare al rafforzamento delle forme di cooperazione e ad un maggior controllo tra le istituzioni coinvolte, così da tutelare al pieno le finalità dell'iscrizione nella lista Unesco.

Se da un lato non si possono certo considerare del tutto sufficienti i poteri di «*moral suasion*» affidati all'organizzazione, gli stessi tuttavia sembrano – sino a tale momento – aver garantito, forse ancor meglio di più classici strumenti di *command and control*, una sufficiente tutela dei siti, grazie alla forza reputazionale di cui gode l'Unesco ed al relativo meccanismo di *blame and shame*, derivante dall'inserimento nella lista dei beni a rischio. Tale strumento pare funzionare in modo particolarmente efficace grazie anche a quella forte connotazione economica sottolineata all'esordio del presente lavoro e per il tramite della quale, dietro all'iscrizione di un nuovo sito nella lista, oggi più di ieri pare prevalere la volontà di ottenere vantaggi dallo sfruttamento in chiave turistico-economica del sito, più che quella di sublimare il valore universale di un bene patrimonio dell'umanità.

---

<sup>82</sup> Ad ulteriore dimostrazione della coesistenza di plurimi livelli di intervento su un medesimo sito Unesco – con, sovente, scarso coordinamento tra gli stessi e necessità di una maggior pervasività dei piani di gestione – va da ultimo evidenziato il recente intervenuto del Ministero dei beni culturali che ha posto il vincolo culturale sul Canal Grande, sul Bacino di San Marco e sul Canale della Giudecca, ex art. 10, comma 1 e art. 12 d.lgs. 42/2004 (vincolo preordinato, nelle intenzioni dichiarate dal Ministro, anche a contrastare il su richiamato fenomeno del passaggio delle grandi navi, sanzionato anche in sede Unesco). A tali vincoli si sono opposti sia il Comune di Venezia, con apposito ricorso al Tar, sia il Porto di Venezia, mediante ricorso gerarchico, entrambi lamentando un'illegittima ingerenza del livello statale in scelte di competenza locale.

È per tale prospettiva, dunque, che più che domandare un irrigidimento del sistema così delineato dall'organizzazione internazionale, pare opportuno affiancare allo stesso una normativa ed organizzazione interna maggiormente organiche e coordinate, nel senso che si è più volte detto.

Peraltro, ai meccanismi ricordati, si è vista aggiungersi anche la tutela tramite il sindacato del giudice amministrativo, grazie al grimaldello rappresentato dal vizio di eccesso di potere che, come detto, pare potersi prospettare anche in tali ambiti, filtrando tramite alcuni richiami normativi interni posti a presidio dei siti Unesco. Il tema è senza dubbio aperto e solo la prassi giurisprudenziale – sempre più chiamata in causa in fattispecie inerenti la gestione dei siti Unesco – potrà darci una risposta in tal senso.

Tra le principali criticità evidenziate vi è la scarsa dimestichezza con gli strumenti a disposizione, utilizzati sovente in modo molto limitato. Un esempio significativo è rappresentato dai piani di gestione: obbligatori solo per le nuove iscrizioni, spesso i piani vengono prodotti ricalcando modelli concepiti per la gestione di siti di limitata estensione e complessità, trasferendo quindi categorie palesemente inapplicabili alle dinamiche di maggior ampiezza, come i centri storici. Più rari i casi in cui un piano viene più utilmente concepito come «piano strategico», nell'ottica di coordinamento degli strumenti urbanistici vigenti (superando, in questo modo, anche il problema della cogenza) e dei soggetti istituzionali coinvolti (come il caso Venezia dimostra).

Appare invero fondamentale che nel processo di formazione del piano vi sia una sua condivisione a monte, mediante forme di partecipazione e coinvolgimento attivo di cittadini e *stakeholders* del territorio, anche al fine di evitare – *ex post* – che debbano intervenire decisioni a contemperamento di contrapposti interessi, spesso non semplici né indolori: tale direzione, particolarmente diffusa nel sistema anglosassone, è stata già intrapresa in alcune più recenti formulazioni di piano (ad esempio per quello afferente il Parco nazionale delle Cinque Terre<sup>83</sup>) ma è bene che, come indicato nelle linee guida Unesco, ciò divenga una prassi consolidata.

Guardando ad altre esperienze nazionali, abbiamo visto come in Francia le recenti modifiche al *Code du Patrimoine* abbiano portato ad un rafforzamento degli obblighi concernenti la predisposizione del piano di gestione, con una partecipazione diretta del rappresentante statale nel territorio (il *Préfet de région*). Suddetta riforma, oltre al contenuto precettivo ora attribuito ai piani di gestione, sembra aver sublimato quell'idea di bene Unesco che va al di là delle connotazioni nazionali – nella suddivisione tra beni culturali, paesaggistici, ambientali: il Codice ne tratta come bene a sé, destinatario di attenzione da parte di legislatore e amministratori, di livello statale e locale.

---

<sup>83</sup> <http://www.parconazionale5terre.it/pagina.php?id=10>. Si segnalano, in particolare, i questionari dedicati a residenti ed attività produttive che sono stati predisposti ai fini della redazione del Piano di Gestione del Sito Unesco.

In Inghilterra, ordinamento che più di ogni altro è riuscito – sin dagli esordi dell'istituto – ad interpretare in modo efficiente ed efficace i piani di gestione (tanto da esser preso spesso come riferimento anche dalle linee guida predisposte da altri Stati), l'ente governativo *Historic England* funge da coordinamento tra i vari livelli di amministrazione a da osservatorio della tutela dei siti Unesco. In quest'ottica, le problematiche relative ai possibili vuoti di tutela e di accavallamento di competenze tra livelli territoriali, nonché quelle legate alla mancanza di uniformità delle strutture organizzative, potrebbero trovare soluzione nel nostro ordinamento traendo possibile spunto dalle esperienze ora viste.

È pur vero che nel nostro ordinamento una riorganizzazione di tal genere ha necessarie implicazioni anche con la nota questione relativa alla materia turismo, a forte tasso di regionalizzazione essendo la rispettiva competenza attribuita in modo esclusivo – o «residuale» – alle Regioni. Elemento, questo, senza dubbio centrale nel tema della valorizzazione dei siti Unesco i quali, come visto dai dati in esordio, rappresentano ormai una colonna portante del turismo culturale, ma le cui strutture organizzative hanno portata perlopiù locale.

Nelle attività legate alla gestione dei siti Unesco, probabilmente, più che la necessità di andare verso una totale centralizzazione degli assetti organizzativi – con relativa pubblicizzazione in senso organizzativo dell'interesse pubblico sottostante la tutela Unesco – si avverte un'esigenza di coordinamento tra i vari enti pubblici territoriali coinvolti nella gestione, al fine di garantire una tutela piena ed uno sfruttamento equilibrato del sito.

L'attuale quadro normativo relativo alla governance dei siti è del resto lo specchio della stessa concezione di «bene Patrimonio dell'Umanità» che il nostro Codice dei beni culturali e del paesaggio fa propria: i siti Unesco, come visto, a seconda delle loro caratteristiche tipologiche, sono ora beni culturali, ora beni paesaggistici, ora beni ambientali; talvolta hanno solo una di queste caratteristiche, altre volte tutte e tre. L'idea che lega tra loro i beni Unesco – a cui è comune il livello di protezione apprestata per l'intera umanità e le generazioni future, così come sancito dalla Convenzione del 1972 – richiederebbe invece di superare la concezione individuale facendone prevalere una d'insieme. Da ciò, a cascata, le naturali conseguenze su un piano di tutela ed organizzazione.

Ciò che è certo, in ogni caso, è che «chi dovrà tracciare la futura disciplina dei beni culturali, un grande legislatore, non potrà [...] muoversi sul piede di casa, perché la materia è ormai divenuta di interesse globale»<sup>84</sup>; ed invero, il tema della tutela e gestione dei siti Unesco si inserisce esattamente in tale percorso globale.

---

<sup>84</sup> S. Cassese, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, cit., 6.

*Angela Guerrieri - Abstract*

*La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*

Lo studio si propone di analizzare l'attuale sistema di tutele poste a presidio del patrimonio mondiale Unesco, così come delineato nell'ordinamento italiano. L'esame si soffermerà, in modo particolare, sui punti che ancora ad oggi appaiono maggiormente problematici e non del tutto disciplinati dal legislatore interno; l'occasione è utile per collegare a ciò alcuni spunti di carattere comparato, al fine di osservare le soluzioni proposte in altri ordinamenti. Alla base, l'emergere del dibattito intorno alla configurazione stessa – unitaria o meno – del concetto di bene Unesco.

*The protection of UNESCO sites in the Italian legal order: internal and comparative perspectives*

The study sets out to analyse the current system of protection adopted in the case of UNESCO world heritage sites, as outlined in the Italian judicial order. In particular, the exam will focus on the points that to this day appear most problematic and not entirely disciplined by the national legislator; the article provides the opportunity to link a series of comparative reflections, with a view to observing the solutions proposed in other orders. At the base of this lies the emergence of the debate around the very configuration – whether unifying or not – of the concept of UNESCO assets.

