



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea
(ordinamento ex D.M. 270/2004)

in

Economia e Gestione delle Arti
e delle Attività Culturali

Tesi di Laurea

LA CULTURA
NEL PROCESSO DI SVILUPPO SOSTENIBILE
Think global, Act local.

Relatore

Ch. Prof.ssa Arianna Vettorel

Correlatore

Ch. Prof.ssa Sara De Vido

Laureanda

Irene Mannucci
Matricola: 862833

Anno Accademico
2018/2019

LA CULTURA
NEL PROCESSO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Think global, Act local.

INDICE

Introduzione I

Capitolo Primo

STRUMENTI NORMATIVI SUL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

1. Fondamenti per il concetto di sviluppo sostenibile	1
1.1. Premessa.....	1
1.2. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano	3
1.3. <i>Our Common Future</i>	4
1.4. Gli anni Novanta e l'affermazione del concetto di sostenibilità <i>tout court</i>	6
1.4.1. La Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo Sviluppo	8
1.4.2. L'AGENDA 21	9
1.5. Il secondo " <i>Earth Summit</i> "	10
2. Lo sviluppo sostenibile della dimensione sociale	13
3. I <i>Sustainable Development Goals</i>	17
4. La Convenzione UNESCO del 1972 come primordiale strumento per la sostenibilità culturale	22
4.1. Il procedimento di iscrizione dei beni materiali nella <i>World Heritage List</i>	26
4.2. I risultati della Lista del Patrimonio Mondiale	27

5. La tutela del patrimonio culturale intangibile e della diversità culturale.....	31
6. Gli strumenti per la sostenibilità culturale del Consiglio d'Europa	44
6.1. La Convenzione europea sul Paesaggio	46
6.2. La Convenzione quadro sull'importanza del Patrimonio culturale per la società.....	51
6.3. Gli strumenti di controllo in materia culturale del Consiglio d'Europa	53
7. Le fonti europee per lo sviluppo sostenibile.....	54
7.1. Il concetto di sviluppo sostenibile come valore dell'ordinamento comunitario	55
7.2. La sostenibilità culturale nei Trattati e negli Atti europei.....	57

Capitolo Secondo

LA SOSTENIBILITÀ CULTURALE IN ITALIA

1. Il riferimento costituzionale.....	61
2. La sostenibilità culturale in Italia	65
2.1. Le problematiche sull'applicazione dell'art. 3- <i>quater</i> del Testo Unico Ambientale	67
2.2. I limiti della sostenibilità culturale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione	71
2.3. Tutela e valorizzazione, strumenti complementari per la sostenibilità culturale.....	73
2.4. La pianificazione territoriale: il modello toscano per la sostenibilità.....	76
3. Sostenibilità culturale o diritto alla cultura?.....	80

Capitolo Terzo

BUONE PRATICHE PER LA SOSTENIBILITÀ

1. Premessa.....	83
2. Il ruolo del <i>World Bank Inspection Panel</i> e del <i>Compliance Advisor Ombudsman</i> per lo sviluppo sostenibile.....	85
2.1. Il <i>World Bank Inspection Panel</i> per il Progetto di Trasporto Urbano di Lima.....	88
2.2. Il <i>Compliance Advisory Ombudsman</i> per il Progetto PT Weda Bay Nickel a Jakarta.....	101
3. La cultura per la sostenibilità urbana.....	110
3.1. La riqualificazione urbana di Oslo.....	110
4. Il turismo come risorsa per lo sviluppo territoriale sostenibile.....	112
4.1. Il Progetto dell'Agencia del Demanio: <i>Valore Paese</i>	114
Conclusioni	121
Bibliografia	129

Introduzione

Negli ultimi due decenni, la maggiore attenzione sul cambiamento climatico, sulle crescenti disuguaglianze sociali e sulla crescita economica incontrollata in un sistema dalle risorse limitate ha progressivamente ampliato il dibattito sul tema dello sviluppo sostenibile.

Nonostante ciò, il reale raggiungimento di un equilibrio tra i tre pilastri, ambientale, sociale ed economico, sembrerebbe ancora lontano, dal momento che permane una reale difficoltà, da parte dei Paesi più influenti, di abbandonare, un sistema economico che, seppur distruttivo, non solo dell'ambiente ma spesso anche dei valori specificatamente umani, è ormai profondamente radicato negli individui, tanto da costituirne un'abitudine, volendo usare una terminologia mutuata dalla filosofia deweyana.

John Dewey,¹ infatti, sosteneva che le abitudini si determinano all'interno di uno specifico contesto e si generano attraverso la reiterazione continua di una serie di azioni finché quest'ultime arrivano a diventare, per così dire, invisibili, cioè addirittura precedenti al pensiero razionale.

Tale concezione può essere tranquillamente applicata alla nostra società e alla sua atavica abitudine a valutare il mondo esclusivamente in termini di profitto economico; tuttavia, per quanto si tratti di un percorso lungo e tortuoso, tale abitudine può essere modificata mediante uno strumento estremamente semplice ma profondamente incisivo: la trasmissione e la diffusione della cultura.

È evidente che la cultura, nella sua visione più ampia, rivesta una posizione di protagonista nello "sviluppo umano", capace di creare quel *fil rouge* tra le esperienze del passato e la costruzione del futuro. La cultura, come si legge nella Dichiarazione

¹ John Dewey, (Burlington, Vermont, 1859 - New York 1952), Filosofo e pedagogista statunitense.

UNESCO di Città del Messico sulle Politiche Culturali (6 agosto 1982), *dona all'uomo la capacità di riflettere su sé stesso. Essa è ciò che fa degli uomini degli esseri specificatamente umani, razionali, critici ed eticamente impegnati. È in funzione della cultura che gli uomini desumono valori ed effettuano delle scelte. È in funzione della cultura che l'uomo si esprime, prende coscienza di sé stesso, [...] e rimette in questione le proprie realizzazioni.*

In quest'ottica, dunque, la cultura interseca il dibattito sullo sviluppo sostenibile secondo due direttrici: come strumento mediante il quale diffondere il sentimento e la necessità di uno stile di vita compatibile con il pianeta e, guardando alle generazioni passate, come elemento costitutivo di una moltitudine di identità da proteggere affinché le generazioni future possano riconoscere la propria matrice e comprendere quelle altrui.

Sulla base di queste premesse, la ricerca che segue si propone di evidenziare le forme e le problematiche generate dall'integrazione di un quarto elemento rispetto ai tre pilastri della concezione classica dello sviluppo sostenibile.

L'approccio dell'indagine è di tipo giuridico, poiché volto, in primo luogo, ad individuare, all'interno del sistema delle fonti, sovranazionali e nazionali, il momento in cui il concetto di sviluppo intelligente ha inglobato anche la dimensione culturale, al fine di mettere in luce le prospettive e le eventuali lacune di questa integrazione.

Tale indagine non potrebbe prescindere da un *excursus* storico che ripercorra le fasi più importanti della codificazione del principio di sviluppo sostenibile fin dalle sue origini, in seno alla comunità internazionale, fino al momento in cui la stessa Comunità e il Consiglio d'Europa arrivano a decretare l'importanza della cultura quale risorsa per l'evoluzione della società in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Discorso leggermente diverso vale per l'Unione Europea, il cui ordinamento, nonostante riservi ampio spazio alla questione della sostenibilità, opera uno scarto tra il valore attribuito alla materia ambientale, che risulta tra i valori fondamentali dell'ordinamento, e quella culturale quale bussola per l'orientamento delle generali politiche di sviluppo.

Dato il contesto internazionale e sovranazionale, appare evidente che per verificare la presenza di una concreta integrazione tra i pilastri della sostenibilità e la

cultura bisogna stringere lo sguardo sulle azioni locali e sul modo in cui viene interpretata, in maniera tutt'altro che univoca, questa integrazione.

Nel nostro ordinamento, gli scopi di sostenibilità coerenti con le istanze culturali sembrerebbero ostacolati da un'interpretazione del principio eccessivamente propensa verso la materia ambientale, sullo sfondo di una già caotica situazione determinata dalla confusionaria ripartizione delle competenze legislative, tra Stato e Regioni, introdotta dalla riforma costituzionale del 2001. Ciononostante, sarà di interesse porre lo sguardo su quelle esperienze regionali in grado di includere, nella propria normativa, il tema della cultura non solo esclusivamente in termini di risorsa da tutelare ma come strumento guida per la gestione del territorio.

Nell'approfondire un modello ordinamentale come quello italiano sarà possibile, dunque, rassegnare delle conclusioni in merito al rapporto tra i principi posti dal legislatore come indirizzo per uno sviluppo sostenibile, la loro reale applicazione sul territorio e la compatibilità con le plurime istanze di cui si fa portavoce la società contemporanea.

Coerentemente, sarà opportuno rendere conto di quelle iniziative che, al fine di colmare e di ottimizzare le politiche nazionali e territoriali, cercano di veicolare la coscienza della sostenibilità promuovendo, in un procedimento *bottom-up*, risposte e soluzioni idonee a collocare al primo posto non più il mero arricchimento espresso in termini di produzione ma uno sviluppo compatibile con la preservazione dell'ambiente e il rispetto dei diritti umani.

In questo senso, verranno analizzati quattro casi emblematici delle diverse modalità con le quali la cultura può indirizzare lo sviluppo locale. Tutte queste esperienze, infatti, seppur geograficamente lontane, dimostrano come la cultura sia uno strumento pervicace per inserire nei processi decisionali e di sviluppo le istanze delle comunità residenti, più sensibili alla conservazione del proprio stile di vita, delle proprie usanze, degli ecosistemi nonché della qualità di vita e della sicurezza della popolazione locale.

Il concetto di cultura, seppur così pervasivo, rimane connotato da un'intrinseca complessità, che impone una sua rilettura in vista delle sue numerose

applicazioni ai casi concreti; pertanto, questa caratteristica rende complesso stabilire tempi e modi per attuare la tanto ricercata integrazione con i tre pilastri dello sviluppo sostenibile. Nondimeno, qualunque sia la sua interpretazione, la cultura rappresenta certamente l'unico strumento per trasformare la sostenibilità in un'abitudine.

Capitolo Primo

STRUMENTI NORMATIVI SUL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

1. FONDAMENTI PER IL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

1.1. Premessa

Il tema dello sviluppo sostenibile ha acquisito centralità e importanza nelle agende politiche, nelle dissertazioni economiche e nelle interpretazioni giuridiche. Il concetto ha radici profonde che muovono principalmente dalle preoccupazioni per la questione ambientale venute alla ribalta a partire dagli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso. In quel periodo; al verificarsi dei primordiali effetti negativi dell'azione dell'uomo sugli ecosistemi, cominciarono a farsi strada i primi movimenti di contestazione, nati in diversi Paesi del Nord America e dell'Europa, che denunciavano il degrado dell'ambiente causato dai processi di industrializzazione e dall'incremento del volume produttivo¹. Nel 1962, il libro di Rachel Carson, *Primavera Silenziosa*² catalizzò l'attenzione dell'opinione pubblica sulla questione ambientale a partire da una disamina del modello produttivo agricolo. In particolare, si cominciarono a segnalare i rischi derivanti dall'uso indiscriminato di insetticidi e i danni che avrebbe potuto provocare il perseguimento di un'agricoltura troppo incline all'impiego della chimica e poco attenta alla salvaguardia dell'equilibrio ecologico, con evidenti conseguenze per la salute dell'uomo. Tale opera si sposava perfettamente con gli argomenti proposti dalle prime associazioni ambientaliste³ e dai movimenti giovanili di protesta, tanto che nel giro di pochi anni anche le istituzioni governative cominciarono a considerare più seriamente le istanze da essi supportate⁴.

¹ All'indomani della Seconda guerra mondiale si rendono necessari tutta una serie di interventi in grado di favorire la ricostruzione post-bellica e la ripresa economica mondiale. Tuttavia, ciò avviene attuando una politica economica principalmente di stampo liberista, improntata, cioè, all'incremento della produzione e al consumismo sfrenato. Il settore industriale si configura come l'unico strumento per la ripresa dell'intero sistema economico e un'ideologia di questo tipo, di fatto, si pose come limite per la formazione di una coscienza ambientalista. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 27.

² R. CARSON, *Primavera silenziosa*, trad. it, Feltrinelli, Milano, 1963.

³ La prima fu il WWF, nata nel 1961, seguita da *Friends of Earth*, del 1969, e *Greenpeace*, del 1971.

⁴ E. CARETTO, *Ambiente, sostenibilità e qualità della vita*, 2002, Amaltea, Lecce, p. 35.

A questa spinta dal basso fecero seguito le prime azioni delle istituzioni: nel 1969, il presidente degli Stati Uniti, Richard Nixon, firmò il *National Environmental Policy Act (NEPA)*⁵, il primo documento significativo in fatto di politiche ambientali. Con questo atto il governo federale si assumeva la responsabilità di garantire per tutti gli americani, comprese le generazioni future, un ambiente sicuro, salubre, produttivo, ed esteticamente e culturalmente confortevole. È proprio in riferimento all'aspetto culturale che si comprende la portata del *NEPA*. Quello della preservazione dell'ambiente naturale non era infatti un obiettivo meramente conservativo, ma assurgeva da base per la creazione di un sistema, basato sulla cooperazione istituzionale e partenariato privato che, mediante misure e strumenti efficaci, includesse l'assistenza finanziaria e tecnica necessaria e fosse in grado di favorire la coesistenza tra uomo e natura in una dinamica di produttiva armonia, in modo da soddisfare le esigenze sociali ed economiche dei cittadini e delle generazioni future.

In questo senso quindi il *NEPA* stabilisce una serie di obblighi di responsabilità di ampio respiro, tra cui quello di *preservare le importanti testimonianze storiche, culturali e naturali del patrimonio nazionale, e, mantenere, ove possibile, un ambiente che supporti la diversità e la varietà delle scelte individuali*⁶.

Un altro elemento che non può essere tralasciato e che rende questo documento estremamente importante per la definizione del concetto moderno di sviluppo sostenibile, è il fatto che il contributo a questa produttiva armonia tra ambiente ed elemento umano debba provenire non solo dalle istituzioni ma anche dalla collettività nel suo insieme, mediante comportamenti in linea con le politiche di conservazione e miglioramento dell'ambiente⁷.

Contestualmente al *NEPA*, si colloca il rapporto *I limiti dello sviluppo*, meglio noto come *Rapporto Meadows*⁸, dal nome dei coniugi che guidarono la ricerca,

⁵ UNITED STATES. *National Environmental Policy Act of 1969*. Pub.L. 91-190, Approved January 1, 1970, in *United States Code, Containing the general and permanent laws of the United States enacted through the 112th congress, Title 42 – The public health and welfare*, vol. 29, 2012 edition.

⁶ UNITED STATES. *National Environmental Policy Act of 1969*. Pub.L. 91-190, Approved January 1, 1970, title I, congressional declaration of national environmental policy, Sec. 101 [42 USC § 4331], § b, n. 4.

⁷ *Ibidem*.

⁸ D. MEADOWS, D. MEADOWS, W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo*, trad. it., 1972.

pubblicato nel 1972. Questo documento raccoglie i risultati di uno studio, commissionato dal Club di Roma⁹ ad un team di ricercatori del Massachusetts Institute of Technology di Boston (MIT), avente per oggetto le cause e le conseguenze della crescita esponenziale di cinque variabili globali: l'inquinamento e il capitale industriale, la popolazione, il consumo di risorse naturali e gli alimenti¹⁰. Il rapporto dava sostanzialmente una risposta scientifica a quella consapevolezza ormai diffusa dell'impossibilità di mantenere una crescita costante e infinita sulla base di risorse disponibili limitate¹¹. A partire dalla pubblicazione de *I limiti dello sviluppo*, sebbene il documento sia stato ampiamente criticato, il rapporto dialettico tra economia e ambiente divenne uno degli argomenti più frequentemente presenti nell'agenda della comunità internazionale; è quindi sulla base di queste premesse che prende avvio la discussione che porterà alla definizione del concetto di *sviluppo sostenibile* come si intende oggi¹².

1.2. *La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*

Nel 1972, si tiene a Stoccolma una Conferenza delle Nazioni Unite durante la quale, per la prima volta, vengono definiti alcuni principi fondamentali della sostenibilità.¹³ Da questa Conferenza ne scaturisce un documento programmatico, non vincolante giuridicamente, composto da 26 principi, aventi lo scopo “*di ispirare e guidare i popoli del mondo verso una conservazione e miglioramento dell'ambiente umano*” attraverso prospettive e principi comuni.¹⁴

Fin dal primo punto del preambolo, la Dichiarazione di Stoccolma rivela la sua forza, asserendo che “*l'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente*” e,

⁹ Un team di trenta scienziati, umanisti, funzionari di Stato e imprenditori, provenienti da tutto il mondo nato nel 1967, riuniti con lo scopo di approfondire ed elaborare una soluzione alle problematiche mondiali. Il nome deriva dal luogo della prima riunione presso la sede dell'Accademia dei Lincei appunto a Roma. P. LAFRATTA, *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile. Vision 2000, Iso 14000, Emas, Sa 8000, Obsas, Lca: l'integrazione vincente*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 51.

¹⁰ S. LUCCI, S. POLETTI, *Lo sviluppo sostenibile*, Alpha Test, Milano, 2004, p. 15.

¹¹ E. CARETTO, *op.cit.*, p. 36.

¹² S. LUCCI, S. POLETTI, *op. cit.*, p. 15.

¹³ P. LAFRATTA, *op. cit.*, p. 55.

¹⁴ UN (United Nations), *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, Stoccolma*, 5 – 16 giugno 1972.

contemporaneamente, che l'ambiente naturale e l'ambiente creato mediante lo sviluppo della scienza e della tecnologia “sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita”.¹⁵ Da ciò ne deriva che la protezione e il miglioramento dell'ambiente siano un'urgente questione che deve coinvolgere tutti i governi indiscriminatamente, poiché senza adeguate misure volte al regolamento dell'azione antropica non sarebbe possibile garantire i diritti fondamentali di libertà e di uguaglianza, né di assicurare condizioni di benessere individuale e sociale.

Data la portata universale di questi principi, la Dichiarazione riserva alcuni paragrafi alla cooperazione tra Stati, attraverso accordi bilaterali o multilaterali, e all'implementazione del diritto internazionale in materia di responsabilità e risarcimento dei danni nei confronti delle vittime di danni ambientali.

Tra le principali conseguenze della Conferenza di Stoccolma, oltre la creazione dell'UNEP (*United Nations Environment Program*), un programma la cui *mission* era, ed è ancora, quella di tutelare l'ambiente e indirizzare i governi verso politiche che impieghino in modo sostenibile le risorse naturali,¹⁶ c'è sicuramente il fatto di aver dato avvio a quel lungo e complesso percorso di riflessione sulla necessità di un cambio di passo nello sfruttamento delle risorse ambientali.

1.3. *Our Common Future*

Una delle prime e fondamentali tappe di questo percorso di riflessione sulla necessità di uno sviluppo umano compatibile con le esigenze ambientali si deve a Gro Harlem Brundtland,¹⁷ divenuta nel 1983 presidente della Commissione internazionale per l'Ambiente e lo Sviluppo dell'Onu. Dopo soli quattro anni di lavoro, la Commissione presenta, durante la Conferenza di Tokyo del 1987, un rapporto

¹⁵ *Ibidem*, Preambolo, § 1.

¹⁶ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *UNEP's new way forward environmental law and sustainable development*, 1995, United Nations, p. IX.

¹⁷ La più giovane primo ministro della storia della Norvegia, nominato il 4 febbraio 1981. B. SANTORO, *Pensare sostenibile, una bella impresa*, Egea, Milano, 2018.

intitolato *Our common future*,¹⁸ più comunemente conosciuto come Rapporto Brundtland.

Questo documento fotografa coscientemente la situazione critica dell'ambiente dovuta alla direzione incontrollata dell'umanità: i Paesi del Nord del mondo perseguivano modelli di produzione industriale e di consumo non lungamente sostenibili, i Paesi del Sud del mondo soccombevano ai problemi di povertà e fame.¹⁹ Sulla base di queste considerazioni il Rapporto elabora, per la prima volta, una definizione di sviluppo sostenibile, che ancora oggi rimane la più accreditata,²⁰ per la quale *“lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri”*²¹.

Con questa breve e rivoluzionaria definizione, il problema della crescita incontrollata viene affrontato in un'ottica non solamente ecologica ma si afferma anche l'esistenza di un patto intergenerazionale non scritto che dà diritto alle generazioni future di usufruire dell'insieme delle risorse disponibili nel presente.²² In quest'ottica, l'effettività di tale diritto discende dal rispetto del dovere, per le generazioni presenti, di sfruttare in modo sostenibile le risorse. Ciò non significa mettere in discussione l'idea di sviluppo in sé,²³ piuttosto sensibilizzare la Comunità internazionale verso un approccio globale alle problematiche che esso comporta, analizzandole secondo due prospettive: quella individuale, cioè come lo sviluppo incide sulla qualità della vita delle persone, e quella collettiva, garantire cioè un accesso allo sviluppo equo e giusto.²⁴ In questo senso il Rapporto Brundtland presenta un ulteriore avanzamento rispetto al passato per quanto concerne l'idea di sviluppo, che fino a quel momento veniva fatta coincidere con il concetto di crescita economica.

¹⁸ G. H. BRUNDTLAND, (a cura della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo), *Il futuro di tutti noi*, trad. it. Milano, 1990.

¹⁹ F. PELLEGRINO, *op. cit.*, p. 41.

²⁰ B. SANTORO, *op. cit.*

²¹ *Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*. UN (United Nations), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Chapter 2: Towards Sustainable Development, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>.

²² A. POLLIO SALIMBENI, P. GRECO, *Lo sviluppo insostenibile: dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Bruno Mondadori, Milano, 2003, p. 45.

²³ Lo sviluppo è infatti una condizione necessaria per l'umanità, attraverso il quale è possibile raggiungere una più equa ripartizione della ricchezza. A. POLLIO SALIMBENI, P. GRECO, *op. cit.*, p. 73.

²⁴ S. LUCCI, S. POLETTI, *op.cit.*, p. 20.

Pur presentando alcuni elementi comuni, la crescita economica si basa su dati strettamente quantitativi provenienti solo ed esclusivamente dalla misurazione della produzione nazionale, il che implica che è possibile riscontrare una crescita economica anche in un ambiente dove sono molto alte le disparità sociali. In altre parole, esiste la crescita economica anche laddove esistano ingiustizie sociali²⁵. Viceversa, quando si parla di sviluppo, si intende necessariamente anche una componente culturale e sociale, e pertanto si renderà opportuno, nella sua ponderazione, tener conto di fattori non sempre traducibili in dati oggettivi, quali per esempio il benessere collettivo (in cui rientra la possibilità di godere di un ambiente salubre e piacevole)²⁶. Per questo motivo l'ottica inclusiva del Rapporto Brundtland riveste un'importanza fondamentale nel dibattito sulla sostenibilità perché permette di superare l'antinomia sviluppo economico-protezione ambientale basando invece il processo di sviluppo sulla compresenza e l'interdipendenza di tre attori: lo sviluppo economico, la salvaguardia ambientale e l'equità sociale.²⁷

1.4. Gli anni Novanta e l'affermazione del concetto di sostenibilità tout court

Durante l'ultimo decennio del secolo scorso, il concetto di sostenibilità diventa sempre più oggetto di discussione in ambito internazionale, attraverso numerose conferenze delle Nazioni Unite, diffondendosi anche a livello sovranazionale. L'ampliamento del dibattito porta alla formulazione di un'idea di sviluppo sostenibile comprensiva, non solo delle dimensioni ambientale ed economica,²⁸ ma anche di quella sociale, nella quale gli Stati nazionali sono chiamati ad intervenire al fine di garantire, ad esempio, la parità di genere o il libero accesso all'istruzione.²⁹

²⁵ G. SENATORE, *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 80.

²⁶ A. STERNIERI, R. MURA, *Oltre il paradosso della produttività. Le tecnologie digitali al servizio della crescita*, The Dot company, 2016.

²⁷ P. LAFRATTA, *op. cit.*, p. 56.

²⁸ Nell'arco di vent'anni dalla Conferenza di Stoccolma si contano più di 900 accordi bilaterali e multilaterali relativi a tematiche ambientali. R. PASCA DI MAGLIANO, L. LIGUORI (a cura di), *Cooperazione, integrazione regionale e sostenibilità per lo sviluppo*, Edizioni nuova cultura, Roma, 2015, p. 34.

²⁹ B. SANTORO, *op. cit.*

Nel 1992, dal 3 al 14 giugno, 172 capi di Stato di tutto il mondo si riuniscono per il cosiddetto *Summit della Terra*, organizzato a Rio de Janeiro, con il quale inizia l'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile a livello internazionale³⁰. Com'è ovvio, la Conferenza prende le mosse dalle indicazioni riportate nel Rapporto *Our common future* al fine di superarle attraverso la stesura di cinque documenti nei quali è tracciata la strategia per lo sviluppo sostenibile, per lo più in materia ambientale, del secolo successivo³¹. Le Dichiarazioni su *Ambiente e sviluppo*³² e *dei principi per la gestione delle foreste*³³, l'*Agenda 21*³⁴, il documento sulle modificazioni climatiche³⁵ e la *Convenzione sulla diversità biologica*³⁶, quest'ultima l'unica ad avere valore di convenzione internazionale giuridicamente vincolante. Sebbene la maggioranza dei documenti prodotti durante il *summit* avessero per lo più valore di impegno morale da parte degli Stati convenuti, la risonanza del *Summit della Terra* fu immediata e di portata globale: nemmeno un decennio dopo la sua chiusura, il concetto di sviluppo sostenibile diventa il paradigma obbligatorio di tutte le politiche ambientali e in parte anche di quelle economiche, degli Stati e delle organizzazioni internazionali del mondo intero³⁷. Il motivo principale a cui si deve la risonanza di questa Conferenza sta nella capacità di aver fatto convergere, almeno sulla carta, le ragioni di profitto economico con le necessità del pianeta e degli esseri umani, in un rapporto né di contrapposizione, né di *trade-off*, ma piuttosto di sinergia necessaria.³⁸

³⁰ R. PASCA DI MAGLIANO, L. LIGUORI, *op. cit.*, *ibidem*.

³¹ P. LAFRATTA, *op. cit.*, p. 57.

³² UN (United Nations), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF.

³³ UN (United Nations), *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Annex III, *Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>.

³⁴ UN (United Nations), *AGENDA 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Plante*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, document E. 92-38352, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

³⁵ UN (United Nations), *United Nations Framework on climate change*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

³⁶ UN (United Nations), *Convention on Biological diversity*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>.

³⁷ A. POLLIO SALIMBENI, P. GRECO, *op. cit.*, p. 75.

³⁸ ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA, *Strumenti per le politiche di sviluppo sostenibile. Contabilità, indicatori e acquisti pubblici verdi*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 118.

Ai fini di questa trattazione ci occuperemo soltanto di due dei documenti prodotti dall'incontro di Rio, in quanto sviluppano il tema della sostenibilità non solo secondo una prospettiva ecologica ma inclusiva anche della dimensione umana e culturale.

1.4.1. *La Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo*

Tale documento si compone di 27 principi per lo sviluppo sostenibile e, sebbene non abbia valenza giuridica vincolante, contiene un esplicito riconoscimento di responsabilità etica e morale, in capo agli Stati riguardo l'impiego delle risorse disponibili e la mancata cessazione dei sistemi di produzione e consumo non sostenibili³⁹. Ancora una volta non è il concetto di sviluppo ad essere messo in discussione, tanto che nel Principio 3, si fa riferimento ad un "*diritto allo sviluppo*"⁴⁰, poiché solo attraverso la crescita, capace di far convergere la salvaguardia ambientale e la tutela dell'equità sociale, è possibile trovare una risposta al problema stesso della limitatezza delle risorse.⁴¹

Ovviamente per garantire il rispetto dei principi della Dichiarazione si fa affidamento sulla cooperazione internazionale, e sul dovere morale di ciascuno Stato di non causare, con le proprie azioni, danni ad altri Stati o in zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale⁴², ma anche rafforzando "*le capacità istituzionali endogene per lo sviluppo sostenibile, migliorando la comprensione scientifica mediante scambi di conoscenze scientifiche e tecnologiche e facilitando la preparazione, l'adattamento e la diffusione ed il trasferimento di tecnologie, comprese le tecnologie nuove e innovative*".⁴³

³⁹ P. LAFRATTA, *op. cit.*, p. 57.

⁴⁰ "The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations". UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT & DEVELOPMENT *The Rio Declaration on Environment and Development*, Principle 3, Rio de Janeiro, 1992. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

⁴¹ G. SENATORE, *op. cit.*, p. 80.

⁴² "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction". Principle 2, UN, *The Rio Declaration on Environment and Development*, 1992, p. 1.

⁴³ Principle 9, UN (United Nations), *The Rio Declaration on Environment and Development*, 1992, p. 2. http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF.

1.4.2. L'AGENDA 21

Il secondo documento di cui ci occuperemo è l'AGENDA 21. Si tratta del programma per l'azione globale che la Comunità Internazionale era chiamata a mettere in agenda per il Ventunesimo secolo. L'obiettivo dell'Agenda era quello di introdurre in programmi e politiche di sviluppo già esistenti i temi della gestione ambientale e dell'equità sociale, evitando di creare una dimensione settoriale a sé stante.⁴⁴

Il documento è molto articolato e si divide in 4 sezioni tematiche, “*Dimensioni sociali ed economiche*”, “*Conservazione e gestione delle risorse*”, “*Rafforzamento del ruolo dei gruppi più significativi*” e “*Metodi di esecuzione*”, le quali vengono ulteriormente approfondite nei vari capitoli. Tra questi, è fondamentale il capitolo 28, all'interno della Sezione tre, dedicato ad uno degli attori più influenti nello sviluppo sostenibile: le amministrazioni locali. Nella premessa del capitolo, infatti, si legge che molti dei problemi e delle soluzioni relative allo sviluppo sostenibile trovano le loro radici nella pianificazione locale, motivo per cui la partecipazione e la cooperazione delle amministrazioni locali si configura come un elemento determinante per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda. Le amministrazioni locali, data la loro vicinanza alle persone, giocano un ruolo di vitale importanza nell'educazione, mobilitazione e responsabilizzazione del pubblico ai temi dello sviluppo sostenibile.⁴⁵ Ciò chiaramente non implica che le iniziative locali debbano essere di esclusiva competenza delle amministrazioni locali, tanto meno che i governi nazionali non abbiano la responsabilità di guidare e assistere tali enti nello sviluppo di efficaci politiche. In altri termini, l'obiettivo delle politiche sia nazionali che locali deve essere quello di facilitare la cooperazione tra i vari livelli di *governance* in quanto è proprio la cooperazione e l'adozione di politiche combinate ad essere il reale obiettivo del capitolo 28⁴⁶. La semplicità e la chiarezza degli intenti

⁴⁴ R. G. DE PAOLI, *Compatibilità e sostenibilità. Il fattore antropico nelle scelte ambientali*, Franco Angeli/urbanistica, Milano, 2012, p. 33.

⁴⁵ *Local authorities' initiatives in support of AGENDA 21*, in UN, *AGENDA 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Plante*, 1992, , Chapter 28.

⁴⁶ W. M. LAFFERY, K. ECKBERG (a cura di), *From Earth Summit to Local Agenda 21. Working towards sustainable development*, in *International Environmental governance*, vol. 12, Earthscan, New York, 1998, p. 2.

di questo capitolo si evidenzia anche nella sua brevità, si tratta infatti del capitolo più corto di tutto il programma. Tale brevità non deve essere intesa come mancanza di contenuti o secondarietà rispetto ad altri capitoli, al contrario la mancanza di specificità riflette la considerevole varietà, sia nelle tipologie che nei rapporti tra centro e periferia, propria dei diversi Stati.⁴⁷ Nel tentativo di porre degli obiettivi chiari da raggiungere senza però entrare nel merito delle modalità con cui gli Stati debbano raggiungerli, il documento stabilisce una serie di termini tra i quali il primo risulta quello più interessante: vale a dire l'adozione di una *Agenda 21 Locale*.⁴⁸ In questo modo viene richiesto ai 183 Paesi presenti al *summit* di Rio di stabilire autonomamente le modalità tramite le quali integrare i temi dello sviluppo sostenibile all'interno delle politiche nazionali e con le quali garantire la partecipazione della collettività ai procedimenti di creazione delle politiche dal basso.⁴⁹

1.5. Il secondo "Earth Summit"

Dall'analisi dei precedenti documenti si evince che l'elemento più innovativo del *summit* di Rio è appunto la volontà di far convergere la dimensione globale e quella locale dello sviluppo secondo un'idea ben espressa dallo slogan "*Think globally, act locally*".⁵⁰ In quest'ottica però la sfida si rivela ancor più ardua: agire localmente significa intervenire là dove convergono plurimi interessi, pubblici e privati⁵¹ in particolare, il confronto diretto con gli *stakeholders*, delatori di interessi di natura economica, ha deluso le aspettative della comunità internazionale, segnando il sostanziale fallimento di quelle politiche discusse in occasione del meeting brasiliano.⁵²

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ "By 1996, most local authorities in each country should have undertaken a consultative process with their populations and achieved a consensus on "a local Agenda 21" for the community". LOCAL AUTHORITIES' INITIATIVES IN SUPPORT OF AGENDA 21, in UN, *AGENDA 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Plante*, 1992, Chapter 28, *lett. a. idem*

⁴⁹ Aa. Vv. (a cura di), *Handbook of Sustainable Development*, Edward Elgar, Northampton (Massachussets), USA, 2014, p. 554.

⁵⁰ La massima, ampiamente diffusa anche in altri contesti, fa riferimento al rapporto tra il momento della riflessione sulle sfide inerenti lo sviluppo di portata globale e quello dell'azione, dalla gittata sicuramente più limitata, per fare fronte a queste sfide. Aa. Vv. *The imperatives of Sustainable Development: Needs, Justice, Limits*, Routledge, New York, 2018.

⁵¹ B. SANTORO, *op. cit.*

⁵² Nei dieci anni successivi al vertice non è stato riscontrato un calo delle emissioni di carbonio, nonostante la presenza della Convenzione sul clima; si è passati dal 10 al 27% di barriere coralline in pericolo lasciando lettera

Dieci anni dopo la conclusione del vertice di Rio, nella Dichiarazione politica che fa da premessa al rapporto sul *World Summit on Sustainable Development*,⁵³ tenutosi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002, si leggeva chiaramente che gli obiettivi di sostenibilità erano tutt'altro che pienamente soddisfatti. Le cause, molto probabilmente, erano da ricercare, oltre che nell'approccio frammentario attuato nei confronti del problema, che aveva impedito una reale integrazione delle tre diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambientale, economica e sociale), anche nell'inadeguata modifica dei modelli di produzione e consumo, che non solo non avevano portato ad alcun miglioramento della situazione globale, ma addirittura avevano causato un'accelerazione nei processi di distruzione delle risorse naturali. Senza considerare l'incoerenza delle politiche finanziarie, commerciali e tecnologiche, che se avrebbero dovuto garantire un supporto ai Paesi in via di sviluppo, nel corso della decade, avevano man mano ridotto la loro portata.⁵⁴

Sono quindi queste le premesse che mostrano la necessità di un secondo "Earth summit", durante il quale vengono elaborati due documenti: la *Dichiarazione di Johannesburg*⁵⁵ e il *Piano d'Azione*⁵⁶ di Johannesburg.

La Dichiarazione di Johannesburg è una dichiarazione politica, suddivisa in 32 punti tematici raggruppati in 6 capitoli, nella quale vengono riconfermati la definizione di sviluppo sostenibile formulata durante i precedenti trent'anni, gli obiettivi da raggiungere per poter garantire un futuro sostenibile e l'impegno nel perseguimento di questi obiettivi.

Sulla base del sostegno politico della Dichiarazione poggia le basi il Piano d'Azione, un documento più articolato, sebbene meno ambizioso dell'AGENDA 21, cerca di dare un risposta concreta ai problemi derivanti dalla globalizzazione, cercando

morta la Convenzione sulla biodiversità; per quanto riguarda lo sviluppo economico, questo non ha portato ad una sostanziale riduzione del numero di persone che vivono sotto la soglia di povertà. C. FLAVIN, *The Legacy of Rio*, in L. BROWN, C. FLAVIN, H. FRENCH, *State of the world*, W. W. Norton, New York, 1997, p. 19.

A. POLLIO SALIMBENI, P. GRECO, *op. cit.*, p. 75.

⁵³ UN (United Nations), *Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg*, South Africa, 26 August 4 September 2002, A/CONF.199/20, p. 3. www.un-documents.net/aconf199-20.pdf

⁵⁴ S. LUCCI, S. POLETTI, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁵ UN (United Nations) *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, South Africa, 4 September 2002, A/CONF.199/L.6/Rev.2. <http://enb.iisd.org/2002/wssd/WSSDcompilation.pdf>

⁵⁶ Un (United Nations), *Johannesburg Plan of Implementation*, South Africa, 4 September 2002, A/CONF.199/20.

di rendere questo processo equo attraverso un sistema di regolamentazione degli scambi. Viene riconosciuto, infatti, il ruolo che il commercio riveste nel raggiungimento dello sviluppo sostenibile e nell'eliminazione della povertà, per questo si incoraggiano gli Stati ad aderire alle politiche dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO), la quale persegue l'obiettivo di assicurare ai Paesi in via di sviluppo la piena partecipazione agli scambi internazionali nella misura in cui questi possano aiutarli nello sviluppo economico.⁵⁷

A tal proposito il Piano d'Azione introduce una novità, ovvero gli accordi denominati di *Tipo 2*⁵⁸. Questo tipo di accordo rifletteva la necessità di includere, in maniera più significativa, le ONG che nell'ultimo decennio avevano acquisito maggior rilevanza nel panorama internazionale, in special modo nelle questioni ambientali e sociali. Va detto però che per quanto la cooperazione internazionale rivesta un ruolo fondamentale nello sviluppo sostenibile globale, nel Piano d'Azione si afferma la responsabilità primaria di ogni Stato di adottare misure nazionali che perseguano l'obiettivo dello sviluppo sostenibile interno,⁵⁹ solo attraverso un intervento su tutti i livelli sarà possibile per tutti i Paesi, compresi quelli in via di sviluppo, di raggiungere uno standard accettabile di sviluppo sostenibile.

Sfortunatamente anche il vertice di Johannesburg non ottenne i risultati auspicati, stavolta non tanto a causa di una blanda ricezione dei principi affermati durante la Conferenza, quanto piuttosto a causa del momento storico sfavorevole. L'incontro di Johannesburg si svolse, infatti, a poco meno di un anno dall'attacco terroristico al *World Trade Center* e al Pentagono dell'11 settembre 2001. Tale evento sconvolse gli equilibri mondiali cambiando le priorità della politica internazionale in favore della sicurezza mondiale e la lotta al terrorismo e ponendo quindi in secondo piano le questioni sulla sostenibilità globale.⁶⁰

⁵⁷ Cfr. § 90, A/CONF.199/20, p. 45.

⁵⁸ Si tratta di accordi informali che potevano essere stipulati da altri Soggetti di diritto internazionale aderenti alla Conferenza, tra loro o con gli Stati. L. HENS, B. NATH, *The World Summit on Sustainable Development. The Johannesburg Conference*, Springer, Dordrecht, The Netherlands, 2005, p. 127.

⁵⁹ Cfr. § 7, A/CONF.199/20, p. 3.

⁶⁰ P. DAUVERGNE, *Historical Dictionary of Environmentalism*, Rowman & Littlefield, New York, 2016, p. 9.

2. LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA DIMENSIONE SOCIALE

Come è stato più volte sottolineato la dimensione sociale è uno dei pilastri dello sviluppo sostenibile, ma è stata riconosciuta come centrale nel dibattito sulla sostenibilità soltanto in tempi recenti. Viceversa, i concetti di equità e di giustizia sociale affondano le proprie radici negli anni Sessanta, ovvero a partire dal processo di decolonizzazione dei Paesi in via di sviluppo,⁶¹ che li portarono presto ad entrare nell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

All'interno dell'ONU questi Paesi trovarono nell'Assemblea generale la giusta cassa di risonanza per le questioni relative alle disuguaglianze economiche e sociali. Fu durante la prima Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, tenutasi nel 1964, che cominciò ad emergere la correlazione tra l'esclusione dai commerci internazionali e i problemi di sottosviluppo economico e sociale.⁶² Tale condizione di esclusione non era peraltro modificabile, nonostante l'acquisizione dell'indipendenza politica di questi Paesi, dal momento che la regolamentazione degli scambi internazionali operata dal GATT, del quale non facevano parte molti dei Paesi sottosviluppati, innalzava barriere doganali sulla circolazione di quelle materie prime di cui i Paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina erano i maggiori esportatori.⁶³ Nasceva così l'idea della necessità di una disuguaglianza compensatrice⁶⁴ che attribuisse a questi Paesi un peculiare *status* giuridico in forza del quale potessero godere di diritti esclusivi in materia di contrattazione economica non riconosciuti in capo agli Stati avanzati.

Nel 1974, forti della maggioranza numerica in seno all'Assemblea generale, i Paesi in via di sviluppo rivendicano l'instaurazione di un nuovo ordine economico

⁶¹ Il 14 dicembre 1960 l'Assemblea generale delle Nazioni unite adotta la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi coloniali, con la quale si proclama la necessità di porre fine al colonialismo non solo perché rappresenta un impedimento alla cooperazione internazionale e ostacola lo sviluppo in tutte le sue forme, ma anche perché si pone diametralmente in contrasto con gli ideali di pace universale e autodeterminazione dei popoli promossa dalle Nazioni Unite. UN (United Nations), *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*, 14 December 1960, Resolution 1514 (XV).

⁶² U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali: parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 134.

⁶³ M. BIGGERI, F. VOLPI, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 169.

⁶⁴ G. GARZONE, F. SANTULLI (a cura di), *Il linguaggio giuridico. Prospettive interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 130.

internazionale adottato, appunto, mediante la *Dichiarazione concernente l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale (NOEI)*⁶⁵ e il relativo Programma d'azione⁶⁶. Il chiaro intento di questi documenti è l'affermazione della necessità di una cooperazione internazionale, basata non tanto sull'assistenza e sull'aiuto degli Stati avanzati, quanto volta al livellamento della capacità di negoziazione dei Paesi sottosviluppati.⁶⁷ Ne consegue che la realizzazione di questo obiettivo passa inevitabilmente attraverso il potenziamento di tutte le azioni di cooperazione internazionale, anche quelle aventi ad oggetto il fattore antropo-sociale.⁶⁸

Bisogna arrivare agli anni Ottanta affinché venga espressa chiaramente la connessione tra sviluppo e diritti fondamentali, che avviene all'interno della *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*⁶⁹ del 1986. Con questa dichiarazione la Comunità internazionale afferma il diritto allo sviluppo quale diritto inalienabile dell'uomo,⁷⁰ da intendersi come diritto-dovere di partecipare attivamente allo sviluppo; tutti gli esseri umani sono responsabili dello sviluppo, individualmente e collettivamente. Solo attraverso il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e dei doveri verso la comunità è possibile assicurare la piena realizzazione dell'essere umano e la promozione di una politica sociale ed economica indirizzata allo sviluppo⁷¹.

Nella stessa direzione guarda la Conferenza mondiale sui diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993, la quale ha portato all'adozione della Dichiarazione e del Programma d'azione⁷². Le conclusioni della Conferenza incentivavano gli Stati parte a preparare un piano nazionale d'azione in merito all'implementazione dei diritti

⁶⁵ UN (United Nations), *Dichiarazione concernente l'instaurazione di un Nuovo ordine economico internazionale*, trad. it., Risoluzione AG 3201 (S-VJ) del 1° maggio 1974.

⁶⁶ UN (United Nations), *Programma d'azione concernente l'instaurazione di un Nuovo ordine economico internazionale*, trad. it., Risoluzione AG 3202 (S-VJ) del 1° maggio 1974.

⁶⁷ U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *op. cit.*, p.136.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 137.

⁶⁹ UN (United Nations), *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, trad. it., Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 41/128 del 4 dicembre 1986, <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.

⁷⁰ Cfr. art. 1, *The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized*. UN, Resolution 41/128, 1986.

⁷¹ Cfr. art. 2, Resolution 41/128, 1986.

⁷² UN (United Nations), *Vienna Declaration and Programme of Action*, Wien 14-25 June 1993, UN Doc A/Conf.157/24.

umani in generale,⁷³ vale a dire che i diritti di carattere economico, sociale, culturale, civile e politico non potevano essere più considerati separatamente ma venivano riconosciuti come interdipendenti e soprattutto indivisibili⁷⁴.

Nel 1995 a Copenaghen, il Vertice mondiale per lo sviluppo sociale⁷⁵ recuperava i temi discussi a Vienna due anni prima, ma estendeva il dibattito alla necessità di una redistribuzione della ricchezza.⁷⁶ L'insufficienza delle politiche sociali nella lotta alle disuguaglianze avevano portato a risultati minimi, pertanto durante il Vertice l'attenzione fu spostata dagli effetti del problema alle cause, operando sul modo in cui la ricchezza si crea, cercando di superare le spaccature sociali. Ciononostante, le ambizioni del Vertice non trovarono riscontro in strumenti di diritto positivo efficaci per modificare la situazione e riorganizzare adeguatamente la società e l'economia.⁷⁷

La questione dello sviluppo sociale e umano, ampiamente discussa durante gli anni Novanta, approfondì senz'altro il nesso sostanziale e funzionale tra crescita economica e diritti fondamentali. Ciò consentì di arrivare alla definizione del concetto di sviluppo come un processo di miglioramento della qualità della vita e del benessere degli esseri umani, in una dimensione comprensiva dell'aspetto socio-economico ma anche più squisitamente umano.⁷⁸

⁷³ Cfr. pt. 2, UN Doc A/Conf.157/24.

⁷⁴ U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *op. cit.* p.152

⁷⁵ UN (United Nations), *Copenhagen Declaration on Social Development*, World Summit for Social Development, 14 March 1995, A/CONF.166/9.

⁷⁶ L. CARRINO, *Lo sviluppo delle società umane tra natura, passioni e politica*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 35.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *op. cit.* p.152.

Alla luce di queste considerazioni si apre nel 2000 il Vertice del Millennio, in cui 192 paesi e 23 organizzazioni internazionali, si sono riuniti sottoscrivendo la *Dichiarazione del Millennio*.⁷⁹ Si tratta di un patto globale avente la finalità di rilanciare lo sviluppo delle nazioni, attraverso otto Obiettivi condivisi di sviluppo del millennio (*Millennium development goals*).⁸⁰



1. Obiettivi di Sviluppo del Millennio, <https://www.unric.org/it/sviluppo-economico-e-sociale/37>

Al di là delle intenzioni, ogni obiettivo presenta una serie di *target* quantitativi e svariati indicatori numerici mediante i quali misurare gli avanzamenti. Tale modalità si è rivelata fondamentale sia per indirizzare più efficacemente l'azione dei governi, sia per coinvolgere un numero sempre maggiore di *stakeholder*; proprio questa maggiore integrazione tra politiche specificatamente mirate e la collaborazione di un crescente numero di privati ha permesso di raggiungere risultati rilevanti in alcuni tra i Paesi poveri del mondo.⁸¹

⁷⁹ UN (United Nations), *United Nations Millennium Declaration*, 18 September 2000, Resolution A/RES/55/2.

⁸⁰ 1) Eliminare la povertà estrema e la fame; 2) Assicurare l'istruzione primaria universale; 3) Promuovere l'uguaglianza di genere e l'autonomia delle donne; 4) Ridurre la mortalità infantile; 5) Migliorare la salute materna; 6) Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; 7) Assicurare la sostenibilità ambientale; 8) Sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo.

⁸¹ *Obiettivo 1*: A livello globale, il numero di persone che vivono in condizioni di estrema povertà è diminuito di più della metà, passando da 1,9 miliardi nel 1990 a 836 milioni nel 2015. La maggior parte dei progressi si è verificato dal 2000; *Obiettivo 2*: L'Africa sub-sahariana ha registrato il miglior record di miglioramento nell'istruzione primaria di qualsiasi regione da quando sono stati stabiliti gli MDG. La regione ha raggiunto un aumento di 20 punti percentuali del tasso di iscrizione netto dal 2000 al 2015; *Obiettivo 3*: Nell'Asia meridionale, nel 1990, solo 74 ragazze per ogni 100 ragazzi erano iscritte alla scuola elementare. Oggi sono iscritte 103 ragazze per 100 ragazzi; *Obiettivo 4*: Nell'Africa subsahariana, il tasso annuale di riduzione della mortalità sotto i cinque anni è stato oltre cinque volte più veloce nel periodo 2005-2013 di quanto non fosse nel periodo 1990-1995; *Obiettivo 5*: Nell'Asia meridionale, il tasso di mortalità materna è diminuito del 64% tra il 1990 e il 2013 e

3. I SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

I *Millennium Development Goals*, lanciati nel 2000, posero come termine di verifica dei risultati il 2015. Riconosciuti i successi, in termini di risultati, degli Obiettivi del Millennio⁸², gli Stati si accordarono per svilupparne dei nuovi che andassero oltre il 2015, che furono delineati durante la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (Rio+20).

Dopo oltre un anno di negoziati, l'*Open Working Group* presentò la sua raccomandazione per i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile.⁸³

Nell'Agosto 2015, 193 Stati membri delle Nazioni Unite raggiunsero il consenso sul documento per la nuova agenda: "*Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*"⁸⁴ che sostanzialmente recepiva la proposta dell'*Open Working Group*. Il Summit per l'adozione della nuova Agenda si tenne dal 25 al 27 settembre 2015 a New York, in concomitanza con la riunione dell'Assemblea Generale.

L'Agenda 2030 è di fatto un piano di azione che mira a coinvolgere tutti gli Stati e tutti gli *stakeholders* nel perseguimento della pace universale e la libertà per tutti gli individui, abbracciando modelli di sviluppo nel rispetto del pianeta entro lo scadere del 2030. In questo senso, i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile costituiscono le tappe fondamentali verso la sostenibilità. Gli Obiettivi e i relativi 169 *target* riportati

nell'Africa sub-sahariana è diminuita del 49%; *Obiettivo 6*: Oltre 6,2 milioni di decessi per malaria sono stati evitati tra il 2000 e il 2015, principalmente in bambini sotto i cinque anni nell'Africa sub-sahariana. Il tasso di incidenza globale della malaria è diminuito del 37% e il tasso di mortalità del 58%; *Obiettivo 7*: Le sostanze che riducono lo strato di ozono sono state praticamente eliminate dal 1990 e lo strato di ozono dovrebbe riprendersi entro la metà di questo secolo. Le aree protette terrestri e marine in molte regioni sono aumentate notevolmente dal 1990. In America Latina e nei Caraibi, la copertura delle aree protette terrestri è aumentata dall'8,8% al 23,4% tra il 1990 e il 2014; *Obiettivo 8*: L'assistenza ufficiale allo sviluppo dei paesi sviluppati è aumentata del 66% in termini reali tra il 2000 e il 2014, raggiungendo \$ 135,2 miliardi. Nel 2014, Danimarca, Lussemburgo, Norvegia, Svezia e Regno Unito hanno continuato a superare l'obiettivo di assistenza allo sviluppo ufficiale delle Nazioni Unite pari allo 0,7 per cento del reddito nazionale lordo. UN (United Nations), *The Millennium Development Goals Report*, 2015, p. 4.
[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf)

⁸² UN (United Nations), *The Millennium Development Goals Report*, New York, 2015
[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf)

⁸³ OPEN WORKING GROUP OF THE GENERAL ASSEMBLY, *Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals*, document A/68/970, 2014, available at <http://undocs.org/A/68/970>, p. 6.

⁸⁴ UN (United Nations), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 September 2015, document A/RES/70/1.

nel documento dimostrano l'aspirazione di questa nuova e universale Agenda, che guarda agli *MDGs* e li implementa.⁸⁵

I 17 obiettivi dell'Agenda sono inoltre imprescindibili per conseguire traguardi di carattere universale che vengono suddivisi in quattro grandi aree.

La prima concerne le Persone, più precisamente il doveroso conseguimento, all'interno di un ambiente salubre, di condizioni individuali di dignità, di uguaglianza e di equità sociale. Congiuntamente, proteggere il Pianeta dalla degradazione e dall'inquinamento permette di garantire un uso e consumo sostenibile delle risorse per il presente e per le future generazioni salvaguardandone le future condizioni indifettabili di dignità. Ulteriore area di intervento riguarda la Prosperità, viatico per il benessere individuale e sociale, ma da intendersi come armonia tra i progressi economici, tecnologici e sociali e la natura. Da ultima si annovera la Pace, poiché non può esserci alcuno sviluppo senza pace, così come non esiste pace senza uno sviluppo sostenibile⁸⁶.

⁸⁵ Crf. Preamble of A/RES/70/1, p. 3.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 3-4.

Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile

- Obiettivo 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
- Obiettivo 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
- Obiettivo 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
- Obiettivo 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
- Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze
- Obiettivo 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie
- Obiettivo 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
- Obiettivo 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
- Obiettivo 9. Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
- Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni
- Obiettivo 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
- Obiettivo 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
- Obiettivo 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico*
- Obiettivo 14. Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
- Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre
- Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile
- Obiettivo 17. Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

* Riconoscendo che la Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici è il principale forum internazionale e intergovernativo per la negoziazione della risposta globale al cambiamento climatico

Per quanto tutti gli obiettivi siano evidentemente interconnessi e interdipendenti tra loro, questa trattazione si occuperà più nello specifico di quegli obiettivi in cui la cultura gioca un ruolo fondamentale, quindi l'Obiettivo 4, l'Obiettivo 5, l'Obiettivo 10 e l'Obiettivo 11.

Le misure proposte nell'Obiettivo 4 hanno per oggetto la cultura stessa attraverso la garanzia di un'istruzione di qualità, libera e uguale per tutti i ragazzi e le ragazze del mondo. L'impegno per l'educazione si traduce in un incentivo allo sviluppo, in quanto si rivela uno presupposto indispensabile non solo per la diffusione e l'incremento delle conoscenze tecniche ma anche e soprattutto come strumento per garantire la riduzione delle disuguaglianze, la realizzazione personale e la cittadinanza responsabile.⁸⁷

Nel caso dell'Obiettivo 5, la parità di genere e la cultura si trovano in un rapporto dialettico, il raggiungimento della parità di genere garantisce il libero accesso alla cultura e alle conoscenze anche per le donne, che si traduce in una distribuzione più equa delle opportunità nel mercato del lavoro e dell'accesso alla partecipazione e alla leadership nei processi decisionali. Tuttavia, se il rapporto emancipazione femminile-accesso all'educazione riprende un tema già affrontato nell'MDG numero 3, va rilevato che l'SDG numero 5 amplia il tema includendo anche la tutela dei diritti riguardanti la riproduzione e contrastando le dinamiche discriminatorie di accesso all'assistenza sanitaria in ambito sessuale e riproduttivo.⁸⁸

L'Obiettivo 10 investe il tema della cultura in modo indiretto. Prendere coscienza delle disuguaglianze *tout court*, ricomprendendovi le differenze di reddito, di orientamento sessuale o di religione, e soprattutto delle loro ripercussioni nei rapporti

⁸⁷ "In altre parole, lo sviluppo sostenibile inizia con l'educazione". Q. TANG, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Qian Tang su SDG 4*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31354-obiettivo-4-fornire-una-istruzione-di-qualita-equa-ed-inclusiva-e-opportunita-di-apprendimento-per-tutti>.

⁸⁸ G. SEN, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Gita Sen su SDG 5*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31353-verso-lagenda-2030-leggi-le-considerazioni-di-gita-sen-su-sdg-5>.

interni ed esterni alle comunità, presuppone un certo grado di educazione e pertanto costituisce una delle sfide più impegnative ai fini del raggiungimento dell'Obiettivo.⁸⁹

Le disuguaglianze, in un mondo globalizzato e interconnesso come quello in cui viviamo, possono rappresentare una pericolosa minaccia per la stabilità globale poiché potrebbero inficiare negativamente sugli effetti delle politiche economiche adottate dagli Stati. Va detto però che i *target* previsti per contrastare le disuguaglianze di opportunità fondate sulle discriminazioni sono piuttosto vaghi, ciò rende difficoltoso reperire i dati necessari al monitoraggio dei risultati. Per questo motivo, il raggiungimento dell'Obiettivo 10 dipenderà prevalentemente dall'impegno dei singoli Stati nell'attuazione di politiche atte ad implementare i posti di lavoro e la remunerabilità, ad oggi, i reali strumenti per combattere efficacemente la povertà, e in maniera sostenibile.

All'azione nazionale deve affiancarsi, a livello internazionale, un'integrazione dei vari modelli di sviluppo capaci di garantire sul lungo periodo il perseguimento degli obiettivi di tipo economico, ambientale e sociale per tutte le componenti della popolazione del mondo. Precludere lo sviluppo ad uno o più gruppi sociali, infatti, significa impedire il raggiungimento di un vero e pieno sviluppo sostenibile.⁹⁰

L'ultimo Obiettivo di cui si fa menzione è il numero 11, anche in questo caso la cultura, in quanto concetto trasversale, si combina con un altro elemento, la pianificazione territoriale. Tale Obiettivo infatti ha per oggetto la costruzione di città o agglomerati urbani pensati per creare le condizioni di vita migliori possibili, ciò significa studiare un sistema urbano in cui la sua struttura e un efficiente servizio di trasporto pubblico possano garantire il più alto livello di accessibilità ai servizi da parte di tutti gli utenti, compresi coloro che si trovano a rischio esclusione sociale, quali disabili, bambini e anziani.

⁸⁹ C. L. CARPENTIER, R. KOZUL-WRIGHT E F. D. PASSOS, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Chantal Line Carpentier, Richard Kozul-Wright e Fabio David Passos su SDG 10*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31364-verso-lagenda-2030-leggi-le-considerazioni-di-chantal-line-carpentier-richard-kozul-wright-e-fabio-david-passos-su-sdg-10>.

⁹⁰ “[...] we pledge that no one will be left behind”. Cfr. Preamble of A/RES/70/1, p. 3.

I trasporti rivestono un'importanza cruciale nell'ottica dello sviluppo in generale perché fungono da catalizzatori per l'accesso a tutta una serie di servizi correlati con gli altri Obiettivi dell'Agenda. Tra questi, l'Obiettivo 3, che si occupa di assistenza medica universale, non solo in funzione delle strutture ospedaliere, ma anche in relazione a quei luoghi dove svolgere attività fisica, o l'Obiettivo 4, nel quale i trasporti emergono in relazione alla fruizione delle strutture educative e culturali, garantendo così l'accesso ad un'educazione di qualità, inclusiva ed equa, ed incentivando anche la formazione di un senso di appartenenza alla comunità e la diffusione di maggior senso civico.

Dai trasporti dipende anche la possibilità di accedere al posto di lavoro, correlato con l'intento di abolizione della povertà stabilito dall'Obiettivo 1.

Sulla base di quanto affermato, il tema della pianificazione territoriale appare tutt'altro che secondario, anzi il soddisfacimento dell'Obiettivo numero 11 è, in parte, la premessa per il raggiungimento degli altri Obiettivi dell'Agenda. L'influenza che lo sviluppo degli spazi urbani ha sulle interazioni e sul modo di vivere delle persone, mostra quanto sia importante un'azione di pianificazione capace di risolvere in modo innovativo i problemi dell'urbanizzazione sregolata e che contestualmente riesca a tenere conto delle esigenze delle persone.⁹¹

4. LA CONVENZIONE UNESCO DEL 1972 COME PRIMORDIALE STRUMENTO PER LA SOSTENIBILITÀ CULTURALE.

Nel contesto internazionale degli anni Settanta, in cui la maggiore sensibilità ai problemi di tutela ambientale e al rispetto dei diritti umani consentirono l'emancipazione della materia dei beni culturali all'interno delle scienze giuridiche, si colloca la Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale, adottata dalla XVII Sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO.⁹²

⁹¹ K. DANIEL, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Kristie Daniel su SDG 11*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31363-verso-lagenda-2030-leggi-le-considerazioni-di-kristie-daniel-su-sdg-11>.

⁹² In realtà la Convenzione del 1972 non è il primo documento in assoluto ad attestare l'interesse della Comunità internazionale verso la salvaguardia dei beni culturali. Nel 1954, infatti, l'UNESCO adotta la *Convenzione per la*

Tale Convenzione è il risultato di una serie di eventi storici che vanno dalla campagna mondiale dell'UNESCO, nel 1959, per salvare la valle dei templi di Abu Simbel, destinata ad essere sommersa a causa della volontà dello Stato egiziano di costruire una diga nella zona di Assuan⁹³ all'istituzione di una protezione per il patrimonio culturale da parte della stessa UNESCO, coadiuvata dalla neonata *International Council of Museum and Sites* (ICOMOS), fino all'istituzione di un *World Heritage Trust* da parte del governo federale degli Stati Uniti, nel 1965, posto a difesa dei beni artistico-culturali di eccezionale valore per l'umanità intera.⁹⁴

Sulla base di queste premesse, e all'indomani della Dichiarazione di Stoccolma, si comprendono perfettamente le considerazioni riportate all'interno del preambolo della Convenzione, laddove si statuisce che “*il patrimonio culturale e il patrimonio naturale sono sempre più minacciati di distruzione non soltanto dalle cause tradizionali di degradazione, ma anche dall'evoluzione della vita sociale ed economica*”⁹⁵ e che “*la degradazione o la scomparsa di un bene del patrimonio culturale e naturale è un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo*”⁹⁶. Con questo documento si assiste ad un'evoluzione della tutela giuridica rispetto alla Convenzione dell'Aja: non è più sufficiente difendere

protezione dei Beni culturali in caso di conflitto armato e il relativo *Protocollo*, con i quali, non solo per la prima volta nella storia, viene data una definizione di “bene culturale”, ma si va a decretare la necessità di tutelare il patrimonio storico e artistico a qualunque costo. P. L. PETRILLO, O. DI BELLA, N. DI PALO, *La Convenzione UNESCO per il patrimonio mondiale e la valorizzazione dei paesaggi rurali vitivinicoli*, in G. M. GOLINELLI, *Patrimonio culturale e creazione del valore, verso nuovi percorsi*, CEDAM, Padova, 2012, p. 187.

⁹³ La costruzione di questa infrastruttura avrebbe inondato la valle in cui si trovavano i templi di Abu Simbel; dopo un appello rivolto ai governi di Egitto e Sudan, l'Unesco lanciò una campagna internazionale a favore della salvaguardia dei templi: le ricerche archeologiche in quell'area furono velocizzate, ma soprattutto i templi furono smantellati e ricomposti in un'area asciutta e sicura. Il costo della campagna di salvaguardia fu di circa 80 milioni di dollari, metà dei quali frutto delle donazioni di circa cinquanta Paesi. Ciò evidenziò l'importanza della solidarietà e della condivisione di responsabilità nella protezione dei beni culturali tra i Paesi del mondo. L. ZAGATO, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, II ed., Cafoscarina, Venezia, 2017, pp. 64-65.

⁹⁴ L'idea fu proposta durante una Conferenza della Casa Bianca sulla Cooperazione Internazionale nel 1965. La Conferenza fu chiamata a discutere riguardo un Trust per il patrimonio mondiale che avrebbe avuto lo scopo di stimolare gli sforzi di cooperazione internazionale per identificare, stabilire, sviluppare e gestire le importanti aree naturali e scientifiche del mondo e i siti storici per il presente e il futuro beneficio della cittadinanza internazionale. L'idea del *World Heritage Trust* fu fortemente promossa da Bertrand Russell e dal Presidente del consiglio statunitense per la qualità dell'ambiente. Il *World Heritage Trust* fu successivamente inserito nel programma e nelle attività di UNESCO e IUCN. Ralph O. Slatyer, *The Origin and Evolution of the World Heritage Convention*, Springer on behalf of Royal Swedish Academy of Sciences, Vol. 12, No. 3/4, World Heritage, 1983, pp. 138-140.

⁹⁵ Cfr. Preambolo, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi, 16 novembre 1972. <http://www.unesco.org/en/conventiontext>.

⁹⁶ *Ibidem*.

il patrimonio culturale soltanto in occasione di conflitti armati ma, per ottemperare con maggior successo agli scopi e alle funzioni dell'UNESCO, stabilite nell'atto costitutivo⁹⁷, è necessario rendere il sistema di salvaguardia condizione permanente, quindi anche durante il tempo di pace, in ragione del rischio costante di distruzione e deperimento causato dallo sviluppo della civiltà moderna.

Nella prima sezione della Convenzione viene delineato il concetto di patrimonio culturale sottoposto a tutela⁹⁸, la cui definizione è mutuata dalla precedente *Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali*,⁹⁹ adottata a Parigi nel 1970, ma riveduta sulla base della diversa funzione svolta dalla Convenzione del 1972.¹⁰⁰

Quest'ultima infatti non tutela i beni culturali indiscriminatamente, ma concentra la sua azione solo su quei beni che presentano un "valore eccezionale universale" capace di travalicare le frontiere nazionali e rivestire la massima importanza per tutta l'umanità nel presente e nel futuro.

Per fare fronte a questo compito la Convenzione introduce una *World Heritage List* di beni ai quali è riservata la protezione permanente da parte della comunità internazionale; va detto però che la tutela internazionale non può sostituirsi all'azione dello Stato. Invero, tale affermazione permette di risolvere la delicata questione

⁹⁷ UN (United Nations), *Costituzione della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura*, Londra, 16 novembre 1945. Tali obiettivi vengono richiamati anche nel preambolo della Convenzione del 1972. "L'Atto costitutivo dell'Organizzazione prevede che questa aiuterà il mantenimento, il progresso e la diffusione del sapere vegliando alla conservazione e protezione del patrimonio universale e raccomandando ai popoli interessati convenzioni internazionali a tal fine". Cfr. Preambolo, UNESCO, *Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi, 16 novembre 1972.

⁹⁸ Artt. 1 e 2, *ibidem*.

⁹⁹ "Vengono considerati beni culturali i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono alle categorie" indicate dallo stesso articolo. Cfr. art. 1, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*, Parigi, 14 novembre 1970.

¹⁰⁰ L'aspetto meramente definitorio dell'art. 1 della Convenzione del 1970 rispondeva alla necessità di una dicitura chiara ed oggettiva affinché non si verificassero casi di avanzamento di richieste di restituzione di beni, considerati culturali, ad uno Stato, sulla base di una valutazione unilaterale da parte di un altro Stato. Proprio per evitare tale inconveniente la Convenzione non lascia alcuna competenza alle Parti Contraenti di determinare i beni oggetto di protezione internazionale. M. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario, diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 23.

dell'equilibrio tra sovranità territoriale dello Stato e interesse comune dell'umanità,¹⁰¹ e inoltre, se lo Stato non opera *in primis* per garantire la salvaguardia di un determinato sito, se ne deduce che esso non rivesta quell'importanza universale propedeutica all'intervento della comunità internazionale sulla base della Convenzione.

In questo senso la Convenzione del '72 fa fronte ad un doppio ordine di obiettivi.¹⁰² Da una parte identifica le testimonianze materiali importanti per l'umanità da trasmettere alle generazioni future attraverso le azioni degli Stati, i quali, impegnandosi nella protezione, conservazione e valorizzazione di determinati beni situati nel loro territorio ne evidenziano il pregio assoluto.¹⁰³ Dall'altra, tende ad incentivare la collaborazione attiva della Comunità internazionale, attraverso un sistema di cooperazione e di assistenza internazionale per i beni ritenuti di eccezionale valore,¹⁰⁴ anche se, all'atto pratico, l'unico obbligo internazionale, in senso stretto, in capo alle Parti è quello di redigere e presentare periodicamente dei rapporti alla Conferenza generale dell'UNESCO¹⁰⁵, resi noti anche al Comitato Intergovernativo, che diano conto dell'attività legislativa e amministrativa finalizzata al perseguimento degli obiettivi della Convenzione.¹⁰⁶ A sua volta, il Comitato Intergovernativo riferisce i dati raccolti al Comitato economico e sociale delle Nazioni Unite con compiti di monitoraggio e di valutazione costantemente l'azione degli Stati.

¹⁰¹ L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 67.

¹⁰² P. L. PETRILLO, O. DI BELLA, N. DI PALO, *op. cit.* p. 189.

¹⁰³ Le politiche di valorizzazioni devono comprendere anche la promozione di studi e ricerche volti a migliorare il livello di conoscenza del patrimonio e delle misure di salvaguardia in modo da mantenere e migliorare le sue condizioni di esistenza e fruibilità per il pubblico. Ciò detto, la Convenzione non stabilisce alcuna modalità mediante la quale gli Stati debbano ottemperare agli obblighi suddetti, ma si prescrive esclusivamente di non adottare misure che deliberatamente possano portare al danneggiamento dei beni sottoposti alla tutela della Convenzione.

¹⁰⁴ Cfr. art. 7, UNESCO, *Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi, 1972.

¹⁰⁵ Seppure si tratti di un obbligo relativamente blando, il Segretariato si accorse fin da subito che gli Stati erano restii a dare spontanea applicazione a tale obbligo, che tuttavia rappresentava il fondamento per l'intero sistema di tutela della Convenzione. Alla luce di ciò, nel 1996, il Comitato Intergovernativo decise di adottare alcune radicali novità nella procedura di controllo dei report: senza eliminare l'obbligo dei rapporti annuali, ogni Stato è chiamato a redigere una relazione scientifica, con cadenza quinquennale, in cui si riporta lo stato di conservazione dei beni. Tale relazione viene poi inviata al Segretariato che le raggruppa per regioni geografiche, inviate poi al Comitato che le esamina. L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 76.

¹⁰⁶ Art. 29, Sez. VII. *Rapporti*, UNESCO, *Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi, 1972.

4.1. Il procedimento di iscrizione dei beni materiali nella World Heritage List

Secondo quanto stabilito dalla Convenzione, condizione imprescindibile per il funzionamento dell'intero sistema è la richiesta da parte dello Stato di iscrivere il proprio bene alla *World Heritage List (WHL)*.¹⁰⁷

Più precisamente, ogni Stato è tenuto a compilare un inventario, definito *Tentative List*,¹⁰⁸ nel quale vengono inseriti i beni dal valore eccezionale che fanno parte del proprio patrimonio culturale e naturale, e che gli Stati parte potranno valutare ai fini dell'inserimento nella *WHL* in un arco di tempo variabile. Si tratta di un passaggio fondamentale dal momento che il Comitato Intergovernativo per il patrimonio culturale esclude qualsiasi *nomination* per la Lista a meno che non faccia riferimento ad un bene precedentemente incluso in una *Tentative List*.

La presenza di un bene all'interno della *Tentative List* non comporta automaticamente una proposta ufficiale per l'iscrizione alla Lista, che invece può essere programmata a discrezione dello Stato; la *ratio* della disposizione in esame è quella di non consentire più, laddove arrivasse una bocciatura da parte del Comitato Intergovernativo, al quale spetta la decisione finale, l'ammissione futura del bene nella *Tentative List*, salvo eccezionali circostanze.¹⁰⁹ Esiste tuttavia un codice di cortesia per cui, prima della pubblicazione della valutazione negativa, il Comitato consulta lo Stato interessato e gli offre la possibilità di ritirare la proposta di iscrizione. È evidente che tali procedure abbiano come scopo quello di evitare proposte temerarie, nella stessa ottica va letta la previsione di un numero massimo di proposte che uno Stato può presentare in un anno.¹¹⁰

Gli Stati hanno facoltà di candidare un bene in qualsiasi momento dell'anno, ogni candidatura deve essere corredata da un *dossier* in cui vengono inseriti tutti i documenti necessari all'identificazione e alla conoscenza del bene in questione; inoltre, devono essere riportate tutte le leggi e i regolamenti in materia di tutela e

¹⁰⁷ L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 68.

¹⁰⁸ Cfr. <https://whc.unesco.org/en/tentativelists/> e <https://whc.unesco.org/en/nominations/>.

¹⁰⁹ Cfr. § 158, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.17/01, 12 July 2017, p. 41.

¹¹⁰ Cfr. § 61, lett. *b. ivi*, p. 21.

conservazione che possano fungere da base per il perseguimento degli obiettivi della Convenzione; infine, nel fascicolo deve essere presente un piano di gestione del bene mediante il quale lo Stato intende assumersi l'impegno di salvaguardare il valore eccezionale del bene. Il piano di gestione è una parte fondamentale del *dossier* perché presenta la sostenibilità e l'effettività dell'azione di tutela e valorizzazione del bene, corredata anche di indicatori in grado di permettere il monitoraggio e la valutazione dei risultati da parte, non solo della comunità internazionale, ma anche di tutti gli *stakeholder* che operano sul territorio e che devono essere coinvolti nel piano attraverso un'integrazione degli strumenti di gestione tradizionali e la pianificazione territoriale.

La documentazione così composta deve essere indirizzata al Segretariato, che ne verifica la completezza, e la rimanda ai cosiddetti *Advisory Bodies* dell'UNESCO,¹¹¹ i quali, ai fini di una valutazione preventiva della candidatura, possono richiedere agli Stati un'implementazione della documentazione fornita e inviare degli esperti *in loco* per verificare le condizioni del bene in questione.

Una volta terminata la valutazione da parte degli *Advisory Bodies*, essi inviano una raccomandazione con l'esito della verifica¹¹², e sebbene la decisione formale discenda dal Comitato Intergovernativo istituito dalla Convenzione, quest'ultimo si dichiara quasi sempre in linea con la raccomandazione delle Organizzazioni.

4.2. I risultati della Lista del Patrimonio Mondiale

I beni o i siti che rientrano nella Lista del patrimonio mondiale, oltre a rivestire un valore eccezionale per l'umanità intera, devono anche rispondere a determinati criteri fissati nelle *Operational Guidelines* dal Comitato.¹¹³ Proprio la presenza di sei criteri per i beni culturali e quattro per i beni naturali ha garantito il

¹¹¹ Ovvero quelle organizzazioni sussidiarie all'UNESCO, quali l'ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*) o lo IUCN (*International Union for Conservation of Nature*). L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 70.

¹¹² La verifica può avere esito positivo o negativo senza la necessità di ulteriori specificazioni, oppure, in casi di indecisione, si chiede allo Stato di implementare o migliorare la documentazione fornita.

¹¹³ Cfr. Sez. II.D, *Criteria for the assessment of Outstanding Universal Value*, UNESCO, WHC.17/01, 2017, p. 25. La scelta di inserire i criteri nelle Linee Guida Operative piuttosto che nel testo della Convenzione trova giustificazione nel fatto che si tratta di criteri modificabili nel corso del tempo in quanto devono adattarsi alle evoluzioni del concetto di patrimonio culturale. Inserire tali criteri all'interno del testo convenzionale avrebbe richiesto una procedura di aggiornamento sicuramente più complessa. L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 71.

successo della Convenzione nel corso del tempo. A tal proposito è necessario richiamare la categoria di “paesaggi culturali”,¹¹⁴ introdotta durante la Conferenza del Comitato Intergovernativo nel 1991, in virtù dell’esigenza di includere nel sistema di tutela della Convenzione un nuovo aspetto emerso proprio dall’evoluzione del concetto di patrimonio culturale.¹¹⁵

La categoria di paesaggio culturale viene definita come “*creazione combinata della natura e dell’uomo*” così come identificati dall’art. 1 della Convenzione.¹¹⁶ In questo senso quindi, i paesaggi culturali non rappresentano una dimensione a se stante ma una realtà mista in cui rientrano elementi del patrimonio culturale e del patrimonio naturale. Affinché questi siti possano essere inclusi nella Lista del patrimonio culturale devono essere “*illustrativi dell’evoluzione della società umana e del suo insediamento nel corso del tempo, in relazione alle caratteristiche morfologiche e alle opportunità presentate dall’ambiente circostante e alle successive spinte sociali, economiche e culturali, sia interne che esterne*”.¹¹⁷

Insieme alla Lista del patrimonio mondiale, la Convenzione istituisce anche la Lista del patrimonio mondiale in pericolo, della quale fanno parte i beni già iscritti nella *WHL* e che risultano minacciati da gravi e circostanziati pericoli. In questo caso l’iscrizione alla Lista può avvenire per iniziativa dello Stato o in funzione di una richiesta di urgenza da parte del Comitato, ed è l’unica ipotesi che permette l’iscrizione alla Lista su istanza di un soggetto diverso dallo Stato competente.¹¹⁸

La Lista del Patrimonio Mondiale può essere considerata come il tentativo della comunità internazionale, similmente a quanto avvenuto con le istanze di carattere ambientale, di salvaguardare il nostro pianeta dalla distruzione. Tenuto conto del fatto che il nostro patrimonio comune costituisce in una certa misura un bene pubblico globale, a cui le singole nazioni non sono necessariamente disposte a contribuire, il compito si rivela di ardua definizione.

¹¹⁴ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*, World Heritage Committee, XVth SESSION, Carthage, 9 - 13 December 1991, SC-91/CONF.002/15, <https://whc.unesco.org/archive/repcom91.htm#opgu>.

¹¹⁵ L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 72.

¹¹⁶ Cfr. § 47, Sez. II.A, *Definition of World Heritage*, UNESCO, WHC.17/01, 2017, p. 14.

¹¹⁷ Cfr. *ibidem*.

¹¹⁸ Cfr. Art. 11, § 4, UNESCO, *Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi, 1972, p. 5.

L'elenco UNESCO costituisce una sorta di etica globale applicata e attrae l'attenzione di vari attori, in primis della collettività, la quale viene informata della presenza di siti culturali e naturali di particolare importanza da proteggere. Inoltre, la prospettiva dell'inclusione di un sito all'interno della Lista è considerata come un grande onore per lo Stato e questo spinge la collettività a sviluppare un senso di appartenenza e coesione sociale. Da ultimo, la risonanza mediatica di una candidatura polarizza l'attenzione verso la classe politica dirigente nazionale e locale che è chiamata a mettere in pratica i migliori strumenti di gestione del territorio per garantire l'incremento dell'attrattività turistica senza incorrere nel danneggiamento dell'ambiente o nell'esclusione della comunità locale dell'incremento dell'attività economica.¹¹⁹

In definitiva, si può dire che la Convenzione del 1972 rappresenti una pietra miliare nel percorso internazionale per la tutela dei beni culturali, anche in virtù della presenza di un Comitato con poteri di controllo effettivi capace di far valere le misure sanzionatorie presenti in caso di infrazione, introdotto per la prima volta proprio da questa Convenzione.

Tra le misure sanzionatorie va sicuramente menzionata la procedura di cancellazione dalla Lista del patrimonio mondiale nel caso in cui “*l'Outstanding Universal Value*” del bene, che ne ha giustificato l'iscrizione, venga distrutto.

La cancellazione può essere combinata laddove: a) la proprietà si è deteriorata nella misura in cui ha perso quelle caratteristiche che ne hanno determinato l'inclusione nell'elenco del patrimonio mondiale; e b) le qualità intrinseche di un sito del patrimonio mondiale erano già minacciate al momento della sua nomina da parte di un'azione umana e dove le necessarie misure correttive, come delineate dallo Stato parte in quel momento, non sono state prese nei tempi proposti.

Quando tale eventualità viene in essere, lo Stato sul cui territorio si trova il bene, o un altro Stato Parte della Convenzione, è tenuto ad informare il Segretariato,

¹¹⁹ I. RIZZO, A. MIGNOSA, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage*, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 176. Nel 2012, in occasione dei 40 anni della Convenzione del 1972, l'UNESCO ha raccolto 26 *case studies* quali migliori esempi di sviluppo sostenibile del territorio innescato dall'inclusione di un sito nazionale all'interno della *World Heritage List*. Queste 26 esperienze sono state raccolte all'interno del volume *World Heritage: Benefits Beyond Borders*, a cura di Amareswar Galla ed edita da UNESCO.

il quale, una volta ricevute tali informazioni, ne verificherà la veridicità richiedendo una valutazione ai competenti organi consultivi.

Al termine di questo processo, il Comitato Intergovernativo esaminerà tutte le informazioni disponibili e prenderà una decisione. Qualsiasi decisione di questo tipo, a norma dell'articolo 13, paragrafo 8, della Convenzione, è presa a maggioranza dei due terzi dei suoi membri presenti e votanti. Il Comitato non deciderà di cancellare alcuna proprietà a meno che lo Stato Parte non sia stato consultato sulla questione.¹²⁰

Un'altra misura sanzionatoria riguarda invece il Fondo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale,¹²¹ istituito per provvedere economicamente all'assistenza internazionale per la gestione del patrimonio mondiale. Il fondo è alimentato da contributi obbligatori, e da contributi volontari da parte degli Stati e di tutti gli altri *stakeholders*¹²². È implicito che le misure sanzionatorie riguardino la prima tipologia di contributi: in caso di inadempimento o ritardo nell'elargizione della propria quota, lo Stato colpevole sarà ineleggibile allo scadere del mandato del Comitato Intergovernativo.¹²³ Questa sanzione è stata ulteriormente rafforzata alla fine degli anni Ottanta, quando è stata aggiunta anche l'esclusione degli inadempienti dai benefici dell'assistenza internazionale, in quanto le azioni di assistenza nella gestione e la conservazione del Patrimonio e gli interventi nel caso di beni iscritti alla Lista del patrimonio in pericolo sfruttano quasi esclusivamente dalle risorse del Fondo.

Nonostante i pregi di questa Convenzione, che produce risultati positivi ancora oggi, si rinvengono delle criticità. Per quanto concerne la tutela dei siti misti, è sorta la difficoltà di individuare, all'interno delle *Operational Guidelines*, delle misure in grado di salvaguardare contemporaneamente l'elemento culturale e quello ambientale, attuando invece degli interventi focalizzati sulla tutela di un elemento, isolato

¹²⁰ Cfr. SEZ. IV. C., UNESCO, *The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, 2017, WHC/17/41.COM/11, <http://whc.unesco.org/en/decisions/6939>

¹²¹ Cfr. Art. 15, UNESCO, *Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi, 1972, p. 7.

¹²² Da intendersi ogni soggetto disponibile a contribuire economicamente al Fondo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale.

¹²³ Il Comitato è composto da 21 membri eletti dall'Assemblea Generale degli Stati aderenti alla Convenzione, e resta in carica 6 anni.

dall'altro, migliorandone la condizione a discapito dell'altro.¹²⁴ Ulteriore scoglio è invece rappresentato dall'insufficienza dell'azione nei confronti dei beni iscritti alla Lista del patrimonio mondiale in pericolo rispetto alla situazione reale. Ciò è dovuto in gran parte alla riluttanza dei Paesi del Terzo Mondo all'iscrizione dei beni nella Lista sopracitata. Erroneamente si attribuisce questa scelta a questioni di orgoglio nazionale, in realtà, l'iscrizione alla Lista comporta una serie di obblighi in capo agli Stati, tra cui le limitazioni allo sfruttamento incontrollato dei beni, che invece rappresentano una fonte di guadagno per questi Paesi in un'ottica di consumismo distruttivo.¹²⁵

5. LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE INTANGIBILE E DELLA DIVERSITÀ CULTURALE

Sebbene le Convenzioni sulla tutela dell'identità e della diversità culturale siano state emanate nei primi anni di questo secolo, va detto che i tentativi di identificare uno strumento per il patrimonio culturale immateriale sono da ricondurre all'inizio degli anni Settanta. In un primo momento, l'UNESCO e l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (OMPI) avevano congiunto i loro sforzi per trovare una soluzione al problema della tutela dei saperi e delle tradizioni orali; sfortunatamente non si arrivò a risultati soddisfacenti, motivo per cui l'UNESCO proseguì da sola nell'intento, attraverso raccomandazioni¹²⁶ e programmi,¹²⁷ che si rivelarono purtroppo fallimentari o insufficienti. Questo portò l'Organizzazione per la Cultura a svolgere uno studio più approfondito sulla questione ai fini dell'elaborazione di uno strumento *ad hoc* e più efficiente.¹²⁸

¹²⁴ L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 72.

¹²⁵ J. MUTISELLI, *World Heritage between Universalism and Globalization*, in *International Journal of Cultural Property*, 2001, 10, pp. 323-336.

¹²⁶ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Recommendation on the Safeguarding of Traditional Culture and Folklore*, adottata alla XXV Conferenza Generale UNESCO, 15 November 1989.

¹²⁷ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Intangible Cultural Heritage*, International Round Table, Piedmont, Italy, 14 to 17 March 2001, <https://ich.unesco.org/doc/src/05358-EN.pdf>.

¹²⁸ L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 90.

Si arriva così al nuovo millennio e, durante la XXXI sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, viene adottata, all'unanimità, la *Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla Diversità Culturale*.¹²⁹ Si tratta di un'operazione molto cauta, che tuttavia risulta fondamentale per definire i contorni di questi particolari aspetti del patrimonio culturale, l'immaterialità e la diversità.

Innanzitutto, si chiarisce l'importanza della diversità quale elemento della cultura, esplicitato attraverso l'originalità e la varietà delle forme nello spazio e nel tempo.¹³⁰

La riflessione sulla diversità culturale è da sempre un tema importante ma, dalla fine del Novecento, ha assunto rilevanza centrale in relazione al pluralismo culturale sempre più diffuso all'interno delle società. Attraverso la Dichiarazione si auspica "un'interazione armoniosa e una sollecitazione a vivere insieme di persone e gruppi dalle identità culturali molteplici"¹³¹ che può trasformarsi in un incremento delle possibilità di sviluppo "non soltanto in termini di crescita economica, ma anche come possibilità di accesso ad un'esistenza intellettuale, affettiva, morale e spirituale soddisfacente".¹³² In questo senso però, la Dichiarazione non si limita a considerare la cultura solo in funzione delle belle arti o della letteratura, ma chiarisce che per cultura debba intendersi un campo più ampio, comprendente l'insieme dei tratti distintivi materiali e intellettuali che caratterizzano una società o un gruppo sociale. Questa nuova accezione del termine "cultura", che ingloba quindi le tradizioni, i modi di vivere e i sistemi di valore,¹³³ permette di superare il *gap* concettuale tra il termine utilizzato nella Convenzione del 1972 e quello utilizzato dall'antropologia per il concetto di patrimonio culturale.¹³⁴ Proprio questa differenza di estensione del concetto aveva causato già dagli anni Settanta un vuoto normativo che sarà colmato, nonostante i successivi tentativi, solo a partire dal 2003

¹²⁹ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Universal Declaration on Cultural Diversity*, Paris, 2 November 2001, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹³⁰ Cfr. Art. 1, *La diversità culturale, patrimonio comune dell'Umanità*. *Ivi*.

¹³¹ Cfr. Art. 2, *Dalla diversità al pluralismo culturale*. *Ivi*.

¹³² Cfr. Art. 3, *La diversità culturale, fattore di sviluppo*. *Ivi*.

¹³³ Cfr. Preambolo. *Ivi*.

¹³⁴ Per una sintesi di queste diverse accezioni di "cultura", da cui tra l'altro risulta il ruolo di Claude Lévi-Strauss nel determinare la visione culturalista dell'UNESCO, cfr. S. WRIGHT, "The Politicization of 'Culture'", in *Ant.Tod*, 14(1), 1998, pp. 7-15.

con l'adozione da parte dell'UNESCO della *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*.¹³⁵

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la Convenzione esprime molto chiaramente, all'art. 2, cosa debba intendersi per patrimonio culturale immateriale¹³⁶ e soprattutto quanto l'insieme di questi saperi tradizionali sia fondamentale per le comunità. Attraverso la rigenerazione delle conoscenze, elaborate in risposta all'interazione con l'ambiente e con i progressi storici, la loro trasmissione di generazione in generazione, è possibile individuare un'identità comune e una continuità con la storia.¹³⁷

In questo senso appare chiara la congruenza di questa Convenzione con gli intenti di sostenibilità culturale, ancor prima della stesura dei *Sustainable Development Goals*, e con i diritti umani¹³⁸; infatti per garantire la tutela della diversità culturale e la creatività umana l'azione deve essere mirata alla preservazione dell'ambiente e delle condizioni che hanno dato luogo a determinate pratiche, peculiari di taluni gruppi sociali.¹³⁹

Per tornare alla Convenzione, essa si occupa di stabilire un regime di tutela per il patrimonio culturale immateriale individuandolo in cinque diversi settori di attività, elencati all'art. 2,¹⁴⁰ tra i quali spicca la novità introdotta dalla *lett. e) traditional*

¹³⁵ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 17 ottobre 2003, trad. it., <https://ich.unesco.org/doc/src/00009-IT-PDF.pdf>.

¹³⁶ Per "patrimonio culturale immateriale" s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Cfr. Art. 2, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 17 ottobre 2003, trad. it. p. 2, http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/Convenzione_patrimonio_intangibile_2003.pdf.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ S. OGGIANU, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, in E. Picozza, R. Lener (a cura di), *Diritto dell'economia*, coll., vol. 24, Giappichelli, Torino, 2012, p. 6.

¹³⁹ Si prenda il caso della Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 2006, a Nairobi, durante la quale è stato ribadito come la pratica agricola dei terrazzamenti riduca l'avanzare della desertificazione nei Paesi del Sud del mondo. In questo senso, quindi, la riscoperta e la salvaguardia delle tecnologie agricole e artigianali tradizionali può avere uno straordinario impatto in termini di tutela e lotta ai cambiamenti climatici. Il ruolo attribuito durante la Conferenza di Nairobi alle conoscenze tradizionali in difesa del pianeta rivela ancora una volta quanto il recupero del patrimonio intangibile sia la nuova frontiera per una gestione sostenibile del territorio. G. PUGLISI, *Prefazione. LA dimensione interdisciplinare del patrimonio culturale intangibile*, in T. Scovazzi, B. Umbertazzi, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Università degli Studi di Milano – Bicocca, Giuffrè, 2012, p. XVIII.

¹⁴⁰ *The "intangible cultural heritage", as defined in paragraph 1 above, is manifested inter alia in the following domains: a) oral traditions and expressions, including language as a vehicle of the intangible cultural heritage; b) performing arts; c) social practices,*

craftmanship, che tutela le particolari abilità e le specializzazioni degli artigiani per la creazione dei prodotti stessi.¹⁴¹

Ciò detto, la tutela non ha valenza assoluta, poiché la protezione delle pratiche e dei saperi tradizionali è sottoposto all'unica clausola di compatibilità *con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile*.¹⁴²

Similmente alla Convenzione del 1972, il sistema di tutela previsto dal testo del 2003 presenta un doppio livello di obblighi ricadenti sugli Stati. Gli obblighi a livello nazionale impongono allo Stato di adottare tutte le misure necessarie per garantire la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile nel proprio territorio, e di compilare degli inventari fondamentali per una più agevole individuazione delle pratiche per cui è richiesta la tutela. Sulla base delle misure preventivamente adottate dallo Stato e la successiva iscrizione alla Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità o a quella del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato,¹⁴³ potrà essere affiancata l'azione di assistenza internazionale.¹⁴⁴

Il secondo livello di obblighi è di tipo internazionale e prevede la trasmissione periodica di rapporti sulle condizioni del patrimonio culturale intangibile al Comitato Intergovernativo.

rituals and festive events; d) knowledge and practices concerning nature and the universe; e) traditional craftsmanship. Cfr. Art. 2, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage*, Paris, 17 October 2003, MISC/2003/CLT/CH/14, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540e.pdf>.

¹⁴¹ Tale significato viene parzialmente alterato nella versione italiana del testo della Convenzione, dove si legge invece “artigianato tradizionale”. Stando alla dicitura italiana l'oggetto della tutela non sarebbero tanto le conoscenze e le abilità degli artigiani quanto gli oggetti da essi prodotti L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 92.

¹⁴² Cfr. Art. 2. UNESCO *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, 2003, trad. it. p. 2.

¹⁴³ Cfr. Artt. 16 e 17, Sez. 4. *Ivi*, pp.7-8.

¹⁴⁴ In questo senso va fatta una precisazione, alla luce dell'art. 23, che statuisce l'assistenza internazionale “a centri nazionali o regionali di formazione di specialisti di tutti i livelli” nelle attività di salvaguardia generale del patrimonio culturale. Una formulazione così concepita introduce dei problemi relativi ai beneficiari dell'assistenza internazionale secondo due prospettive. La prima riguarda la molteplicità degli Stati potenzialmente beneficiari dell'assistenza sulla base di tre ipotesi: una comunanza delle tradizioni culturali tra più Paesi; la presenza, dislocata in varie aree, di gruppi autoctoni e quindi del relativo patrimonio culturale; e infine, la questione del patrimonio culturale dei migranti. La seconda prospettiva invece riguarda l'aderenza tra patrimonio culturale intangibile e Stato destinatario dell'assistenza. Stando alla formulazione del primo paragrafo dell'art. 23, si rimanda al criterio della presenza attuale del patrimonio culturale intangibile, in una maniera simile a quanto avveniva nella Convenzione del 1972, che tuttavia risulta inadeguato vista la differenza sostanziale tra le due specie di patrimonio culturale. L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 99.

Anche per quanto riguarda l'aspetto istituzionale si guarda alla Convenzione del 1972 per la formula del Comitato Intergovernativo¹⁴⁵ al quale spetta la funzione di promotore degli obiettivi della Convenzione e quella di organo di controllo dei risultati, della corretta elargizione dei contributi e dell'impiego delle risorse del Fondo per il patrimonio culturale immateriale istituito dalla Convenzione stessa.¹⁴⁶

Nonostante le similitudini con la Convenzione per il patrimonio mondiale e naturale, la Convenzione del 2003 presenta poche ma significative differenze. Quest'ultima fa esplicito riferimento alla necessità di una sensibilizzazione del pubblico riguardo l'importanza del patrimonio intangibile e, non secondariamente, dell'educazione al rispetto degli ambienti naturali e ai luoghi della memoria storica quali presupposti fondamentali per la rigenerazione e trasmissione della cultura delle comunità.¹⁴⁷ Altro elemento di discordanza tra le due Convenzioni è la mancanza, nel caso del testo del 2003, di efficaci mezzi sanzionatori, dal momento che, a parte l'ineleggibilità per gli Stati inadempienti al versamento dei contributi obbligatori, non sono rinvenibili altre misure punitive. In realtà, la risolutezza della Convenzione poggia quasi completamente su strumenti premiali e sanzioni positive: se infatti sono assenti delle disposizioni *self-executing*, lasciando liberi gli Stati di ottemperare o meno agli obblighi è anche vero che il godimento di incentivi e premi, in aggiunta all'assistenza internazionale, è riservato solo a coloro che dimostrano un'obbedienza puntuale e volontaria delle norme di comportamento predisposte dalla Convenzione, superando così la necessità di uno stringente controllo da parte del Comitato.¹⁴⁸

Strettamente collegata alla Convenzione del 2003 negli intenti e nelle finalità è la Convenzione del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle

¹⁴⁵ Il Comitato Intergovernativo è composto da rappresentanti degli Stati membri, eletti durante la sessione dell'Assemblea Generale e rimangono in carica per quattro anni. Tuttavia il mandato di almeno metà degli Stati membri del Comitato è limitato a due anni sulla base di un sorteggio che ha luogo durante la prima elezione. Cfr. art. 6. *Ivi*, p.4.

¹⁴⁶ Il fondo è composto da contributi volontari e contributi obbligatori da parte degli Stati. Questi ultimi devono essere versati almeno ogni due anni e in caso di inadempimento lo Stato non potrà essere eletto per il successivo mandato del Comitato Intergovernativo. Cfr. Art. 26. *Ivi*, p. 11.

¹⁴⁷ Cfr. Art. 14. *Ivi*, p. 7.

¹⁴⁸ L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 109.

espressioni culturali,¹⁴⁹ imperniata, tra gli altri, sull'assunto che la diversità culturale sia una fonte di ricchezza e di conoscenza capace di accrescere i valori umani e anche *un elemento essenziale per lo sviluppo sostenibile delle comunità, dei popoli e delle nazioni*.¹⁵⁰

Da questa affermazione di principio appare chiaro anche il collegamento con altre fonti internazionali. In continuità con la Dichiarazione del Millennio dell'ONU (2000) e la Dichiarazione universale UNESCO sulla diversità culturale (2001) si insiste nel preambolo circa *la necessita d'integrare la cultura quale elemento strategico in seno alle politiche di sviluppo nazionali e internazionali nonché alla cooperazione internazionale allo sviluppo* ai fini dello sradicamento della povertà.¹⁵¹ Legame ancor più stretto si evidenzia con la Dichiarazione Universale Unesco del 2001, da cui emerge, che la Dichiarazione rappresenti il testo ispiratore per la Convenzione del 2005, sebbene alcune differenze impediscano di considerare quest'ultima quale pedissequa trasposizione del testo precedente. Invero, si osservi l'ambito di applicazione: la Dichiarazione mira a tutelare universalmente la diversità culturale, mentre la Convenzione restringe il campo alle *espressioni culturali* mediante le quali la diversità culturale si manifesta, indipendentemente dalla materialità della forma e dai modi in cui essa viene prodotta e distribuita.¹⁵²

È proprio nella precisazione dei metodi di *produzione, diffusione e distribuzione*, che si enuclea la portata ambivalente della Convenzione, che permette di agire non più secondo una prospettiva esclusivamente culturale ma anche economica. Le diverse espressioni culturali, infatti, stando alla Convenzione, non devono essere tutelate in funzione di un generico principio di pacifica coesistenza delle diverse

¹⁴⁹ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 20 ottobre 2005, trad. it., RS 0.440.8, <http://unesco.blob.core.windows.net/documenti/959ca9b1-de58-4896-8d39-2168b1710090/Convenzione%20%20Internazionale%20sulla%20Protezione%20e%20la%20Promozione%20della%20Diversità%20delle%20Espressioni%20Culturali.pdf>.

¹⁵⁰ Cfr. Preambolo. UNESCO, RS 0.440.8, p. 1.

¹⁵¹ Cfr. Preambolo. *Ibidem*.

¹⁵² In questo senso, infatti, l'art. 4 della Convenzione definisce la "*Diversità culturale*" come la moltitudine di forme mediante la quale le culture dei gruppi e delle società si esprimono, ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali, indipendentemente dalle tecnologie e dagli strumenti impiegati. Cfr. Preambolo. *Ibidem*.

culture ma attraverso *politiche e misure culturali*, definite all'art. 4, § 6.¹⁵³ Suddetti strumenti permettono agli Stati di derogare la normativa internazionale sul libero mercato imposta dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, in ragione dell'esigenza di fornire un'assistenza nazionale a quelle attività produttive di beni e servizi dal contenuto culturale oggetto di scambi e consumo.¹⁵⁴ La Convenzione nasce in un contesto che non può ignorare i processi di globalizzazione in atto e, di conseguenza, i rischi che questi rappresentano per le forme culturali dei Paesi, soprattutto di quelli più poveri del mondo; ne deriva che ogni Paese ha il diritto e soprattutto il dovere, di "tutelare giuridicamente e sostenere economicamente le proprie industrie culturali, al fine di garantire a livello globale la diversità culturale".¹⁵⁵

Per soddisfare gli obiettivi proposti, la Convenzione sfrutta il modello consolidato della Convenzione del 1972 e di quella del 2003, recanti un doppio regime di obblighi, pur apportando le necessarie modifiche in funzione della sua peculiare funzione.

A livello nazionale, sebbene gli artt. 6 e 7 annoverino solo un elenco di misure molto vaghe aventi la finalità di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali è importante rilevare che ai fini della creazione di un ambiente favorevole per il settore culturale l'intervento dello Stato deve essere indirizzato non solo verso gli istituti culturali pubblici, ma anche verso *"gli artisti e tutte le altre persone impegnate nella creazione di espressioni culturali"*, così ricomprendendo i privati e tutti coloro che gravitano attorno alle industrie culturali.¹⁵⁶ La protezione della diversità culturale quindi si esplica nel rafforzamento delle industrie culturali, purché le nuove forme di

¹⁵³ Per "*Politiche e misure culturali*" si intendono le politiche e le misure riguardanti la cultura a livello locale, nazionale, regionale o internazionale, indipendentemente dal fatto che si focalizzino sulla cultura in quanto tale o siano destinate a influenzare direttamente le espressioni culturali degli individui, dei gruppi e delle società, incluse la creazione, la produzione, la diffusione e la distribuzione di attività, di beni e di servizi culturali nonché l'accesso a questi ultimi. Cfr. Art. 4, § 6. *Ibidem*.

¹⁵⁴ A. FODELLA, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 711-723.

¹⁵⁵ L. BONET, E. NÉGRIER (a cura di), *La fine delle culture nazionali? Le politiche culturali di fronte alla sfida della diversità*, trad. it., Armando Editore, Roma, 2010, p. 9.

¹⁵⁶ A tutti, alle industrie culturali nazionali indipendenti, così come al settore culturale informale, deve essere garantito un reale accesso ai mezzi di produzione, diffusione e distribuzione, in altre parole tutti coloro che operano nel settore culturale devono essere sostenuti e incoraggiati a svolgere un ruolo attivo nel promuovere il libero scambio e circolazione di idee ed espressioni culturali, in uno spirito di imprenditorialità. L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 100.

espressione culturale non abbiano “un impatto negativo sulle forme di produzione tradizionali”.¹⁵⁷

Per quanto riguarda gli obblighi nei confronti della comunità internazionale, la Convenzione prevede dei rapporti inviati quadriennalmente sulle condizioni e sulle misure adottate in merito alla tutela della diversità culturale e, a livello più generale, invita al rafforzamento della cooperazione internazionale attraverso accordi bilaterali, che permettano un miglioramento delle capacità strategiche e di gestione del settore culturale, e l'assistenza reciproca in caso di grave minaccia per le espressioni culturali. Inoltre, si fa esplicito riferimento alla cooperazione in favore dei Paesi in via di sviluppo per i quali si auspica il consolidamento di un settore culturale dinamico.¹⁵⁸ A tal proposito è fondamentale menzionare la disposizione dell'art. 13, che invita gli Stati a “integrare la cultura nelle politiche di sviluppo a tutti i livelli” acclarando la tutela della diversità culturale come obiettivo della Convenzione e come strumento di creazione delle condizioni propizie per lo sviluppo sostenibile.

In merito ai profili istituzionali, anche questa Convenzione istituisce un Comitato Intergovernativo con il compito di incoraggiare e indirizzare l'azione degli Stati verso l'ottemperanza agli impegni presi con la Convenzione. Similmente alle Convenzioni precedenti è presente un Fondo internazionale per la diversità culturale, istituito dal testo normativo (art. 18), con il quale vengono favoriti i Paesi particolarmente solerti nell'adozione di misure conformi al dettato convenzionale.¹⁵⁹

Detto delle affinità tra le Convenzioni del 2003 e del 2005, non si può constatare la presenza di differenze altrettanto marcate. Detto delle affinità tra le Convenzioni del 2003 e del 2005, non si può non constatare la presenza di differenze altrettanto marcate, su tutto il rapporto che intercorre tra l'effettività del principio di

¹⁵⁷ Cfr. art. 10. UNESCO, RS 0.440.8, p. 8.

¹⁵⁸ Cfr. art. 14. *Ibidem*.

¹⁵⁹ Per quanto riguarda l'impiego effettivo del Fondo si fa riferimento alle *Operational Guidelines*. UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Operational Guidelines*, Approved by the Conference of Parties at its second session (Paris, 15-16 June 2009), third session (Paris, 14-15 June 2011), fourth session (Paris, 11-13 June 2013) and fifth session (Paris, 10-12 June 2015), https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/convention2005_operational_guidelines_en.pdf#page=53, p. 75.

sovranità territoriale¹⁶⁰ e l'operatività del Comitato Intergovernativo. Alla luce di quanto disposto dall'art. 2 della Convenzione, “*gli Stati possono far valere il loro diritto sovrano per adottare misure e politiche volte a proteggere e a promuovere la diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio*”¹⁶¹ purché tali misure “*siano compatibili con le disposizioni sancite nella presente Convenzione*” (art. 5). Da ciò ne consegue che il Comitato possa agire nei confronti di uno Stato solo in presenza di una condotta attiva e contraria alla Convenzione risultando la norma silente rispetto all'ipotesi in cui uno Stato non adottasse alcuna misura per impedire l'estinzione di una forma culturale. In senso contrario le Convenzioni precedenti (del 1972 e del 2003) predisponivano l'intervento del Comitato a tutela del patrimonio culturale in pericolo, indipendentemente dalla richiesta formale da parte dello Stato interessato, mediante il sistema delle Liste.¹⁶² È possibile affermare dunque che il principio di sovranità territoriale ridimensiona di fatto l'operatività del Comitato¹⁶³, impedendo a quest'ultimo di sostituirsi allo Stato, ancorché per la tutela di un bene portatore di un valore universalmente riconosciuto.

Il potere di controllo del Comitato Intergovernativo viene ulteriormente indebolito nel meccanismo di soluzione delle controversie;¹⁶⁴ trattasi di un vero e proprio procedimento che si origina in caso di dispute in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione. Gli Stati possono cercare una soluzione mediante negoziazione, e se questa non dovesse portare ad una soluzione condivisa, possono ricorrere, di comune accordo, ai buoni uffici o chiedere la mediazione da parte di terzi. Se anche in questo caso non fosse possibile raggiungere un punto d'incontro, una delle due parti può chiedere la conciliazione secondo la procedura prevista

¹⁶⁰ La prima e fondamentale norma consuetudinaria del diritto internazionale, che attribuisce ad ogni Stato il diritto di esercitare in modo esclusivo e libero nelle forme e nei modi il potere di governo sulla sua comunità territoriale nel rispetto della sovranità territoriale altrui. Vedi B. Conforti, *Diritto internazionale*, Ed. scientifica, Napoli, X ed. pp. 37 e ss. (tenere sottolineatura come promemoria)

¹⁶¹ Cfr. art. 2, § 2, UNESCO, RS 0.440.8, pp. 3-4.

¹⁶² v. *supra* § 4.1., p. 21, *supra* § 5, p. 27.

¹⁶³ L. PINESCHI, *Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani*, in L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Cedam, Padova, 2009, p. 173.

¹⁶⁴ Cfr. Art. 25, UNESCO, RS 0.440.8, pp. 13- 14. Tale disposizione venne inserita su proposta del Giappone, il quale aveva subordinato il voto favorevole alla Convenzione all'approvazione della sua richiesta. L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 111.

dall'allegato della Convenzione.¹⁶⁵ Tale procedura prevede l'istituzione di una Commissione, composta da cinque membri, due per parte e un presidente scelto di comune accordo, che, a maggioranza di voti, espone una proposta di risoluzione della controversia. La decisione tuttavia non ha valore vincolante e gli Stati, per quanto obbligati ad esaminarla in buona fede, non sono tenuti ad adeguarvisi.

Come già ricordato, la Convenzione del 2005 non ha solo un profilo culturale ma prevede delle implicazioni anche in senso economico, motivo per cui è necessario soffermarsi sul rapporto che tale Convenzione instaura con altri sistemi internazionali, quali la tutela della proprietà intellettuale, la disciplina internazionale dei commerci e il diritto internazionale dei diritti umani.

In realtà, il tema della proprietà intellettuale viene quasi del tutto tralasciato se non per quel mite rimando al sostegno agli artisti e a tutte le altre figure che partecipano alla creazione delle espressioni culturali (art. 6).¹⁶⁶ La scelta di non inserire un articolo appositamente destinato alla tutela della proprietà intellettuale può trovare giustificazione nella volontà di non fissare maglie troppo strette per una questione particolarmente delicata. In essa, infatti, si scontrano forze molto diverse, da una parte il diritto di accesso al patrimonio culturale e al suo godimento impone che non vi siano vincoli e limitazioni, dall'altra però le comunità per così dire detentrici di determinate espressioni culturali desiderano che esse siano tutelate dall'indebito sfruttamento del loro patrimonio culturale tradizionale.

Per quanto riguarda invece il rapporto con la disciplina internazionale dei commerci, è la stessa Convenzione che all'art. 20 statuisce che le relazioni con gli altri strumenti giuridici sono regolati dai principi di *“sostegno reciproco, complementarità e non subordinazione”* ma che, contestualmente, *“nessun punto della presente Convenzione può essere interpretato come una modifica dei diritti e degli obblighi delle Parti contraenti a titolo di altri trattati”*

¹⁶⁵ Quest'ultima alternativa è però facoltativa, affinché possa essere attuata è necessario che entrambi gli Stati vi abbiano aderito; al momento della ratifica, le Parti possono dichiarare di non riconoscere tale procedimento. UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Paris, 20 October 2005, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf>, p. 16.

¹⁶⁶ Diversamente da quanto era stato predisposto nel progetto della Convenzione in cui, all'art. 7, si faceva esplicito riferimento all'obbligo di rispettare pienamente i diritti di proprietà intellettuale. L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 113.

a cui hanno aderito”. È evidente che tale articolo presenti delle ambiguità che derivano sostanzialmente dalla diversa natura di obblighi ricadenti sugli Stati parte della presente Convenzione e contestualmente dell’Organizzazione Mondiale del commercio.¹⁶⁷

Prima di esaminare il rapporto contraddittorio che la Convenzione del 2005 instaura con gli accordi del WTO (*GATT, GATS*), bisogna esplicitare che per soddisfare gli obiettivi di tutela della diversità culturale bisogna far riferimento non solo alle modalità di creazione artistica, ma anche alle modalità di produzione, distribuzione e godimento, quindi di fatto alle modalità di circolazione dei supporti materiali che testimoniano la diversità culturale. In questo senso appare di grande rilevanza l’art. 5 della Convenzione in cui si stabilisce che gli Stati dispongono del “diritto sovrano” di formulare e dare attuazione alle loro politiche culturali volte alla tutela della diversità culturale nel rispetto dei principi di diritto internazionale. In altri termini la Convenzione del 2005 legittima gli Stati ad attuare una politica governativa mirata alla tutela della diversità culturale sempre che non entri in contrasto con altri principi di diritto internazionale.

La contraddizione appare quindi evidente dal momento che se non in relazione a “*treasure of artistic, historic or archeological value*”, per il quale il GATT prevede un’esplicita deroga all’art. XX, per tutti gli altri beni prodotti dalle industrie nazionali vale il divieto di adottare misure volte ad accordare un trattamento di favore rispetto a beni provenienti da altri Paesi nemmeno in funzione di una *exception culturelle*¹⁶⁸.

¹⁶⁷ In generale il sistema dei commerci internazionali è oggi regolato dal *General Agreement in Tariffs and Trade*, (*GATT*) avente per oggetto la liberalizzazione dello scambio di beni, e il *General Agreement on Trade in Services* (*GATS*), incentrato invece sui servizi. Alla luce di questi due trattati internazionali i beni e i servizi dovrebbero godere di pari trattamento all’interno del mercato globale, nell’ottica di una progressiva riduzione delle forme di discriminazione e protezionismo degli scambi internazionali. Sebbene l’obiettivo dei due *Agreement* sia pressoché lo stesso ma con oggetti diversi, va detto che lo stato di avanzamento del *GATT* è ben diverso rispetto a quello del *GATS*, a causa semplicemente di un diverso arco di tempo in cui i due accordi hanno potuto perfezionarsi. Il primo infatti nasce nel 1947 e da allora è diventato uno strumento estremamente sofisticato, il secondo invece, nato solo nel 1994, ad oggi propone solo obiettivi a lungo termine tra cui l’adozione di politiche di apertura commerciale per tutti i settori dei servizi. F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, II ed., Cedam, Padova, 2007.

¹⁶⁸ S. REGOURD (coord.), *De l’exception à la diversité culturelle*, Paris, II Éd. La Documentation française, coll. *Problèmes politiques et sociaux*, 904, sept. 2004, pp. 118 e ss.

L'eccezione non fu concessa poiché gli Stati che vi si opponevano, in *primis* gli Stati Uniti,¹⁶⁹ criticavano la possibilità di legittimare l'adozione di politiche di aiuto discrezionali e discriminanti nei confronti degli altri prodotti per tutelare interessi economici particolari piuttosto che per un reale interesse culturale, impedendo di fatto la progressiva liberalizzazione degli scambi.¹⁷⁰

Discorso diverso per il GATS, per il quale al termine delle complesse negoziazioni è stato previsto un metodo flessibile per la liberalizzazione dei servizi nell'ambito del WTO. In sintesi, i due capisaldi relativamente alla libera circolazione delle merci ovvero l'accesso al mercato (art. XVI)¹⁷¹, e il trattamento nazionale (art. XVII)¹⁷² vengono fatti saldi, tuttavia sono previste alcune eccezioni nel contesto di attività di servizi specifici compresi in un elenco di esenzioni dall'obbligo.¹⁷³

In quest'ottica appare chiaro come, alcuni Paesi Europei e altri Paesi occidentali, abbiano potuto sottrarre al principio di liberalizzazione degli scambi i servizi audiovisivi. Questo comportamento, apparentemente protezionistico, si giustifica valutando la distanza tra la percentuale di presenze dei prodotti cinematografici statunitensi nei mercati degli altri Stati (80%) e quella dei film stranieri nel mercato cinematografico statunitense (7%).¹⁷⁴

¹⁶⁹ Per un quadro delle opposte posizioni nell'ambito del WTO in materia di interessi culturali cfr. B. DE WITTE, *Trade in Culture: International Legal Regimes and EU Constitutional Values*, in G. DE BURCA, J. SCOTT (eds.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Hart Publishing, Oxford, 2001, p.237.

¹⁷⁰ S. OGGIANU, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷¹ che impedisce agli Stati di applicare un trattamento sfavorevole alla fornitura di servizi da parte di prestatori stranieri sul proprio territorio nonostante il servizio in questione sia incluso nella lista delle concessioni.

¹⁷² Vincola gli Stati a trattare i servizi importati secondo lo stesso trattamento di quelli prodotti all'interno della nazione.

¹⁷³ A. GATTINI, *La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole del WTO* in L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Cedam, Padova, 2009, pp. 191 e ss.

¹⁷⁴ Cfr. A. KAUFMAN, *Is Foreign Film the New Endangered Species?*, *The New York Times*, January 22, 2006, <https://www.nytimes.com/2006/01/22/movies/is-foreign-film-the-new-endangered-species.html>.

Inoltre, il timore ad ampliare la lista delle concessioni per la liberalizzazione dei servizi è motivato anche da quanto è accaduto alla Nuova Zelanda, l'unico paese occidentale oltre agli USA ad avere ampiamente liberalizzato il mercato dei servizi audiovisivi già ai tempi dell'entrata in vigore del GATS. Nel corso di soli cinque anni la Nuova Zelanda ha visto ridursi la quota di programmi televisivi non-fiction di produzione nazionale al solo 24%, e sta ora intrattenendo difficili negoziati con le catene televisive statunitensi, al fine di convincerle a tenere maggiormente conto delle notizie di interesse locale nella loro programmazione. L'esempio neozelandese dimostra che, una volta liberalizzato il mercato, fare marcia indietro diventa economicamente proibitivo, perché l'art.XXI GATS prevede espressamente, in caso di ritiro di concessioni, l'obbligo in capo allo Stato di offrire analoghe concessioni in altri settori nonché l'operare della clausola della nazione più favorita. C.B. GRAEBER, *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A counterbalance to the WTO*, *Journal of*

Infine, analizzando la disciplina internazionale dei diritti umani, è opportuno interrogarsi se questo strumento, al quale diversi Stati hanno deciso di aderirvi più per ragioni commerciali che non per sensibilità culturale, sia davvero utile ad incrementare le tutele sui diritti umani nonostante le pochissime, e oltretutto nebulse, disposizioni di carattere vincolante presenti nel testo.

Per quanto l'obiettivo della tutela della diversità culturale non possa non essere strettamente collegata alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la Convenzione non si occupa della tutela di questi diritti,¹⁷⁵ se non incidentalmente. In generale, dal testo della Convenzione si evince come la diversità culturale sia uno strumento per garantire la “*piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali*”,¹⁷⁶ e che la tutela della diversità non possa essere invocata per limitarne la portata.¹⁷⁷ In altri termini, tutelare la diversità culturale, attraverso il sostegno alla piena libertà di pensiero e d'espressione, favorendo programmi di educazione e sensibilizzazione del pubblico, permette di rispettare il diritto fondamentale di ciascun individuo di *prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici*,¹⁷⁸ pur garantendo il rispetto reciproco tra diverse identità culturali.

Ovviamente l'obiettivo della tutela richiede l'adozione di misure positive dirette innanzitutto alla preservazione delle condizioni in cui un determinato sapere ha avuto origine. Ciò significa salvaguardare la sopravvivenza fisica di determinati gruppi e minoranze, il loro ambiente nonché lo stile di vita e la dimensione spirituale. A tal proposito è intervenuta la giurisprudenza della Commissione e della Corte Internazionale dei Diritti Umani ad integrare le lacune lasciate dalla Convenzione del 2005, permettendo l'emersione in via giurisprudenziale del nesso fondamentale tra

International Economic Law, Volume 9, Issue 3, 1 September 2006, p. es 553–574, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgl018>; A. GATTINI, *op.cit.*, p. 194.

¹⁷⁵ L. PINESCHI, *op. cit.*, p. 167.

¹⁷⁶ Cfr. Preambolo. UNESCO, RS 0.440.8, p. 1.

¹⁷⁷ Cfr. art. 2, § 1. *Ivi*, p. 3. Si pensi alle manifestazioni culturali e tradizioni proprie di determinate comunità e gruppi che risultano lesive dei diritti umani. È il caso di tutti quei riti e tradizioni discriminatori di gruppi, minoranze o in base al genere. L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 117.

¹⁷⁸ Cfr. art. 27, § 1. UN (United Nations), *Dichiarazione Universale Dei Diritti Umani*, New York, 10 December 1948, RES 217 A (III), trad. it., https://www.obcbr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

tutela della diversità culturale e diritto alla vita, diritto alla proprietà, diritto di accesso alla giustizia/alla tutela giurisdizionale.¹⁷⁹

Da ciò si evince che la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali può configurarsi come ulteriore espediente giuridico di tutela dei diritti umani fondamentali ma insufficiente a garantirne una completa tutela. Ciò non toglie che la salvaguardia della diversità culturale, così intesa dalla Convenzione, volta cioè a favorire l'interculturalità, rivesta un valore indiscutibile nell'apertura di nuovi scenari per l'azione globale per integrare la diversità culturale nei processi di sviluppo sostenibile.¹⁸⁰

6. GLI STRUMENTI PER LA SOSTENIBILITÀ CULTURALE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione sovranazionale regionale nata nel 1949¹⁸¹ in funzione della necessità di ricostruire un continente dilaniato dalla guerra. Già dal 1946 il primo ministro britannico, Winston Churchill, aveva auspicato la creazione degli *Stati Uniti d'Europa*,¹⁸² un'unione di Stati che avrebbe garantito il mantenimento della pace, la sicurezza e la libertà. Le sue parole riscossero una notevole eco nell'opinione pubblica, tanto che in soli tre anni i governi di Belgio,

¹⁷⁹ Il caso del *popolo Kichwa della comunità Sarayaku c. Ecuador*, Commissione IDU, pet. 167/03, rapporto n. 64/04 del 13 ottobre 2004, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004eng/Ecuador.167.03eng.htm>. Cfr. *Chapman c. Regno Unito*, ric. 27238/95, sentenza della Corte EDU del 18 gennaio 2001. Cfr. *Gypsy Council et al. c. Regno Unito*, ric. 66336/01, decisione della Corte EDU del 14 maggio 2002. Per un'analisi critica di tale decisione, si veda il commento di A.H.E. MORAWA, *The European Court of Human Rights and Minority Rights: The 'Special Consideration' Standard in Light of Gypsy Council*, in IJMGR, 2003, p. 97 ss. Il caso della *comunità indigena Yakey Axa c. Paraguay*, sentenza della Corte IDU del 17 giugno 2005, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_ing.pdf (9 marzo 2008). Sulla stretta connessione esistente tra diritto di proprietà e tutela dell'identità culturale, si vedano, in particolare: Corte IDU, sentenza nel caso della *comunità Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua* del 31 agosto 2001, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_ing.pdf (9 marzo 2008). Il caso del *villaggio Moimana c. Suriname*, sentenza della Corte IDU, 15 giugno 2005, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf (9 marzo 2008). nel caso *del Massacro di Plan de Sánchez c. Guatemala* del 29 aprile 2004, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_116_ing.pdf, 9 marzo 2008.

¹⁸⁰ L. PINESCHI, *op. cit.*, p. 189.

¹⁸¹ CoE (Council of Europe), *Statuto del Consiglio d'Europa*, Serie dei Trattati Europei, n. 1, Londra, 5 maggio 1949, trad. it. Ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306054>.

¹⁸² ISESP (Istituto Superiore Europeo Di Studi Politici Centro Di Documentazione Europea), *Discorso di Zurigo - Churchill 1946*, Serie Documentazione europea - 3, Europe direct CDE-ISESP, trad. it., <http://www.isesp.eu/discorsoChurchill.pdf>.

Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Regno Unito e Irlanda arrivarono alla conclusione del Trattato di Londra con il quale viene istituito il Consiglio d'Europa.¹⁸³ Fin da subito l'Organizzazione si impegna per la democrazia, la promozione dello Stato di diritto e il rafforzamento dei diritti umani, necessari per il mantenimento della pace in Europa.¹⁸⁴ Tra questi, verrà analizzato con maggior attenzione l'obiettivo relativo alla difesa della diversità culturale, il quale, si ricorda, deve sempre essere considerato in un'ottica di relazionalità rispetto agli altri obiettivi del CoE.

Proprio sulla base di questa relazionalità è necessario fare una premessa richiamando la Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali.¹⁸⁵ La tutela della diversità culturale infatti trova giustificazione, seppur implicitamente, nel documento del 1950, in cui, agli artt. 9 e 10, sono riconosciute la libertà di pensiero (ma anche di coscienza e di religione) e la libertà di espressione, che danno diritto a ciascun individuo *di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera*. L'unica deroga a questa libertà è ammessa in favore dello Stato per garantire la sicurezza nazionale e la difesa dell'ordine pubblico, la salute e la protezione dei diritti altrui.

Sebbene la formulazione di tali principi risalga alla metà del secolo scorso gli strumenti più efficaci in merito alla tutela della diversità culturale si collocano all'inizio del nuovo millennio. Tali documenti, inoltre, recepiscono le riflessioni sulla pianificazione delle città e la sostenibilità degli insediamenti umani, evidentemente connesso con gli obiettivi dell'*AGENDA 21*, discusse durante la II Conferenza delle

¹⁸³ Non senza difficoltà, in sede di trattative infatti erano emerse le divergenze tra i sostenitori di un'Europa federale e gli «unionisti» che, al contrario, sostenevano il mantenimento della sovranità statale. Com'è noto, si decise di adottare la seconda soluzione. A. Royer, *Il Consiglio d'Europa*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010, pp. 4 e 5.

¹⁸⁴ Il Consiglio d'Europa ha svolto un ruolo pionieristico nella lotta contro l'abolizione della pena capitale. Ha introdotto un Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Proibisce ogni sorta di discriminazione da parte di autorità pubbliche, per qualunque ragione, e in questo senso ha introdotto degli strumenti atti a garantire la parità di genere. Ha iniziato un programma rivolto ai diritti dell'infanzia atto a prevenire e punire ogni forma di violenza nei loro confronti. Si impegna per la partecipazione attiva della società civile alla vita pubblica comunitaria. Council of Europe Portal, *Il Consiglio d'Europa in breve. Obiettivi*, <https://www.coe.int/it/web/about-us/achievements>.

¹⁸⁵ CoE (Council of Europe), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, Rome, 4.XI.1950, pp. 5-32.

Nazioni Unite sugli insediamenti umani *Habitat II*, svoltasi ad Istanbul dal 3 al 24 gennaio 1996.

Gli studi in materia di pianificazione sostenibile hanno dimostrato la necessità di ripensare le politiche territoriali includendo anche una valutazione ambientale dei progetti al fine di raggiungere un equilibrio sempre più stabile tra esigenze di sviluppo urbano e salvaguardia delle risorse ambientali. Le asserzioni della Conferenza *Habitat II* ebbero un forte impatto nei Paesi dell'Unione Europea, tanto che vennero ripresi dai partecipanti alla Conferenza Euromediterranea delle città sostenibili all'interno della *Dichiarazione di Siviglia*, adottata il 23 gennaio 1999.¹⁸⁶ Tale documenti riconferma l'importanza degli enti locali quali interlocutori preferibili per lo Stato nell'elaborazione e attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile e, di conseguenza, la necessità di una revisione dei meccanismi di partecipazione dal basso.

6.1. *La Convenzione europea sul Paesaggio*

Questi stessi temi furono successivamente trasferiti anche nel contesto del Consiglio d'Europa attraverso la Convenzione europea sul Paesaggio (d'ora innanzi la "Convenzione"), conclusa a Firenze nell'ottobre 2000.¹⁸⁷ Si tratta del primo strumento internazionale regionale specificatamente dedicato al paesaggio, con il quale si definisce il paesaggio una *componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità*.¹⁸⁸

Sorvolando sull'annosa questione dell'ampiezza della definizione di "paesaggio",¹⁸⁹ la Convenzione fiorentina ne sancisce la tutela, attraverso azioni di conservazione e mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici,¹⁹⁰ in ragione dal fatto che esiste e deve essere preservata la corrispondenza spaziale e temporale tra

¹⁸⁶ F. LIA, *Pianificazione e progettazione urbana sostenibile: individuazione di strumenti informativi e applicativi*, ISPRA (Istituto superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), Roma, 2011, p. 15.

¹⁸⁷ CoE (Council of Europe), *Convenzione europea sul Paesaggio*, Serie dei Trattati Europei – No. 176, Firenze, 20.X. 2000, trad. it. Ufficiale, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680080633>.

¹⁸⁸ Cfr. art. 3, CoE, No. 176.

¹⁸⁹ A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano 1981, p. 506.

¹⁹⁰ Cfr. Art. 1, lett. d, CoE, No. 176.

individui e società e il loro ambiente. È proprio in questo che si rileva la portata innovativa di questa Convenzione, ovvero nell'individuazione nella nozione di paesaggio dell'anello di congiunzione tra risorse naturali e processi antropici,¹⁹¹ elaborato alla luce di un processo di evoluzione del concetto di paesaggio, non più secondo una dimensione statica bensì dinamica.¹⁹² Tuttavia bisogna fare attenzione a tal proposito a non confondere i processi distruttivi nei confronti dell'ambiente con le dinamiche evolutive del paesaggio.

Per questo, la Convenzione non contempla una forma di tutela subordinata ad una qualche specificità o eccezionalità ma si estende anche agli spazi urbani e periurbani oltre che quelli naturali e rurali. L'abbandono di questa concezione *elitista* ha evidenti risvolti sul lato pratico, poiché infatti impone che tutto il territorio, indipendentemente dal suo valore, assuma rilevanza paesaggistica.¹⁹³

Se quindi tutto il territorio nazionale è ricompreso nella dimensione paesaggistica l'azione dello Stato deve essere sostenuta e condivisa da tutti gli *stakeholders* e per questo motivo, fin dal preambolo della Convenzione, si richiama l'attenzione di ciascun individuo affinché si assuma personalmente diritti e responsabilità nella salvaguardia, nella gestione e nella progettazione del paesaggio.¹⁹⁴

Sull'assunto di una concezione di paesaggio sociale, la Convenzione riconosce la necessità di modelli particolari di ripartizione delle competenze *nel rispetto del principio di sussidiarietà [e] tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale*.¹⁹⁵ la *ratio* è rinvenibile nell'intento stesso della Convenzione, che si prefigge di tutelare il paesaggio e le sue diversità in funzione della proiezione nella morfologia paesaggistica

¹⁹¹ P. ROMEI, *Territorio e turismo: un lungo dialogo. Il modello di specializzazione di Montecatini Terme*, Firenze University press, 2016, p. 16.

¹⁹² A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969, pp. 11 e ss.

¹⁹³ R. PRIORE, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, in *Aedon* (Issn 1127-1345), Il Mulino, numero 3, 2005, , <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/3/priore.htm>.

¹⁹⁴ Cfr. Preambolo, CoE, No. 176. A questo proposito si intende riportare l'opinione di R. Priore in merito al concetto di "paesaggio culturale". Secondo l'autore tale definizione non sembra essere compatibile con il concetto di paesaggio inserito nella Convenzione. Sebbene il concetto di paesaggio non possa prescindere dalla presenza di una componente antropica-culturale oltre quella naturale, l'aggettivo "culturale" può portare ad interpretazioni fuorvianti della nozione di paesaggio, introducendo una caratterizzazione della nozione in funzione di un valore specifico aggiuntivo che è esattamente contrario alla *ratio* della presente Convenzione. R. PRIORE, *op. cit.*

¹⁹⁵ CoE (Council of Europe), *European Charter of Local Self-Government*, *European Treaty Series - No. 122*, Strasbourg, 15.X.1985.

di una cultura locale.¹⁹⁶ Ciò posto, si intende evitare una politica unitaria che finisca per confinare le espressioni culturali minori che pure contribuiscono alla formazione di un'identità nazionale.

In questo senso, la partecipazione democratica dei cittadini è fondamentale e deve essere attuata grazie al principio di sussidiarietà, in virtù del quale si attribuiscono competenze e funzioni alle autorità più vicine ai cittadini, in quanto prossime ai loro bisogni, fatte salve l'ampiezza, la natura del compito e le esigenze d'efficacia e d'economia.¹⁹⁷ A tal proposito, bisogna precisare che per stabilire quale sia l'ente pubblico più idoneo sul quale far ricadere la responsabilità della tutela è necessario individuare il grado di interesse collettivo rivestito dal particolare paesaggio.¹⁹⁸

Appare evidente quindi, che il riferimento alla sussidiarietà e all'autonomia locale¹⁹⁹ è finalizzato, oltre che alla garanzia della tutela della diversità culturale, anche e soprattutto ad agevolare gli Stati nell'adozione di misure di pianificazione più idonee per soddisfare le esigenze di ogni realtà locale del paesaggio europeo.²⁰⁰

Il rischio di simile impostazione è rappresentato dalla possibile frizione tra i "paesaggi" della Convenzione, la nozione interna di paesaggio²⁰¹ e gli interessi legati al territorio sul quale insiste il bene paesaggistico. In questo senso, anche con riferimento all'esempio italiano, risulta complesso per gli enti locali equilibrare le numerose istanze provenienti dalla comunità, perlopiù di carattere socioeconomico, con l'esigenza della tutela del paesaggio in quanto principio fondamentale

¹⁹⁶ G. L. Conti, *Dal paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, 21 dicembre 2010, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/359/>, p. 18.

¹⁹⁷ Articolo 4.3, ¹⁹⁷ CoE, **No. 122**.

¹⁹⁸ Si prenda il caso di un paesaggio relativo ad una zona di industrie dismesse, data la rilevanza esclusivamente locale della dimensione sua paesaggistica, l'autorità direttamente competente sarà probabilmente il comune nel cui territorio si trova l'area in questione. Nel caso invece di un paesaggio composto essenzialmente da scavi archeologici, o monumenti naturali, rappresentativi di una cultura o di un'identità di rilevanza nazionale, europea se non addirittura mondiale, le autorità competenti saranno probabilmente quelle dello Stato (eventualmente in cooperazione con le autorità delle organizzazioni internazionali interessate). R. PRIORE, *Ivi*, p. 4.

¹⁹⁹ Per autonomia locale, si intende il diritto e la capacità effettiva per gli enti locali di regolare e gestire, nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a vantaggio delle proprie popolazioni, una parte importante degli affari pubblici. Articolo 3.1, CoE, **No. 122**.

²⁰⁰ R. PRIORE, *op. cit.* p. 3.

²⁰¹ L'art. 9 Cost. italiana, seppur anteriore alla Convenzione, ben si integra tra le sue disposizioni in quanto il paesaggio deve essere visto come valore fondante l'ordinamento. Solo da tali premesse è possibile infatti costruire un'idea di paesaggio dinamica che trova vigore nelle decisioni e nelle politiche pubbliche relative al governo del territorio.

dell'ordinamento e bene di rilevanza culturale²⁰². Nonostante tale pressione, la scelta di senso opposto di attribuire in via esclusiva allo stato il compito di provvedere alla tutela della componente paesaggistica sarebbe parimenti inefficace perché inidonea a responsabilizzare gli enti territoriali coinvolgendoli nello sviluppo di programmi di sensibilizzazione utili a formare nelle comunità una domanda sociale di paesaggio. La Convenzione auspica infatti, in un clima di leale collaborazione, che le istituzioni, centrali e periferiche, includano il paesaggio all'interno di politiche sostenibili di ampio respiro in grado di coinvolgere tutto il territorio nella sua unitarietà, e che siano aiutate in tale compito da una matura coscienza paesaggistica della popolazione. Il paesaggio, nell'impianto della Convenzione, è così destinato ad assumere una dimensione individuale, intesa come il diritto del singolo a fruire dei beni paesaggistici, nonché globale, vista la sua rilevanza strategica nella definizione delle strategie pubbliche sull'utilizzo e lo sviluppo del territorio.²⁰³

In ragione di tali considerazioni, appare invero contraddittoria²⁰⁴ la presenza di una deroga agli Stati che permette loro, al momento della ratifica, di individuare le parti del territorio sottoposte all'applicazione della Convenzione;²⁰⁵ in realtà, tale disposizione deve essere letta nell'ottica di quei Paesi che presentano zone sottoposte a sovranità territoriale al di fuori dei confini nazionali.²⁰⁶ In questa prospettiva, l'art. 15 non solo non è incongruente rispetto agli intenti della Convenzione, ma al contrario, permette il raggiungimento di quella auspicata onnicomprensività per la tutela del paesaggio.

²⁰² G. L. Conti, *op. cit.* p. 20.

²⁰³ R. PRIORE, *op. cit.* p. 4.

²⁰⁴ R. PRIORE, *Convenzione europea del paesaggio*, Lirici, Reggio Calabria, 2006.

²⁰⁵ Ogni Stato o la Comunità Europea può, al momento della firma o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori in cui si applicherà la presente Convenzione. Ogni Parte può, in qualsiasi altro momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di detto territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la dichiarazione è stata ricevuta dal Segretario Generale. Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto riguarda qualsiasi territorio specificato in tale dichiarazione, con notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese che segue lo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale. Art. 15, *Ivi*, p. 6.

²⁰⁶ Le città autonome di Ceuta e Melilla sono territori spagnoli all'interno dello Stato del Marocco.

A differenza delle altre Convenzioni analizzate finora, quella del 2000 non prevede l'istituzione di un Comitato Intergovernativo o di altro apparato istituzionale autonomo, così come non prevede alcuna sanzione; tuttavia ciò non toglie che esistano delle modalità di controllo per l'esecuzione della Convenzione. All'art. 10, infatti, questo compito viene attribuito ai comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'art. 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa.

Inoltre, come incentivo all'adempimento degli obblighi della Convenzione vi è il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa. Si tratta di un diploma, che non prevede alcuna somma di denaro, assegnato ogni due anni, agli enti locali e regionali e ai consorzi di uno Stato parte della Convenzione che abbiano preso provvedimenti ed adottato politiche particolarmente utili alla salvaguardia, gestione e/o pianificazione dei loro paesaggi. In particolare, questi modelli devono mostrare un'efficacia durevole e l'idoneità ad essere attuati da altri enti territoriali europei. Il premio può essere assegnato anche alle ONG che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante nel perseguimento degli intenti della Convenzione. Sebbene tale riconoscimento non sia sufficiente a garantire la piena realizzazione degli obiettivi della Convenzione si è dimostrato uno strumento innovativo perché la ricaduta in termine di immagine ha portato benefici ai vincitori e spronato gli altri al miglioramento delle politiche interne.²⁰⁷

²⁰⁷ L. ZAGATO, *op. cit.*, p. 84.

6.2. *La Convenzione quadro sull'importanza del Patrimonio culturale per la società.*

Altro strumento elaborato in seno al Consiglio d'Europa in merito al tema culturale è la Convenzione quadro sull'Importanza del Patrimonio culturale per la società,²⁰⁸ conosciuta anche come Convenzione di Faro, dal nome della località portoghese dove la Convenzione è stata firmata.²⁰⁹

L'aspetto più rilevante di questo testo è che il patrimonio culturale oltre ad essere composto da quell'insieme di espressioni nelle quali sono racchiusi dei valori riconosciuti da una determinata comunità, viene considerato anche come *una risorsa per lo sviluppo sostenibile e per la qualità della vita, in una società in costante evoluzione.*²¹⁰ Una affermazione del genere permette quindi un'ulteriore evoluzione del concetto di patrimonio culturale che, in questa prospettiva, assume un valore trasversale ai fini dello sviluppo sostenibile della società e di conseguenza, impone l'integrazione delle politiche culturali con quelle ambientali, economiche e sociali.

Ai fini del soddisfacimento degli obiettivi della Convenzione, l'art. 2, definisce il patrimonio culturale come *un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei propri valori, credenze e tradizioni, in continua evoluzione, comprendendo anche tutti gli aspetti dell'ambiente che manifestano l'interazione dell'uomo con lo spazio circostante nel corso del tempo.* Una tale definizione, che non presenta requisiti di forma e nemmeno limiti temporali, è estremamente ampia ma trova la sua ragion d'essere nel fatto che qualsiasi espressione culturale, comprese quelle più recenti, può essere utile alla costruzione di una società democratica e pacifica fondata sui valori condivisi espressi

²⁰⁸ CoE (Council of Europe), **Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society**, *Council of Europe Treaty Series - No. 199*, Faro, 27.X.2005, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083746>.

²⁰⁹ La Convenzione è entrata in vigore solo nel 2011, quando è stata ratificata dal 14° Paese, l'Italia ha ratificato la Convenzione solo nel febbraio 2013. Ad oggi i membri della Convenzione, tra Stati membri del CoE, dell'Unione Europea e degli Stati non membri, sono 23. C. CARMOSINO, *La convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon* (ISSN 1127-1345), il Mulino, fascicolo 1, gennaio-marzo 2013, p. 2.

²¹⁰ Cfr. Preambolo, CoE, *No. 199*.

dalla cultura. Il patrimonio culturale, o meglio, l'eredità culturale, diventa, in questo modo, uno strumento nel perseguimento dello sviluppo sostenibile.²¹¹

Si noti altresì che la definizione di patrimonio culturale espressa da questa Convenzione è frutto di un indissolubile legame con la collettività,²¹² poiché essa stessa concorre alla sua creazione, capovolgendo quel procedimento *top-down*, stabilito dalle Convenzioni UNESCO del 1972 e del 2003, in cui erano le istituzioni a individuare, sulla base di determinati requisiti, quei beni culturali e le relative politiche di tutela e valorizzazione di cui il pubblico sperimentava gli effetti in modo passivo.²¹³

Senza giungere necessariamente ad un giudizio di valore sui due differenti approcci, che risultano entrambi funzionali nel perseguimento dei relativi obiettivi, è evidente che vi sia una netta differenza. L'approccio *top-down* delle Convenzioni UNESCO intende tutelare i beni avendo come fine il consolidamento del patrimonio culturale in sé, mentre l'approccio *bottom-up*, introdotto dalla Convenzione di Faro, ha per oggetto la tutela del diritto al patrimonio culturale²¹⁴ degli individui, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, per il quale il patrimonio culturale rappresenta lo strumento principale e necessario.²¹⁵

Al fine di garantire questo diritto, la Convenzione stabilisce una serie di impegni per gli Stati²¹⁶ tra cui la formulazione di strategie gestionali del patrimonio culturale integrate con le politiche di sviluppo ambientale, economico e sociale.

²¹¹ La strumentalizzazione del patrimonio culturale non va confusa con la sua mercificazione. La prima infatti include, oltre ai benefici economici, anche benefici in termini sociali e ambientali, quali per esempio il rafforzamento di un comune senso di appartenenza, la costruzione di un'identità condivisa e di conseguenza un uso più sostenibile delle risorse ai fini della preservazione dell'esistente. X. GREFFE, *Heritage conservation as a driving force for development*, in CoE (Council of Europe), *Heritage and Beyond*, CoE publishing, 2008, pp. 101 – 112.

²¹² M. CORNU, *Safeguarding Heritage: From Legal Rights over Objects to Legal Rights for Individual and Communities?* In *Cultural Heritage Ethics: Between Theory and Practice*, edited by Constantine Sandis, Open Book Publishers, 2014, pp. 197–204. JSTOR, www.jstor.org/stable/j.ctt1287k16.19.

²¹³ C. CARMOSINO, *op. cit.* p. 4.

²¹⁴ Si tratta del diritto, individuale o collettivo, di trarre beneficio dal patrimonio e di contribuire al suo arricchimento, con corrispondenti responsabilità. Cfr. Preambolo, artt. 1 e 4, CoE, No. 199. In questo senso la Convenzione di Faro si inserisce nella tendenza sempre più marcata del diritto internazionale di ancorare la protezione del patrimonio culturale alla sfera dei diritti umani fondamentali, al di là delle questioni di tipo privatistico. F. FRANCONI, *The Human Dimension of International Cultural Heritage Law: An Introduction*, in *Symposium on "The Human Dimension of International Cultural Heritage Law"*, in *European Journal of International Law*, Vol. 22, n. 1, pp. 9-16, e F. LENZERINI, *Intangible Cultural Heritage: The Living Culture of Peoples*, *ibidem*, pp. 101-120.

²¹⁵ G. FAIRCLOUGH, *New Heritage frontiers*, in CoE (Council of Europe), *Heritage and Beyond*, CoE publishing, 2008, pp. 29-42.

²¹⁶ Cfr. art. 5, CoE, No. 199.

6.3. *Gli strumenti di controllo in materia culturale del Consiglio d'Europa*

Per quanto riguarda i sistemi di controllo dell'adempimento degli obblighi derivanti da convenzioni culturali, il Consiglio d'Europa è dotato, dal 1999, dell'*European Heritage Network (HEREIN)*, ovvero una piattaforma informativa che, oltre a garantire uno scambio di informazioni tra le autorità responsabili della materia culturale, permette di osservare l'azione degli Stati in materia di politiche culturali.

Oltre a questo strumento la Convenzione si avvale anche del supporto dello *Steering Committee for Cultural Heritage and Landscape*,²¹⁷ che può formulare raccomandazioni, ma solo su richiesta di uno o più Stati può valutare l'applicazione della Convenzione in ogni suo aspetto e fornire pareri consultivi riguardo l'interpretazione della Convenzione.²¹⁸

Alla luce della formulazione dell'art. 16, il potere effettivo del Comitato risulta subordinato alla richiesta formale di uno o più Stati, e pertanto ci si chiede se un organo così costituito sia realmente efficace in situazioni di condotta contraria alla Convenzione. Gli stessi dubbi in termini di efficacia e di effettività sorgono in relazione all'esclusione della collettività dai meccanismi di controllo, la medesima che, alla luce delle disposizioni della Convenzione, rappresenta lo *stakeholder* principale degli obiettivi della Convenzione.²¹⁹

7. LE FONTI EUROPEE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

In ambito europeo il principio di sviluppo sostenibile si ritrova esplicitamente nel Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997²²⁰, sebbene i primi segnali del principio

²¹⁷ un comitato responsabile per le attività relative al patrimonio culturale e al paesaggio, designato nel 2008 dal Consiglio dei Ministri.

²¹⁸ Cfr. art. 16, CoE, *No. 199*.

²¹⁹ C. CARMOSINO, *op. cit.* p. 6.

²²⁰ Art. 1, 2) L'attuale settimo punto del preambolo è sostituito dal testo seguente: «DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile e nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori». COMUNITÀ EUROPEE,

di integrazione, fondante lo sviluppo sostenibile²²¹, si individuino, per quanto in maniera embrionale, già nell'Art. 130 R dell'Atto Unico Europeo del 1986²²². In esso è esplicitata l'intenzione della Comunità di salvaguardare e migliorare la qualità dell'ambiente, al fine di contribuire alla protezione della salute umana, motivo per cui le esigenze di tutela ambientale costituiscono una componente trasversale a tutte le altre politiche della Comunità²²³.

Tale prospettiva viene confermata con il Trattato di Maastricht²²⁴, entrato in vigore il 1° gennaio del 1993. In questo testo la materia ambientale diventa oggetto di una specifica politica comunitaria attraverso l'art. 130 R, che riprende la disciplina dell'Atto Unico Europeo ma ne integra i principi guida con l'inserimento della precauzione.²²⁵ In questo senso, l'art. 130 R stabilisce che *nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto [...] dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni*²²⁶ definendo in maniera ancor più netta quella necessaria reciproca integrazione tra le politiche ambientali e quelle dello sviluppo già accennate nel testo del 1986.

Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'unione europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997, <http://europa.eu.int>.

²²¹ P.A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione Europea*, in P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 231. A. SAGGIO, *Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento ambientale dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1990, pp. 39 e ss. N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, 2005, pp. 31 e ss.

²²² COMUNITÀ EUROPEE, *ATTO UNICO EUROPEO*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. L. 169/1, 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>.

²²³ Art. 130 R, Titolo VII, CE, *ATTO UNICO EUROPEO*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. L. 169/1, 1987, .

²²⁴ COMUNITÀ EUROPEE, *TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA*, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29/07/1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>.

²²⁵ Il principio di precauzione rappresenta la massima acquisizione in termini di efficacia delle politiche ambientali in quanto offre la possibilità di adottare misure restrittive e protettive nei confronti di talune attività per le quali non vi è certezza scientifica in merito alla loro nocività o meno per l'ambiente e per la salute umana. Consacrato nella Dichiarazione di Rio del 1992, tale principio va ad accompagnarsi agli altri tre principi introdotti con l'Atto Unico Europeo, il principio di prevenzione, di correzione in via prioritaria alla fonte e chi inquina paga. A differenza del primo, questi ultimi costituiscono la risposta dell'ordinamento a ipotesi di potenziale o concreto danno ambientale, prescrivendo, in via graduata, rispettivamente l'adozione di misure di prevenzione, soprattutto nelle attività imprenditoriali ad elevato rischio, di intervento immediato di riparazione della situazione di danno e, in assenza di alternative, di risarcimento in forma specifica del danno verificatosi (cfr. O. Porchia, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Volume I, pp.153 e ss, Giuffrè, Milano, 2014).

²²⁶ Art. 130 R, TITOLO XVI, *AMBIENTE*, COMUNITÀ EUROPEE, *TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA*, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29/07/1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>.

Va sottolineato che a differenza del testo dell'articolo dell'Atto Unico, che introduceva il principio di sussidiarietà, permettendo alla Comunità di adottare misure a livello europeo limitatamente alla materia ambientale solo laddove l'azione comunitaria risultasse più efficace di quella dei singoli Paesi, nel Trattato di Maastricht il principio di sussidiarietà diviene principio generale dell'azione della Comunità nelle materie ad essa non espressamente riservate secondo l'art. 5 TUE.

Un mese dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, entrava in vigore il *V Programma d'azione comunitaria*²²⁷ a favore dell'ambiente che, sulla scia della Convenzione di Rio del 1992 in ambito internazionale, accentuava l'interesse verso il tema dello sviluppo sostenibile. È indubbio che il programma rappresenti un punto di svolta in quanto si configura come il primo momento dello sviluppo di una politica ambientale veramente integrata nell'esercizio di tutte le competenze comunitarie per conseguire la sostenibilità dello sviluppo, fissando anche le scadenze per le azioni necessarie a progredire in questa direzione.²²⁸ Tuttavia, proprio la presenza di scadenze rende questo strumento, in parte, inadeguato a perseguire efficacemente gli obiettivi di Rio, evidenziando la necessità di una modifica sostanziale al Trattato istitutivo che introducesse a pieno titolo lo sviluppo sostenibile tra i principi cardine dell'azione comunitaria.

7.1. Il concetto di sviluppo sostenibile come valore dell'ordinamento comunitario

L'entrata in vigore il Trattato di Amsterdam²²⁹ modificativo del Trattato sulla Comunità Europea segna definitivamente l'ingresso del principio dello sviluppo sostenibile come componente *per il progresso economico e sociale dei popoli dell'Unione, [...] nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione*

²²⁷ Il V Programma ha una vocazione esclusivamente ambientale. I temi centrali sono costituiti da cambiamento climatico, acidificazione e inquinamento atmosferico, distruzione della diversità biologica, impoverimento e inquinamento delle risorse idriche, etc. COMUNITÀ EUROPEE, **Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile**, in *Gazzetta ufficiale* n. C 138 del 17/05/1993, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A41993X0517>.

²²⁸ P.A. PILLITU, *op. cit.*, pp. 233 e ss.

²²⁹ COMUNITÀ EUROPEE, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi*, in *Gazzetta ufficiale*, n. C 340 del 10/11/1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=IT>.

dell'ambiente nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori²³⁰.

L'ambiente viene assunto a valore intrinseco dell'ordinamento comunitario, oggetto di tutela diretta e non più solo di protezione mediata in quanto valore potenzialmente leso con il processo di crescita;²³¹ ciò si evidenzia in particolar modo attraverso la riformulazione dell'art. 6 che fa dell' integrazione un principio da applicare alle politiche e alle azioni comunitarie ai fini della promozione dello sviluppo sostenibile, stante la trasversalità delle esigenze ambientali rispetto alle azioni e alle politiche comunitarie, ivi comprese quelle economiche e sociali.

Tale profilo sarà progressivamente accentuato nell'ultima versione del TFUE.²³²

L'art. 11 (*ex art. 6 del TCE*) riprende il tema delle necessità di integrare le esigenze dell'ambiente nelle politiche e nelle azioni dell'Unione nella prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile; addirittura, nel Trattato di Lisbona l'obiettivo dello sviluppo sostenibile viene perseguito nell'ottica delle tre direttrici, economica, sociale e ambientale, attraverso l'istituzione di un mercato interno *basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico* (art. 3, § 3 TUE).

Ciò posto, si desume come le esigenze di tutela ambientale non siano gerarchicamente superiori rispetto alle esigenze derivanti dalle altre politiche, ma si configurerebbero come valore trasversale da ponderare in ogni scelta, anche se non principalmente o prevalentemente connessa con l'ambiente²³³. Inoltre, il

²³⁰ Art. 1, § 2, COMUNITÀ EUROPEE, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi*, in *Gazzetta ufficiale*, n. C 340 del 10/11/1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=IT>.

²³¹ M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.* 2009, pp. 660 e ss.

²³² Versione consolidata: UNIONE EUROPEA, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* 26.10.2012, n. C 326/47. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>.

²³³ R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, 151 e ss.

bilanciamento tra questo valore trasversale e le esigenze delle altre politiche deve qualificarsi come un bilanciamento permanente, dal momento che ogni scelta effettuata senza considerare l'impatto ambientale si pone in conflitto con i dettami di promozione dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, va anche riconosciuto che, spesso, le scelte operate tenendo conto delle esigenze ambientali risultano obsolete a causa del costante differenziale tra cambiamenti ambientali perpetui e adeguamento delle conoscenze tecniche e scientifiche, motivo per cui lo sviluppo sostenibile non può essere considerato un traguardo da raggiungere quanto un percorso da seguire²³⁴.

7.2. *La sostenibilità culturale nei Trattati e negli Atti europei*

A differenza del diritto internazionale, la legislazione europea si dimostra inizialmente reticente ad occuparsi di cultura e più specificatamente di beni culturali, rimanendo legata all'idea di una riserva sul tema in favore degli Stati membri.

Tuttavia, l'influsso della Convenzione Internazionale sul Patrimonio Mondiale e Naturale del 1972 spinge la Comunità ad intervenire per la prima volta nel settore culturale attraverso una Risoluzione del Parlamento sulla difesa del patrimonio culturale dell'Europa²³⁵, che non solo introduce la necessità di un inventario del patrimonio culturale europeo ma soprattutto ritiene fondamentale la formazione e l'educazione dei giovani affinché le nuove generazioni *assimilino e imparino ad apprezzare il retaggio culturale del passato, senza peraltro trascurare le espressioni della cultura contemporanea*.

La necessità di identificare il patrimonio culturale dell'Europa emerge anche in funzione dell'individuazione, in sede internazionale, di un patrimonio culturale comune strumentale alla creazione di nuove forme di coesione tra i popoli.

È solo con il Trattato di Maastricht, vale a dire quando la CEE perde la sua dimensione esclusivamente economica, che questa idea di *retaggio culturale comune*²³⁶

²³⁴ C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 54.

²³⁵ COMUNITÀ EUROPEE *Risoluzione sulla proposta di risoluzione, presentata a nome del gruppo liberale e misto, sulla difesa del patrimonio culturale dell'Europa*, in GUCÉ 17° anno n. C 62 30 maggio 1974, pp. 5 e ss. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1974:062:FULL&from=IT>

²³⁶ Espressamente richiamato all'art. 128, § 1 TCE, che recita *La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune*. COMUNITÀ EUROPEE, *TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA*, *Gazzetta ufficiale*

diviene il fattore trainante della «cittadinanza dell'Unione»²³⁷ basata necessariamente sul senso di appartenenza a una stessa comunità, a prescindere da eventuali accordi economici, pur nel rispetto delle differenze culturali, nazionali o regionali.²³⁸ Questa nuova prospettiva comporta un nuovo modo di guardare alla cultura che a partire dal Trattato di Maastricht comincia a definirsi come un valore trasversale da integrare, almeno in via teorica, a qualunque tipo di decisione operata dalla Comunità. Coerentemente, dunque, la cultura può essere accostata all'ambiente, anche se per le esigenze ambientali il TUE stabilisce un obbligo di integrazione con gli altri interessi (art. 130 R), mentre in materia culturale si prevede soltanto una blanda considerazione degli interessi culturali a seconda dell'azione concretamente svolta della Comunità (art. 128, § 4).²³⁹

Invero, pur essendo gli interessi culturali inidonei ad influenzare attivamente le azioni e le politiche della Comunità, è possibile asserire che l'art. 128 TUE funga da clausola di salvaguardia dell'ordinamento, che orienta le azioni e le politiche al fine di produrre conseguenze negative in ambito culturale.²⁴⁰ Tale lettura sembrerebbe anche coerente con il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che annovera l'ambiente tra le materie in cui l'UE ha competenza concorrente (art. 4), mentre la cultura è ricompresa tra quelle materie in cui l'Unione ha competenza per svolgere azioni di supporto agli Stati membri (art. 6). Molto probabilmente, questa profonda differenza di trattamento di due materie affini sotto il profilo del sistema di tutela da approntare sconta ancora la sussistenza della riserva normativa in favore degli Stati membri.

Ad ogni modo, nonostante la distanza rispetto alla materia ambientale l'art. 128, e le sue successive modifiche, si configura come base giuridica per lo sviluppo di

n. C 191 del 29/07/1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>.

²³⁷ Parte Seconda, Cittadinanza dell'Unione, COMUNITÀ EUROPEE, TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, *Gazzetta ufficiale* n. C 191 del 29/07/1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>.

²³⁸ E. CASTORINA, *Cittadinanza europea come fattore di integrazione sociale nell'Unione multiculturale*, in MARLETTA, N. PARISI (a cura di), *Multiculturalismo e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 10.

²³⁹ C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 61.

²⁴⁰ M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè editore, Milano, 2012, p. 420.

politiche culturali²⁴¹ intese per lo più come promozione degli scambi, diffusione e sviluppo della cultura nel rispetto delle differenze culturali di ciascun Paese membro. Vanno infatti rilevati in questo senso tutti quei programmi pluriennali istituiti successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht²⁴² che hanno avuto ampia diffusione negli anni Novanta per poi approdare al *Primo Programma-quadro della Comunità europea a favore della cultura (2000-2004)*, che sostanzialmente raggruppa i programmi precedenti per farli convergere in un unico strumento dedicato al patrimonio culturale *tout court* e non più diviso secondo ambiti settoriali (arti dello spettacolo, plastiche, etc.). Ciò che rileva di questo programma è la premessa che individua nella cultura la forza motrice per le società e allo stesso tempo un fattore di dialogo e coesione. In questo senso, fare riferimento all'importanza della cultura come valore aggregante per le società e non più al *retaggio culturale europeo* indica il superamento dell'annosa questione dell'individuazione di un patrimonio comune europeo, diverso dal patrimonio dell'umanità ma anche dalla somma algebrica dei patrimoni dei singoli Stati membri,²⁴³ in favore di una prospettiva che vede nelle differenze tra i Paesi la ricchezza culturale dell'Europa, stimolo per la crescita economica e nucleo essenziale della stessa identità europea.²⁴⁴

La concezione europea culturale viene così a porsi non come strumento identitario e autoreferenziale di un continente ma come vero e proprio volano che, a partire dalla valorizzazione delle diversità culturali dei singoli Stati membri, promuova un futuro sostenibile per i cittadini europei (“uniti nella diversità”). La cultura quindi si colloca al centro dello sviluppo di una società europea e, attraverso gli obiettivi strategici della *Risoluzione del Consiglio del 16 novembre 2007 su un'agenda europea per la*

²⁴¹ M.P. CHITI, *Beni culturali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, cit., 380-381.

²⁴² a titolo esemplificativo citiamo il Programma Caleidoscopio (1996-1997) istituito con Decisione n. 7 19/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 marzo 1996 finalizzato ad incoraggiare, tramite la cooperazione, la creazione artistica e culturale e a promuovere la conoscenza e la diffusione della cultura e della vita culturale dei popoli europei.

²⁴³ Si veda L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa delle culture*, Franco Angeli, Milano, 2011.

²⁴⁴ Cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*, Bruxelles, 22.7.2014 COM(2014) 477 final: Il patrimonio culturale è un mosaico di storie locali che *insieme* rappresentano la storia dell'Europa. Si veda anche C. VIDETTA, *op. cit.*, pp. 74-75.

cultura (2007/C 287/01), la Comunità si impegna, tra gli altri, a promuovere una migliore integrazione tra cultura e istruzione, incoraggiare un ambiente favorevole allo sviluppo delle industrie culturali e in particolare stimolando partenariati creativi tra il settore culturale e altri settori, incluso nel quadro dello sviluppo locale e regionale.²⁴⁵

L'idea di una maggiore integrazione è auspicata anche nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo del 2014, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa* in cui il patrimonio culturale rappresenta una fonte di crescita intelligente che tuttavia non può prescindere dalla sostenibilità della gestione, *integrando la valorizzazione e la conservazione nei piani di sviluppo a lungo termine e di più ampio respiro*.²⁴⁶

È evidente quindi che solo di recente la Comunità europea è arrivata a teorizzare che la cultura sia una risorsa per lo sviluppo sostenibile e, parimenti all'ambiente, un valore trasversale che deve essere integrato a tutte le politiche e non soltanto tenuto in mera considerazione.

Sebbene la cultura non sia ancora del tutto inglobata all'interno del concetto di sviluppo sostenibile non appare peregrino ipotizzare che il richiamo al potenziale economico, agli aspetti di integrazione intra-generazionale, nonché a quelli di trasmissione alle future generazioni ne stiano delimitando i contorni di un pilastro autonomo sempre più indipendente da quello ambientale.²⁴⁷

²⁴⁵ Risoluzione del Consiglio, del 16 novembre 2007, su un'agenda europea per la cultura, 2007/C 287/01, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 29.11.2007, C. 287/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:287:FULL&from=EN>.

²⁴⁶ Art. 1, § 1.3. *Un settore in trasformazione: il patrimonio culturale quale fonte di innovazione sociale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*, Bruxelles, 22.7.2014 COM (2014) 477 finale, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM:2014:477:FIN>

²⁴⁷ C. VIDETTA, *op. cit.*, pp. 74-75.

Capitolo Secondo

LA SOSTENIBILITÀ CULTURALE IN ITALIA

1. IL RIFERIMENTO COSTITUZIONALE

La nostra Carta Costituzionale non presenta al suo interno un riferimento diretto allo sviluppo sostenibile, tanto meno alla sostenibilità culturale. Tuttavia, tale principio può essere dedotto in via indiretta dagli articoli del testo costituzionale.

Le disposizioni in materia di cultura all'interno della Carta Costituzionale sono due: l'art. 9, in cui viene espresso chiaramente l'impegno della Repubblica nella promozione della cultura, della ricerca scientifica e della tecnica e, contestualmente, nella tutela del patrimonio storico artistico e paesaggistico della Nazione e l'art. 33 che stabilisce la piena libertà dell'arte e della scienza e che libero ne è l'insegnamento.

Se oggi le due norme mettono in luce tutta la lungimiranza dei costituenti, che già nel 1948 avevano compreso l'importanza di promuovere lo sviluppo culturale in quanto elemento essenziale dell'individualità di ciascun popolo, al momento della loro proposizione durante i lavori della Assemblea Costituente, tali norme incontrarono l'opposizione di molti deputati.²⁴⁸ Le obiezioni non nascevano sul principio in sé ma dal fatto che si riteneva che una specificazione del genere fosse superflua e soprattutto grossolana rispetto alle altre norme costituzionali, tanto da mortificare il prestigio della Costituzione tutta e la fatica dei suoi relatori. Sembrava infatti una tautologia statuire la libertà dell'arte e della scienza quando, entrambe, sono per definizione l'espressione più alta della libertà; tuttavia tra i costituenti c'era chi invece sosteneva che arte e scienza non fossero né libere né serve, ma potevano esserlo gli artisti e gli scienziati, ricordando anche quanto fosse stato semplice, durante gli anni del fascismo, piegare queste persone al volere della politica.²⁴⁹ Nonostante le difese portate avanti dall'on. Marchesi, il comitato tentò comunque di espellere l'art.

²⁴⁸ Si rimanda all'intervento pronunciato dall'on. Edoardo Clerici, nella seduta del 30 aprile 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, Roma, 1970, Vol. II, p. 1324.

²⁴⁹ Si rimanda all'intervento pronunciato dall'on. Concetto Marchese, durante la seduta del 28 aprile 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, Roma, 1970, Vol. IV, pp. 1270 ss; Si rimanda all'intervento pronunciato dall'on. Vincenzo Rivera, durante la seduta del 21 aprile 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, Roma, 1970, Vol. IV, da pp. 1129 ss.

9 dalla Costituzione, finché, in sede di votazione finale, non si decise di condensarlo in un'espressione breve e sintetica, come appare tutt'oggi, e addirittura di inserirlo tra i principi fondamentali.²⁵⁰

Il primo e il secondo comma dell'art. 9, per quanto strettamente connessi, presentano oggetti diversi: l'impegno della Repubblica nello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e l'obbligo di tutelare il patrimonio storico, artistico della Nazione inteso come risultato delle attività culturali del passato. In questo senso l'art. 9 si configura come un ponte tra passato e futuro, creando un andamento circolare in cui la tutela, attuata dalla Repubblica, non è finalizzata a sé stessa ma ha senso perché necessaria a garantire il miglioramento del livello culturale dei cittadini e, di conseguenza, l'accrescimento del livello di civiltà tutta.²⁵¹

Pertanto, la Repubblica non può limitarsi solamente alla semplice conservazione dell'eredità delle generazioni passate ma deve anche predisporre gli strumenti di progressiva valorizzazione della memoria culturale, garantendone l'adeguata diffusione e fruibilità, e agevolare la produzione di nuove testimonianze materiali della cultura.²⁵²

È indubbio, quindi, che in nome della migliore realizzazione possibile delle esigenze di tutela e promozione della cultura, la Repubblica debba necessariamente intervenire nel campo dell'arte e della scienza. In ragione di ciò, sembrerebbe sorgere una contraddizione tra l'art. 9 e l'art. 33 Cost., essendo previsto, da un lato, un compito di promozione in capo alla Repubblica che in un certo senso giustificherebbe "l'intrusione" dello Stato nella vita culturale, dall'altro, tramite l'art. 33, viene affermata la libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento da qualsiasi condizionamento dello Stato.²⁵³

²⁵⁰ M. AINIS, M FIORILLO, *op. cit.*, p.87.

²⁵¹ La crescita culturale della collettività non si misura solo in base all'evoluzione delle conoscenze tecniche e scientifiche, né sulla mera produzione di nuove opere d'arte; essa passa invece anche attraverso il confronto con il passato, le cui tracce servono ad alimentare la memoria storica dell'uomo. M. AINIS, *Cultura e politica: il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, pp. 11-12. Sul tema vedi anche G. SANTORO PASSARELLI, *Beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1973, p. 1425.

²⁵² M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 218 e ss.

²⁵³ G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008, pp. 41 e ss.

L'antinomia è solo apparente perché la *ratio* dell'intervento pubblico nella sfera culturale è limitato a predisporre le condizioni affinché non vi siano limitazioni materiali allo sviluppo di ogni forma di libera espressione²⁵⁴ ma, al contrario, vengano istituite tutte le misure di sostegno necessarie affinché sia effettiva la libertà affermata all'art. 33.

Sulla base di tali affermazioni possiamo quindi definire quale sia l'ambito di applicazione delle due norme sopra citate che, oltre a ricomprendere il vasto ambito dei beni culturali e della ricerca scientifica e tecnica, ricomprende anche tutto ciò che può essere considerato funzionale alla promozione della cultura stessa.²⁵⁵

Invero, sebbene la lungimiranza dei nostri costituenti possa far ipotizzare che il principio di sostenibilità culturale trovi spazio, seppure indirettamente, a partire dalla tutela finalizzata alla promozione e alla trasmissione della cultura intergenerazionale, ciò non è sufficiente per affermare l'esistenza di una previsione costituzionale espressa ricognitiva del principio di sviluppo sostenibile nel nostro ordinamento. Tale principio, infatti, trovando origine in ambito internazionale e eurounitario, può assumere rilevanza nel nostro ordinamento soltanto in funzione del meccanismo di recepimento delle norme di diritto internazionale ed europeo previsto dell'art. 10 Cost.

In questo senso, il nostro ordinamento introduce l'adattamento automatico permanente grazie alla formula "*L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*" (art. 10 Cost.). Attraverso il rinvio alla fonte extra-statale, le norme acquisiscono, in maniera continuativa e permanente, forza all'interno dell'ordinamento italiano senza la necessità di una palese manifestazione di volontà da parte dello Stato.²⁵⁶

²⁵⁴ M. AINIS, *op. cit.*, pp. 21 e 114-115.

²⁵⁵ Cultura inteso in senso ampio, comprensivo cioè anche della ricerca scientifica e tecnica.

²⁵⁶ T. PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale. Scritti giuridici*, (2 voll), Milano, 1958, p. 429. L. SICO, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale*, in Enc. Dir., Agg. II, Milano, 1998, pp. 347 e ss., A. D'ATENA, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in Enc. giur., I, Roma, 1988, 1 ss.; FOIS, *Rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, in nc. Giur. Treccani, vol. XXV, Roma, 1991, pp. 4 e ss; BONAFE, *voce Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, pp. 98 e ss.; E. CANNIZZARO, CALIGURI, *art. 10*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 242 e ss; A. PREDIERI, A. TIZZANO, *Il Diritto dell'Unione Europea*, rivista trimestrale, n. 2, 2000, pp. 241 e ss; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto*

Alla luce di queste considerazioni appare comprensibile la proposta dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS) di introdurre espressamente il tema dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della Costituzione. La proposta è stata presentata il 20 ottobre 2017, recante *“Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo sostenibile”*. La scelta dei suddetti articoli è facilmente intuibile, l'art. 2, con l'integrazione finale *“anche nei confronti delle generazioni future”*, andrebbe ad incidere sulla dimensione sociale; l'art. 9, modificato in *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile”* introdurrebbe il diritto fondamentale di tutela dell'ambiente, comprensivo anche della dimensione culturale; ed infine, l'art. 41, attraverso le modifiche al secondo comma – *[l'iniziativa economica privata] non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana* – e con l'aggiunta finale limiterebbero la dimensione economica entro i limiti di uno sviluppo equilibrato e sostenibile.²⁵⁷ La dimensione sociale, ambientale ed economica rappresentano infatti i tre pilastri fondamentali e inscindibili per lo sviluppo sostenibile.

Le modifiche di tali articoli, secondo la proposta depositata in senato, andrebbero a rafforzare la successiva produzione normativa che, dovendosi ispirare alla Costituzione, non potrebbe più prescindere dalla sostenibilità²⁵⁸ estesa in maniera trasversale a tutte le politiche pubbliche.

dell'Unione Europea, II Ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 153; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, X Edizione, 2014; F. Marrella, D. Carreau, *Diritto internazionale*, II ed., Giuffrè, Torino, 2018.

²⁵⁷ Sen. DEL BARBA, Sen. MARCUCCI, Sen. COCIANCICH, Sen. COLLINA, *Disegno di Legge costituzionale*, n. 2951, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 20 ottobre 2017, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062682.pdf>

²⁵⁸ *Ibidem*.

2. LA SOSTENIBILITÀ CULTURALE IN ITALIA

La codificazione dello sviluppo sostenibile in maniera esplicita nell'ordinamento italiano avviene in tempi recentissimi, ovvero mediante il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 modificativo del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 che ha introdotto l'art. 3^{quater}.²⁵⁹

Invero, la Legge 15 dicembre 2004, n. 308, rubricata *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'interazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*, non parlava espressamente di sviluppo sostenibile, ma si limitava a ricomprendere tra i principi e criteri direttivi generali anche l'affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio "chi inquina paga" (art. 1, comma 8, lett. f.) facendo così pieno rinvio all'art. 130 R, comma 2, del Trattato CEE, come modificato dal Trattato di Amsterdam, allora vigente. L'unico riferimento alla sostenibilità sembrava, piuttosto, fatto nell'ambito delle materie oggetto della delega, tra cui figurava appunto anche la *gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna*.²⁶⁰

A seguito della riforma del 2008, il principio dello sviluppo sostenibile viene quindi recepito dall'ordinamento italiano, sebbene con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente. Pertanto, proprio a fronte della sua collocazione, esso parrebbe assumere un confine più circoscritto rispetto a quella di cui alle norme internazionali ed europee.²⁶¹

Già nel trattato di Amsterdam, infatti, il tema dello sviluppo sostenibile non veniva incluso tra i principi della materia ambientale (principio di *precauzione* e dell'azione preventiva, principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni

²⁵⁹ Vale la pena sottolineare che tale principio può essere inteso anche come salvaguardia dei diritti delle future generazioni e in tal senso la legislazione italiana aveva cominciato a muovere i primi passi già a partire dalla fine degli anni 90 con la legge regionale della Val d'Aosta, 6 aprile 1998, n.11 in tema di pianificazione territoriale, e tramite la giurisprudenza costituzionale (v. Corte cost. nn. 259 e 419 del 1996).

²⁶⁰ C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'Ambiente*, R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), vol. I, Giuffrè, 2014, pp.254 e ss.

²⁶¹ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 227.

causati all'ambiente e sul principio "chi *inquina paga*") ma tra quelli dell'azione comunitaria (*La Comunità ha il compito di promuovere [...] uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile*) evidenziandone quindi la portata più ampia.²⁶²

Principio dello sviluppo sostenibile

1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.

3. Art 3-quater, d. lgs. 16/2008.

Una formulazione siffatta pone però annose e rilevanti questioni in relazione all'ambito di applicazione della norma che, in funzione della "migliore attuazione dello sviluppo sostenibile", deve necessariamente estendersi oltre i confini delle materie espressamente regolate dal Testo Unico Ambientale, riferendosi a qualunque valutazione discrezionale che l'amministrazione sia chiamata ad effettuare purché vi siano coinvolti gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.²⁶³

²⁶² C. VIDETTA, *op.cit.*, pp.254 e ss.

²⁶³ *Ibidem.*

In questo quadro normativo, acquista rilevanza anche la questione relativa al patrimonio culturale. Innanzitutto, il comma 2 specifica che “*gli interessi alla tutela dell’ambiente e al patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione*” parificando quindi la tutela dell’ambiente a quella del patrimonio culturale.²⁶⁴

2.1. *Le problematiche relative all’applicazione dell’art. 3-quater del Testo Unico Ambientale*

Per comprendere la portata della tutela in favore del patrimonio culturale, sancita dall’art. 3-quater è necessario innanzitutto individuare i confini di tale espressione.

Facendo riferimento al Testo Unico Ambientale, nell’art. 5, comma 1, lett. d., il patrimonio culturale viene definito come *l’insieme costituito da beni culturali e da beni paesaggistici in conformità* al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, di cui effettivamente ne riprende la definizione; eppure, se prendiamo in considerazione il suddetto articolo del TUA, poco più avanti si dispone che costituiscono danni ambientali gli effetti significativi, tra gli altri, anche sul patrimonio culturale e sul paesaggio, ritenendo quindi che il patrimonio culturale sia una componente dell’ambiente.²⁶⁵

Sebbene la norma non consenta di formulare una ricostruzione del concetto di ambiente comprendente anche il patrimonio culturale,²⁶⁶ è comunque ragionevole ritenere che la menzione del patrimonio culturale a fianco dell’ambiente persegua la *ratio* di voler estendere ai beni culturali lo stesso valore dell’ambiente. In questo senso infatti, il binomio ambiente/patrimonio culturale svolgerebbe la funzione di superare le perplessità applicative della norma legate alla questione, mai risolta, dell’esatta

²⁶⁴ Superando quella disparità di trattamento presente all’interno del TUE secondo cui per le esigenze ambientali il Trattato stabilisce un obbligo di integrazione con gli altri interessi, alla luce dell’art. 130 R, mentre in materia culturale si prevede soltanto una blanda considerazione degli interessi culturali a seconda dell’azione concretamente svolta della Comunità (art. 128, § 4). *v. Supra*, Cap. 1, § 7, p. 49.

²⁶⁵ C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 126.

²⁶⁶ M. Cafagno, *Art. 3-quater*, in V. Italia (a cura di), *Codice dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 86 e ss.

definizione del concetto di ambiente²⁶⁷ e ricomprendere indirettamente, attraverso la definizione di patrimonio culturale, almeno il paesaggio.

In realtà, un'interpretazione così limitata risulta poco convincente per via del rimando al Cod.B.C.P., che menziona esplicitamente i beni culturali all'interno del patrimonio culturale e in virtù della normativa internazionale che attribuisce uno specifico rilievo al patrimonio storico-artistico in seno allo sviluppo sostenibile.²⁶⁸ La Convenzione europea del Paesaggio, firmata dai membri del Consiglio d'Europa a Firenze nel 2000,²⁶⁹ pone tra i suoi obiettivi proprio quello di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra le tre dimensioni, sociale, economica e ambientale.²⁷⁰ Nella prospettiva di questa integrazione sarebbe quindi incoerente attendere all'interesse del paesaggio e non anche a quello del patrimonio culturale.²⁷¹

L'interesse per la tutela del patrimonio culturale non è infatti del tutto estranea al TUA tanto è vero che, nel caso di procedimenti di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) di competenza statale, il proponente può richiedere all'autorità competente che il provvedimento VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo di ogni autorizzazione, sia quella paesaggistica, prevista all'art. 146 del Cod.B.C.P., che quella culturale, di cui all'art. 21 del medesimo Codice.

Pertanto, si ritiene opportuno affermare che, nonostante l'art. 3-*quater* del TUA limiti il campo di applicazione delle norme all'attività giuridicamente rilevante ai

²⁶⁷ M.S. GIANNINI, *Ambiente. Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1973, pp. 15 e ss.

²⁶⁸ S. FOA, *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'Ambiente*, R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), vol. III, Giuffrè, 2014, pp.431 e ss.

²⁶⁹ L'Italia ha ratificato la Convenzione con la Legge n. 14 del 9 gennaio 2006.

²⁷⁰ La Convenzione si pone come obiettivo la tutela del Paesaggio definito come "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". *v. Supra*, Cap. 1, § 6, p. 47.

²⁷¹ Inoltre, alcuni significativi studi hanno evidenziato come la peculiarità del patrimonio culturale italiano risieda nel nesso inscindibile che lega il paesaggio ed il patrimonio storico-artistico, diffuso capillarmente sul territorio e che ne determina l'identità attraverso le molteplici identità. S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Einaudi, 2014, pp. 3 e ss.

fini del codice stesso,²⁷² non possa negarsi il rilievo giuridico anche del patrimonio culturale nel suo complesso.²⁷³

Com'è stato già osservato, la definizione di patrimonio culturale recepita dal TUA riprende esattamente quella dell'art. 2 del Cod.B.C.P., che successivamente specifica le tipologie di beni sottoposti ai vincoli codicistici mediante gli artt. 10 e 11 che, sostanzialmente includono nel patrimonio culturale tutte le *res* indicate, a prescindere dall'effettiva sussistenza di un provvedimento dichiarativo ma semplicemente in funzione di una presunzione di culturalità.²⁷⁴

Una definizione tanto rigida delle tipologie di beni costitutivi il patrimonio culturale ha delle implicazioni in merito all'applicazione dell'art. 3-*quater*, in quanto non avrebbe spazio per poter essere applicato, e ciò viene giustificato in primo luogo perché i beni valutati di interesse culturale sono sottoposti alla rigida disciplina del Cod.B.C.P. mediante un atto amministrativo che di fatto non lascia alcun margine per quel bilanciamento di interessi indicato dall'art. 3-*quater*, comma 2. Infatti, il Cod.B.C.P stabilisce all'art. 1, comma 1, per «*le cose mobili e immobili che appartengono allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*» opera una presunzione di culturalità e possono essere sottoposte ad un procedimento di verifica dell'interesse culturale da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, volto ad accertare la sussistenza o meno di detto interesse. Il procedimento

²⁷² Tale affermazione pone dei problemi a livello interpretativo, dal momento che mancano dei confini ben precisi per individuare le attività rispondenti alle caratteristiche indicate. In questo senso potrebbero essere avanzate due interpretazioni: la prima individua le attività giuridicamente rilevanti solo quelle a cui sono rivolte le norme del codice; la seconda invece, più ampia, ricomprende tutte le attività che comunque rilevano in quanto incidenti sugli interessi protetti dal codice, vale a dire la *promozione di livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse neutrali* che quindi garantirebbe ai settori non specificatamente ricompresi nel Codice di vantare dello stesso regime di tutela. Sebbene una tale interpretazione sembrerebbe auspicabile non sembrerebbe prospettabile dal momento che andrebbe a forzare eccessivamente i confini definiti dal TUA. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, editoriale scientifica, 2010, p. 32; C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 133.

²⁷³ C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 131.

²⁷⁴ Stando al dettato dell'art. 12, comma 4, del Cod.B.C.P. le cose mobili o immobili indicate dall'art. 10 possono essere escluse dall'applicazione del regime di tutela del codice solo in presenza dell'esito negativo della verifica dell'interesse culturale.

di verifica dell'interesse culturale vien introdotto dall'art. 12 del Cod.B.C.P.,²⁷⁵ e prevede un'istruttoria da parte del soprintendente competente per materia, mentre l'emanazione dell'esito del procedimento spetta invece al direttore regionale territorialmente competente. Se l'esito della verifica risulta positivo il bene è definitivamente sottoposto alla disciplina di tutela. Secondo l'art. 12 comma 8, infatti, le schede descrittive degli immobili devono confluire in un archivio informatico, conservato presso il Ministero e accessibile all'Agenzia del demanio, per finalità di monitoraggio del patrimonio immobiliare e di programmazione degli interventi di fruizione delle rispettive competenze istituzionali.

Inoltre, un bilanciamento di interessi finirebbe per declassare le finalità primarie della tutela relativizzandole.²⁷⁶

Nonostante ciò, tale bilanciamento parrebbe ancora possibile grazie alla previsione, nel nostro ordinamento, di una nozione di patrimonio culturale, per così dire, metagiuridica (antropologica)²⁷⁷ che permette ai beni culturali, non tecnicamente

²⁷⁵ La procedura per la verifica dell'interesse culturale è regolamentata da appositi decreti ministeriali attuativi. D.m. 6 febbraio 2005 (successivamente modificato dal d.m. 28 febbraio 2005), emanato di comune accordo con l'Agenzia del Demanio, nel quale vengono stabilite le modalità per la verifica dell'interesse culturale per gli immobili di proprietà statale, regionale, provinciale, comunale o altro ente o istituto pubblico. D.m. 25 gennaio 2005, stabilisce le modalità di verifica dell'interesse culturale per i beni immobili di proprietà di persone giuridiche private senza scopo di lucro. D.m. 27 settembre 2006, individua i criteri e le modalità per verificare l'interesse culturale dei beni immobili appartenenti allo Stato, alle regioni, ai comuni e a tutti gli enti territoriali pubblici, compresi anche tutti gli istituti pubblici e persone giuridiche senza scopo di lucro. D.m. 22 febbraio 2007, in accordo con l'Agenzia del Demanio, stabilisce le modalità per la verifica dell'interesse culturale degli immobili destinati all'uso da parte del Ministero della Difesa. v. R. D. Cogliandro (a cura di), *I beni di interesse culturale, problemi e prospettive*, Rogiosi ed., 2016, sez. 6.

²⁷⁶ Sul punto è stato chiamato a pronunciarsi il Consiglio di Stato con riferimento alla legittimità di un provvedimento di vincolo su un'area già destinata dal piano urbanistico a servizi pubblici. Il ricorso al Consiglio di Stato era giustificato dalla mancata considerazione, durante le procedure di valutazione del vincolo, dell'interesse urbanistico dell'area. La sentenza ha dichiarato legittimo il provvedimento impugnato in funzione della considerazione che l'attività della Pubblica Amministrazione è quella concernente la valutazione di particolare rilevanza del bene dal punto di vista storico-artistico, esulando da essa la valutazione di altri profili di interesse pubblico. Cons. St., sez. VI, 21 ottobre 2005, n. 5939.

In questo senso anche Cons. Giust. Amm., sez. giurisd., 10 giugno 2011, n. 418, p. 9, "l'imposizione del vincolo non richiede una ponderazione degli interessi privati con gli interessi pubblici connessi con l'introduzione del regime di tutela, neppure allo scopo di dimostrare che il sacrificio imposto al privato sia stato contenuto nel minimo possibile, sia perché la dichiarazione di particolare interesse non è un vincolo a carattere espropriativo, costituendo i beni di rilievo etnoantropologico una categoria originariamente di interesse pubblico, sia perché comunque la disciplina costituzionale del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.) erige la sua salvaguardia a valore primario del vigente ordinamento."

²⁷⁷ Vengono convenzionalmente chiamati beni culturali "minori" che presentano un interesse culturale inferiore rispetto alla soglia necessaria per l'apposizione del vincolo ma che, a livello locale, rivestono importanza culturale in quanto elementi identitari del territorio e custodi della memoria collettiva. G. SEVERINI, *Artt. 1 e 2*, in M. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 29.

configurabili come tali, di essere oggetto di una qualche forma di tutela da parte degli enti locali, dal momento che la competenza in materia di tutela è espressamente concentrata nelle mani del Ministero per i Beni e le Attività culturali.²⁷⁸

Le Regioni e gli enti locali, dunque, non dispongono di funzioni legislative di tutela per i beni culturali soggetti a vincolo, sebbene, all'art. 5, comma 4 e 5 del Cod.B.C.P., tali enti possano instaurare con l'amministrazione centrale ulteriori forme di coordinamento ai fini della suddetta tutela. Tale formulazione in realtà si risolve in un apporto fattivo quasi nullo degli enti locali in materia di tutela dei beni di interesse nazionale, mentre è diverso il ruolo che essi ricoprono nei confronti dei beni culturali minori, per i quali cioè l'interesse culturale ha rilevanza soltanto in un determinato contesto locale. Per tali beni è giustificata l'adozione da parte degli enti locali di provvedimenti generali finalizzati alla tutela in favore della memoria storica delle realtà locali di cui sono espressione e quindi funzionali alla salvaguardia del patrimonio culturale urbanistico.²⁷⁹

2.2. *I limiti della sostenibilità culturale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*

La ripartizione della tutela locale solo per i beni culturali minori e la tutela generale statale sorge, in parte, come conseguenza della modifica del Titolo V della Costituzione, approvata con L. Cost., 18 ottobre 2001, n. 3.

Secondo quanto stabilito dall'art. 117 Cost. la potestà legislativa viene distribuita tra lo Stato, in via esclusiva, e le Regioni, in via concorrente,²⁸⁰ mediante un dettagliato elenco. La materia dei beni culturali si colloca in questo contesto di riforma in un modo del tutto particolare: se da una parte la tutela viene ricompresa tra le competenze legislative a carattere esclusivo, dall'altra, la valorizzazione (e di

²⁷⁸ Art. 117 Cost.

²⁷⁹ C. BEVILACQUA, F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008, p. 70.

²⁸⁰ Residuando alla legislazione statale il compito esclusivo di definire i principi fondamentali in materia. M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 240.

conseguenza la promozione e la gestione delle attività culturali) viene affidata invece alla legislazione concorrente.

La questione viene ulteriormente complicata dall'art. 118, che introduce il disallineamento tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Queste ultime sono affidate ai comuni, salvo il riferimento agli altri enti territoriali e allo Stato per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.²⁸¹ Inoltre, nel comma 3, viene stabilito il raccordo tra i diversi livelli amministrativi, prevedendo, con specifico riferimento ai beni culturali, che sia lo Stato, mediante legge ordinaria, a definire particolari forme di intesa e coordinamento con le Regioni.²⁸²

La previsione di forme differenziate di autonomia tra le Regioni ha come conseguenza la moltiplicazione delle tipologie di fonti e dei procedimenti legislativi e, di fatto, le complicazioni nel sistema normativo.²⁸³

Tale complessità è anche causata dalla conformazione del tutto particolare dell'ambito di riferimento in quanto quella dei beni culturali sono l'unica materia in cui la Costituzione realizza una distinzione per funzioni.²⁸⁴ In altre parole, è la funzione che costituisce il criterio distintivo delle sfere di competenza.

Tale scelta non ha però contribuito ad agevolare i rapporti tra Stato e Regioni²⁸⁵, andando a creare due prospettive agli antipodi, quella regionalista secondo

²⁸¹ le funzioni amministrative devono essere allocate secondo il principio della sussidiarietà verticale, ossia in capo al livello di governo più prossimo ai cittadini – salva però l'applicazione degli altri due principi che si accompagnano alla sussidiarietà, ossia l'adeguatezza e la differenziazione. in proposito G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in Aedon, Il Mulino, n. 3, 2004. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/3/pastori.htm>.

²⁸² È necessario sottolineare le disposizioni dell'art. 116 Cost, comma 3, in merito al *regionalismo differenziato*, che attribuisce alle regioni, mediante un particolare procedimento legislativo, ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia. Tale meccanismo comprende anche la tutela dei beni culturali, espressamente indicata dall'articolo in questione. P. BILANCIA, *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 29.

²⁸³ C. TUBERTINI, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in Aedon, Il Mulino, n. 2, 2005, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/2/tubertini.htm>.

²⁸⁴ P. BILANCIA, *op.cit.*, p. 29.

²⁸⁵ Corte Cost. Sent. 26 marzo 2003, n. 94/2003, in G. U. 02/04/2003, n. 13, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>; Corte Cost. 19 dicembre 2003, n. 26/2004, in G. U. 28/01/2004, n. 4, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>; Corte Cost. Sent. 29 novembre 2004, n. 372/2004, in G. U. 09/12/2004, n. 0, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>; Corte Cost. Sent. 8 giugno 2005, n. 232/2005, in G. U. 22/06/2005, n. 25, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>;

cui la scelta di accentrare la competenza legislativa nelle mani dello Stato nasconde in realtà una generale sfiducia verso il legislatore regionale, in evidente contrasto con lo spirito che ha motivato la riforma.²⁸⁶ Al contrario, un eccessivo accentramento potrebbe tradursi come un aumento della distanza tra l'amministrazione e la realtà dei beni stessi, rendendo necessaria una disarticolazione interna all'amministrazione, al fine di garantire una maggiore agilità di intervento, sacrificando in ogni caso quella necessaria unitarietà sulla quale si fonda la critica al decentramento regionale.²⁸⁷

2.3. *Tutela e valorizzazione, strumenti complementari per la sostenibilità culturale*

Premesso il contesto della riforma costituzionale, possiamo ora procedere con una disamina dei due concetti di tutela e valorizzazione, la cui integrazione si pone alla base del concetto di sostenibilità culturale o, per citare l'art. 1 del Cod.B.C.P., *"concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura"*.

Ex art 3 del Codice, per tutela si intende l'esercizio delle funzioni e della disciplina delle attività dirette ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.²⁸⁸

In sostanza sono tre i momenti della tutela: l'individuazione dei beni sottoposti al regime del Codice, la protezione degli stessi ed infine la conservazione.

Il momento conoscitivo è propedeutico a tutte le attività successive in quanto non può esistere alcuna tutela senza un'adeguata attività conoscitiva che identifichi i beni e che ne garantisca la protezione e la conservazione. L'individuazione dei beni avviene sulla base del dettato degli artt. 10 e 11 del Codice che sulle quali opera una generale presunzione di culturalità e possono essere sottoposte ad un procedimento

²⁸⁶ S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale"*. *La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, 1232 ss.

²⁸⁷ M. CAMMELLI, *La riforma del vigente Titolo V: nuove proposte e vecchi problemi*, in *Aedon*, il Mulino, n. 1, 2003. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/1/index103.htm>.

²⁸⁸ M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 185.

di verifica dell'interesse culturale da parte del ministero per i beni e le attività culturali, volto ad accertare la sussistenza o meno di detto interesse.

Il secondo aspetto della tutela è la protezione, ed essa consiste essenzialmente in una serie di divieti imposti su tutti quei comportamenti che potrebbero ledere l'integrità del bene, modificarne la destinazione d'uso e causarne la dispersione.

L'ultimo aspetto della tutela riguarda la conservazione, che non si riferisce al solo bene individuale ma anche alla sua realtà circostante, ovvero il sito archeologico o l'ambiente naturale.²⁸⁹ Le misure conservative possono essere divise in tre categorie: la prevenzione, intesa come il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto (art. 29, comma 2); la manutenzione, ovvero tutte le attività e gli interventi destinati al controllo delle condizioni del bene culturale e al mantenimento dell'integrità, dell'efficienza funzionale e dell'identità del bene e delle sue parti (art. 29, comma 3); infine il restauro, e cioè l'intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo. La conservazione è un aspetto fondamentale per la tutela in quanto all'integrità fisica del bene è connesso il diritto della collettività, presente e futura, di fruire del valore culturale in esso racchiuso.

Per ciò che attiene la valorizzazione, essa si può desumere, sempre dal Codice, come il complesso di tutte quelle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di fruizione pubblica anche da parte di persone diversamente abili. In sostanza, la valorizzazione non consiste nell'accrescimento dei pregi artistici e storici che qualificano il bene stesso, ma va invece ad incidere sul contesto in cui esso si trova. Ciò significa che quando si prendono provvedimenti in chiave di valorizzazione si va ad intervenire predisponendo realtà esterne al bene culturale.

Alla luce delle definizioni sopra descritte, è evidente come l'intento del Codice sia quello di affidare un insieme di obiettivi omogenei alla platea di soggetti

²⁸⁹ S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pp. 673-674.

pubblici operanti nel settore. Invero, se si guarda alla distribuzione effettiva delle competenze, si può ben sostenere come il Codice, al di là delle intenzioni, ripercorra invece l'assetto bicefalo di ripartizione delle competenze,²⁹⁰ che trova ulteriore complicazione nell'idea che la tutela sia preminente rispetto alla valorizzazione. Tale affermazione, infatti, in linea di principio non dovrebbe dare luogo a perplessità ma ha dato luogo ad un notevole contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale, dal momento che le Regioni, pur perseguendo l'obiettivo della tutela, si sono viste impugnare alcuni provvedimenti regionali finalizzati alla salvaguardia di beni dal valore culturale.

È il caso della pronuncia della Corte Costituzionale in riferimento alla Legge Regionale del Lazio, 6 dicembre 2001, n. 31, rubricata "*Tutela e valorizzazione dei locali storici*"²⁹¹ con la quale la Regione aveva inteso salvaguardare alcune unità immobiliari al cui interno si svolgevano esercizi commerciali dal valore storico, artistico e ambientale. La pronuncia ha negato che la disposizione impugnata eccedesse la competenza concorrente regionale, invadendo quella dello Stato, giacché la norma provvedeva semplicemente a salvaguardare esercizi commerciali artigianali le cui attività costituiscono testimonianza storica, culturale e tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri.

Il secondo caso riguarda invece la pronuncia della Corte su una legge Regionale del Veneto, 23 aprile 2004, n.11,²⁹² ed in particolare sull'art. 40, che attribuiva al piano di assetto territoriale (PAT) con riguardo ai centri storici, la determinazione sia delle categorie in cui devono essere raggruppati i manufatti e gli spazi liberi esistenti, sia dei valori di tutela in funzione degli specifici contesti da salvaguardare. Il ricorso veniva giustificato in quanto la norma regionale ledeva le attribuzioni statali in materia di *tutela dei beni culturali*, le quali includerebbero anche il potere di individuare i beni come culturali. Tuttavia, la Corte ha rigettato la questione chiarendo che l'urbanistica, all'interno della materia del governo del territorio, è di

²⁹⁰ G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, n. 3. 2004, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/3/pastori.htm#1>

²⁹¹ Corte Cost. Sent. 94/2003.

²⁹² Corte Cost. Sent. 8 giugno 2005, n. 232/2005

competenza concorrente, pertanto spetta alle Regioni di stabilire gli strumenti urbanistici, all'interno dei quali assumono rilevanza anche i valori in generale attinenti alla cultura nel senso ampio del termine.

In conclusione, stando alle pronunce della Corte, sono da ritenersi costituzionalmente legittimi i provvedimenti regionali in materia di tutela dei beni culturali, in quanto non sostitutiva di quella statale, bensì diversa e aggiuntiva, purché non stabilisca nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime di tutela previsto dall'ordinamento statale.²⁹³

2.4. *La pianificazione territoriale: il modello toscano per la sostenibilità*

Come è stato più volte segnalato il processo di sviluppo sostenibile consiste sostanzialmente in un approccio integrato alle risorse che necessita di un quadro generale di riferimento ma che, contestualmente, non può prescindere da una valutazione delle specificità locali attraverso l'intervento regionale.

Nell'ambito del patrimonio culturale l'integrazione delle risorse può avvenire soltanto previa ricognizione dei beni disseminati in tutto il territorio attraverso la catalogazione, affidata *ex art.* 17 Cod.B.C.P. al MiBACT. Nelle intenzioni, il coordinamento ministeriale per una mappatura capillare del patrimonio culturale sarebbe più che condivisibile, se non fosse che gli strumenti utilizzati a tal fine vengono percepiti dagli operatori come scarsamente accessibili, frammentari e disomogenei.²⁹⁴ Tale effettiva inutilità dei dati raccolti si riscontra per due ordini di motivi: la mancanza di un unico criterio di redazione delle banche dati,²⁹⁵ causando un'oscillazione *tra picchi di soddisfazione e abissi di approssimazione*;²⁹⁶ la mancanza di una reale interoperabilità tra le varie banche dati.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ P. PETRAROIA., *Carta del rischio: linee guida e normativa recente*, in *Economia della cultura*, 2014, 34, p. 305.

²⁹⁵ In alcuni casi si è optato per lo strumento del catalogo, che garantisce la conoscenza approfondita del bene, in altri si è scelto di usare gli inventari, per agevolare la consultazione solo delle informazioni essenziali. P. CAPRIOTTI, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, in *Aedon*, Il Mulino, Bologna., *Riv. Quadr.*, n. 1, 2017, p. 4.

²⁹⁶ L. MORO, *Il catalogo del patrimonio culturale italiano. Nuova centralità e prospettive future*, in *Economia della cultura*, 2015, 34, pp. 419-432.

Per quanto riguarda l'ambito dei beni paesaggistici, esiste un Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico e una serie di Osservatori per il Paesaggio finalizzati allo studio e alla formulazione di nuove proposte per le politiche di tutela e valorizzazione di tali beni.

È evidente che nonostante l'ingente quantità di dati sulla composizione e sullo stato del patrimonio culturale, raccolti dall'amministrazione centrale, la separazione tra tutela e valorizzazione in capo a soggetti diversi ha comportato di fatto una tutela fine a sé stessa non integrata con politiche sostenibili di gestione del territorio.

In questo senso, l'unica soluzione che sembra capace di considerare la complessa interazione tra fattori economici, ambientali e sociali con il patrimonio culturale, risulta essere la disciplina della pianificazione territoriale, definita in funzione delle esigenze della collettività e protesa al perseguimento dello sviluppo del territorio.²⁹⁷

In tale prospettiva si può affermare che l'obiettivo primario della pianificazione sia la ricerca e la gestione di un compromesso tra società e ambiente che stabilisca limiti di comportamento in grado di garantire ad ogni individuo la piena espressione delle proprie facoltà senza che l'azione derivante da questa espressione sia di impedimento agli altri nel godimento degli stessi diritti di libertà.

Ciò comporta che tale accordo sia fondamentale per uno sviluppo coerente con i limiti delle risorse disponibili; allo stesso tempo, questo strumento può assumere conformazioni molto diverse a seconda della scelta delle risorse da impiegare e del rapporto che intercorre tra di esse, esperito dalla sequenza di azioni prescelte al perseguimento dell'obiettivo.

La Regione Toscana può essere considerata come una delle regioni più attive nel processo di definizione di una disciplina generale di governo locale di nuova generazione, ossia attenta alla gestione sostenibile e razionale del territorio. La tendenza del legislatore toscano, almeno dal 2005²⁹⁸, è stata quella di avviare un

²⁹⁷ E. PETROCELLI, *Pianificazione territoriale, Principi e fondamenti*, Liguori Editore, Napoli, 2005, p. 38.

²⁹⁸ Con l'entrata in vigore della legge regionale 1/2005 recante le "Norme per il governo del territorio".

percorso di codificazione di una legge urbanistica regionale chiara che sapesse individuare le responsabilità dei soggetti territorialmente competenti attraverso un procedimento di pianificazione più funzionale. L'obiettivo è stato raggiunto solo in parte²⁹⁹, ed è per questo che si è giunti ad un nuovo testo normativo recante le nuove "Norme per il governo del territorio" nel 2014.³⁰⁰

I principi e le finalità della legge urbanistica toscana sono tra i più ambiziosi ed attuali. Al centro del modello di governo del territorio vi è lo sviluppo sostenibile, che costituisce il criterio guida per le attività di trasformazione del territorio; tali attività devono attuarsi infatti *evitando il nuovo consumo di suolo e provvedendo alla salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.*³⁰¹ La competenza regionale in materia di governo del territorio diventa così lo strumento mediante il quale dare indirizzo, ordine e programmazione alla superficie regionale in un'ottica di sviluppo sostenibile.³⁰²

A tal proposito, il patrimonio territoriale, bene giuridico di destinazione delle suddette politiche sostenibili, viene definito *bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale*, composto dalle *strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future.*³⁰³ La nozione tiene conto del concetto costituzionale di paesaggio, che assume particolare rilevanza identitaria nella Regione Toscana, e in virtù del quale si rende necessario raggiungere un equilibrio tra trasformazione e conservazione. Lo stesso patrimonio risulta inoltre rafforzato dalla riserva di legge di cui al comma 2 dell'Art.

²⁹⁹ A. MARSON, *Legge urbanistica regionale della Toscana: riforma*, consultabile al sito <http://www.eddyburg.it/2013/10/legge-urbanistica-regionale-della.html>.

³⁰⁰ Trattasi della Legge regionale 65/2014 e s.m.i.

³⁰¹ Art. 1, comma 1.

³⁰² Ai fini della presente legge, si definisce governo del territorio l'insieme delle attività che concorrono ad indirizzare, pianificare e programmare i diversi usi e trasformazioni del territorio, con riferimento agli interessi collettivi e alla sostenibilità nel tempo. 2. Il governo del territorio si esplica mediante il coordinamento intersettoriale delle politiche, la coerenza dei piani e dei programmi di settore con gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, mediante il coordinamento e la collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo (Art. 2).

³⁰³ Art. 3, comma 1.

3, che include al suo interno gli elementi che concorrono a garantire l'equilibrio territoriale³⁰⁴ e che, in forza del richiamato principio di sviluppo sostenibile, non possono essere sfruttati in modo irreversibile.³⁰⁵ La vera novità di questa definizione sta nel rovesciamento dell'approccio di tutela e valorizzazione del territorio: è il territorio nel suo complesso, e non nei limiti di quelle porzioni sottoposte a regime vincolistico, che diventa oggetto della programmazione, che inevitabilmente sarà di area vasta.

A dare ulteriore pregnanza a questo sistema di valori sta lo statuto del territorio regionale,³⁰⁶ che costituisce *il quadro di riferimento prescrittivo per le previsioni di trasformazione contenute negli atti di governo del territorio*.³⁰⁷ In particolare, all'interno dello statuto si ricomprendono le invarianti strutturali,³⁰⁸ ossia tutti i principi, le caratteristiche e i canoni che dovranno guidare la tutela del patrimonio territoriale su tutta la superficie, ivi compresa quella delle zone degradate. La previsione delle invarianti può essere interpretata come l'applicazione di un regime vincolistico di natura conformativa, stante la conseguente limitazione al pieno e libero godimento degli immobili che ricadono nell'alveo di tali disposizioni e l'assenza di un obbligo di indennizzo.³⁰⁹

Altro principio desumibile dalla norma in esame è il divieto di sfruttamento o di trasformazione di un elemento del patrimonio in modo irreversibile.³¹⁰ La scelta del legislatore toscano, ispirata, come ricordato, allo sviluppo sostenibile del territorio, si giustifica nell'ottica di vietare nuovi interventi edificatori al di fuori del territorio

³⁰⁴ Il legislatore regionale fa riferimento alle «strutture»: da quella idro-geomorfologica a quella ecosistemica, da quella insediativa a quella agro-forestale.

³⁰⁵ Art. 4, comma 1.

³⁰⁶ Lo statuto del territorio costituisce l'atto di riconoscimento identitario mediante il quale la comunità locale riconosce il proprio patrimonio territoriale e ne individua le regole di tutela, riproduzione e trasformazione. Lo statuto del territorio comprende gli elementi che costituiscono il patrimonio territoriale ai sensi dell'articolo 3, e le invarianti strutturali di cui all'articolo 5 (Art. 6, commi 1-2).

³⁰⁷ Art. 6, comma 4.

³⁰⁸ Art. 5.

³⁰⁹ L'individuazione, nell'ambito dello statuto del territorio, delle invarianti strutturali, costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche e connaturali dei beni immobili in esso ricompresi. Le conseguenti limitazioni alle facoltà di godimento dei beni immobili, individuati sulla base dei principi stabiliti dalla legge statale, contenute nello statuto medesimo, non danno luogo ad alcun indennizzo (Art. 7).

³¹⁰ Art. 4.

urbanizzato.³¹¹

A questo sistema di valori deve corrispondere, come indicato all'Art. 1, una gestione di rapporti istituzionali tra la Regione e gli enti territoriali, nell'ambito delle proprie competenze.

3. SOSTENIBILITÀ CULTURALE O DIRITTO ALLA CULTURA?

La sostenibilità è una scelta politica, che di fatto costituisce un limite allo sviluppo incondizionato, attraverso l'individuazione di limiti in grado di tutelare e garantire determinati diritti;³¹² contestualmente si configura come un diritto, specificatamente umano, la cui tutela effettiva è valutabile solo in funzione dello scorrere del tempo che muta le condizioni dell'esistenza umana.³¹³

Il termine sostenibilità, inoltre, rimanda ad un principio di responsabilità in capo alle generazioni presenti che spinge a lottare per la salvaguardia dei diritti delle generazioni future mediante un approccio totale, vale a dire applicando tale concetto ai settori più diversi, *in primis* ai tre che costituiscono i pilastri dello sviluppo sostenibile, definiti nel 1988 dalla Commissione Brundtland: ambiente, economia ed equità sociale.

Tuttavia, per quanto appaia ormai ovvio che i processi culturali rivestano un'importanza fondamentale all'interno del principio di sviluppo sostenibile, tanto come motore di sviluppo economico, quanto come fattore di integrazione sociale, il concetto di sostenibilità culturale non ha ancora acquisito il riconoscimento istituzionale al pari degli altri tre pilastri. In realtà, se applicassimo al patrimonio culturale la matrice originaria dello sviluppo sostenibile, ossia quella ambientale volta cioè allo sfruttamento responsabile delle risorse, tale matrice risulterebbe

³¹¹ Le trasformazioni che comporta no impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato quale individuato dal piano strutturale ai sensi dei commi 3 e 4, tenuto conto delle relative indicazioni del piano di indirizzo territoriale (PIT), salvo quanto previsto dal comma 7. Non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato, fermo restando quanto previsto dal titolo IV, capo III (Art. 4, comma 2).

³¹² P. BILANCIA, *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in P. BILANCIA, *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, ESI, Napoli, 2016, pp. 7 e ss.

³¹³ Diritto di terza generazione. Cfr. M. AMARI, *Manifesto per la sostenibilità culturale. E se, un giorno, un ministro dell'economia venisse incriminato per violazione dei diritti culturali?*, Franco Angeli, Roma, 2012 p. 70.

estremamente coerente. Il patrimonio culturale, infatti, qualunque sia la sua natura,³¹⁴ può essere qualificato come una risorsa per definizione consumabile perché sottoposta allo sfruttamento delle attività umane. Pertanto, la risorsa culturale, alla pari di quella ambientale se non di più, ben può considerarsi come fragile, in ragione dell'intrinseca unicità e della impossibilità del bene di essere rigenerato. Coerentemente, tutte le attività, dirette e indirette, comprese quelle di valorizzazione, possono impattare sul bene producendo dei danni non sempre visibili nel breve periodo.

Da tali affermazioni ne deriva che la cultura, nella sua forma esplicita di patrimonio culturale,³¹⁵ entra a buon diritto nel processo di sviluppo sostenibile, all'interno del settore ambientale³¹⁶ e, contestualmente, come pilastro autonomo.

Integrare la cultura nello sviluppo sostenibile significa auspicare un modello di sviluppo che salvaguardi la cultura quale elemento di crescita individuale basata sull'autoconsapevolezza e il senso critico e, quindi, conservi l'essenza umana di essere intelligente. Affinché tale ipotesi possa realizzarsi è fondamentale garantire la tutela della memoria dei popoli e la sua fruizione, attraverso il costante miglioramento dell'accesso alle informazioni relative al patrimonio locale, nazionale o internazionale.

In altri termini, la sostenibilità culturale non fa che riconfermare e ampliare la portata del diritto alla cultura già presente nel nostro ordinamento grazie all'art. 9 della Costituzione. Va altresì rilevato che la tutela del patrimonio culturale debba necessariamente fare i conti con altri interessi – in via principale quelli economici – e che gli eventuali conflitti non possano essere risolti semplicemente attraverso un principio di automatica prevalenza degli uni sugli altri. In altre parole, l'art. 9 non può essere considerato come delatore di una tutela *super partes* ma deve in qualche modo

³¹⁴ Materiale, immateriale, paesaggistica.

³¹⁵ È necessario sottolineare che il concetto di patrimonio culturale che qui rileva supera i confini definiti dalla giurisprudenza, ma deve ricomprendere anche i beni culturali definiti immateriali, quali le lingue, le tradizioni, le opere dell'ingegno costitutivi delle differenti culture. Si fa riferimento alla Sentenza della Corte di Giustizia Comunitaria denominata *Oggetti d'arte*, nella quale la Corte, sostenendo la similitudine dei beni culturali alle merci, in funzione della caratteristica di entrambi *di essere valutabili in denaro e di poter essere oggetto di transazioni commerciali*, statuisce implicitamente la materialità come caratteristica dei beni culturali. Cfr. Corte di Giustizia comunitaria Sent., 10 dicembre 1968, causa 7/68, *Oggetti d'arte*.

³¹⁶ Nella sua formulazione dilatata specificatamente per inglobare il concetto di patrimonio culturale. C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile*, p. 197.

rapportarsi con la complessità della realtà contemporanea.

Lo sviluppo sostenibile, in definitiva, non è altro che la manifestazione dell'esigenza di un equilibrio per il quale si rende necessario individuare un nucleo, seppur minimo, di tutela, non sacrificabile rispetto agli altri interessi coinvolti, così da garantire il diritto alla cultura, nel rispetto delle previsioni costituzionali e dei diritti umani promossi in ambito internazionale.³¹⁷

Tale considerazione porta con sé la presa d'atto che l'individuazione di questo nucleo duro sia prerogativa esclusiva delle istituzioni pubbliche, a cui competono oneri di programmazione politica e di applicazione concreta. In particolare, si ritiene che la sostenibilità non possa rimettersi all'autodeterminazione del mercato, ma rende obbligatorie scelte politiche necessarie ad individuare un livello accettabile di sviluppo sostenibile.³¹⁸

Ne consegue che, per essere efficace, il processo di adozione delle scelte sostenibili debba resistere alle inevitabili pressioni esogene debba garantire la trasversalità dell'intervento rispetto a tutte le materie e competenze coinvolte, non solo in ambito nazionale, ma anche eurounitario ed internazionale,³¹⁹ in una prospettiva di costruzione del futuro più che in un'ottica di mero avanzamento.

In questo contesto, l'elemento culturale, sebbene sia complesso stabilire con quali modalità, potrebbe costituire la chiave di volta per ripensare un'idea di sviluppo degli individui e, dunque della società nel suo complesso.

³¹⁷ Cfr. *Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo* del 1947; *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali* del 1950; *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* del 1966; R. CAVALLO PERIN, *il diritto al bene culturale*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2016, Giuffrè, 2016, pp. 495 e ss.

³¹⁸ F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, III ed. Giappichelli, Torino, 2011, pp. 170 e ss.

³¹⁹ P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 11.

Capitolo Terzo

BUONE PRATICHE PER LA SOSTENIBILITÀ

1. PREMESSA

La disamina fin qui condotta ha messo in luce alcuni aspetti fondamentali. Il concetto di sviluppo sostenibile ha una storia lunga e, nonostante ciò, il vero impulso all'attuazione dei principi di sostenibilità è avvenuto solo a partire dal nuovo millennio, in funzione della crisi sempre più evidente delle condizioni ambientali globali; in secondo luogo, soltanto in tempi recentissimi il patrimonio culturale è stato assunto come leva indispensabile per la costruzione di un futuro sostenibile e inclusivo e non più soltanto come vestigia della passata memoria. Infine, si rileva che la sostenibilità sia una scelta dipendente dagli individui e che soltanto il superamento di una concezione individualistica possa garantire l'introduzione di politiche capaci di seguire la strada dello sviluppo sostenibile.

In questa prospettiva, è evidente che ancora molto ci sia da fare per raggiungere quegli obiettivi che, di fatto, richiedono una modifica radicale delle abitudini di vita diffuse e per la maggior parte incompatibili con le esigenze del pianeta.

Invero, seppur con modalità diverse, affiorano una serie di iniziative che contribuiscono complessivamente al perseguimento di uno sviluppo intelligente del quale possano beneficiare le generazioni presenti e future. Tali iniziative, quandonche non dichiaratamente mirate allo sviluppo sostenibile, hanno il grande pregio di stimolare la collettività a “prendersi cura” del proprio territorio e, in un'ottica globale, a “prendersi cura” del pianeta. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto nei precedenti capitoli, i principi di sviluppo sostenibile definiti in ambito internazionale trovano in realtà concreta applicazione, non tanto in funzione di una spinta dall'alto che incide sulle particolari condotte umane, quanto come risposta alle esigenze di tutela dell'integrità del territorio e delle condizioni di vita delle comunità locali.

Nel panorama contemporaneo, le iniziative locali per uno sviluppo sostenibile suffragato da istanze culturali sono numerosissime e disseminate in tutto

il mondo. Ai fini di questa trattazione, si è scelto di selezionare solo quattro casistiche concretamente rappresentative di tre modalità, estremamente differenti tra loro, in cui la cultura, nelle sue molteplici sfaccettature, costituisce fattore determinante nell'indirizzare lo sviluppo delle comunità locali.

I primi due casi mettono in rilievo l'apporto dei meccanismi di controllo introdotti nell'ambito del Gruppo della Banca Mondiale, ossia l'*Inspection Panel* e il *Compliance Advisor Ombudsman*. Sebbene i due esempi facciano riferimento a grandi progetti sostenuti da una delle maggiori banche al mondo, appare significativo che gli stessi istituti che ne fanno parte considerino il rispetto della cultura, al pari della tutela ambientale, un importante elemento da tenere in considerazione nella valutazione di finanziamento di un progetto, e che, in forza di questo valore, le comunità di Lima e quella di Jakarta si siano rivolte rispettivamente al Panel e all'Ombudsman CAO per cercare di arginare le ricadute potenzialmente devastanti dei progetti finanziati dai vari istituti del Gruppo della Banca Mondiale.

Il terzo caso analizza invece le modalità di riqualificazione urbana della città di Oslo a partire da grandi progetti di centri culturali. L'esempio della città norvegese è emblematico perché dimostra come la cultura possa fungere da volano per il ripensamento di grandi spazi urbani garantendo una migliore qualità della vita per i residenti e contestualmente innescando un circolo virtuoso di investimenti per il miglioramento del contesto ambientale e sociale.

L'ultimo caso riguarda una buona pratica introdotta nel nostro Paese che declina il binomio cultura-sviluppo sostenibile secondo la prospettiva della sostenibilità culturale incentivando il cosiddetto ecoturismo. Il turismo è evidentemente uno dei settori strategici per l'economia nazionale e, proprio per questo, rappresenta un'importante risorsa e, parallelamente, un potenziale fattore di lesione del patrimonio naturale e culturale. Il Progetto esaminato ha invece il pregio di far convergere le istanze di salvaguardia dell'ambiente, ivi comprese le tradizioni e la cultura locale, con la necessità dello sviluppo economico del territorio.

2. IL RUOLO DEL WORLD BANK INSPECTION PANEL E DEL COMPLIANCE ADVISOR OMBUDSMAN PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

I due enti creati nel contesto del Gruppo della Banca Mondiale³²⁰ rappresentano certamente una realtà *sui generis* nel panorama internazionale,³²¹ ma ciò che più rileva è che proprio in funzione della loro configurazione unica essi incrementano la platea di strumenti destinati alla tutela dei diritti umani³²² e, di rimando, al perseguimento dello sviluppo sostenibile.

Il *World Bank Inspection Panel* (IP)³²³ nasce il 22 settembre 1993 con una risoluzione congiunta della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo³²⁴ e dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo³²⁵ per rispondere all'esigenza della necessità di un organo indipendente che potesse controllare l'operato delle istituzioni che compongono la Banca Mondiale. L'IP oltre a garantire una migliore *portfolio performance* dell'istituto stesso³²⁶ si configura soprattutto come *compliant mechanism* a disposizione dei privati cittadini o delle comunità qualora i progetti finanziati dalla Banca producessero effetti lesivi dei loro diritti ed interessi.³²⁷

³²⁰Il gruppo è composto da 5 istituti: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) e l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA), che assieme costituiscono la Banca Mondiale, la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti (MIGA) e il Centro Internazionale per la Risoluzione dei Conflitti (ICSID).

³²¹I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel: in practice*, Oxford University Press, New York, 2000, pp. 259 e ss.

³²²S. SCHLEMMER-SCHULTE, *The World Bank Inspection Panel: A Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights*, vol. 6, no. 2, 1999, pp. 1, 6-7, 20.

³²³Il Panel è costituito da tre ispettori che rimangono in carica cinque anni non rinnovabili, vengono proposti dal Presidente della Banca e sono nominati dai Direttori esecutivi dell'IBRD e dell'IDA. Ai fini della nomina, i candidati devono possedere i requisiti dell'indipendenza dalla Banca, non possono cioè aver lavorato per la Banca nei due anni precedenti la nomina e non vi potranno lavorare nei due anni successivi, devono provenire da uno Stato membro della Banca e devono avere una buona conoscenza della realtà dei Paesi in via di sviluppo. S. WESTON, *World Bank Created Inspection Panel*, in *Human Rights brief*, 1999, pp. 1 e ss.

³²⁴Board Resolution No. 93-10.

³²⁵Board Resolution No. 93-6.

³²⁶Nel 1993 il *Rapporto Wapenhans* metteva in evidenza la scarsa attenzione della Banca alla realizzazione dei progetti finanziati concludendo che una buona parte di questi progetti si dimostravano insoddisfacenti rispetto ai parametri finanziari della Banca stessa, dimostrando pertanto un'adeguata supervisione dell'azione della Banca. E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, III Ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 113; Cfr. M. CIRCI, *L'attività del World Bank Inspection Panel a più di dieci anni dalla istituzione: un bilancio*, in S. CASSESE, M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., n. 2, Giuffrè, 2006, pp. 273 e ss.

³²⁷In questo senso fu fondamentale l'azione delle ONG, le quali manifestarono grandi perplessità rispetto ai progetti in India di *Narmada River Development (Gujarat) Sardar Samovar Dam and Power Project* e del *Namada River Development (Gujarat) Water Delivery and Drainage Project* il cui finanziamento era stato approvato nel 1985. Tali

L'obiettivo del Panel è dunque quello di garantire la trasparenza dell'operato della Banca Mondiale attraverso meccanismi di controllo sui progetti che finanzia, così da far valere il principio di responsabilità dell'amministrazione rispetto alle *Politics* e alle *Operating Procedures*, per ciò che concerne l'approvazione e la realizzazione dei progetti,³²⁸ e alle modalità di comportamento dei beneficiari del prestito.

Nel 1999 anche altre due istituzioni del Gruppo della Banca Mondiale, la Società Finanziaria Internazionale (IFC) e l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti (MIGA), si dotano di un comune meccanismo indipendente di responsabilità per i progetti sostenuti dalle due istituzioni mediante l'ufficio di *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO).

Il CAO presenta delle differenze³²⁹ rispetto all'IP sebbene, di fondo, anche questo ente persegue il fine della trasparenza dell'attività dei due istituti di riferimento. L'*Ombudsman*, attraverso valutazioni di *performance* interne, relative all'operato del personale tecnico dei due istituti di credito, e di *performance* esterne, in materia ambientale e sociale, verifica l'aderenza dell'attività al *framework* delle politiche interne.³³⁰

In tale ottica, gli istituti di credito del Gruppo, attraverso il finanziamento di progetti e programmi, promuoverebbero sì lo sviluppo dei Paesi membri ma creerebbero anche le condizioni necessarie all'esercizio e soprattutto alla tutela di una

progetti avrebbero avuto un impatto fortemente negativo sull'ambiente e, alla luce di tale rischio, fu istituita la Commissione Morse che attraverso il rapporto del 1992 accusava la Banca di aver infranto le procedure previste dagli accordi del progetto, dimostrando nuovamente la necessità di un maggiore controllo sull'operato della Banca. *Ibidem*.

³²⁸ Il mandato del Panel tuttavia si limita a valutare la conformità dell'azione della Banca rispetto alle procedure e alle direttive operative escludendo però le Linee Guida e le *Best Practice*. Si tratta sostanzialmente di standard di condotta che dovrebbero fungere da modello per l'azione della Banca ma che tuttavia possono essere adottate in funzione della circostanza o dello specifico progetto. Cfr. I. SHIHATA, *Historical, Legal and Operational Aspects*, in G. ALFREDSSON, R. RING (a cura di), *The Inspection Panel of The World Bank, A Different Complaints Procedure*, The Hague, 2001, pp. 40 e ss.

³²⁹ L'*Ombudsman* riferisce direttamente al Presidente del World Bank Group, il quale ha il potere di nominare l'ufficio per un periodo variabile tra i 3 e i 5 anni, bypassando i Direttori esecutivi. L'*Ombudsman* dialoga direttamente con i *manager* delle istituzioni finanziarie dell'IFC e del MIGA ma non fa parte della struttura organizzativa. Cfr. *Office of the Compliance Advisory Ombudsman*, <http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/>. Inoltre il meccanismo del *Compliance Advisor Ombudsman* è meno incisivo rispetto al Panel, ha un ruolo più conciliativo e i suoi poteri di indagine sono più limitati. G. MILLER, J. ARMSTRONG, *Building a Sustainable Development Roadmap: IFC's Strategy to Ensure Environmental and Social Responsibility*, in *Environmental Matters*, IFC Annual Newsletter, Washington, 2001, pp. 48 e ss.

³³⁰ E. SCISO, *op. cit.*, p. 128.

vasta gamma di diritti umani, ad esempio il diritto alla salute, all'ambiente, alla cultura,³³¹ in funzione di specifiche politiche interne.³³²

Sebbene le decisioni del *Panel* così come le valutazioni dell'*Ombudsman* siano sprovviste di esecutorietà rispetto agli istituti cui fanno capo, non perseguire le raccomandazioni emanate significherebbe, per i quattro enti di credito, operare in violazione delle loro stesse procedure interne.

Il sistema di controllo introdotto dal *Panel* e imitato dall'*Ombudsman* contribuisce alla tutela dei diritti umani e, conseguentemente, allo sviluppo sostenibile, non in funzione delle norme di diritto internazionale in materia, le quali peraltro, essendo esterne al sistema, possono non essere prese in considerazione durante i procedimenti di verifica.³³³

Sia l'IP che il CAO, attraverso la vigilanza sulla conformità alle politiche e procedure operative, valuta anche la conformità a quelle clausole che favoriscono lo sviluppo intelligente, compatibile con le esigenze sociali e ambientali, del territorio in cui si intende portare avanti un progetto, stabilite dagli ordinamenti interni della Banca Mondiale (*IBRD + IDA*), della Società Finanziaria Internazionale (*IFC*)³³⁴ e dell'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti (*MIGA*).³³⁵

Va quindi rilevato che, nonostante l'azione di questi due enti appaia piuttosto limitata, soprattutto per la mancanza di forza cogente delle raccomandazioni,

³³¹ I. SHIHATA, *La Banque Mondiale et les droits de l'homme*, in *Revue belge de droit international*, 1999, pp. 87 e ss.

³³² In questo senso sorgono però delle perplessità nell'assimilare pienamente l'istituto dell'*Inspection Panel* ad organismi di inchiesta e di conciliazione internazionale più strutturati; ciò si rileva in funzione dell'impossibilità di stabilire la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza degli esperti sia del *Panel* quanto del CAO. Infatti, indipendente dalle competenze di questi periti, resta il fatto che la ONG o le comunità locali non sono mai incluse nel procedimento di nomina di un proprio esperto. Cfr. F. MARRELLA, A. VETTORELLI, *Banca mondiale e diritti umani: il ruolo dell'Inspection Panel*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO, *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli editore, 2017, p. 46.

³³³ A. NAUDÉ FOURIE, *The World Bank Inspection Panel and Quasi-Judicial Oversight: In Search of the 'Judicial Spirit' in Public International Law*, Utrecht, 2009, p. 279; E. LÓPEZ-JACOISTE, *El control cuasi jurisdiccional del Panel de Inspección del Banco Mundial*, in *Anuario español de derecho internacional*, vol. 29, 2013, pp. 137 e ss.

³³⁴ INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC), *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, 1st January 2012, https://www.ifc.org/nps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afd998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES.

³³⁵ Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), *Performance Standards on Social & Environmental Sustainability*, World Bank Group, 1 October 2007, https://www.miga.org/sites/default/files/archive/Documents/performance_standards_env_and_social_sustainability.pdf.

considerate alla stregua di *gentlemen agreements*,³³⁶ il modello del Panel, e di conseguenza quello del CAO, è stato successivamente fatto proprio anche da altre istituzioni bancarie internazionali, quali la *Inter-American Development Bank (IADB)*, la *Asian Development Bank (ADB)*, la *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*, e la *African Development Bank (AFDB)*.³³⁷

I meccanismi di controlli interni al *World Bank Group* si configurano sostanzialmente come il modello che ha raccolto il crescente interesse della popolazione, che rappresenta la vera spinta alla proliferazione del meccanismo di controllo, nei confronti dei grandi progetti finanziati dalle banche internazionali e delle loro ricadute sul territorio.³³⁸

2.1. *Il World Bank Inspection Panel per il Progetto di Trasporto Urbano di Lima*

Il 9 settembre 2009 i residenti del distretto di Barranco, nella città peruviana di Lima, inviarono all'Inspection Panel una richiesta³³⁹ in cui si esprimeva la profonda indignazione per i danni subiti dal distretto durante il processo di implementazione del trasporto pubblico del Municipio Metropolitano di Lima. I residenti denunciavano che fin dall'inizio del progetto, noto come "*Metropolitano*", i loro reclami sulle possibili conseguenze sul distretto erano stati completamente ignorati e si rivolgevano quindi al Panel per evidenziare le omissioni della Banca Mondiale nella supervisione del progetto da essa parzialmente finanziato.³⁴⁰

Le problematiche derivanti da questo intervento urbano erano di varia natura. In primo luogo, si riscontravano delle violazioni della legge peruviana in materia di consultazione pubblica per l'approvazione di progetti di questo tipo: il Municipio di Lima non aveva l'autorità per dare avvio ai lavori senza l'approvazione della

³³⁶ E. SCISO, *op. cit.*, p. 125.

³³⁷ La *IADB*, la *ADB*, la *EBRD* e la *AFDB* hanno istituito rispettivamente nel 1994 le prime due, nel 2003 e nel 2004 l'ultima un *Independent Review Mechanism*. Cfr. N. BERNASCONI-OSTERWALDER, D. HUNTER, *Democratizing Multilateral Development Banks*, Center for International Environmental Law, 2002, disponibile sul sito https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/03/Democratizing_MDBs_NonPublic.pdf.

³³⁸ M. CIRCI, *op. cit.*, p. 287.

³³⁹ GEF TF No. 052856 IBRD, Loan No. 7209-PE, Project ID: P035740, Request for Inspection (English).

³⁴⁰ Project ID: P035740, approvato il 9 dicembre 2003

Valutazione di Impatto Ambientale approvata dal Ministero, secondo la legge nazionale No. 27446 (2001).³⁴¹ La fase di realizzazione del progetto aveva avuto un impatto fortemente negativo sulla qualità della vita di molte aree del distretto di Barranco, in quanto non erano stati approvati adeguati piani di gestione ambientale e lo stato dei lavori non era stato comunicato al pubblico in maniera tempestiva. Ciò aveva creato un flusso caotico e disordinato di mezzi pubblici e veicoli privati che, anche in funzione dell'eliminazione di una delle arterie principali del distretto, avevano deciso, in autonomia, di percorrere itinerari alternativi a bassa capacità aumentando il traffico urbano e il rischio di incidenti.

Tale stravolgimento non solo avrebbe avuto come ripercussione quella di modificare il carattere residenziale di molte strade, portando allo sviluppo di nuovi quartieri commerciali, ma avrebbe eroso l'identità del distretto, dichiarato Distretto Storico dall'Istituto Nazionale di Cultura, senza considerare i danni irreparabili al patrimonio architettonico dell'area a causa dell'incremento del traffico.

Un'altra spiacevole conseguenza riscontrata dai residenti riguardava lo scambio economico e sociale tradizionalmente esistito tra il distretto di Barranco e quello di Surco, bloccato a causa dei lavori. Tutti questi elementi, che avrebbero drasticamente minato le abitudini di vita dei residenti, distorcendo e smantellando sistemi urbani e dinamiche socioculturali consolidate, non avrebbero avuto durata temporanea bensì permanente, spiegando il motivo per cui il sistema stradale non era stato mai implementato fino a quel momento.

Alla luce di tali evidenze, i residenti dimostravano che le politiche interne della Banca Mondiale erano state violate e che le risposte pervenute dalla Banca tenevano conto dei benefici futuri senza però menzionare gli impatti negativi del progetto. Le rimostranze dell'opinione pubblica avevano portato il Municipio di Lima ad aprire una tavola rotonda per affrontare le problematiche emerse; ciononostante, al momento della presentazione della richiesta, dopo sei anni dall'approvazione del progetto, non era stato adottato alcun provvedimento del Municipio idoneo ad

³⁴¹ Legge nazionale sulla valutazione dell'impatto ambientale, n. 27446 (2001) (come modificata dal decreto legislativo n. 1078 (2008), legge generale sull'ambiente, n. 28611 (2005).

arginare le criticità riscontrate. In ragione di ciò, i residenti chiedevano al Panel di avviare tempestiva ispezione per verificare l'eventuale responsabilità della Banca Mondiale.

In seguito alla notifica di registrazione della richiesta da parte del Panel,³⁴² il *Management* della Banca procedette con l'elaborazione di una risposta³⁴³ e con la predisposizione di un piano di intervento a fronte delle problematiche rilevate nella richiesta.

Innanzitutto, nella sua risposta, la Banca spiegava che il progetto "Metropolitano" prevedeva diverse fonti di finanziamento, e su un totale di 141,88 milioni di dollari, la Banca ne avrebbe mutuati solo 45 milioni alla società Protransporte, costituita nel 2002 sotto la giurisdizione del Municipio di Lima. A tale società, continuava la Banca, si sarebbe dovuto imputare primaria responsabilità per eventuali danni, dal momento che, in sede di valutazione del progetto, diversi erano i punti di convergenza del progetto in esame con altri della stessa categoria, già finanziati dalla Banca e considerati *best practices*. In particolare, si faceva riferimento al progetto TransMilenio di Bogotá,³⁴⁴ scelto tra le altre opzioni di trasporto di massa come il miglior modello di riferimento tecnico e più economico per fare fronte alle esigenze della città di Lima.

In sostanza, la Banca sosteneva che, a fronte di un contesto urbano carente da un punto di vista infrastrutturale,³⁴⁵ intendeva contribuire al miglioramento di questa realtà attraverso il finanziamento di un progetto mirato all'incremento del trasporto pubblico. La congestione urbana era quindi una situazione endemica, sebbene la maggior parte delle persone usufruisse dei mezzi pubblici, per quanto

³⁴² THE INSPECTION PANEL, *Notice Of Registration*, IPN REQUEST RQ 09/09 October 14, 2009, <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/61-Notice%20of%20Registration%20%28English%29.pdf>

³⁴³ THE WORLD BANK, *Management response to Request for Inspection Panel review of the Peru Lima Transport Project* (IBRD LOAN 7209-PE AND GEF TF NO. 052856), <https://inspectionpanel.org/sites/inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/61-Management%20Response%20%28English%29.pdf>.

³⁴⁴ Progetto *TransMilenio* BRT. Project ID P074726, (2002).

³⁴⁵ Dagli anni Novanta, infatti, in funzione della crescita economica della città, la flotta automobilistica era aumentata, secondo le statistiche governative, del 195%, e si prevedeva un ulteriore aumento del 37% durante il primo decennio del nuovo millennio.

inadeguati a garantire un servizio efficiente a causa della limitatezza dei veicoli e dell'obsolescenza degli stessi.

L'aumento del traffico nel distretto di Barranco quindi non era altro che la conseguenza di un incremento generale del traffico della città combinato con l'espansione turistica dell'adiacente distretto di *Miraflores*.³⁴⁶

Al di là della situazione generale della città, nella risposta, la Banca riconosceva un'incidenza della realizzazione di *Metropolitano* nell'incremento della congestione del distretto di Barranco, anche in relazione alla deviazione del traffico dall'Avenida Bolognesi, un'importante arteria che attraversa il distretto, selezionata per la sua economicità tra altre possibili rotte come corridoio per gli autobus. Nonostante la nuova autostrada fosse stata costruita nel 2009, le stazioni non lo erano ancora, quindi di fatto il BRT (*bus rapid transit*) non era ancora operativo; per cercare di arginare tale problema e per rispondere alle lamentele della comunità, il Municipio permise alla maggior parte di autobus di ritornare temporaneamente a transitare sulla Avenida, anche se i nuovi semafori, intesi a ridurre la congestione, non essendo stati cronometrati in modo appropriato, esacerbarono piuttosto che attenuare la situazione.

Al di là delle problematiche immediate, la Banca continuava ad asserire che, divenuto pienamente operativo, il sistema di trasporto avrebbe comportato miglioramenti significativi non solo per il distretto di Barranco ma per tutta Lima redistribuendo il traffico sulla rete stradale e permettendo un miglioramento della qualità della vita della popolazione limegna.

Esaminato il contesto in cui si inseriva il progetto, attraverso la risposta, il *Management* ritenne che la Banca avesse compiuto sforzi significativi per soddisfare i requisiti delle politiche operative pertinenti durante tutte le fasi del ciclo del progetto, dalla preparazione e valutazione fino all'attuazione e alla supervisione, ma che tuttavia

³⁴⁶ All'inizio del nuovo millennio il distretto ha visto sorgere una serie di grattacieli – J.W. Marriott Hotel and Stellaris Casino nel distretto di *Miraflores* (2000); Torre Parque Mar nel distretto di *Miraflores* (2000); Thunderbird Fiesta Hotel & Casino nel distretto di *Miraflores* (2000) – destinati ad uso turistico o aziendale senza però prevedere un adeguato parcheggio per i veicoli andando ad incidere sul traffico del vicino distretto di Barranco.

non fossero stati sufficienti a rispettare pienamente tali politiche.³⁴⁷ Infatti, nonostante gli sforzi congiunti con la Protransporte per affrontare le preoccupazioni riscontrate dai residenti, si richiedevano ulteriori misure per rafforzare la gestione ambientale e migliorare i risultati dello sviluppo della rete: tra queste vi era l'invito da parte della Banca all'ente mutuatario di istituire un'unità di gestione sociale del progetto per attuare il programma di mitigazione sociale prevedendo anche dei sistemi di coinvolgimento della comunità nel processo di realizzazione. Inoltre, la tardiva divulgazione di documenti chiave, come la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) finale, hanno fatto sì che non fosse possibile soddisfare pienamente i requisiti delle politiche e delle procedure relative ai meccanismi di consultazione e di reclamo, riconoscendo l'irregolarità di tale processo avendo come conseguenza quella di riservare maggiore attenzione agli interessi di alcune parti coinvolte, quali per esempio proprietari di autobus e conducenti, rispetto agli interessi di altre parti direttamente o indirettamente coinvolti dal progetto.

A tal proposito però nella risposta si leggeva una precisazione riguardo agli aspetti culturali minacciati dalla realizzazione del *Metropolitano*: la Banca infatti dichiarava che in materia di risorse fisiche e culturali era stato garantito il rispetto della legge e delle istituzioni locali, e proprio in conformità della legge peruviana l'Istituto Nazionale di Cultura era stato direttamente coinvolto nella supervisione del progetto. Inoltre, all'interno della VIA e della VAS (valutazione ambientale strategica), erano presenti delle analisi complete per prevedere azioni speciali per ridurre al minimo l'impatto sui siti storici e sulle risorse culturali della città, comprendenti perciò anche il patrimonio architettonico del distretto di Barranco.

È evidente che, nonostante le premesse, durante la realizzazione del progetto era mancato uno dei requisiti fondamentali della *policy* della Banca, ovvero la qualità della supervisione del progetto. Pertanto, nella risposta all'Inspection Panel del 2009, il *Management* si giustificava scrivendo che la supervisione del progetto si era

³⁴⁷ Vengono rilevate delle criticità nel rispetto dell'*Operational Procedure P 4.01 – Environmental Assessment*, dell'*Operational Procedure 13.05 – Project Supervision*, dell'*Operational Procedures/N 11.03 – Management of Cultural Property*, dell'*OMS 2.20 – Project Appraisal*.

concentrata purtroppo solo sulle complesse questioni istituzionali e di approvvigionamento del progetto, non includendo però le questioni ambientali e sociali, affrontate soltanto a partire dalla fine 2007.

La spinta a colmare le lacune riscontrate si deve all'azione del *Quality Assurance Group* (QAG), una sezione di valutazione delle prestazioni della Banca, che in un suo documento aveva considerato l'azione della Banca, per tentare di affrontare i ritardi di attuazione del periodo 2004-2006, non pienamente soddisfacente. Stante la valutazione e lo stato di avanzamento del progetto che aveva fatto emergere significativamente le questioni tecniche relative alle parti interessate, la Banca intensificò la supervisione diventando proattiva e soddisfacendo i requisiti delle *operational procedures*.

In conclusione, la risposta da parte della Banca fu un parziale riconoscimento di responsabilità rispetto alle problematiche rilevate dai residenti. Se da una parte l'oggettivo aumento del traffico e il peggioramento della qualità della vita non erano in larga parte imputabili al progetto *Metropolitano*, dall'altra, la stessa Banca condivideva le preoccupazioni dei residenti e per questo proponeva un'intensificazione della supervisione del progetto, attuando o pianificando una serie di azioni per affrontare le criticità già riscontrate dai residenti e le future problematiche non ancora sorte, al fine di migliorare i risultati dello sviluppo del progetto.

Il piano d'azione prevedeva: *a)* il finanziamento, attraverso fondi fiduciari di uno studio di gestione del traffico che comprendesse aspetti quali la gestione di chiusure e deviazioni stradali, la sincronizzazione dei segnali stradali e l'operazione di intersezioni per migliorare la viabilità e la sicurezza stradale, nei vari quartieri di Lima, compreso Barranco, *b)* la supervisione attiva da parte della Banca sugli aspetti ambientali e sociali del progetto, intervenendo attraverso la consulenza tecnica in favore della Prototrasporte nell'area delle comunicazioni per assicurare un'adeguata diffusione delle informazioni e aiutare la società nel gestire le problematiche sollevate dalle varie parti interessate, *c)* l'impostazione del funzionamento della tavola rotonda presso il Municipio concordata nel giugno 2009.

Alla luce della risposta da parte della Banca, il 15 dicembre 2009, il Panel rilevò l'ammissibilità della richiesta e si espresse a favore dell'Ispezione,³⁴⁸ i cui risultati vennero pubblicati in un Report³⁴⁹ due anni dopo.

L'indagine fu diretta dal presidente del Panel Roberto Lenton, nominato capo della squadra investigativa,³⁵⁰ e si sviluppò in due fasi. La prima, di studio, mirava a raccogliere quante più informazioni possibili relative al progetto e a rivedere approfonditamente i documenti di progetto pertinenti. La seconda, prevedeva una visita esplorativa dell'area del Progetto e interviste con il personale della Banca. La visita a Lima ebbe luogo dal 3 all'8 maggio 2010, durante la quale gli investigatori incontrarono i richiedenti e la comunità del distretto di Barranco, le autorità nazionali e municipali, i funzionari della Protransporte, il personale della divisione della Banca a Lima e il personale della Inter-American Development Bank.

Attraverso questo processo, come base per le proprie conclusioni, il gruppo di esperti ha esaminato le questioni sollevate dalla richiesta e la risposta del *Management*, le politiche bancarie pertinenti, la misura in cui la gestione della banca ha rispettato tali politiche in relazione a ciascuna questione e il danno derivante da casi di non conformità.

Le prime verifiche riguardarono innanzitutto la conformità alle procedure operative relative all'aspetto ambientale, soffermandosi, *in primis*, sulla scelta della categoria del progetto in funzione della Valutazione di Impatto Ambientale e della Valutazione Ambientale Strategica.³⁵¹ Secondo i documenti, il progetto era stato

³⁴⁸ THE INSPECTION PANEL, *Report and Recommendation Peru: Lima Urban Transport Project (IBRD Loan 7209-PE and GEF TF No. 052856)*, December 15, 2009, http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Peru_Eligibility_Report_FINAL.pdf

³⁴⁹ THE INSPECTION PANEL, *Investigation Report, Peru: Lima Urban Transport Project, (Loan 7209-PE)*, Report No. 58832-PE, January 18, 2011, <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/61-Investigation%20Report%20%28English%29.pdf>.

³⁵⁰ Il *team* investigativo, diretto dall'ispettore capo, era composto anche dal membro del Panel Eimi Watanabe, dall'*operation office* Tatiana Tassoni e dai professori Ralph Gakenheimer e Jose Viegas, in qualità di esperti consulenti sui sistemi BRT.

³⁵¹ I progetti sono classificati A quando i loro probabili impatti ambientali avversi sono senza precedenti, diversi o sensibili, vale a dire, impatti che possono essere irreversibili. I progetti possono essere classificati nella categoria B se si ritiene che il loro impatto potenzialmente negativo sulle popolazioni umane o su aree importanti dal punto di vista ambientale, incluse le zone umide si configurano come meno avverse, specifiche del sito, poche, ed eventualmente reversibili. Tuttavia, anche in un progetto di categoria B, la valutazione ambientale è necessaria per esaminare i potenziali danni del progetto e raccomandare qualsiasi misura necessaria per mitigare o compensare gli impatti negativi e migliorare le prestazioni ambientali. I risultati di una valutazione

classificato come Categoria B, sulla base del fatto che eventuali impatti ambientali negativi avrebbero potuto essere facilmente previsti e gestiti adeguatamente.³⁵² Le indagini del Panel arrivarono a concordare con la classificazione effettuata dal *Management* della banca, nel rispetto dell' OP/BP 4.01, tuttavia rilevavano anche alcune lacune negli studi ambientali, in particolare per quanto riguardava la valutazione delle alternative e la profondità di analisi degli impatti indiretti del progetto sulle risorse culturali fisiche del distretto a causa del dirottamento del traffico.

Infatti, in base alle indagini, risultava che i report sulla Valutazione d'Impatto Ambientale del progetto erano stati redatti con diligenza accettabile in merito a determinati elementi di valutazione, ad esempio la qualità dell'aria, il rumore e le misure di mitigazione relative, in conformità con l'OP 4.01. Nondimeno, tale diligenza non era stata applicata anche all'analisi delle questioni indirettamente connesse alla costruzione o al funzionamento del BRT, come i flussi pedonali, il reindirizzamento del traffico veicolare e soprattutto i danni al patrimonio storico e al valore culturale di Barranco causati dall'incremento del traffico; conseguentemente, mancavano anche idonei strumenti di mitigazione delle ripercussioni del progetto sul quartiere, messi in ombra rispetto all'enfasi dei benefici che il progetto avrebbe apportato.

L'altro tema sul quale il Panel aveva riscontrato delle lacune era stata l'analisi delle alternative per evitare di bloccare l'arteria principale del Distretto, Avenida Bolognesi. Stando alla richiesta formulata dai cittadini di Barranco, un'alternativa avrebbe potuto essere la realizzazione di un tunnel sotterraneo sotto l'Avenida, scartata da parte dei designer del progetto, a causa di una serie di motivi tecnici ed economici che deponevano a sfavore di tale soluzione.³⁵³ Una seconda alternativa riguardava invece la connessione BRT diretta tra la Via Expresa e la Panamericana

ambientale di Categoria B devono essere descritti nella documentazione del progetto (Documento di valutazione del progetto e Documento di informazione sul progetto). Tuttavia, quando il processo di screening determina, o la legislazione nazionale richiede, che una qualsiasi delle questioni ambientali identificate merita un'attenzione speciale, i risultati della valutazione possono anche essere esposti in una relazione separata.

³⁵² *Integrated Safeguards Data Sheet*, Report No AC70, dated May 13, 2003.

³⁵³ il costo aggiuntivo richiesto, le condizioni strutturali apparentemente fragili di molti edifici lungo il viale e la necessità di un ampliamento significativo nei siti delle stazioni (o nelle rampe di entrata e uscita se il tunnel è destinato al traffico generale).

Highway, che avrebbe consentito al distretto di Barranco di diventare una filiale del sistema di trasporto e non una delle sue parti centrali attraverso lo sfruttamento dell'Avenida Bolognesi. Le autorità del progetto rifiutarono anche questa alternativa a causa dei costi eccessivi di costruzione ed esproprio, impossibili da sostenere per il Municipio anche nei successivi venti anni.

Lo studio riscontrò dunque che la scelta fatta sembrava effettivamente l'unica percorribile eppure, in sede di revisione delle Valutazioni Ambientali, emerse che tali alternative non furono studiate in modo sufficientemente approfondito affinché potesse essere certamente stimata la fattibilità tecnica, i relativi costi e i possibili benefici per il Distretto. Inoltre, la mancanza di adeguate consultazioni con i residenti di Barranco durante il processo decisionale, soprattutto nella fase iniziale, dimostrarono un insoddisfacente rispetto dei requisiti previsti all'OP 4.01, generando le tensioni con la comunità locale su questo importante progetto per la città di Lima. Sebbene gli investigatori non avessero dubbi sull'importanza del *Metropolitano*, la conformità all'OP 4.01 era, per la Banca, parimenti necessaria perché fosse garantita la sostenibilità sociale e ambientale dei progetti finanziati.

L'altra norma sulla quale il Panel era stato chiamato ad indagare era l'OP 13.05, che impone alla Banca di monitorare, valutare e fornire assistenza tecnica per accertare se il mutuatario sta conducendo il progetto con la dovuta diligenza. Tale norma funge quindi da parametro per ponderare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo in conformità con gli accordi legali, per identificare tempestivamente i problemi che si presentano durante l'implementazione e per raccomandare al mutuatario i modi per risolverli, nonché per suggerire modifiche al concetto o alla progettazione, a seconda dei casi, man mano che il progetto si evolve o le circostanze cambiano.

Una revisione dei rapporti di supervisione mostrò che le preoccupazioni della comunità circa gli impatti dei lavori di costruzione e la mancanza di informazioni a riguardo emersero soltanto nel 2005. A conclusione di una missione della Banca in questo stesso anno, suggerito il rafforzamento della comunicazione e un maggiore coinvolgimento della comunità, fece seguito, soltanto nel 2007, un piano di comunicazione da parte della Protransporte.

Nonostante gli intenti per promuovere il dialogo e la partecipazione della popolazione, la tensione nel Distretto di Barranco aumentava man mano che la costruzione del BRT procedeva. In virtù delle difficoltà di confronto partecipativo tra le due parti, la Banca decise di avviare un processo di consultazione formale³⁵⁴ nel novembre del 2009, rivelatosi però inutile a causa del livello di sfiducia delle parti.³⁵⁵ Dopo tre mesi di stallo, il tavolo di consultazione fu chiuso.³⁵⁶

L'esame sulla qualità della supervisione del Progetto del 2006 rilevò che, al netto di una diligente ed intensiva regia dei progetti bancari, il personale avrebbe potuto esercitare pressioni più energiche nei confronti dell'agenzia esecutiva per affrontare i problemi di gestione, su tutti il ritardo nell'attuazione del programma sociale. Il consulente era stato inserito nell'organico soltanto a partire dal 2009, in funzione dell'errata convinzione che la sua presenza fosse necessaria soltanto a partire da quella data, e cioè dal momento in cui la comunità di Barranco aveva cominciato a manifestare con maggior ardore le proprie rimostranze. In realtà il Panel affermò che un coinvolgimento fin da subito di un esperto in materia sociale avrebbe sicuramente limitato le tensioni con la comunità del Distretto. Ad ogni modo, il Panel non poté negare gli sforzi notevoli di implementazione delle pratiche di supervisione almeno a partire dal 2008.

L'altra lacuna lamentata dai richiedenti, sempre di ordine direzionale, riguardava l'avvio dei lavori del BRT da parte del Municipio di Lima in mancanza

³⁵⁴ *Mesa de Diálogo*. il mediatore del tavolo fu proposto dalla Protransporte accettato successivamente dai residenti di Barranco.

³⁵⁵ Va però segnalato che, quando gli investigatori del Panel visitarono la divisione di Lima della Banca non fu semplice individuare l'ufficio reclami, sia a causa della inadeguata segnalazione dell'ufficio, sia a causa dell'assenza dell'addetto ai reclami. A tal proposito, il Panel osservò che, sebbene gli strumenti per garantire la partecipazione della comunità locale fossero stati predisposti, essi non avrebbero potuto essere efficaci in mancanza di un ufficio funzionante.

³⁵⁶ Il 9 febbraio 2010, il mediatore presentò la sua valutazione del processo a tutti i membri partecipanti alla *Mesa de Diálogo*, richiedendo un intervento da parte della Banca Mondiale per convocare tutte le parti e riprendere le mediazioni. All'inizio del maggio 2010, i colloqui non erano stati ancora ripresi. Le indagini condotte dal Panel misero in luce che entrambe le parti coinvolte nella *Mesa de Diálogo* risultavano profondamente insoddisfatte da questo sistema e che sebbene la Banca avesse partecipato alla discussione soltanto in veste di osservatore, il Panel raccomandò una riapertura del tavolo una volta completato i nuovi studi sulla gestione del traffico.

dell'approvazione della VIA da parte del Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni.³⁵⁷

Secondo la Banca, la legge nazionale risultava ambigua in merito all'approvazione della VIA ma, nonostante tale ambiguità, il progetto, in conformità con le norme nazionali, era stato debitamente strutturato. In ogni caso, la Banca sosteneva che se anche vi fossero state delle irregolarità nell'avvio del progetto, esse avrebbero dovuto essere verificate dal sistema legale peruviano; inoltre, nel 2009 la Banca richiese un parere legale sulla questione e la conclusione fu che, in base alla legislazione in vigore in Perù nel momento in cui il Comune approvò la VIA, il Comune era l'autorità competente a concedere tale approvazione.

In forza di ciò, il Panel si mostrò concorde con la risposta della Banca sancendo quindi che le azioni erano state condotte secondo la diligenza dovuta e che non era possibile riscontrare una violazione dell'OP/BP 13.05.

Infine, il Panel fu chiamato a verificare gli eventuali danni causati dall'introduzione del sistema *Metropolitano* al patrimonio culturale di Barranco, sia in termini di patrimonio architettonico sia in termini di qualità e abitudini di vita dei residenti del Distretto.

L'impatto del Progetto sulle condizioni del traffico nell'area direttamente interessata dai lavori, nello specifico nel Distretto, sono stati oggetto di una significativa valutazione in uno Studio sulla gestione del traffico del 2005. Lo studio presenta una diagnostica fisica dell'area, ne descrive le caratteristiche geografiche, demografiche e urbane di Barranco, facendo un'analisi dettagliata della situazione esistente e confrontandola con altri tre schemi di gestione del traffico piuttosto diversi.³⁵⁸ Tale documento ha sì offerto l'opportunità di valutare gli impatti

³⁵⁷ Ai sensi della Legge N. 27446.

³⁵⁸ Tra le alternative proposte dallo Studio del 2005 vi era quella di reindirizzare il traffico su un'altra arteria principale della città, Avenida Grau, tale soluzione fu supportata dal Panel, sebbene le indagini evidenziarono la mancanza di un'analisi approfondita che avrebbe dato la possibilità di valutare concretamente tale soluzione. La causa della scelta di non valutare, a priori, la soluzione dell'Avenida Grau, non fu molto chiara, le autorità municipali incolpavano l'opposizione di alcuni residenti, il personale della Banca, invece, aveva riferito che, durante le missioni di supervisioni, era stato rilevato un cambiamento rispetto al modello di traffico riportato nello studio del 2005 ma che le autorità di Lima avevano presentato argomentazioni tecniche giustificative di tale cambiamento. Il personale tuttavia aveva dimostrato il proprio scetticismo rispetto alla riformulazione del

permanenti del progetto sui modelli di traffico a Barranco e di elaborare misure adeguate per mitigarli, tuttavia il Panel rilevò una serie di punti deboli nell'analisi,³⁵⁹ sia in relazione alle soluzioni adottate per decongestionare il traffico, sia in relazione alla valutazione degli impatti sul patrimonio culturale. La Banca infatti aveva riscontrato la possibilità di danni causati dalla costruzione del BRT ritenendoli di natura reversibile in quanto, una volta divenuto operativo il sistema di trasporto, essi sarebbero definitivamente scomparsi. Tale visione ottimistica era confermata anche nello Studio del 2003, che dedicava un'apposita sezione all'area tematica dei beni culturali. Nel documento si leggeva che la costruzione del progetto non avrebbe avuto impatti diretti sul distretto di Barranco, storicamente e culturalmente importante. Il Panel tuttavia non concordò con queste dichiarazioni, asserendo che non fosse stata predisposta un'indagine adeguata degli edifici del XIX secolo. Lo studio sul traffico mappava solo il 30% di tutte le proprietà del distretto senza peraltro fornire un'analisi dettagliata dei monumenti o degli edifici storici, tanto meno dei potenziali impatti del *Metropolitano* su di essi. Secondo il Panel, la mancanza di uno studio accurato sul patrimonio si configurava come una violazione dell'OPN 11.03 relativo alle risorse culturali fisiche.

In conclusione, le indagini del Panel riscontrarono effettivamente delle violazioni rispetto alle politiche e alle procedure operative della Banca, in particolare rispetto all'obbligatorietà delle consultazioni informate con le parti interessate, durante la progettazione e la realizzazione del *Metropolitano*, e la necessità di effettuare un'analisi ambientale completa per valutare gli impatti del progetto oltre la ristretta area di incidenza diretta del BRT.

modello e l'aveva fatto presente alla Protransporte ma senza alcun risultato pratico. In ogni caso, ciò che veramente aveva causato la congestione nel Distretto era stata l'errata sincronizzazione dei semafori.

³⁵⁹ Il Panel infatti aveva riscontrato che la traiettoria adottata dopo la chiusura di Avenida Bolognesi, cioè passante per Avenida San Martín, sembrava essere notevolmente più sconveniente rispetto alla scelta del dirottamento su Avenida Grau. Il percorso prescelto non solo era più lungo, ma attraversa quartieri residenziali con strade non predisposte per il rapido passaggio del traffico (comportando un conseguente incremento dell'inquinamento atmosferico). Inoltre, le indagini avevano rilevato che non vi fosse alcuna documentazione relativa alla modifica del modello, pertanto il nuovo reindirizzamento del traffico comportava per la Banca una violazione dell'OP 4.01.

Sulla base della documentazione fornita dal Panel, la Banca sviluppò un secondo piano d'azione,³⁶⁰ accettato dal Panel, con il quale si impegnava, in collaborazione con la comunità locale, a comprendere meglio le preoccupazioni sollevate e a rispondere a quelle esigenze. Nel secondo Report del Management fu incluso un nuovo studio di gestione del Traffico, comprensivo delle raccomandazioni del Panel, e un'analisi più completa dei rischi e delle opportunità derivanti dal Progetto *Metropolitano* in quella parte della città di Lima.

Anche grazie all'azione dell'Inspection Panel, il Lima Urban Transport Project può essere considerato come un modello di sostenibilità sebbene il lungo processo di miglioramento del sistema di Bus Rapid Transit non si sia ancora del tutto completato.³⁶¹ Nel corso degli anni, il progetto è stato sistematicamente implementato, raggiungendo la piena operatività, nonostante l'adeguamento delle misure urbane complementari non sia stato altrettanto semplice.³⁶² Se è vero che ci siano voluti diversi anni per rendere efficiente il sistema è anche vero che grazie all'incremento della linea di trasporto rapido è stato possibile riscontrare risultati positivi in termini occupazionali e di sviluppo delle aree periferiche della città collegate al sistema di trasporto veloce.³⁶³ Infatti, riducendo i costi di trasporto e migliorandone

³⁶⁰ INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION, *Management Report and Recommendation, In response to the Inspection Panel Investigation Report, Peru, Lima Urban Transport Project* (Loan NO. 7209-PE), INSP/58832-PE, February 23, 2011, <https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/ip/PanelCases/61-Management%20Report%20and%20Recommendation%20%28English%29.pdf>

³⁶¹ Il BRT fu inaugurato a maggio del 2010, sebbene soltanto una parte dell'intero sistema era stata realizzata. Nel primo anno di attività i passeggeri che usufruivano del servizio sfioravano i 200'000 al giorno, rispetto ai 700'000 inizialmente previsti. Nel tentativo di aumentare la domanda della linea, alla fine del 2012, le tariffe per gli utenti vennero rielaborate in modo da risultare maggiormente competitive. A partire da ciò, gli utenti hanno cominciato ad aumentare progressivamente. Nel 2014, il Sistema era quasi del tutto operativo, la flotta di autobus era al completo (300 autobus operativi su 20 linee), in quello stesso anno si è arrivati a contare oltre 600'000 passeggeri al giorno. Prima dell'implementazione del sistema, il tempo medio di viaggio da un'estremità della linea all'altra richiedeva in media 55 minuti, mentre ora lo stesso viaggio richiede in media 35 minuti con il BRT. L. SCHOLL, C. P. BOUILLON, D. OVIEDO, L. CORSETTO, M. JANSSON, *Urban Transport and Poverty: Mobility and Accessibility Effects of IDB-supported BRT Systems in Cali and Lima (RPRT)*, Inter-American Development Bank, 2016.

³⁶² OFFICE OF EVALUATION AND OVERSIGHT, *Comparative case studies of Three IDB-Supported Urban Transport Projects, Case Study: Lima*, Public Simultaneous Disclosure, Maggio 2015, p. 22.

³⁶³ P. YAÑEZ-PAGANS, D. MARTINEZ, O. A. MITNIK, L. SCHOLL, A. VAZQUEZ, *Urban Transport Systems in Latin America and the Caribbean: Challenges and Lessons Learned*, Office of Strategic Planning and Development Effectiveness Transport Division IDB Invest, Technical note n° IDB-TN-01518, September 2018, p. 20.

l'accessibilità, sono emersi successivamente benefici in termini di sviluppo economico, grazie ad una facilitazione dell'accesso ai mercati e ai servizi.

Il progetto *Metropolitano* ha una grande rilevanza non solo per lo sviluppo economico di Lima ma anche per la sostenibilità ambientale. La città, e in generale l'America Latina, negli ultimi decenni è stata protagonista di una crescita esponenziale che ha avuto come conseguenza, tra le altre, quella di veder aumentare in maniera incontrollata il numero degli autoveicoli e di conseguenza dei livelli d'inquinamento. Il sistema di BRT, per quanto ancora da perfezionare, contribuisce a ridurre i livelli annuali delle emissioni, andando ad incidere sulle abitudini della collettività spingendola verso una modalità di trasporto sostenibile. Tali iniziative risultano costose e non sempre vantaggiose in termini politico-elettorali, visto anche l'orizzonte temporale di produzione di effetti positivi; proprio per questo la scelta della municipalità di Lima è emblematica rispetto ad altre città dell'America Latina, che hanno piuttosto preferito introdurre restrizioni all'uso di veicoli in specifici giorni della settimana o in determinate aree della città,³⁶⁴ del tutto opinabili in termini di efficacia.

2.2. *Il Compliance Advisory Ombudsman per il Progetto PT Weda Bay Nickel a Jakarta*

Rispetto al caso del *Metropolitano* di Lima, quello del Progetto PT Weda Bay Nickel a Jakarta presenta alcune differenze e anche molti punti in comune.

Il 2 luglio 2010, l'Organizzazione della Società Civile di Jakarta³⁶⁵ presentò una denuncia al CAO riguardo al progetto di sviluppo di una miniera di nichel e cobalto e un impianto di lavorazione idrometallurgico nelle centrali Halmahera e East Halmahera Regencies nella provincia settentrionale di Maluku nell'est

³⁶⁴ Città del Messico, Santiago de Cile, San Paolo in Brasile, Cfr. P. YAÑEZ-PAGANS, D. MARTINEZ, O. A. MITNIK, L. SCHOLL, A. VAZQUEZ, *op. cit.*, p. 14

³⁶⁵ Composta dalle società *Friends of the Earth (WALHI)*, *Mining Advocacy Network (JATAM)*, *Anti-Debt Coalition (KAU)*, *People's Coalition for Fisheries Justice (KLARA)*.

dell'Indonesia,³⁶⁶ gestito dalla *PT. Weda Bay Nickel* (WBN), una società di joint-venture tra la PT ANTAM (10%) e il gruppo francese Eramet (90%).

All'interno della denuncia si menzionava un contratto stipulato nel 1998 nel quale la WBN otteneva i diritti su una concessione mineraria di oltre 76 mila ettari nelle vicinanze di Weda Bay, nella provincia di North Maluku.

L'avvio del progetto non sarebbe avvenuto prima del nuovo millennio, e secondo i piani aziendali, le operazioni di estrazione mineraria di nichel e cobalto, sarebbero state condotte utilizzando il metodo di smaltimento degli sterili in alto mare (STD) violando la legge forestale della repubblica indonesiana, entrata in vigore l'anno successivo, l. n. 41/1999,³⁶⁷ in cui si vietava l'esercizio dell'attività mineraria all'aperto nella foresta protetta di Tobelo.

Sulla base di queste premesse, le ONG locali denunciavano al CAO i potenziali effetti dannosi del progetto nonché le violazioni di sei degli otto *Performance Standard* del MIGA sulla sostenibilità ambientale e sociale.³⁶⁸

Nella denuncia, infatti, venivano evidenziate le incoerenze con gli standard relativi ai sistemi di valutazione e gestione sociale e ambientale (PS1), alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento (PS3), all'acquisizione di terreni e reinsediamento involontario (PS5), alla conservazione della biodiversità e gestione sostenibile delle risorse naturali (PS6), al trattamento delle comunità indigene (PS7) e alla tutela del patrimonio culturale (PS8).³⁶⁹

La violazione dal PS1, che stabilisce l'importanza della gestione delle prestazioni sociali e ambientali per tutta la durata di un progetto e comporta, tra le altre, una valutazione approfondita di tutti i potenziali impatti e dei rischi sin dalle prime fasi dello sviluppo, al fine di promuovere prestazioni sociali e ambientali solide

³⁶⁶ Project Name PT Weda Bay Nickel, n. 8113, http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/Complaint_Englishtranslation_July22010.pdf.

³⁶⁷ The Law of The Republic of Indonesia, Number 41, Year 1999 Concerning Forestry, L. 41/1999, <http://www.flevin.com/id/lgsol/translations/Laws/Law%20No.%2041%20of%201999%20on%20Forestry.pdf>.

³⁶⁸ MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), *Performance Standards on Social & Environmental Sustainability*, World Bank Group, 1 October 2007, https://www.miga.org/sites/default/files/archive/Documents/performance_standards_social_and_env_sustainability.pdf.

³⁶⁹ CAO (Compliance Advisor Ombudsman), *Complaint*, eng., Jakarta, 2 July 2010, pp. 2 e ss., http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/Complaint_Englishtranslation_July22010.pdf.

e sostenibili. A fronte di ciò, la denuncia riportava una documentazione del WBN generalmente opaca rispetto alla gestione dell'intero progetto, dalla valutazione dei rischi delle alternative alle procedure di costruzione, attività e smantellamento, sottovalutando le questioni relative all'inquinamento, alla distruzione delle foreste e alla crisi idrica.

La stessa inadeguatezza della documentazione, concernente i rischi specificatamente ambientali, giustificava la denuncia di violazione del PS3, il quale delinea un approccio progettuale alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento in linea con le tecnologie e le pratiche di controllo dell'inquinamento disseminate a livello internazionale e ormai facilmente accessibili e realizzabili. Questo standard di rendimento promuove la capacità del settore privato di integrare tali tecnologie e pratiche nella misura in cui il loro utilizzo sia tecnicamente e finanziariamente fattibile ed economico nel contesto di un progetto che si basa su competenze e risorse disponibili in commercio. Pertanto, le ONG indonesiane sottolineavano l'insufficienza delle informazioni sulle metodologie per la valutazione degli impatti ambientali. Le modalità di campionatura per misurare la contaminazione del suolo, dell'acqua o dell'aria non erano state esplicitate; in questo modo non sarebbe stato possibile quantificare l'impatto dei rifiuti solidi, dello stoccaggio dei residui di coda delle acque sotterranee, tanto meno della produzione di acido solforico derivante dalla combustione. Oltretutto, il progetto metteva certamente a rischio l'ecosistema marittimo della baia di Weda, dal momento che la WBN prevedeva lo smaltimento in mare tramite sistema STD (Submarine Tailings Disposal) degli sterili,³⁷⁰ senza contare i danni alla comunità di Weda, altamente dipendenti dai fiumi per soddisfare il loro bisogno di acqua pulita.

Alla denuncia rispetto alla malagestione del progetto in termini di ricadute per l'ambiente si collega quella relativa alla distruzione della biodiversità, in evidente contrasto con il PS6, che raccomanda invece la tutela della varietà della vita in tutte le

³⁷⁰ Il metodo era già stato respinto dal Ministero dell'Ambiente indonesiano durante la realizzazione del progetto *PT Meares Sopotan Mining* nella Sulawesi settentrionale, alla fine del secolo scorso. Lo scarico di sterili nella baia di Buyat aveva distrutto quasi completamente gli organismi marittimi.

sue forme, inclusa la diversità genetica, delle specie e degli ecosistemi e, soprattutto, la sua capacità di cambiare ed evolvere, fondamentale per lo sviluppo sostenibile. Questo standard, non solo riflette gli obiettivi della Convenzione di Rio sulla Diversità Biologica, ma invita il MIGA ad impegnarsi per far sì che i suoi clienti si adoperino per evitare le minacce alla biodiversità derivanti dalle loro operazioni e gestire in modo sostenibile le risorse naturali rinnovabili.

Invece, nelle analisi preventive per il progetto di Weda Bay, le ONG rilevarono che l'habitat critico in cui avrebbe dovuto operare la miniera faceva un generico riferimento alla "Foresta protetta" senza specificare che tale categoria discendeva direttamente dalla legge indonesiana 4/1999, nella quale si vietava perentoriamente l'attività di estrazione mineraria all'aperto all'interno dell'area. In ogni caso, la specificazione di "foresta protetta" avrebbe dovuto implicare uno studio relativo alle specie, animali e vegetali, presenti nella foresta e al loro rischio di estinzione che mancava completamente, dimostrando una totale assenza di interesse verso le potenziali ricadute dannose su uno degli habitat più importanti al mondo per biodiversità come la foresta della regione di Ake Kobe.

Ad aumentare le preoccupazioni della comunità locale vi erano gli accordi relativi alla vendita del legno proveniente della foresta, parte dell'azione commerciale collegata alla miniera, nonostante la WBN avesse garantito di operare un abbattimento selettivo che non inficiasse sulla condizione di foresta tropicale primaria.

Invero, le preoccupazioni delle ONG non riguardavano soltanto il declino dell'ambiente naturale ma interessavano anche le ricadute del progetto sulla popolazione locale e sulla qualità della loro vita. In questo senso, si rilevava la violazione relativa al PS5. Secondo questo standard di prestazione, il MIGA si impegna a far sì che il cliente sia direttamente coinvolto nelle attività di reinsediamento qualora assolutamente necessarie e inevitabili in alcun modo. L'obiettivo è quello di arrivare ad insediamenti negoziati, utili ad evitare l'esproprio e il ricorso alla rimozione forzata delle persone dai luoghi interessati. Gli accordi negoziati possono di solito essere raggiunti fornendo una compensazione equa e appropriata e altri incentivi o benefici alle persone o comunità colpite e attenuando i rischi di asimmetria delle

informazioni e del potere contrattuale. I clienti sono incoraggiati ad acquisire i diritti di proprietà fondiaria attraverso accordi negoziati ove possibile, anche se hanno i mezzi legali per ottenere l'accesso alla terra senza il consenso del venditore. Nel caso del progetto del WBN, la comunità della foresta di Tobelo si era sentita dire “*it is hoped that there will be no physical dispossession of families from their homes*”.³⁷¹

Anche qualora non vi fossero stati espropri che avrebbero reso necessari dei reinsediamenti negoziati, le ONG si dolevano dinanzi al CAO della importanza delle risorse della foresta per le comunità indigene, la cui eventuale distruzione o modificazione non era riportata in nessun documento del WBN, giustificando pertanto le preoccupazioni dei residenti verso la possibilità di un necessario abbandono della foresta a causa dell'inquinamento e, di conseguenza, evidenziando la violazione del PS7. Lo standard di prestazione 7 riconosce che le popolazioni indigene, in quanto gruppi sociali con identità distinte dai gruppi dominanti nelle società nazionali, sono spesso tra i segmenti più marginali e vulnerabili della popolazione. Il loro status economico, sociale e legale limita spesso la loro capacità di difendere i loro interessi e i loro diritti, terre e risorse naturali e culturali e può limitare la loro capacità di partecipare e trarre beneficio dallo sviluppo. Sono particolarmente vulnerabili se le loro terre e risorse vengono trasformate, invase da estranei o significativamente degradate.

Anche le loro lingue, culture, religioni, credenze spirituali e istituzioni possono essere minacciate. Queste caratteristiche espongono le popolazioni indigene a diversi tipi di rischi e gravità degli impatti, tra cui la perdita di identità, cultura e mezzi di sostentamento basati sulle risorse naturali, nonché l'esposizione all'impoverimento e alle malattie.

I progetti del settore privato possono creare opportunità per le popolazioni indigene di partecipare e beneficiare di attività connesse ai progetti che possono aiutarle a realizzare la loro aspirazione allo sviluppo economico e sociale. Inoltre, questo standard di rendimento riconosce che le popolazioni indigene possono

³⁷¹ CAO (Compliance Advisor Ombudsman), *Complaint*, eng., Jakarta, 2 July 2010, pp. 2 e ss., http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/WBN_Assessment_FINAL_with_appendices_ENG.pdf

svolgere un ruolo nello sviluppo sostenibile promuovendo e gestendo attività e imprese come partner nello sviluppo.

Infine, in relazione alle risorse culturali dell'area, le ONG evidenziavano la totale assenza di una valutazione, non solo degli eventuali rischi, ma proprio dell'entità di beni dal valore culturale, ignorando completamente le prescrizioni del PS8 relativo alla tutela del patrimonio culturale secondo le indicazioni della Convenzione UNESCO sulla Protezione del Patrimonio culturale e naturale mondiale.

Pur essendo le preoccupazioni della comunità locale ampiamente condivisibili, il CAO ritenne idonea la richiesta solo a partire da agosto dello stesso anno, cioè quando il MIGA emise una garanzia di 207 milioni di dollari a favore della Strand Minerals³⁷² per il suo investimento azionario nel PT Weda Bay Nickel Project.³⁷³

Va però rilevato che il coinvolgimento del MIGA riguardava soltanto la fase di fattibilità del progetto, mentre la partecipazione dell'istituto alla fase di costruzione operativa sarebbe stata subordinata al completamento, con esito positivo di una serie di studi inerenti agli impatti ambientali e sociali del progetto, alla verifica della *due diligence* e ad un'ulteriore sottoscrizione all'approvazione da parte del comitato.

Ad ogni modo, una volta pervenuta la richiesta da parte delle ONG indonesiane e dei cittadini interessati, il CAO diede avvio alle indagini per chiarire la questione e dare risposta alle preoccupazioni sollevate dalla comunità locale mediando con le altre parti interessate e individuare una possibile risoluzione del problema.³⁷⁴

Il team incaricato del caso³⁷⁵ effettuò tre spedizioni sul campo tra ottobre 2010 e gennaio 2011, precedute da un attento lavoro di studio della documentazione

³⁷² La società è stata costituita nel 1996 e ha sede a Singapore, opera come sussidiaria di Eramet SA ed è controllata anche dalla giapponese Mitsubishi Corporation.
<https://www.bloomberg.com/research/stocks/private/snapshot.asp?privcapId=106463163>.

³⁷³ CAO (Compliance Advisor Ombudsman), *OMBUDSMAN ASSESSMENT REPORT, Complaint Regarding the MIGA PT Weda Bay Nickel Project (#8113), Halmahera Island, North Maluku, Indonesia*, June 2011, http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/WBN_Assessment_FINAL_with_appendices_ENG.pdf.

³⁷⁴ Si ricorda che la funzione del CAO è principalmente di tipo conciliativo, pertanto le indagini non sono finalizzate alla formulazione di un giudizio sul merito della denuncia.

³⁷⁵ La squadra del CAO comprendeva Gamal Pasya, Facilitatore tecnico, Scott Adams, Specialista Ombudsman, Ambrosius Ruwindrijarto, Consulente e un interprete. Ulteriore supporto a Washington è stato fornito da Julia Gallu, Specialist Ombudsman.

relativa al progetto, dei file interni del MIGA e del WBN e della documentazione pervenuta tramite le ONG indonesiane; sono state effettuate in loco anche interviste individuali e discussioni con i vari *stakeholder* del progetto, compresi i rappresentanti delle comunità indigene della foresta di Tobelo.

Sulla base delle informazioni pervenute dalle principali parti interessate, il CAO rilevò che il MIGA aveva agito con la dovuta diligenza, a partire dalla classificazione del progetto nella categoria “A”. Inoltre, nonostante il coinvolgimento del MIGA fosse limitato alla fase concettuale e di valutazione della fattibilità del progetto, i diversi e significativi impatti potenziali che avrebbero potuto verificarsi durante la fase di costruzione e di attività erano stati presi in considerazione dal MIGA richiedendo ai clienti e agli sponsor del progetto di impegnarsi a rispettare gli standard di prestazione dell’istituto e le linee guida per l’ambiente, la salute e la sicurezza del Gruppo della Banca Mondiale.

L’indagine, inoltre, aveva evidenziato la presenza di una serie di interessi comuni a tutte le parti, tra cui la tutela della cultura e dello stile di vita locali, il mantenimento di un ambiente sano e sostenibile, il maggiore coinvolgimento della comunità locale al fine di ridurre le tensioni con la WBN e la massimizzazione dei risultati dello sviluppo e i benefici per l’Indonesia e la comunità locale nel rispetto degli standard di sostenibilità del MIGA.

L’Ombudsman del CAO ha dedicato molto tempo a collaborare con tutte le parti per assisterle nella comprensione e nell’esplorazione delle opzioni per risolvere i problemi relativi ai reclami. In definitiva, i denunciatori hanno informato il CAO che non avrebbero partecipato a una composizione conciliativa delle controversie o al processo di dialogo concordato dal CAO e hanno reiterato la richiesta di mantenere riservati i membri della comunità.

Nel giugno 2011, l’Ombudsman del CAO ha concluso il suo coinvolgimento nel caso e ha pubblicato la sua relazione di valutazione. In conformità con le Linee guida operative del CAO, e per garantire che non ci fossero preoccupazioni in sospeso riguardo alla conformità dei MIGA ai requisiti sociali e ambientali applicabili, il caso è stato trasferito a CAO Compliance concludendo che una verifica della *due diligence*

della MIGA durante le fasi di studio di fattibilità e di sviluppo del progetto, rispetto alle disposizioni politiche applicabili, non avrebbe fornito ulteriori informazioni e sarebbe stato di valore limitato rispetto ai risultati già identificati nella valutazione, pertanto il caso venne chiuso senza ulteriori azioni.

Dall'analisi appena conclusa, emerge che il meccanismo di *compliance* del CAO non si configura effettivamente come una *best practice* per la sostenibilità, ma la sua configurazione attuale lo rende una buona pratica solo in via potenziale. Il caso di Weda Bay è emblematico perché mette in evidenza due elementi. Il primo è che la previsione di standard di performance da parte del MIGA, condivisi dall'IFC³⁷⁶, sottolinea l'importanza per questi due istituti di contribuire allo sviluppo intelligente attraverso la tutela degli interessi comuni dell'umanità. In secondo luogo, la procedura del CAO è in grado di farsi carico delle istanze provenienti dalle comunità locali nei confronti dei danni potenziali prodotti dai progetti finanziati dagli istituti del Gruppo della Banca Mondiale ma non dispone della stessa forza delle risoluzioni dell'Inspection Panel di reindirizzare il comportamento della Banca.

Tale differenza può trovare giustificazione nel fatto che l'International Development Association (IDA) e l'International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), cui fa riferimento il Panel, nascono già come istituti la cui *mission* è orientata allo sviluppo in linea con la tutela dei diritti umani e il rispetto dell'ambiente di aree del mondo colpite dalla guerra o da condizioni di estrema povertà. Pertanto, la forza delle raccomandazioni del Panel discenderebbe da una volontà endemica degli istituti di perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile già prefissati nella *mission*. Invece, il MIGA e l'IFC sono anch'essi istituti orientati allo sviluppo ma perseguono obiettivi di sviluppo più spiccatamente economici rispetto ai primi due. Il *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), infatti, si pone come obiettivo cardine quello della promozione degli investimenti diretti esteri nei paesi in via di sviluppo per sostenere la crescita economica, mentre l'*International Finance*

³⁷⁶ INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC), *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, 1st January 2012, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES.

Corporation (IFC) è la più grande istituzione di sviluppo globale, focalizzata esclusivamente sul settore privato al fine di creare nuovi mercati nei Paesi in via di sviluppo.

Il ritardo nell'adozione di un sistema di *compliance*, rappresentato dal CAO, si può ragionevolmente ricondurre alle differenze di scopo che animano i quattro istituti; tuttavia, la procedura interna al CAO registra tuttora una scarsa effettività nei confronti del MIGA e dell'IFC, ossia gli istituti che sarebbero chiamati a imporre ai propri operatori economici il rispetto degli standard di performance da essi stessi individuati e sottoposti alla verifica della loro sussistenza nella realizzazione dei progetti da parte del CAO. Inoltre, è da registrare che la codificazione dei suddetti criteri di sviluppo sostenibile risale solo al 2012, mentre la prassi istituzionale antecedente concerneva esclusivamente la rispondenza dei progetti alle performance di *portfolio*.

In conclusione, si ritiene che affinché il CAO possa essere ritenuto effettivamente uno strumento per la tutela dei diritti umani e dello sviluppo sostenibile, dovrebbe ricalcare il modello dell'Inspection Panel, sia in termini di procedure ma, soprattutto, dovrebbe superare le funzioni di mediatore e di *compliance officer*³⁷⁷ per imporsi piuttosto come ente di *soft law* nei confronti dell'IFC e del MIGA.

Ad ogni modo, l'Inspection Panel e il CAO, nonostante i limiti, fanno propria la tesi evidenziata da diverse Convenzioni internazionali sulla necessità di tutelare il patrimonio culturale e la diversità culturale. Ciò, infatti, dimostra la diffusione di un atteggiamento che vede includere, in concreto, la cultura come elemento necessario e trasversale allo sviluppo sostenibile.

³⁷⁷ F. MARRELLA, A. VETTOREL, *Banca mondiale e diritti umani: il ruolo dell'Inspection Panel*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO, *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli editore, 2017, p. 42.

3. LA CULTURA PER LA SOSTENIBILITÀ URBANA

Cambiando totalmente scenario, analizzeremo di seguito, l'apporto della cultura come valore incidente e determinante per la materia della pianificazione territoriale urbana.

Dall'inizio del nuovo millennio, le città sono state al centro delle iniziative per includere la cultura nella pianificazione della sostenibilità e nelle discussioni politiche, e sono legate alla nascita di un nuovo modello emergente di sostenibilità, in cui risulta fondamentale l'elemento culturale, secondo le specifiche declinazioni locali, che ne determina anche la configurazione.

Mentre nel 1990 c'erano 10 megalopoli con più di 10 milioni di abitanti ciascuna, attualmente sono 28, e nel 2030 ci saranno più di 40 città di tale scala. Questa crescita urbana senza precedenti implica che le città svolgeranno un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, pertanto si rende necessario un ripensamento dell'idea stessa di città, o più in generale di centro abitato, che dovrà essere capace di integrare il valore trasversale della cultura in processi come la rigenerazione urbana, l'inclusione sociale e la prosperità economica.

Il futuro delle nostre società sarà sempre più deciso nelle città, in un contesto in cui non è più possibile immaginare uno sviluppo sostenibile senza valutare l'elemento identitario culturale.

3.3. *La riqualificazione urbana di Oslo*

Secondo il Report dell'UNESCO del 2016³⁷⁸, Oslo è una tra le città che maggiormente hanno saputo dare forma a questa integrazione della cultura in un costante processo di sviluppo sostenibile della città e che l'hanno portata ad essere nominata Capitale Verde Europea il 4 gennaio 2019.

Oslo, la capitale della Norvegia, è la città più antica della Scandinavia, i suoi primi siti risalgono ad oltre 1.000 anni fa. La struttura urbana di Oslo è il risultato

³⁷⁸ UNESCO, *Culture Urban Future, global report on Culture for Sustainable Urban Development*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, 2016.

della sovrapposizione di strati storici, tra cui una porzione medievale risalente alla fondazione della città, l'area di Christiania, che è stata ricostruita con una griglia ordinata dopo un devastante incendio nel XVII secolo e il porto industriale, sviluppatosi durante la Rivoluzione Industriale.

Nonostante la posizione della città - nelle zone interne del fiordo, su entrambi i lati del fiume Akerselva - gli usi commerciali e di trasporto delle aree costiere nel corso del tempo avevano causato una separazione dell'agglomerato urbano dal mare. Negli ultimi decenni, tuttavia, la città è stata protagonista di un ripensamento dell'intera città ripristinando il ricollegamento con il suo ambiente naturale, fornendo così una nuova prospettiva sul suo patrimonio urbano a più livelli.

All'inizio del nuovo Millennio, il comune di Oslo ha approvato il piano del Fiordo Urbano,³⁷⁹ un piano urbanistico di previsione dello sviluppo della città da subito orientato secondo precisi criteri di sostenibilità ambientale.³⁸⁰

Il Piano si è concentrato su ambiziosi progetti di importanti centri culturali che hanno successivamente innescato una rigenerazione a catena di tutto il tessuto urbano facendo attenzione a conservare gli elementi identitari della struttura cittadina e al contempo operando un incremento delle unità abitative.

Tra gli esempi più significativi, vi è la costruzione del nuovo Teatro dell'Opera di Oslo, avvenuto previa delibera dell'Assemblea Norvegese nel 1999. Il provvedimento, oltre ad indicare il distretto di Bjorvika quale luogo dove sarebbe sorta la struttura, sottolinea la portata simbolica di questo progetto. Il Teatro, infatti, rappresenta il punto di partenza per la rigenerazione di quest'area industriale, precedentemente in rovina e, già a partire dal bando,³⁸¹ si legge che il Teatro avrebbe dovuto essere una struttura monumentale ispirata al carattere sociale e culturale della Norvegia con lo scopo di diventare un centro di riferimento per l'Opera e il Balletto.

³⁷⁹ D. BORSA, G. D'AMIA (a cura di), *Il Fiordo di Oslo. Un laboratorio europeo di trasformazione urbana*, in «Spazio Aperto, Sezione Territorio», Milano, Franco Angeli, 2010.

³⁸⁰ Sostanzialmente il piano prevede un impatto energetico pari a 0 sfruttando la produzione locale di energia e riducendo al minimo i fattori inquinanti.

³⁸¹ AA. VV., *Abitare la terra: per un'architettura delle responsabilità*, Riv. Geoarchitettura, ed. 26-2010, Gangemi, 2010, pp. 25 e ss.

Nel 2004 il Parlamento approva il progetto vincitore e il relativo budget, realizzato dal gruppo Snøetta. Il termine dei lavori, nel 2008, ha effettivamente attratto ulteriori interessi pubblici e investimenti, incoraggiando gradualmente il miglioramento dello spazio urbano e la ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente.

Allo stesso modo, la trasformazione dell'ex stazione ferroviaria occidentale nel New Nobel Peace Center e la sostituzione dell'autostrada di superficie Bjorvika con una galleria hanno innescato la rigenerazione della storica piazza di Christiania, nonché il rinnovamento del lungomare.

La rigenerazione di aree sia industriali che di waterfront hanno, a loro volta, stimolato una nuova interpretazione del patrimonio urbano. Lo sviluppo del parco medievale, che mostra le rovine di antiche strutture e descrive le evoluzioni urbane, e la creazione del Museo del Folklore Norvegese - un museo a cielo aperto con oltre cento case tradizionali - sono risultati esemplari di questi sforzi di rigenerazione.

4. IL TURISMO COME RISORSA PER LO SVILUPPO TERRITORIALE SOSTENIBILE

Anche in Italia esistono diverse buone pratiche capaci di integrare l'elemento culturale come fattore per la sostenibilità, ed in questa trattazione si è scelto di evidenziarne una relativa ad uno dei macro-settori più importanti per il nostro Paese: il turismo.

Il turismo è, a livello globale, un'industria in continua crescita, e proprio questa sua costante espansione rappresenta una risorsa e allo stesso tempo un pericolo per la sostenibilità del pianeta. La questione della sostenibilità turistica è stata affrontata anche durante la Conferenza di Rio del 1992, in cui si rilevava l'esigenza di un turismo più consapevole onde evitare la distruzione del patrimonio naturale e culturale.

È noto, infatti, che a partire dal boom dei consumi di massa, a partire dagli anni '50 e '60, il turismo sia stato scelto come settore di punta per la crescita economica a scapito dell'ambiente e, in molti casi, anche delle comunità locali.

L'impulso incontrollato del turismo ha infatti generato il cosiddetto modello *enclave*, ancora oggi utilizzato da molti tour operator internazionali. La parola è di origine francese e significa letteralmente “recinto”; questo sistema, infatti, prevede strutture di grandi dimensioni in cui si cerca di riprodurre il più possibile lo stile di vita del turista isolandolo quasi completamente dalla cultura e dalla realtà locale.³⁸² Tale logica risulta incompatibile con l'ambiente, sia inteso come ambiente naturalistico, dal momento che per l'allestimento di questi resort i governi locali svendono a compratori privati porzioni del loro territorio, a volte dal grande pregio paesaggistico, sia come ambiente economico, dal momento che tale modello ha un impatto nullo, o addirittura negativo, nello sviluppo locale del territorio.³⁸³

Le conseguenze, ovvero ingenti danni ambientali spesso irreversibili e un'insufficiente crescita economica, rendono questo modello evidentemente insostenibile; inoltre è stato riscontrato che quelle destinazioni le cui attrazioni principali sono costituite dal folklore locale o da risorse dall'alto valore naturalistico che hanno applicato il modello turistico *enclave*, hanno subito nel corso del tempo un calo delle presenze dovute ad un declino dell'immagine.³⁸⁴

A questo cosiddetto “turismo duro”³⁸⁵ si può contrapporre quello che viene definito “turismo dolce”,³⁸⁶ ovvero il turismo che si realizza in simbiosi con l'ambiente e che riesce a produrre su di esso e sul contesto sociale delle esternalità positive.

A partire dagli anni Duemila è stato riscontrato un incremento di questa tipologia di turismo, anche in funzione di una maggiore consapevolezza da parte dei turisti del loro potenziale impatto sull'ecosistema e sulla popolazione residente, spingendoli verso opzioni di viaggio più responsabili.³⁸⁷

³⁸² G. CASTOLDI, *Manuale di tecnica turistica e amministrativa*, Hoepli, Milano, 2008, p. 17.

³⁸³ I grandi resort infatti tendono a favorire esclusivamente le grandi catene internazionali, estromettendo dal mercato turistico i piccoli operatori locali. S. BIMONTE, L. F. PUNZO, *Turismo, sviluppo economico e sostenibilità: teoria e pratica*, Edizioni dell'Università, Siena, 2003, p. 6.

³⁸⁴ S. BIMONTE, L. F. PUNZO, *Ibidem*.

³⁸⁵ Definito come il turismo che produce esternalità negative sia sull'ambiente circostante che nelle utilità delle comunità locali. A. GIANANTI, *Turismo, ambiente e territorio. Sinergie per uno sviluppo economico sostenibile*, Lampi di Stampa, 2014, pp. 49 e ss.

³⁸⁶ A. GIANANTI, *ibidem*.

³⁸⁷ G. CANDELA, P. FIGINI, *Economia del turismo e delle destinazioni*, Milano, McGraw-Hill, 2010, p. 485.

Nel 2008, si è tenuta a Riccione la Seconda Conferenza Internazionale sul Turismo Sostenibile, che ha prodotto la Carta di Rimini per un Turismo Sostenibile e Competitivo.³⁸⁸ Il documento raccoglie una serie di raccomandazioni e delinea alcune strategie per far fronte ai pericoli derivanti dal turismo di massa, cercando di orientare al meglio il rapporto tra turismo e qualità della vita locale.

4.1. *Il Progetto dell'Agenzia del Demanio: Valore Paese*

Il progetto che si intende evidenziare, rientra nella categoria più generale dell'ecoturismo, definita in ambito internazionale nella Dichiarazione sull'Ecoturismo del 2002.³⁸⁹ Secondo tale documento per ecoturismo può intendersi quella forma di viaggio che minimizza l'impatto sull'ambiente, lo tutela e al contempo fornisce sostanziali benefici alle popolazioni locali.

In quest'ottica, l'Agenzia del Demanio³⁹⁰ ha avviato nel 2007 il progetto, finalizzato alla valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, denominato *Valore Paese*.

Il progetto nasce in funzione di due importanti misure inserite all'interno della Legge di Bilancio del 2007:³⁹¹ la prima riguarda il trasferimento di beni immobili per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, agli enti territoriali ove è situato il bene, *i quali possono amministrarlo direttamente o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a enti o comunità*³⁹² intesi a riqualificare tali immobili, la seconda riguarda l'introduzione dei

³⁸⁸ AA. VV., *Carta di Rimini per un Turismo Sostenibile e Competitivo*, 2008.

³⁸⁹ World Ecotourism Summit, *Québec Declaration On Ecotourism*, 2002

³⁹⁰ L'Agenzia del Demanio è una delle agenzie fiscali introdotta mediante d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997*, n. 59 (in GU n.203 del 30-8-1999 - Suppl. Ordinario n. 163). A partire dal 2001 l'Agenzia, su mandato del Ministero, si occupa della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato al fine di garantire un impiego più razionale dello stesso e la sua valorizzazione. Cfr. A. BRUSCHI, S. FERRETTI, A. GIOVANNELLI, A. GRIMALDI, P. GUARINI, PIERO O. ROSSI, L. TAMBORRINO, *Operare i forti: Per un progetto di riconversione dei forti militari di Roma*, Gangemi, Roma, 2010, p.31. Nel 2003, il d. lgs. 3 luglio 2003, n. 173, *Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002*, n. 137 (in GU n.161 del 14-7-2003) trasforma l'Agenzia in Ente Pubblico Economico che le permette in questo modo di acquisire maggiore autonomia.

³⁹¹ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2007)*, in G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006, s.o. n. 244.

³⁹² Art. 1, comma 202, Legge 296/2006.

Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV).³⁹³ I PUV sono strumenti di governance volti a recuperare beni immobili pubblici spesso non utilizzati o sottoutilizzati che, attraverso operazioni di permuta, concessione d'uso o locazione, in linea con le esigenze della collettività, possono contribuire alla *promozione delle attività di solidarietà* e al *sostegno alle politiche per i giovani, nonché per le pari opportunità* (art. 3, comma 15-bis.).

L'attuazione del Programma Unitario di Valorizzazione prevede una serie di fasi propedeutiche: la prima riguarda la firma di un Protocollo d'Intesa tra il Ministero di Economia e Finanza, l'Agenzia del Demanio e l'Ente Territoriale per la promozione del PUV, la seconda prevede la costituzione di un tavolo tecnico operativo nel quale vengano definiti gli obiettivi, le azioni e gli strumenti operativi del Programma sulla base di accurati studi che permettano di individuare le migliori metodologie di attuazione tenendo conto dei diversi ambiti territoriali e delle potenzialità del bene immobiliare. I risultati del tavolo tecnico operativo vengono raccolti in uno studio di fattibilità del Programma che viene reso noto per garantire il massimo coinvolgimento dei soggetti privati.³⁹⁴

L'iniziativa *Valore Paese*, si inserisce all'interno del panorama dei PUV, tramite la quale l'Agenzia del Demanio individua il miglior percorso di valorizzazione e riconversione degli immobili, sulla base delle loro caratteristiche e di quelle del contesto entro cui sono inseriti. Si tratta di un'attività strategica di *asset allocation* con cui promuovere riqualificazioni che sappiano rispondere concretamente alle necessità del territorio, sfruttando al meglio i suoi elementi distintivi e le sue potenzialità. Proprio in funzione di questa complessità *Valore Paese* viene articolato secondo diverse declinazioni: *Valore Paese-Dimore*, *Valore Paese-Fari*, infine *Valore Paese-Cammini e Percorsi*.

La prima tipologia, *Valore Paese-Dimore*, è un'iniziativa che coinvolge immobili pubblici di pregio, proposta come rete di attrazione ed accoglienza per la domanda

³⁹³ Menzionati dall'Art. 3, comma 15-bis della L. 23 novembre 2001, n. 410, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*, in Gazz. Uff. 24 novembre 2001, n. 274, introdotto dalla Legge 296/2006.

³⁹⁴ R. MANZO, *Partnership per fare*, Agenzia del demanio, Ufficio Studi, FORUM P.A. 2008 Roma, 15 maggio 2008.

turistico-ricettiva orientata verso i beni culturali. Trattasi di una serie di edifici e siti di notevole valore storico-artistico e paesaggistico (fari, isole, ville, palazzi, castelli, archeologie industriali, architetture militari e civili, etc.), selezionati sull'intero territorio nazionale per essere recuperati e rifunzionalizzati, sul modello dei "Paradores" spagnoli o delle "Pousadas" portoghesi. La peculiare forma di ospitalità che il network propone affianca ai tradizionali servizi alberghieri un'ampia offerta di servizi culturali, proposti in base alla specificità di ciascuna dimora e del territorio di appartenenza.

Il Progetto Dimore vede la luce nel biennio 2012-2013, con una fase di concertazione istituzionale, finalizzata alla definizione e condivisione dell'idea di progetto ed all'individuazione del portafoglio immobiliare. Segue un'attività di consultazione pubblica e animazione del mercato. Rispondendo positivamente ad un invito a manifestare interesse, gli Enti Pubblici scelgono di partecipare al progetto. Con i soggetti interessati si svolgono una serie di incontri territoriali per condividere e concordare il più opportuno percorso di valorizzazione di ogni dimora candidata, ed essere successivamente oggetto di azioni di promozione a grande scala per dare la più ampia visibilità al progetto.

Tale Progetto non solo mira a valorizzare i beni immobili del patrimonio pubblico ma intende potenziare un'offerta turistica *green* a sfondo culturale, mediante la promozione delle eccellenze italiane in tema di paesaggio, arte, storia, musica, moda, design, industria creativa, enogastronomia, e rilanciare il sistema economico locale e lo sviluppo dei territori, in linea con la Programmazione Comunitaria 2014-2020 e con il Piano Strategico del Turismo "Turismo Italia 2020",³⁹⁵ mediante l'utilizzo virtuoso di moduli di partenariato pubblico-privato.

Il Progetto Dimore è composto da circa 200 beni³⁹⁶ che rispondono a precisi requisiti di qualità architettonica, attrattività turistica e potenzialità di mercato.

La seconda declinazione dell'iniziativa *Valore Paese* riguarda il Progetto Fari.

³⁹⁵ AA. VV., *TURISMO ITALIA 2020, PIANO STRATEGICO PER LO SVILUPPO DEL TURISMO IN ITALIA*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, Roma, 18 gennaio 2013, disponibile sul sito del Governo (www.governo.it).

³⁹⁶ 97 proprietà dello Stato e 111 di proprietà di altri Enti Pubblici.

In tempi recenti, i fari, prima gestiti da custodi che provvedevano al loro funzionamento e manutenzione, subiscono un processo di automatizzazione che li conduce verso una condizione di progressivo abbandono e degrado.

Tali strutture restano comunque nell'immaginario collettivo quali "luoghi unici", per la loro natura fisica e metafisica e per i contesti di grande suggestione ambientale e paesaggistica in cui si inseriscono.

Il Progetto Fari si ispira ad un modello di *lighthouse accommodation* che, in una *vision* futura coinvolgerà tutti i fari e gli edifici costieri italiani in un progetto territoriale "a rete".

Come avviene già in molti Paesi Europei (Bretagna, Scozia e, soprattutto, Croazia), ma anche negli USA, Canada e Australia, il progetto prevede il loro riutilizzo attraverso la riconversione in strutture turistico-culturali in coerenza con le identità territoriali, nel pieno rispetto dei principi di tutela del paesaggio e di salvaguardia dell'ecosistema ambientale, che nei contesti prescelti emerge per assoluta bellezza e massima fragilità, coinvolgendo infatti alcuni dei più straordinari territori costieri italiani.

Attraverso una forma di turismo "alternativo", responsabile, sostenibile, di qualità, oltre a quella ricettiva, possono essere sviluppate diverse funzioni a sostegno della conoscenza e della protezione dell'ambiente e del paesaggio.

È possibile infatti prevedere azioni di valorizzazione fondate sulla riscoperta del territorio, in particolare attraverso iniziative sportive da svolgere a stretto contatto con la natura (escursionismo terrestre e marittimo, attività subacquee, sport acquatici, etc.), ma anche mediante attività tematiche di ricerca, didattica e formazione.

I benefici derivanti da questo progetto sono notevoli e facilmente individuabili, innanzitutto si recuperano, in modo eco-sostenibile ed eco-compatibile, le strutture originarie dei fari, attuando il principio del minimo intervento, ovvero utilizzando materiali locali e tecniche di restauro innovative che permettano di consolidare la struttura senza aggiungere elementi che possano alterare l'ambiente, in secondo luogo un evidente valorizzazione *green* dei beni pubblici di grande pregio

storico-artistico e paesaggistico, da riutilizzare per turistico-ricettive, attività culturali e sociali, di scoperta del territorio e promozione delle bellezze locali.

Il Progetto Fari è oggi alla sua quarta edizione³⁹⁷ secondo un modello virtuoso di identificazione del portafoglio immobiliare e di concertazione istituzionale con le diverse amministrazioni interessate e, soprattutto, di una consultazione pubblica che ha l'obiettivo di informare sull'iniziativa, verificare l'interesse da parte dei territori e del mercato rispetto ai beni individuati ed alle idee sviluppate e raccogliere suggerimenti e proposte concrete sul futuro dei fari. L'attività è rivolta a chiunque (cittadinanza, associazioni, operatori di mercato, imprenditori, pubbliche amministrazioni, etc.) sia interessato ad offrire il proprio contributo e desideri instaurare un dialogo diretto sul progetto. La piena partecipazione è garantita sia con la previsione di un calendario di giornate di apertura al pubblico, denominate Open Lighthouse Days, durante le quali i soggetti interessati possono visitare le diverse strutture costiere, sia con un'intensa attività di promozione realizzata mediante specifici incontri territoriali. Le informazioni ricavate con il processo partecipativo permettono l'elaborazione di bandi di gara per concessione di valorizzazione sulla base di un modello condiviso con la cittadinanza e con gli investitori locali e nazionali.

Una volta redatto il bando, la concessione di valorizzazione, ex art. 3-bis D.L. 25 settembre 2001, n. 351/2001, convertito in legge 23 novembre 2001, n. 410, viene affidata a operatori privati, selezionati con procedure ad evidenza pubblica e dotati di idonei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, ai quali è attribuito il diritto di utilizzare gli immobili a fini economici per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario del piano degli investimenti e della connessa gestione, e comunque non eccedente i 50 anni, a fronte della loro riqualificazione, riconversione funzionale e manutenzione ordinaria e straordinaria. Il canone della concessione è determinato secondo valori di mercato, tenendo conto sia degli investimenti necessari per la riqualificazione e riconversione degli immobili, sia della ridotta remuneratività iniziale dell'operazione.

³⁹⁷ Avviata il 27 luglio 2018 con scadenza prevista per il 27 novembre 2019.

L'ultima categoria dell'iniziativa *Valore Paesi* riguarda il Progetto Cammini e Percorsi. Il tema dei camminamenti e dei tracciati è al centro delle agende di numerose istituzioni e dell'opinione pubblica in quanto “trasversale”: coinvolge la popolazione dei camminatori, dei pellegrini e dei bikers, ma anche le Regioni, i Comuni e tutti gli Enti Territoriali periferici e centrali.

Obiettivo fondamentale del progetto è riutilizzare i beni come contenitori di servizi (ostelli, piccoli hotel, punti-ristoro, ciclofficine, centri di servizio e assistenza per camminatori, pellegrini e bikers) e di esperienze radicate sul territorio, godendo del patrimonio tipico della tradizione locale, in linea con la filosofia dello *slow travel*, cui si ispirano il Piano Strategico del Turismo 2017-2022 ed il Sistema Nazionale delle Ciclovie Turistiche/Piano Straordinario della Mobilità turistica. L'obiettivo finale è quello di promuovere la realizzazione di circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del Sistema-Italia, nonché favorire la previsione di nuovi percorsi pedonali, ciclabili, equestri, moto-turistici, fluviali e ferroviari.

Il progetto venne definito nel dicembre 2015, dopo un'attenta attività di selezione dei beni, condotta a partire da un “paniere-immobili” di oltre 1.800 beni, di proprietà dello Stato, di altri Enti Pubblici e di Anas S.p.A., ricadenti entro il *buffer zone* di 5 km massimo per i cammini storico-religiosi e di 15 km massimo per le ciclovie. La fase di concertazione istituzionale iniziò nel 2016, tuttavia la prima consultazione pubblica ci fu soltanto l'anno successivo, sulla base degli esiti di tale procedura si poté procedere con l'elaborazione del bando di gara.³⁹⁸

In questo caso, ai fini dell'attuazione del progetto, sono previsti due differenti strumenti concessori: il primo *ex art.* 11 co. 3 D.L. 31 maggio 2014, n. 83 convertito in legge 29 luglio 2014, n. 106 (c.d. D.L. Art Bonus e Turismo), che predispone l'affidamento a titolo gratuito, a imprese, cooperative e associazioni, costituite in prevalenza da soggetti under 40, selezionate con procedure ad evidenza pubblica, le cui proposte di valorizzazione sono valutate prioritariamente sulla base di criteri di

³⁹⁸ Pubblicato in G.U. n. 84 del 24 luglio 2017. AGENZIA DEL DEMANIO, *Valore Paese-Cammini e Percorsi*, Dossier 2017, p. 2 http://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/download/agenzia_a_1/DOSSIER-_CAMMINI-E-PERCORSI_maggio2017.pdf.

sostenibilità ambientale, efficienza energetica e opportunità turistica. La durata della concessione non può essere superiore a 9 anni, rinnovabili per altri 9 in funzione delle spese di investimento. Il secondo, *ex art.* 3-bis D.L. 25 settembre 2001, n. 351/2001 convertito in legge 23 novembre 2001, n. 410.

Conclusioni

La ricerca sin qui condotta è stata mossa dall'intenzione di dimostrare l'incidenza della cultura, nel senso più ampio del termine, all'interno del processo dello sviluppo sostenibile. Al fine di verificare le ricadute di una interrelazione tra la dimensione culturale e le altre tre che compongono lo sviluppo sostenibile si rendeva necessario determinare se la cultura si potesse configurare come dimensione autonoma, andando così a modificare la struttura classica dello sviluppo sostenibile da tre a quattro pilastri, o se, invece, fosse un elemento connaturato alla dimensione ambientale, nella quale, oltre agli aspetti prettamente naturalistici, esiste anche una componente umana.

La questione oscilla tuttora attorno alle due alternative, anche in virtù del fatto che la consapevolezza dell'apporto della cultura e delle sue molteplici forme al processo dello sviluppo intelligente si è formata soltanto recentemente e quindi pretende ancora del tempo per identificare delle modalità di intervento efficaci in un settore intrinsecamente indefinibile e inclassificabile entro confini precisi.

Nonostante le difficoltà nello stabilire cosa sia effettivamente la cultura, appare evidente che essa si configuri come l'unico strumento per attuare un reale cambiamento verso uno sviluppo intelligente. Ciò è emerso in funzione del fatto che, sebbene sia ormai cospicua la disciplina in materia ambientale, questa, da sola, non è stata sufficiente ad indirizzare lo sviluppo verso una maggiore sostenibilità, arginando la progressiva distruzione dell'ambiente sia in termini di deperimento delle risorse che di caratteristiche ecosistemiche, entrambe fondamentali per le stesse attività antropiche.

L'attenzione all'irrefrenabile degrado ambientale ha rappresentato senza dubbio il volano per una prima teorizzazione della necessità di uno sviluppo capace di sfruttare le risorse disponibili garantendone la rigenerazione, nell'ottica della tutela

del futuro delle prossime generazioni. A tal proposito, la comunità internazionale è stata la prima ad evidenziare le ricadute catastrofiche di uno sviluppo incontrollato e, di conseguenza, a profondersi nel tentativo di individuare delle soluzioni da condividere con tutti gli Stati. Fin dalla Dichiarazione di Stoccolma, infatti, si è sentita l'esigenza di coniugare il principio dello sviluppo sostenibile con quello di cooperazione internazionale, al fine di condividere e di adottare programmi volti ad orientare le politiche nazionali verso un modello di sviluppo globale razionale e inclusivo.

La promozione di politiche condivise di sfruttamento delle risorse in modo sostenibile e le campagne, anche mediatiche, di sensibilizzazione hanno certamente facilitato e stimolato il dibattito interno dei singoli Stati portando alla diffusione di una coscienza ambientale sebbene non sempre accompagnata da politiche operative concrete da parte degli Stati. Certamente, uno dei momenti fondamentali per questo processo è stata la pubblicazione del Rapporto Brundtland, nel quale, non solo veniva data una prima definizione di sviluppo sostenibile, ma si evidenziava l'importanza di un tacito patto intergenerazionale per il quale le generazioni future avrebbero lo stesso diritto di quelle presenti di godere delle risorse del pianeta.

Parallelamente alla diffusione di un crescente riguardo verso l'ambiente, in senso naturalistico, la comunità internazionale cominciava ad interessarsi anche all'ambiente secondo la prospettiva umana e sociale, ispirando così la previsione di strumenti di tutela preventiva per il patrimonio culturale mondiale in quanto risorsa per l'umanità e strumento di pace. Ricalcando il principio di sovranità permanente sulle risorse naturali, la Convenzione Unesco del 1972 introduce un sistema di tutela per i beni culturali dall'eccezionale valore per l'umanità intera capace di sintetizzare il principio di sovranità nazionale con l'interesse comune dell'umanità, ponendosi altresì come primordiale strumento per la sostenibilità culturale a livello globale.

Al di là della redazione di documenti dall'altissimo valore ideologico, ancora fino agli anni Novanta la cultura rimaneva separata dal tema dello sviluppo sostenibile. Soltanto in tempi recenti si è assistito, almeno in linea teorica, al superamento di questa divisione. Tuttavia, la mutevolezza del concetto di cultura si pone ancora oggi

come un ostacolo al reale consolidamento della dimensione culturale come quarto pilastro dello sviluppo sostenibile al pari di quella sociale, economica e ambientale.

È stato infatti rilevato che il concetto di cultura non può essere confinato soltanto al patrimonio culturale tangibile ma deve essere esteso anche alle tradizioni, ai costumi, alla lingua nonché al paesaggio che, a seconda della peculiare conformazione, ha influito in maniera diversa sulla formazione di elementi identitari delle varie comunità. Tale acquisizione viene evidenziata grazie a due importanti Convenzioni UNESCO del nuovo millennio: la Convenzione internazionale per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003) e la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005). Sulla scorta di questi due documenti, si evince che la cultura permea ogni momento della vita umana, sebbene alcune sue espressioni e forme, più di altre, meritino di essere trasmesse ai posteri poiché delatrici di valori impossibili da quantificare, come la memoria storica e il portato identitario di una determinata comunità.

Se l'apporto della comunità internazionale si è dimostrato fondamentale nella definizione e condivisione di valori per lo sviluppo sostenibile a livello globale, le organizzazioni sovranazionali regionali, come il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea, si sono adoperate per supportare gli Stati nell'elaborazione e attuazione di politiche operative di sviluppo sostenibile e, di conseguenza, della necessità di una revisione dei meccanismi di partecipazione delle comunità locali. In tal senso, l'Unione Europea fa dello sviluppo sostenibile un principio fondamentale dell'ordinamento, sostenendo il progresso economico e sociale degli Stati membri attraverso un rafforzamento della protezione dell'ambiente e della sua trasversalità rispetto alle azioni e alle altre politiche dell'Unione, ivi comprese quelle economiche e sociali. Per quanto riguarda invece l'integrazione della cultura nelle politiche eurounitarie, l'Unione fa riferimento al concetto di retaggio culturale comune, sul quale costruire quel senso di appartenenza alla base della cittadinanza europea. Tuttavia, nonostante la cultura possa essere assimilata all'ambiente, perché trasversale alle altre politiche e azioni dell'Unione, il TUE non ritiene che queste ultime siano considerevolmente influenzabili dalle istanze culturali. Molto probabilmente, questa

profonda differenza di trattamento di due materie affini sotto il profilo del sistema di tutela da approntare sconta ancora la sussistenza della riserva normativa in favore degli Stati membri.

Analizzando la questione secondo la prospettiva dell'ordinamento italiano, appare evidente che la cultura rivesta il ruolo di principio costituzionale fondamentale dello Stato in un'ottica di garanzia del diritto alla cultura. Invero, non si fa alcun riferimento al principio dello sviluppo sostenibile che entra nell'ordinamento soltanto nel 2006, peraltro all'interno del Testo Unico dell'Ambiente.

Tale scelta non solo dimostra quanto il tema dello sviluppo sostenibile sia ancora legato ad una concezione prettamente ambientale, molto simile alla visione presente nella normativa europea, ma finisce per generare delle contraddizioni con altre norme interne dell'ordinamento.

In realtà, la questione dell'intersezione della cultura nello sviluppo territoriale risulta ulteriormente complessa soprattutto a causa dalla riforma costituzionale del Titolo V introdotta nel 2001.

Attraverso tale riforma, infatti, le funzioni di tutela e valorizzazione, necessarie nella loro complementarietà per il raggiungimento della sostenibilità culturale, vengono divise attribuendo la competenza della tutela allo Stato e quella della valorizzazione alle Regioni.

La questione non è di poco conto poiché, così concepita, la tutela dei beni culturali risulta preminente rispetto a tutti gli altri interessi. La tutela, cioè, si pone come un limite necessario per evitare lo sfruttamento incontrollato dei beni culturali; tuttavia, rimanendo isolata da tutte quelle azioni di promozione e sviluppo del territorio, impedisce di fatto una reale integrazione della materia culturale nello sviluppo territoriale. Analizzando il problema secondo un'altra prospettiva, la disciplina nazionale di tutela comprende solo alcune espressioni culturali, perlopiù materiali, escludendo invece tutte quelle manifestazioni della cultura locale che sono manifestazione di una memoria storica e di un'identità più circoscritta ma fondamentale per costruire uno sviluppo adeguato alle esigenze ambientali e inclusivo della popolazione locale.

Evidenziati quindi i problemi derivanti dalla frammentazione delle competenze in materia di beni culturali, ne deriva che l'unico strumento realmente efficace per questo complesso processo di integrazione tra fattori economici, ambientali e sociali con il patrimonio culturale risulti essere la disciplina della pianificazione territoriale. In questo senso, a parere di chi scrive, il caso toscano può essere ragionevolmente considerato il modello di riferimento per la disciplina di governo del territorio locale di nuova generazione, essendo una legge urbanistica che pone come obiettivo lo sviluppo sostenibile, utilizzandolo come paradigma per ogni attività di trasformazione del territorio.

Il caso della Regione Toscana mette in rilievo un dato fondamentale, ovvero che la sostenibilità è una scelta politica che interviene a limitare lo sviluppo incontrollato e incondizionato, e che di fatto dipende dalle condizioni storiche.

Applicare il concetto di cultura alla sostenibilità produce due conseguenze. In primo luogo, vi è il riconoscimento della sostenibilità culturale, intesa come tutela e valorizzazione delle risorse del patrimonio culturale esistente, al pari dell'ambiente, finalizzata ad un consumo rispettoso e consapevole che garantisca alle generazioni future di godere delle stesse risorse.

Inoltre, si giunge alla definizione di un quarto pilastro autonomo che intervenga nel processo di sviluppo promuovendo, attraverso la tutela della memoria dei popoli e soprattutto la sua diffusione, una cultura della sostenibilità che, tramandata alle generazioni future, permetterà la creazione di una società dove la sostenibilità sarà uno dei suoi valori identitari inderogabili per qualsiasi tipo di politica.

Una visione di questo genere appare oggi utopica e irraggiungibile nel breve periodo eppure, sebbene tale visione non sia ancora del tutto diffusa, esistono moltissimi esempi di tentativi di ripensamento dell'idea di sviluppo a partire dalle radici culturali e identitarie locali. È opportuno precisare, infatti, che l'applicazione del principio di sviluppo sostenibile, definito nel dibattito internazionale, è stata resa possibile solo grazie all'esigenza di tutela del territorio e delle condizioni di vita da parte delle comunità locali, piuttosto che da un'imposizione di norme statali.

A sostegno di questa affermazione vengono riportati tre esempi, selezionati nel panorama internazionale, emblematici del diverso canone di interpretazione del tema della sostenibilità avallato da istanze culturali.

Nel primo caso illustrato si evidenzia il ruolo del *World Bank Inspection Panel*, ovvero un ente appartenente alla Banca Mondiale, nel contribuire alla tutela dei diritti umani e allo sviluppo sostenibile ponendosi come organo di indagine nei confronti dell'azione della Banca. La peculiarità del Panel, che lo rende un *unicum* nel panorama internazionale, sta nel fatto di porsi come strumento a disposizione delle comunità locali che possono così proporre le loro rimostranze rispetto alle ricadute negative sul territorio dei grandi progetti finanziati dalla Banca. Una volta valutata la sussistenza del danno reale o ipotetico imputabile alla Banca, il Panel procede nell'elaborazione di una serie di documenti, che pur non avendo valore vincolante, si pongono come segnalatori della discrepanza tra l'azione effettiva e gli obiettivi della *mission* definiti attraverso le politiche e le procedure operative interne alla Banca.

Per quanto l'azione del Panel possa sembrare limitata è indicativo che tale modello sia successivamente stato ricalcato da molte altre istituzioni bancarie internazionali.

A dimostrazione dell'impegno concreto del Panel si è scelto di esaminare il caso del progetto per l'ampliamento del sistema di *Bus Rapid Transit* nella città di Lima, Perù. Tale caso interpreta perfettamente gli intenti di questo elaborato perché mette in luce la volontà di una comunità, nel caso specifico quella del Distretto limegno di Barranco, di imporsi rispetto ad un progetto che, per quanto ambizioso e necessario per la città intera, avrebbe stravolto o comunque minato l'identità storica e culturale del Distretto.

Il secondo caso riguarda invece il ripensamento completo della città di Oslo, nell'ottica della sostenibilità, a partire da grandi progetti di importanti centri culturali dai quali si è successivamente propagata una rigenerazione urbana a catena di tutto il territorio della città. Il Piano di riqualificazione della città di Oslo è considerato paradigmatico perché, a fronte della crescita esponenziale delle città negli ultimi decenni, che ha spesso generato uno sviluppo distruttivo non solo dell'ambiente ma

anche della cultura, nel suo senso più ampio, la città norvegese ha saputo declinare questa espansione secondo i principi di sostenibilità arrivando a vincere nel 2019 il premio di Capitale Verde Europea.

L'ultimo caso trattato riguarda un progetto tutto italiano inteso a sfruttare il settore del turismo culturale come risorsa per la valorizzazione e lo sviluppo del territorio. Il progetto, *Valore Paese*, si inserisce nel più grande insieme del cosiddetto "turismo dolce" inteso a minimizzare l'impatto sull'ambiente e nel contempo ad apportare benefici alle popolazioni locali. Il progetto consiste nella riqualificazione di immobili demaniali, destinati alla rovina, riconvertiti, sempre nel rispetto delle loro caratteristiche e nell'ottica di una valorizzazione migliore possibile, in strutture ricettive che vanno a collocarsi all'interno di un settore, quello del turismo culturale, capace di mettere in contatto il visitatore con il portato storico o naturalistico del contesto dell'immobile.

Queste tre esperienze, secondo il parere di chi scrive, si configurano come soluzioni percorribili nel tentativo di quella reale integrazione della cultura all'interno del processo di sviluppo territoriale orientato ad un uso consapevole delle risorse pur non inficiando sulla loro rigenerazione.

In conclusione, si può quindi affermare che la cultura, all'interno del processo dello sviluppo sostenibile, rappresenta una dimensione *sui generis*. Essa è evidentemente una componente dell'ambiente, perché frutto di particolari condizioni contestuali, come nel caso delle tradizioni gastronomiche o dei costumi tipici; allo stesso tempo, la cultura, intesa nella sua accezione più estesa, si può configurare anche come pilastro autonomo e trasversale a tutto il processo di sviluppo sostenibile. In questi termini, la cultura rappresenta lo strumento più efficace in grado di generare la consapevolezza della necessità di un cambiamento.

Pertanto, se la cultura si presenta ancora oggi come concetto dai confini troppo evanescenti per farne uno strumento realmente in grado di sovvertire il sistema, essa tuttavia, se considerata seriamente, può indurre un mutamento profondo nella direzione di una maggiore sostenibilità. In altri termini, se la sostenibilità si configura come una scelta politica, il mutamento culturale dovrebbe portare ad un

ripensamento della stessa politica dello sviluppo in grado di tener conto, non solo degli impatti sull'ambiente, ma altresì, di trasformare l'ambiente da limite alle politiche di sviluppo a occasione di nuove prospettive di sviluppo stesso.

Una politica in cui si integrano correttamente i tre pilastri e la cultura deve consentire la sostituzione del paradigma "rimediale", meramente atto a fronteggiare le esigenze, con quello "anticipativo", in una prospettiva non più circoscritta alla sola applicazione dei principi di tutela ambientale ispirati alla prevenzione, ma alla composizione degli interessi ambientali con quelli economici e sociali, a monte delle scelte stesse.

In quest'ottica il necessario coinvolgimento di tutti gli attori sociali, e soprattutto un radicale cambiamento di mentalità, esprime, meglio di qualunque altro elemento, il corollario della piena visione solidaristica alla base dello sviluppo sostenibile, tale per cui l'ambiente è il risultato di una pluralità di comportamenti virtuosi da parte dell'insieme dei soggetti pubblici e privati.

Lo sviluppo sostenibile, come coniato dal diritto internazionale e eurounitario, non pare poter costituire un principio vero e proprio in grado di creare diritti ed obblighi, ma piuttosto costituisce un'enorme sfida, culturale e umana prima di tutto, indicando soprattutto un percorso da intraprendere.

In un'ultima riflessione, la solidarietà intergenerazionale imposta dallo sviluppo sostenibile, presuppone alla luce di quanto detto, non già un'assoluta stabilità delle regole ad essa finalizzata, proprio perché il concetto di cui si fa riferimento sembra piuttosto imporre l'adozione di strumenti stabili, ma flessibili, in ragione del verosimile mutamento delle variabili di riferimento; ciò che conta è, dunque, la coerenza delle regole stesse e non la loro immutabilità, una coerenza che interessa le azioni presenti ad opera di tutti i Paesi del mondo, sia le ricadute a lungo e lunghissimo termine di quelle stesse azioni.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Abitare la terra: per un'architettura delle responsabilità*, Riv. Geoarchitettura, ed. 26-2010, Gangemi, 2010, pp. 25 e ss.

AA. VV., *Carta di Rimini per un Turismo Sostenibile e Competitivo*, 2008.

AA. VV. (a cura di), *Handbook of Sustainable Development*, Edward Elgar, Northampton (Massachusetts), USA, 2014.

AA. V.V., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2016.

AA. VV. *The imperatives of Sustainable Development: Needs, Justice, Limits*, Routledge, New York, 2018.

AA. VV., *Turismo Italia 2020, Piano Strategico Per Lo Sviluppo Del Turismo In Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, Roma, 18 gennaio 2013, disponibile sul sito del Governo (www.governo.it).

AGENZIA DEL DEMANIO, *Valore Paese-Cammini e Percorsi*, Dossier 2017, p. 2, http://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/download/agenzia_a_1/DOSSIER-_CAMMINI-E-PERCORSI_maggio2017.pdf.

B. ACCETTURA, *I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, in *Aedon*, n. 2, 2003, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/2/accettura.htm#3>.

R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, II Ed., Giappichelli, Torino, 2010.

M. AINIS, *Cultura e politica: il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991.

M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè editore, Milano, 2012.

M. AMARI, *Manifesto per la sostenibilità culturale. E se, un giorno, un ministro dell'economia venisse incriminato per violazione dei diritti culturali?*, Franco Angeli, Roma, 2012.

G. BARBIERI, F. CANIGIANI, *Geografia e cambiamento globale*, UTET Università, 2006.

- M. BAROSIO, M. TRISCIUOGGIO, *I paesaggi culturali: Costruzione, promozione e gestione*, Egea, Milano, 2013.
- N. BERNASCONI-OSTERWALDER, D. HUNTER, *Democratizing Multilateral Development Banks*, Center for International Environmental Law, 2002, disponibile sul sito https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/03/Democratizing_MDBs_NewPublic.pdf.
- C. BEVILACQUA, F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008.
- P. BILANCIA, *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 29.
- P. BILANCIA, *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in P. BILANCIA, *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, ESI, Napoli, 2016, pp. 7 e ss.
- M. BIGGERI, F. VOLPI, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- S. BIMONTE, L. F. PUNZO, *Turismo, sviluppo economico e sostenibilità: teoria e pratica*, Edizioni dell'Università, Siena, 2003.
- R. E. BISSELL, *An Environmental Inspection for World Bank projects*, in *Ecodecision*, 1997, pp. 47 e ss.
- L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Compliance with Operational Standards: the Contribution of the World Bank Inspection Panel*, in G. ALFREDSSON, R. RING (a cura di), *The Inspection Panel of The World Bank, A Different Complaints Procedure*, The Hague, 2001, pp. 73 e ss.
- B. BONAFÉ, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, pp. 98 e ss.
- L. BONET, E. NÉGRIER (a cura di), *La fine delle culture nazionali? Le politiche culturali di fronte alla sfida della diversità*, trad. it., Armando Editore, Roma, 2010.

- M. BORDO, C. MEISSNER, *Does inequality lead to a financial crisis?*, 24 marzo 2012. Center for Economic and Policy Research (CEPR)'s Policy Portal. Disponibile all'indirizzo <http://www.voxeu.org/article/does-inequality-lead-financial-crisis>.
- D. BORSA, G. D'AMIA (a cura di), *Il Fiordo di Oslo. Un laboratorio europeo di trasformazione urbana*, in «Spazio Aperto, Sezione Territorio», Milano, Franco Angeli, 2010.
- L. BROWN, C. FLAVIN, H. FRENCH, *State of the world*, W. W. Norton, New York, 1997.
- G. H. BRUNDTLAND, (a cura della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo), *Il futuro di tutti noi*, trad. it., Milano, 1990.
- A. BRUSCHI, S. FERRETTI, A. GIOVANNELLI, A. GRIMALDI, P. GUARINI, PIERO O. ROSSI, L. TAMBORRINO, *Operare i forti: Per un progetto di riconversione dei forti militari di Roma*, Gangemi, Roma, 2010.
- M. CAFAGNO, *Art. 3-quater*, in V. ITALIA (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 86 e ss.
- M. CAMELLI, *La riforma del vigente Titolo V: nuove proposte e vecchi problemi*, in Aedon, il Mulino, n. 1, 2003. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/1/index103.htm>.
- G. CANDELA, P. FIGINI, *Economia del turismo e delle destinazioni*, Milano, McGraw-Hill, 2010.
- E. CANNIZZARO, CALIGURI, *art. 10*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 242 e ss.
- E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione Europea*, in A. PREDIERI, A. TIZZANO, *Il Diritto dell'Unione Europea*, rivista trimestrale, n. 2, 2000, pp. 241 e ss.
- P. CAPRIOTTI, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, in Aedon, Il Mulino, Bologna., *Riv. Quadr.*, n. 1, 2017.
- L. CAPUTO, *Politiche dell'ambiente e del territorio*, Tangram edizioni scientifiche, Trento, 2011.

- E. CARETTO, *Ambiente, sostenibilità e qualità della vita*, Amaltea, Lecce, 2002.
- C. L. CARPENTIER, R. KOZUL-WRIGHT E F. D. PASSOS, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Chantal Line Carpentier, Richard Kozul-Wright e Fabio David Passos su SDG 10*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31364-verso-lagenda-2030-leggi-le-considerazioni-di-chantal-line-carpentier-richard-kozul-wright-e-fabio-david-passos-su-sdg-10>.
- L. CARRINO, *Lo sviluppo delle società umane tra natura, passioni e politica*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- R. CARSON, *Primavera silenziosa*, trad. it, Feltrinelli, Milano. 1963.
- S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pp. 673-674.
- G. CASTOLDI, *Manuale di tecnica turistica e amministrativa*, Hoepli, Milano, 2008.
- E. CASTORINA, *Cittadinanza europea come fattore di integrazione sociale nell'Unione multiculturale*, in M. MARLETTA, N. PARISI (a cura di), *Multiculturalismo e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008.
- G. CATALDI, *In tema di rapporti tra autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione del trattato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, n. 3, pp. 520-543.
- M. CATANI, *Lo sviluppo sostenibile e l'Agenda 21 locale. Analisi e valutazione di un progetto di democrazia partecipativa*, Aracne, Roma, 2011.
- R. CAVALLO PERIN, *il diritto al bene culturale*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2016, Giuffrè, 2016, pp. 495 e ss.
- M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 218 e ss.
- M.P. CHITI, *Beni culturali*, in M.P. CHITI e G. GRECO (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Giuffrè, II ed., 2007, pp. 380-381.

A. CICERCHIA, *Risorse culturali e turismo sostenibile. Elementi di pianificazione strategica*, Franco Angeli Editore, 2009.

M. CIRCI, *L'attività del World Bank Inspection Panel a più di dieci anni dalla istituzione: un bilancio*, in S. CASSESE, M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., n. 2, Giuffrè, 2006, pp. 273 e ss.

G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Ed. Scientifica, Napoli, 2008.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*, Bruxelles, 22.7.2014 COM(2014) 477 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-477-IT-F1-1.Pdf>.

COMUNITÀ EUROPEE, *ATTO UNICO EUROPEO*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. L. 169/1, 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>.

COMUNITÀ EUROPEE, *Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, in *Gazzetta ufficiale n. C 138 del 17/05/1993*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A41993X0517>.

COMUNITÀ EUROPEE *Risoluzione sulla proposta di risoluzione, presentata a nome del gruppo liberale e misto, sulla difesa del patrimonio culturale dell'Europa*, in *GUCE 17° anno n. C 62 30 maggio 1974*, pp. 5 e ss. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1974:062:FULL&from=IT>.

COMUNITÀ EUROPEE, *TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA*, *Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29/07/1992*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>.

COMUNITÀ EUROPEE, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi*, in *Gazzetta ufficiale, n. C 340*

del 10/11/1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=IT>.

B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, VII ed., Cedam, Padova, 2005.

B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Ed. scientifica, Napoli, XI ed., 2018.

G. L. CONTI, *Dal paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, 21 dicembre 2010, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/359/>.

CoE (Council of Europe), *Statuto del Consiglio d'Europa*, Serie dei Trattati Europei, n. 1, Londra, 5.V.1949, trad. it. Ufficiale della Cancelleria federale della Svizzera, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306054>.

CoE (Council of Europe), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, Rome, 4.XI.1950.

CoE (Council of Europe), **European Charter of Local Self-Government**, *European Treaty Series - No. 122*, Strasbourg, 15.X.1985.

CoE (Council of Europe), *Convenzione europea sul Paesaggio*, Serie dei Trattati Europei - n° 176, Firenze, 20.X.2000, trad. it. Ufficiale, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680080633>.

A. CONTALDO, B. MARCHESANO, *Le politiche europee nel settore dell'audiovisivo e cinematografico*, in A. DI AMATO (diretto da), *MC Diritto ed Economia dei Mezzi di Comunicazione, Periodico quadrimestrale di approfondimento sul mondo della comunicazione*, Centro Consulenze Editoriali, Napoli, anno XIV, numero 1, 2015 - 2016 pp. 25 e ss.

A. D'ATENA, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in Enc. giur., I, Roma, 1988, 1 ss.; FOIS, *Rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, in nc. Giur. Treccani, vol. XXV, Roma, 1991, pp. 4 e ss.

K. DANIEL, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Kristie Daniel su SDG 11*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31363-verso-lagenda-2030-leggi-le-considerazioni-di-kristie-daniel-su-sdg-11>.

P. DAUVERGNE, *Historical Dictionary of Environmentalism*, Rowman & Littlefield, New York, 2016.

R. G. DE PAOLI, *Compatibilità e sostenibilità. Il fattore antropico nelle scelte ambientali*, Franco Angeli/urbanistica, Milano, 2012.

B. DE WITTE, *Trade in Culture: International Legal Regimes and EU Constitutional Values*, in G. DE BURCA, J. SCOTT (eds.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Hart Publishing, Oxford, 2001.

Sen. DEL BARBA, Sen. MARCUCCI, Sen. COCIANCICH, Sen. COLLINA, *Disegno di Legge costituzionale*, n. 2951, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 20 ottobre 2017, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062682.pdf>.

A. DI LASCIO, S. ORTOLANI, *Istituzioni di diritto e legislazione dello spettacolo. Dal 1862 al 2010, i 150 anni dell'Unità d'Italia nello spettacolo*, Franco Angeli, Milano, 2010.

U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali: parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2011.

C. FLAVIN, *The Legacy of Rio*, in L. BROWN, C. FLAVIN, H. FRENCH, *State of the world*, W. W. Norton, New York, 1997.

S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, 1232 ss.

- S. FOA, W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, Adeon, il Mulino, numero 2, 2004, issn 1127-1345, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/2/santfoa.htm>.
- S. FOA, *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'Ambiente*, R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), vol. III, Giuffrè, 2014, pp.431 e ss.
- A. FODELLA, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 711-723.
- F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, editoriale scientifica, 2010.
- F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, III ed. Giappichelli, Torino, 2011, pp. 170 e ss.
- M. FRIGO. *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario, diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2007.
- F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, II ed., Cedam, Padova, 2007.
- A. GALLA, *World Heritage: benefits beyond borders*, UNESCO, Paris, 2012.
- G. GARZONE, F. SANTULLI (a cura di), *Il linguaggio giuridico. Prospettive interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2008.
- A. GATTINI, *La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole del WTO* in L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Cedam, Padova, 2009, pp. 191 e ss.
- M.S. GIANNINI, *Ambiente. Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1973, pp. 15 e ss.

A. GIANSAANTI, *Turismo, ambiente e territorio. Sinergie per uno sviluppo economico sostenibile*, Lampi di Stampa, 2014.

C.B. GRAEBER, *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A counterbalance to the WTO*, *Journal of International Economic Law*, Volume 9, Issue 3, 1 September 2006, Pages 553–574, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgl018>

L. HENS, B. NATH, *The World Summit on Sustainable Development. The Johannesburg Conference*, Springer, Dordrecht, The Netherlands, 2005.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION, *Conclusion of the Board's Second Review of the Inspection Panel*, Washington D.C., 20 aprile 1999, secondo atto di revisione della Risoluzione istitutiva. <https://www.inspectionpanel.org/>.

INTERVENTO DELL'ON. EDOARDO CLERICI, nella seduta del 30 aprile 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, Roma, 1970, Vol. II, p. 1324.

INTERVENTO DELL'ON. CONCETTO MARCHESE, durante la seduta del 28 aprile 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, Roma, 1970, Vol. IV, pp. 1270 ss.

INTERVENTO DELL'ON. VINCENZO RIVERA, durante la seduta del 21 aprile 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, Roma, 1970, Vol. IV, da pp. 1129 ss.

ISESP (Istituto Superiore Europeo Di Studi Politici Centro Di Documentazione Europea), *Discorso di Zurigo - Churchill 1946*, Serie Documentazione europea – 3, Europe direct CDE-ISESP, trad. it., <http://www.isesp.eu/discorsoChurchill.pdf>.

A. M. IPPOLITO, *Spazi urbani aperti. Strumenti e metodi di analisi per la progettazione sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2014.

ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA, *Strumenti per le politiche di sviluppo sostenibile. Contabilità, indicatori e acquisti pubblici verdi*, Franco Angeli, Milano, 2006.

- A. KAUFMAN, *Is Foreign Film the New Endangered Species?*, *The New York Times*, January 22, 2006, <https://www.nytimes.com/2006/01/22/movies/is-foreign-film-the-new-endangered-species.html>.
- P. LAFRATTA, *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile. Vision 2000, Iso 14000, Emas, Sa 8000, Obsas, Lca: l'integrazione vincente*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- W. M. LAFFERY, K. ECKBERG (a cura di), *From Earth Summit to Local Agenda 21. Working towards sustainable development*, in *International Environmental governance*, vol. 12, Earthscan, New York, 1998.
- C. LAKNER, B. MILANOVIC, *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, Policy Research Working Paper, 2013, No. 6719. World Bank, Washington, DC. disponibile all'indirizzo <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16935>.
- E. LÓPEZ-JACOISTE, *El control cuasi jurisdiccional del Panel de Inspección del Banco Mundial*, in *Anuario español de derecho internacional*, vol. 29, 2013, pp. 111-164.
- S. LUCCI, S. POLETTI, *Lo sviluppo sostenibile*, Alpha Test, Milano, 2004.
- M. MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, Voce in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica*, Napoli, Esi, 2009.
- R. MANZO, *Partnership per fare*, Agenzia del demanio, Ufficio Studi, FORUM P.A. 2008 Roma, 15 maggio 2008.
- A. MARSON, *Legge urbanistica regionale della Toscana: riforma*, consultabile al sito <http://www.eddyburg.it/2013/10/legge-urbanistica-regionale-della.html>.
- F. MARRELLA, A. VETTOREL, *Banca mondiale e diritti umani: il ruolo dell'Inspection Panel*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO, *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli editore, 2017, pp. 39 e ss.

- R. MANZO, *Partnership per fare*, Agenzia del demanio, Ufficio Studi, FORUM P.A. 2008
Roma, 15 maggio 2008.
- D. MEADOWS, D. MEADOWS, J. RANDERS, W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo*, trad.
it., 1972.
- B. MELONI (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Rosenberg e Sellier, Torino, 2015.
- A. MESOLELLA, *Riflessi locali delle politiche europee. Governo sostenibile e Agende 21 locali: il
caso Modena*, Alinea, Firenze, 2002.
- G. T. MILLER, J. ARMSTRONG, *Building a Sustainable Development Roadmap: IFC's Strategy
to Ensure Environmental and Social Responsibility*, in *Environmental Matters*, IFC Annual
Newsletter, Washington, 2001, pp. 48 e ss.
- G. T. MILLER, *Environmental science: Working with the Earth*, 9th edition, Thomson
Learning, 2002.
- A.H.E. MORAWA, *The European Court of Human Rights and Minority Rights: The 'Special
Consideration' Standard in Light of Gypsy Council*, in *IJMGR*, 2003.
- L. MORO, *Il catalogo del patrimonio culturale italiano. Nuova centralità e prospettive future*, in
Economia della cultura, 2015, 34, pp. 419-432.
- J. MUTISELLI, *World Heritage between Universalism and Globalization*, in *International Journal
of Cultural property*, 2001, 10, pp. 323-336.
- A. NAUDÉ FOURIE, *The World Bank Inspection Panel and Quasi-Judicial Oversight: In Search
of the 'Judicial Spirit' in Public International Law*, Utrecht, 2009.
- R. PASCA DI MAGLIANO, L. LIGUORI (a cura di), *Cooperazione, integrazione regionale e
sostenibilità per lo sviluppo*, Edizioni nuova cultura, Roma, 2015.
- G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in
Aedon, n. 3. 2004, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/3/pastori.htm#1>.

- F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2010.
- T. PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale. Scritti giuridici*, (2 voll), Milano, 1958.
- P. PETRAROIA., *Carta del rischio: linee guida e normativa recente*, in *Economia della cultura*, 2014, 34, p. 305.
- P. L. PETRILLO, O. DI BELLA, N. DI PALO, *La Convenzione UNESCO per il patrimonio mondiale e la valorizzazione dei paesaggi rurali vitivinicoli*, in G. M. GOLINELLI, *Patrimonio culturale e creazione del valore, verso nuovi percorsi*, CEDAM, Padova, 2012.
- E. PETROCELLI, *Pianificazione territoriale, Principi e fondamenti*, Liguori Editore, Napoli, 2005.
- P.A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione Europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007.
- L. PINESCHI, *Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani*, in L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Cedam, Padova, 2009, pp. 159 e ss.
- A. Pisaneschi, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018.
- A. POLLIO, P. GRECO, *Lo sviluppo insostenibile: dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Bruno Mondadori, Milano, 2003.

D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, 2018, pp. 288 e ss.

A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano 1981.

R. PRIORE, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, Aedon, Il Mulino, numero 3, 2005, Issn 1127-1345, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/3/priore.htm>.

R. PRIORE, *Convenzione europea del paesaggio*, Liriti, Reggio Calabria, 2006.

G. PUGLISI, *Prefazione. La dimensione interdisciplinare del patrimonio culturale intangibile*, in T. SCOVAZZI, B. UMBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Università degli Studi di Milano – Bicocca, Giuffrè, 2012, pp. XVII e ss.

S. OGGIANU, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, in E. PICOZZA, R. Lener (a cura di), *Diritto dell'economia*, coll., vol. 24, Giappichelli, Torino, 2012.

N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, 2005, pp. 31 e ss.

OPEN WORKING GROUP OF THE GENERAL ASSEMBLY, *Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals*, document A/68/970, 2014, available at <http://undocs.org/A/68/970>.

J. D. OSTRY, A. BERG, C. G. TSANGARIDES, *Inequality and Sustainable Growth: Two sides of the Same Coin?*, Washington D.C., 2013: Fondo Monetario Internazionale (FMI). IMF Staff Discussion Note SDN/11/08 (8 aprile). Disponibile all'indirizzo <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>.

S. REGOURD (coord.), *De l'exception à la diversité culturelle*, Paris, Éd. La Documentation française, coll. *Problèmes politiques et sociaux*, 904, sept. 2004, pp. 118 e ss.

Risoluzione del Consiglio, del 16 novembre 2007, su un'agenda europea per la cultura, 2007/C 287/01, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 29.11.2007, C. 287/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:287:FULL&from=EN>.

P. ROMEI, *Territorio e turismo: un lungo dialogo. Il modello di specializzazione di Montecatini Terme*, Firenze University press, 2016.

R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012.

A. ROYER, *Il Consiglio d'Europa*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010.

J. D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Università Bocconi Editore, Milano, 2015.

A. SAGGIO, *Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento ambientale dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo*, in Riv. Dir. Eur., 1990, pp. 39 e ss.

B. SANTORO, *Pensare sostenibile, una bella impresa*, Egea, Milano, 2018.

G. SANTORO PASSARELLI, *Beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1973.

E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, III Ed., Giappichelli, Torino, 2017

G. SCIULLO, *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n.1)*, in *Aedon*, Il Mulino, numero 2, 2007, Issn 1127-1345, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2007/2/sciullo2.htm#nota4>.

S. SCHLEMMER-SCHULTE, *The World Bank Inspection Panel: A Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights*, vol. 6, no. 2, 1999, pp. 1, 6-7, 20.

L. SCHOLL, C. P. BOUILLON, D. OVIEDO, L. CORSETTO, M. JANSSON, *Urban Transport and Poverty: Mobility and Accessibility Effects of IDB-supported BRT Systems in Cali and Lima (RPRT)*, Inter-American Development Bank, 2016.

- G. SEN, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Gita Sen su SDG 5*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31353-verso-lagenda-2030-leggi-le-considerazioni-di-gita-sen-su-sdg-5>.
- G. SENATORE, *Storia della Sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Einaudi, 2014.
- G. SEVERINI, *Artt. 1 e 2*, in M. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 29.
- I. SHIHATA, *La Banque Mondiale et les droits de l'homme*, in *Revue belge de droit international*, 1999.
- I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel: in practice*, Oxford University Press, New York, 2000.
- I. SHIHATA, *historical, Legal and Operational Aspects*, in G. ALFREDSSON, R. RING (a cura di), *The Inspection Panel of The World Bank, A Different Complaints Procedure*, The Hague, 2001, pp. 40 e ss.
- L. SICO, *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale*, in *Enc. Dir., Agg. II*, Milano, 1998, pp. 347 e ss.
- A. STERNIERI, R. MURA, *Oltre il paradosso della produttività. Le tecnologie digitali al servizio della crescita*, The Dot company, 2016.
- Q. TANG, *Verso l'Agenda 2030: leggi le considerazioni di Qian Tang su SDG 4*, UNRIC (Centro regionale di Informazione delle Nazioni Unite), <https://www.unric.org/it/archivo-sdgs/31354-obiettivo-4-fornire-una-istruzione-di-qualita-equiva-ed-inclusiva-e-opportunita-di-apprendimento-per-tutti>.
- THE WORLD BANK, *The Inspection Panel, annual report*, July 1, 2017 – June 30, 2018, https://www.inspectionpanel.org/sites/www.inspectionpanel.org/files/publications/annual-report-2017-2018_0.pdf.

C. TUBERINI, *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, Il Mulino, n. 2, 2005, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/2/tubertini.htm>.

UNIONE EUROPEA, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012, n. C 326/47. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>.

UE (Unione Europea), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 18 dicembre 2000, trad. it., (2000/C 364/01), http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

UN (United Nations), *Costituzione della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura*, Londra, 16 novembre 1945.

UN (United Nations), *Dichiarazione Universale Dei Diritti Umani*, New York, 10 December 1948, RES 217 A (III), trad. it., https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

UN (United Nations), *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*, 14 December 1960, Resolution 1514 (XV).

UN (United Nations), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1969, UN Documents, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

UN (United Nations), *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, Stoccolma, 5 – 16 giugno 1972.

UN (United Nations), *Dichiarazione concernente l'instaurazione di un Nuovo ordine economico internazionale*, Risoluzione AG 3201 (S-VJ) del 1° maggio 1974.

UN (United Nations), *Programma d'azione concernente l'instaurazione di un Nuovo ordine economico internazionale*, Risoluzione AG 3202 (S-VJ) del 1° maggio 1974.

UN (United Nations), *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 41/128 del 4 dicembre 1986, <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.

UN (United Nations), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF.

UN (United Nations), *AGENDA 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Planet*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, document E. 92-38352, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

UN (United Nations), *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Annex III, *Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>.

UN (United Nations), *Convention on Biological diversity*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>.

UN (United Nations), *United Nations Framework on climate change*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

UN (United Nations), *Vienna Declaration and Programme of Action*, Wien 14-25 June 1993, UN Doc A/Conf.157/24.

UN (United Nations), *Copenhagen Declaration on Social Development*, World Summit for Social Development, 14 March 1995, A/CONF.166/9.

UN (United Nations), *United Nations Millennium Declaration*, 18 September 2000, Resolution A/RES/55/2.

UN (United Nations), *Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg*, South Africa, 26 August 4 September 2002, A/CONF.199/20.

UN (United Nations) *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, South Africa, 4 September 2002, A/CONF.199/L.6/Rev.2.

UN (United Nations), *Johannesburg Plan of Implementation*, South Africa, 4 September 2002, A/CONF.199/20.

UN (United Nations), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 September 2015, document A/RES/70/1.

UN (United Nations), *The Millennium Development Goals Report*, New York, 2015, [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*, Parigi, 14 novembre 1970.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale*, Parigi, 16 novembre 1972. <http://www.unesco.org/en/conventiontext>.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific And Cultural Organization), *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*, World Heritage Committee, XVth SESSION, Carthage, 9 - 13 December 1991, SC-91/CONF.002/15, <https://whc.unesco.org/archive/repcom91.htm#opgu>.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Universal Declaration on Cultural Diversity*, Paris, 2 November 2001, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 17 ottobre 2003, trad. it., <https://ich.unesco.org/doc/src/00009-IT-PDF.pdf>.

UNESCO, *Culture Urban Future, global report on Culture for Sustainable Urban Development*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, 2016.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.17/01, 12 July 2017.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT & DEVELOPMENT, *The Rio Declaration on Environment and Development*, Principle 3, Rio de Janeiro, 1992.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *UNEP's new way forward environmental law and sustainable development*, United Nations, 1995.

UNITED STATES OF AMERICA, *National Environmental Policy Act of 1969*. Pub. L. 91–190, Approved January 1, 1970.

C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'Ambiente*, R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), vol. I, Giuffrè, 2014, pp. 254 e ss.

C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Giappichelli, 2018.

C.W., *Why globalization may not reduce inequality in poor countries*”, *The Economist* explains, 2 September 2014. Disponibile all'indirizzo <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/09/economist-explains-0>.

S. WESTON, *World Bank Created Inspection Panel*, in *Human Rights brief*, 1999, pp. 1 e ss.

S. WRIGHT, *The Politicization of 'Culture'*, in *Ant. Tod*, 14(1), 1998, pp. 7-15.

P. YAÑEZ-PAGANS, D. MARTINEZ, O. A. MITNIK, L. SCHOLL, A. VAZQUEZ, *Urban Transport Systems in Latin America and the Caribbean: Challenges and Lessons Learned*, Office of Strategic Planning and Development Effectiveness Transport Division IDB Invest, Technical note n° IDB-TN-01518, September 2018.

L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Cedam, Padova, 2009.

L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Le culture dell'Europa, l'Europa delle culture*, Franco Angeli, Milano, 2011.

L. ZAGATO, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, II ed., Cafoscarina, Venezia, 2017.