



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Dottorato di ricerca
in Diritto, mercato e persona
ciclo 34

Tesi di Ricerca

La gestione dei beni culturali e del turismo nei centri storici

Coordinatore del Dottorato

ch. Prof.ssa Claudia Irti

Supervisore

ch. Prof. Luigi Benvenuti

Dottorando

Elisa Andreotti

Matricola 956441

*Il ringraziamento per lo svolgimento del presente lavoro va alla ONLUS Venice
International Centre for the culture and environment , che ha finanziato la
relativa borsa di studio a tematica vincolata*

INDICE

INTRODUZIONE	i
CAPITOLO 1: LA NOZIONE E LA SALVAGUARDIA DEL CENTRO STORICO AL CROCEVIA TRA DIRITTO DEI BENI CULTURALI, DIRITTO DEL PAESAGGIO E URBANISTICA	1
1.1 La considerazione indiretta del centro storico nel diritto dei beni culturali e gli strumenti per la tutela in esso previsti	1
1.2 L'autonoma concezione e disciplina del centro storico nel diritto del paesaggio, tra tutela e valorizzazione.....	32
1.3 La concezione del centro storico emergente dalla legislazione statale urbanistica e dalla legislazione regionale urbanistica	52
1.4 Gli strumenti classici e i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica per i centri storici nella legislazione statale e regionale	72
CAPITOLO 2: LE FORME E I MODELLI DI GESTIONE DEI BENI CULTURALI E DEI BENI COMUNI URBANI NEI CENTRI STORICI	91
2.1. Modelli di gestione dei singoli beni culturali tra partenariato pubblico - privato e partenariato pubblico – pubblico	91
2.1.1. Cenni circa le principali criticità e le prospettive della gestione dei beni culturali secondo le dottrine economicistiche. Lo statuto della gestione dei beni culturali <i>de iure condito</i> come attività amministrativa e servizio pubblico nell'ambito del Codice dei Beni culturali e del paesaggio	91
2.1.2 Le principali forme di cooperazione e partenariato di tipo funzionale nell'ambito della gestione dei beni culturali.....	121
2.1.3 Le principali forme di partenariato di tipo strutturale nell'ambito della gestione dei beni culturali.....	138
2.1.4 La programmazione negoziata	154
2.2 La gestione dei beni comuni urbani in diretta applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost	162
2.2.1 Nozioni introduttive sul principio di sussidiarietà orizzontale	162
2.2.2 Divagazione intorno ai beni comuni e alle loro forme di gestione.....	169
2.2.3. I beni comuni urbani e i Regolamenti per la gestione dei beni comuni nelle città italiane	182
2.2.4 I patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni urbani. Spunti di riflessione critica per la prospettiva dei beni comuni nei centri storici.....	192
2.3. La gestione dell'intero centro storico nel modello dei Piani di gestione dei siti UNESCO	202
2.3.1. Nozione di sito UNESCO, requisiti dell' <i>outstanding universal value</i> e procedimento di riconoscimento nel sistema della <i>World Heritage Convention</i>	202
2.3.2. I piani di gestione dei siti UNESCO: definizione, funzione, contenuti e metodologia di elaborazione.....	210

2.3.3. Analisi di alcuni piani di gestione dei siti UNESCO italiani costituiti da centri storici e città storiche e spunti di sintesi critica.....	226
CAPITOLO 3: LA GESTIONE SOSTENIBILE DEL TURISMO NEI CENTRI STORICI NEI MODELLI DI DESTINATION MANAGEMENT E LA NECESSITÀ DI UNA GESTIONE STRATEGICA OLTRE LE SOLE POLITICHE TURISTICHE PER LE CITTÀ CON CENTRI STORICI.....	241
3.1. Il turismo insostenibile come minaccia per la conservazione dinamica dei centri storici	241
3.1.1. Problematiche principali poste dal turismo insostenibile rispetto alla capacità di carico dei contesti urbani.	241
3.1.2. Analisi di una problematica specifica: gli impatti negativi delle locazioni turistiche brevi nell'ambito di centri storici e contesti omogenei.....	259
3.2 Il modello di governance strategica del turismo della <i>Destination management e governance</i>	274
3.2.1 La legislazione regionale in materia di turismo e i riferimenti in essa al modello della <i>destination management</i>	274
3.2.2. La nozione di destinazione turistica, le destinazioni <i>corporate</i> e le destinazioni <i>community</i> e il concetto di <i>Destination management organization</i>	288
3.2.3. Obiettivi, contenuti, attività dell'azione di <i>destination management e destination governance</i>	301
3.2.4 Il metodo della pianificazione strategica e partecipata per la <i>destination governance</i>	309
3.3 La pianificazione strategica territoriale per le città: un modello per l'integrazione di tutte le politiche incidenti sulle città storiche e sui centri storici	317
SPUNTI DI RIFLESSIONE A CONCLUSIONE DEL PERCORSO TRACCIATO.....	340
BIBLIOGRAFIA.....	352

INTRODUZIONE

Il centro storico forma oggetto di una pluralità di discipline che si intersecano e si sovrappongono, generando un sistema complesso ai fini del loro coordinamento. Da ciò deriva la necessità di dedicare la prima parte della trattazione a comprendere l'intreccio delle discipline, le principali funzioni di interesse pubblico da esse perseguite con riferimento al centro storico, nonché la qualificazione del centro storico che da esse emerge. I principali plessi normativi che si contendono la disciplina delle funzioni della conservazione e della trasformazione del centro storico sono il diritto dei beni culturali, il diritto del paesaggio e l'urbanistica. È possibile tracciare una direttrice per cui passando, dal diritto dei beni culturali, terreno privilegiato del tema della conservazione e tutela, attraverso il diritto del paesaggio, all'urbanistica si intensificano progressivamente gli spazi e gli strumenti di regolazione della trasformazione e degli usi del centro storico. Un discorso sul centro storico non può prescindere dall'indagare cosa il centro storico sia, quale sia, cioè, la sua ontologia giuridica, e quali valori, meritevoli di considerazione giuridica, esso esprima. Il punto di osservazione privilegiato a questo fine sono le norme statali dettate in funzione di tutela e di salvaguardia del centro storico, perché esse, appunto, mirano a salvaguardare l'essere materiale e l'essenza immateriale del centro storico. Norme rispondenti a questa finalità trovano spazio tanto nella legislazione statale dei beni culturali, quanto del paesaggio e nella legislazione statale sull'urbanistica. In tutte e tre queste discipline è intorno alle esigenze di tutela e conservazione che si sono formulati i tentativi di definire precisamente il centro storico. Si analizzeranno perciò la considerazione, qualificazione, regolazione che il centro storico riceve in queste tre branche del diritto evidenziando i soggetti amministrativi competenti ad agire, gli strumenti di intervento, le funzioni e gli interessi pubblici implicati. In particolare, questa indagine procederà dal particolare al generale, muovendo cioè dalla disciplina che si occupa di aspetti ed elementi puntuali riferibili all'oggetto "centro storico" (il diritto dei beni culturali) verso discipline in cui emerge una considerazione globale e olistica dello stesso (il diritto del paesaggio e l'urbanistica). Quanto al profilo della definizione del centro storico, l'analisi sarà volta a rintracciare profili di qualificazione ontologica presenti nelle discipline menzionate e nella legislazione regionale urbanistica, per cercare di pervenire non tanto ad una definizione del centro storico come bene oggetto di regolazione di una specifica disciplina, quanto ad una qualificazione sintetica che ne evidenzi i valori intrinseci irrinunciabili, i quali devono essere tenuti presenti ai fini di un'attività di conservazione dinamica di esso. La disamina della considerazione "statica" del centro storico nei vari ambiti di legislazione finalizzati prevalentemente alla sua tutela e salvaguardia rappresenta la premessa necessaria per la successiva analisi della gestione dei beni culturali nel centro storico e poi, del fenomeno turistico. In coerenza con il titolo della ricerca che si svolge, verranno infatti analizzati la funzione di gestione dei beni culturali e i principali strumenti disposti nella normativa statale del codice dei beni culturali e del

paesaggio e di altre normative nazionali, in particolare il codice dei contratti pubblici, ai fini della realizzazione delle attività di gestione dei beni culturali. L'attività di gestione dei beni culturali, strettamente connessa con la funzione di valorizzazione degli stessi, rimanda alla necessità di attivare sinergie tra attori pubblici e tra attori privati mediante modelli di partenariato pubblico – pubblico e partenariato pubblico privato. L'approfondimento dell'insieme degli strumenti di gestione dei beni culturali porrà in luce quindi, da una parte, la varietà di soluzioni attingibili, dall'altra il fatto che le modalità di esercizio di una funzione in ogni caso pubblica, quale la gestione e valorizzazione dei beni culturali, è caratterizzata dal principio di cooperazione e collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. Ciò rappresenta la prima emersione di una logica di amministrazione partecipata dai soggetti privati, la cui importanza sarà confermata e approfondita nel corso di tutta la trattazione. In seguito si procederà ad indagare le forme di gestione dei beni culturali e dei beni comuni urbani che siano diretta espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, arricchendo il paradigma della gestione partecipata del patrimonio culturale e del patrimonio urbano comune, con la dimensione della partecipazione civica, che vede coinvolta la comunità. La lettura congiunta dell'indagine sulla gestione dei beni culturali e di quella sulla gestione dei beni comuni urbani farà emergere una logica “progressiva” dal punto di vista dell'oggetto e dei soggetti. Da una parte, l'oggetto della gestione sono sia beni culturali in senso stretto, sia beni non necessariamente culturali ma in ogni caso collocati nei contesti urbani storici e rispondenti ad interessi diffusi e pubblici meritevoli di tutela, quali i beni comuni urbani. Dall'altra parte, le esperienze concernenti i beni comuni urbani in diretta applicazione del principio di sussidiarietà fanno balzare in primo piano la declinazione della funzione di gestione come forma di co – gestione o co – amministrazione. Si conferma, dunque, la centralità del modello della gestione partenariale (che coinvolge soprattutto soggetti privati ma strutturati in enti profit o non profit, privi o meno di personalità giuridica, ma in ogni caso dotati di soggettività distinta dalle persone fisiche ad essi partecipanti) che si arricchisce della valenza della gestione partecipata dai privati cittadini. In questo modo si ricapitola il quadro della gestione dei beni culturali e dei beni comuni urbani nell'ambito dei centri storici, evidenziando appunto che la forma della gestione preferibile sia quella di tipo partenariale e partecipata. Fin qui la trattazione assume un carattere prevalentemente analitico in relazione agli strumenti e alle forme di gestione dei singoli beni. In ragione, tuttavia, della volontà di ricercare un modello di gestione del centro storico in sé considerato che sia rispettoso dell'intreccio di valori posto in luce nella parte iniziale della ricerca e che ne promuova la conservazione dinamica, è necessario rivolgersi alla considerazione autonoma che i centri storici ricevono nell'ambito della UNESCO *World Heritage Convention*, quale espressione del diritto internazionale del patrimonio culturale. Tale sistema di diritto internazionale di tutela del patrimonio culturale e naturale di eccezionale valore richiede che i siti riconosciuti come tali si dotino di un piano di gestione che sia in grado di promuoverne la conservazione dinamica e sostenibile. Il piano di gestione appare, in base alle sue caratteristiche, uno strumento idoneo

ad abbracciare in modo olistico tutti i profili di valorizzazione e tutela pertinenti al contesto urbano storico ed inoltre in grado di fornire una cornice all'interno della quale trovino collocazione singoli progetti di gestione di beni culturali o beni comuni urbani. Non da ultimo, esso mira ad orientare lo sviluppo sostenibile del contesto urbano storico entro un quadro di principi condiviso, che informi tutte le politiche di settore. Il piano di gestione dei siti UNESCO, oltre a ribadire l'importanza della dimensione partenariale e di quella partecipativa, afferma la necessità della dimensione e del metodo strategico, nonché dell'assunzione da parte della pubblica amministrazione, specialmente quella locale, di una funzione di leadership. Il terzo capitolo sarà pertanto dedicato all'analisi dei profili della gestione del turismo nell'ambito dei centri o di contesti urbani storici, che richiede una trattazione specifica per la peculiarità delle problematiche gestorie e degli strumenti gestori che lo caratterizzano. Da tale punto di vista, vengono in primo piano le principali problematiche che la gestione del turismo pone come minacce alla conservazione e allo sviluppo sostenibile dei centri e dei contesti urbani storici, a partire dalla gestione della pressione dei flussi turistici fino alla questione sociale generata dalle locazioni turistiche brevi. Con riferimento ai centri storici il problema della salvaguardia e della valorizzazione non riguarda, infatti, solo valori immateriali compendati in beni materiali come i beni culturali o i beni comuni urbani, bensì anche valori immateriali "dematerializzati" come l'immagine, l'identità tradizionale del centro storico, la coesione sociale, la qualità della vita. È pertanto necessario che il turismo sia gestito secondo il paradigma della sostenibilità rispetto alle capacità di carico e di rigenerazione delle risorse del territorio di riferimento. Un modello di gestione efficace per il soddisfacimento di tale obiettivo è il modello di *destination governance* adottato da diverse legislazioni regionali che si avvale, eventualmente, di un soggetto regista di natura mista pubblico – privata, ai fini della gestione del turismo. Le metodologie a cui si ispira la *destination governance* non possono che essere approfondite dal punto di vista delle discipline manageriali che si sono occupate nello specifico di tali processi, approfondendone gli obiettivi e gli strumenti concreti di applicazione. Sarà importante evidenziare che simile attività ribadisce nuovamente i principi già emersi dalla gestione dei beni culturali, dei beni comuni urbani e dei siti UNESCO, ossia il partenariato pubblico -privato e la partecipazione dei molteplici attori pubblici e privati interessati allo sviluppo del contesto urbano storico. La dimensione della pianificazione strategica pone particolarmente in luce un ulteriore principio già emerso dalla gestione dei siti UNESCO, ma stavolta letto (significativamente) nella prospettiva dell'attività turistica: la necessità di integrare e armonizzare la stessa con altre politiche di settore in un quadro di sviluppo sostenibile per il territorio di riferimento. È particolarmente significativo che tale prospettiva venga assunta dalla gestione di un settore, quello del turismo, orientato originariamente alla massimizzazione del profitto e della competitività economica delle destinazioni. Ciò è indice di una consapevolezza maggiore della necessità che si instaurino sinergie tra le varie politiche di gestione per garantire la conservazione e lo sviluppo sostenibile (culturale, ambientale, economico, sociale) dei

contesti urbani storici. In questo senso, anche i modelli di gestione del turismo evidenziano l'importanza della pianificazione strategica territoriale come metodo per la gestione della complessità nei contesti urbani storici e nei centri storici. Il metodo strategico sostanzia già alcuni modelli di gestione dei beni culturali (si pensi all'istituto dell'art. 112 del codice dei beni culturali), e si esprime pienamente nella gestione dei siti UNESCO, nella pianificazione della gestione del turismo e non da ultimo può formare oggetto di una forma di pianificazione strategica territoriale locale in grado di coordinare per il contesto dei centri storici le politiche di settore entro una visione condivisa da parte di tutti gli *stakeholders* e della comunità, che promuova uno sviluppo sostenibile del territorio urbano storico, coniugando le finalità di tutela dei valori intrinseci al centro storico come parte del patrimonio culturale con quelle del suo sviluppo, anche dal punto di vista turistico.

CAPITOLO 1: LA NOZIONE E LA SALVAGUARDIA DEL CENTRO STORICO AL CROCEVIA TRA DIRITTO DEI BENI CULTURALI, DIRITTO DEL PAESAGGIO E URBANISTICA

1.1 La considerazione indiretta del centro storico nel diritto dei beni culturali e gli strumenti per la tutela in esso previsti

Il centro storico, anche nell'immaginario collettivo, evoca un'entità composita ma unitaria, il cui tratto caratteristico e qualificante è la completezza di un insieme espressivo di valori *latu sensu* culturali.¹ Un discorso sul centro storico non può pertanto prescindere dalla considerazione di come la disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio incida su questo oggetto. Tuttavia, la parte seconda del d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, dedicata ai beni culturali, restituisce del centro storico la sua rappresentazione analitica e non già sintetica, frammentata cioè nei vari elementi che concorrono a formare tale insieme pregno di significato culturale.

In via preliminare all'analisi dei beni culturali presenti nei centri storici e dei principali strumenti giuridici, i quali di riflesso si traducono in una forma di tutela, seppur puntiforme, del centro storico, pare opportuno richiamare la nozione di bene culturale e di patrimonio culturale, secondo il nostro ordinamento. La nozione di bene culturale è sancita all'art. 2 comma secondo del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42 del 2004, ai sensi del quale "sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà".² Come posto in luce dalla dottrina, in base al Codice dei beni culturali e del paesaggio, i beni culturali sono in primo luogo beni tipici,³ ovvero qualificati come tali dalla legge che ne individua un novero tassativo. In altre parole, il bene culturale è tale in tanto in quanto sia sussumibile in una delle

¹ Così S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 1, 2012, p. 3.

² Sulla nozione di bene culturale come portato di una lunga riflessione interpretativa poi culminata nella positivizzazione richiamata, la letteratura è vasta, ma può farsi riferimento specialmente a G. Piva, *Cose d'arte*, Enciclopedia del Diritto, XI, Giuffrè, 1962, pp. 96 e ss.; M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1976, pp. 8 e ss.; B. Cavallo, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, 2, Giuffrè, 1988, pp. 121 e ss.; T. Alibrandi, *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in *Foro Amministrativo Consiglio di Stato*, 75, 1999, pp. 2710 e ss.; G. Carugno, *I beni culturali tra vecchie e nuove suggestioni*, in *Beni e attività culturali*, 1999, pp. 11 e ss.; L. Casini, voce *Beni culturali* (dir. amm.), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 1, Giuffrè, 2006, pp. 680 e ss.

³ Si veda in proposito A. Bartolini, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, Enc. Dir. Annali, vol. VI, Giuffrè, 2013, pp. 93 e ss.; D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, 2011, pp. 1 – 26.

categorie di beni enucleati agli artt. 10 e 11 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Infine i beni culturali si contraddistinguono per il carattere della materialità o tangibilità delle cose che formano il substrato⁴ (i beni culturali si riferiscono, cioè, sempre a *res quae tangi possunt*) su cui si innesta l'elemento che connota i beni culturali, vale a dire l'essere testimonianze aventi valore di civiltà. A tale valore intrinseco si collega una particolare qualificazione giuridica, in regione della capacità di soddisfare determinati bisogni e interessi che afferiscono alla sfera spirituale, allo sviluppo della personalità degli individui, alla fruizione e alla promozione culturale presso tutti i consociati, da ultimo, alla realizzazione stessa dei loro diritti fondamentali.⁵ Ciò comporta che l'oggetto della tutela e della protezione non sia tanto la cosa materiale in sé, quanto piuttosto tale valore giuridico – culturale, vale a dire la testimonianza avente valore di civiltà che è racchiusa negli aspetti materiali della *res*.⁶ Secondo la lezione gianniniana, il bene culturale si identifica con la testimonianza materiale avente valore di civiltà, nozione che non si esaurisce nella disciplina giuridica ma esprime un implicito rinvio

⁴ Si veda G. Sciuillo, *Patrimonio e beni*, in C. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2017, p. 33. La centralità dell'aspetto della materialità del bene secondo il d.lgs. 42/2004 è sottolineato dal fatto che l'impianto del Codice è costruito attorno alla corporeità delle cose che ricevono la qualifica di beni culturali. Infatti, le espressioni di identità culturale e collettiva di tipo immateriale non rappresentano una categoria originaria del Codice dei beni culturali e del paesaggio, bensì trovano protezione in fonti esterne quali le Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e promozione delle diversità culturali ratificate nel 2003 e nel 2005. In particolare, all'art. 7 bis disciplina le espressioni di identità culturale e collettiva che sono previste da tali Convenzioni UNESCO, prevedendo che esse godono della disciplina protettiva e di tutela prevista nel Codice dei beni culturali e del paesaggio solo se "rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10". In merito alla materialità e corporeità delle cose che sono qualificate giuridicamente come beni culturali si veda anche M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse storico e artistico*, Cedam, 1953; M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Società Editrice del Foro Italiano, 1952. Il fatto che la tradizione giuridica nazionale sia caratterizzata dal riferimento ad un oggetto materiale come substrato del bene culturale, emerge anche dalla mancata accoglienza della proposta, avanzata con riferimento allo schema di decreto legislativo per il Testo unico dei beni culturali e ambientali del 1999, di superare il riferimento alle cose, e includere tra i beni culturali anche i beni immateriali quali musiche, canti, linguaggio, tradizioni, rituali, feste tradizionali, spettacoli. Così G. Severini, *Il concetto di bene culturale nel Testo unico*, in P.G. Ferri - M. Pacini, *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Lavis, Milano, 2001, pp. 30 e 41 e G. Severini, *La nozione di bene culturale e le tipologie di beni culturali*, in G. Caia, *Testo unico sui beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2000, p. 12. Per una disamina storica dell'emersione della categoria di bene culturale si veda G. Severini, *Commento agli artt. 1 e 2*, in M. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2019, pp. 22 - 23.

⁵ Alla stessa cosa è tuttavia applicabile anche un diverso valore giuridico, che è rappresentato dalla patrimonialità, in quanto il bene culturale resta di proprietà pubblica o privata e quindi attribuisce ai suoi titolari diritti, poteri e facoltà riconnessi alla dimensione proprietaria del bene.

⁶ In merito all'identificazione dell'oggetto della tutela nel valore intrinseco al bene culturale P. Stella Richter – E. Scotti, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. Catelani – S. Cattaneo, *I beni e le attività culturali*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. 23, CEDAM, 2003, pp. 385 e ss.; G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in A. Bartolini – D. Brunelli – G. Caforio (a cura di), *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Atti del convegno di Assisi, Jovene, 2014, pp. 171 e ss.

ad altre discipline non giuridiche che studiano lo sviluppo storico e dinamico della cultura e della civiltà. Inoltre, sempre secondo l'illustre autore, il bene culturale è bene connotato da pubblicità non già dal punto di vista dell'appartenenza, bensì dal punto di vista della destinazione e della funzione, poiché destinato alla fruizione pubblica.⁷

La nozione di patrimonio culturale appare a geometrie variabili se si confronta l'ordinamento nazionale con fonti del diritto interzionali. Nell'ambito dell'ordinamento internazionale, infatti, anche grazie alla ratifica delle Convenzioni Unesco del 2003 e del 2005, il patrimonio culturale ricomprende specifici beni immateriali, mentre la tradizione giuridica italiana tende a far coincidere il patrimonio culturale con il binomio beni culturali e beni paesaggistici.⁸ In ogni caso, il patrimonio culturale è concepito come un insieme complesso e organico che si costruisce in modo dinamico attraverso un processo di associazione progressiva ad esso di beni culturali e paesaggistici che emergono nel divenire della storia e nello sviluppo della civiltà.⁹ Carattere intrinseco e distintivo del patrimonio è il suo valore identitario, in quanto parte integrante della memoria collettiva nazionale che svolge la funzione civile di promozione dello sviluppo culturale della nazione e dei singoli individui. Tale aspetto identitario del patrimonio trova la propria espressione in modo particolare nell'immagine identitaria del territorio, come frutto del passato.¹⁰

Orbene, nel centro storico, frequentemente, sono ubicati molti dei beni immobili culturali di cui all'art. 10 del codice stesso. Si tratta in particolare dei beni immobili tutelati *ex lege* come beni culturali ex art. 10 comma 2 lettere a), b), c).¹¹ Ad essi si aggiungono gli edifici storici di cui

⁷ M. S. Giannini, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1976, pp. 3 e ss.

⁸ Si veda in merito alla nozione di patrimonio culturale come binomio tra beni culturali e beni paesaggistici *Ivi*, pp. 7 e ss.

⁹ Così T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001, p. 58 e G. Severini, *Commento agli artt. 1 e 2*, in M. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 19.

¹⁰ La valenza identitaria del patrimonio è chiaramente espressa all'articolo 9 comma secondo della Costituzione, attraverso il riferimento dell'appartenenza del patrimonio alla Nazione, per cui "la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". In merito alla valenza identitaria nazionale del patrimonio culturale si vedano: F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, 2002, p. 203; G. Severini, *Commento all'art. 9 Cost.*, in S. Battini - L. Casini - G. Vesperini - C. Vitale, *Codice commentato di urbanistica ed edilizia*, Utet, 2013, pp. 16 e ss.; S. Settis, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Mondadori Electa, 2005, pp. 270 - 271; S. Settis, *Italia s.p.a. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007, pp. 21 - 22; G. Severini, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio (Commento al D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 10, 2004, p. 471.

¹¹ Art. 10 comma 2 del d.lgs. n. 42 del 2004: "Sono inoltre beni culturali: a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato,

all'art. 10 comma 3 lettera d), che possono eventualmente ricevere tutela culturale a valle della dichiarazione di interesse culturale ex art. 13 del codice, ovverosia: “le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte, della scienza, della tecnica, dell’industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose”. A questi si aggiungono i beni di cui all’art. 10 comma 4 lettera f), vale a dire “le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico”, e i beni di cui all’art. 10 comma 4 lettera g), ovverosia “le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico”. In forza della lettera della legge, i beni di cui alle lettere d) e) f) necessiterebbero, per poter ricevere la tutela giuridica prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, del provvedimento di verifica di interesse culturale di cui all’art. 12 comma 2¹² o di dichiarazione di interesse culturale di cui all’art. 13 a seconda della titolarità pubblica o privata.¹³

Tuttavia, in riferimento ai beni di cui all’art. 10, comma 4, lettera g), alcune recenti pronunce giurisprudenziali della Corte di Cassazione Penale, sezione terza, in particolare le sentenze n. 31758, 31763 e 31521 del 2020, si sono richiamate al costante orientamento della giustizia amministrativa¹⁴ in virtù del quale le pubbliche piazze, le vie, le strade, e gli altri spazi urbani, “laddove rientranti nell’ambito dei Centri Storici, ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, art. 10, comma 1 e del comma 4, lett. g), sono qualificabili come beni culturali indipendentemente dall’adozione di una dichiarazione di interesse storico-artistico ai sensi degli artt. 12 e 13 del Codice. Tali beni appartenenti a soggetti pubblici sono, quindi, da considerare beni culturali *ope legis*, rispetto ai quali trovano necessaria applicazione le norme di tutela di cui alla parte II del Codice fino a quando non intervenga una espressa verifica di interesse in senso contrario ex art. 12”. Ai fini del diritto penale, da tale principio la Corte di Cassazione ha dunque desunto

delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.”

¹² In merito alla verifica di interesse culturale e alla dichiarazione di interesse culturale e al loro contenuto accertativo – ricognitivo si vedano, tra gli altri, A. Lolli, *Caratteri dell’attività ricognitiva dell’interesse storico artistico dei beni in proprietà pubblica*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1, 1993, pp. 900 e ss. e M.S. Giannini, voce *Accertamento*, Enciclopedia del Diritto, 1, Giuffrè, 1958, pp. 220 e ss.

¹³ Così C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3, 2012, p. 5.

¹⁴ In particolare, la sezione terza della Corte di Cassazione Penale si richiama alle seguenti pronunce della giurisprudenza amministrativa: TAR Veneto, sez. III, n. 927/2018; Cons. Stato, sez. VI, n. 5934/2014; Cons. Stato sez. VI, n. 482/2011; Cons. Stato, sez. VI, n. 4010/2013; Cons. Stato, sez. VI, n. 4497/2013.

che l'esecuzione di opere o lavori su tali beni, ove non sia previamente autorizzata dal Soprintendente ex art. 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, determina la consumazione del reato di cui al Titolo II "sanzioni penali", capo I, art. 169 del medesimo Codice.¹⁵ Tale orientamento interpretativo comporta una notevole estensione della disciplina di tutela di cui alla parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio, rispetto alla superficie dei centri storici. Di fatti, a voler seguire simile interpretazione, tutte le superfici e le aree pubbliche dei centri storici sono qualificabili automaticamente come beni culturali, rimanendo escluse da tale qualificazione *ope legis* solo aree aperte al pubblico di cui all'art. 10 comma 4, lettera f), e i beni immobili: categorie che sono suscettibili pur sempre, però, di dichiarazione di interesse culturale ex art. 13, come si è detto.

In definitiva, il centro storico di per sé non è bene culturale in base alla tipizzazione operata dall'art. 10 del Codice Urbani, tuttavia, parte consistente di esso risulta assoggettata alla disciplina conservativa e vincolistica del Codice stesso. Simile effetto discende dalla considerazione empirica della densità di beni culturali immobili presenti nei centri storici che attraggono l'applicazione della disciplina di tutela vincolistica. Questa considerazione è valida *a fortiori* facendo applicazione dell'orientamento giurisprudenziale in virtù del quale le pubbliche piazze, le strade, le vie dei centri storici dovrebbero essere qualificabili per legge come beni culturali: simile conclusione, pur non trovando conforto nell'interpretazione letterale del dispositivo del codice dei beni culturali e del paesaggio, forma oggetto di un principio di diritto consolidato nella giurisprudenza amministrativa e da ultimo ribadito dalle pronunce della Cassazione Penale citate, sì da formare ormai diritto vivente.

Di fatti, dalla qualificazione aprioristica *ex lege*, o dai provvedimenti amministrativi di accertamento, verifica e di individuazione, in base al procedimento di volta in volta applicabile, discende l'assoggettamento dei beni culturali collocati nei centri storici ad uno speciale regime

¹⁵ Art. 169: "1. È punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 775 a euro 38.734,50: a) chiunque senza autorizzazione demolisce, rimuove, modifica, restaura ovvero esegue opere di qualunque genere sui beni culturali indicati nell'articolo 10; b) chiunque, senza l'autorizzazione del soprintendente, procede al distacco di affreschi, stemmi, graffiti, iscrizioni, tabernacoli ed altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista, anche se non vi sia stata la dichiarazione prevista dall'articolo 13; c) chiunque esegue, in casi di assoluta urgenza, lavori provvisori indispensabili per evitare danni notevoli ai beni indicati nell'articolo 10, senza darne immediata comunicazione alla soprintendenza ovvero senza inviare, nel più breve tempo, i progetti dei lavori definitivi per l'autorizzazione. 2. La stessa pena prevista dal comma 1 si applica in caso di inosservanza dell'ordine di sospensione dei lavori impartito dal soprintendente ai sensi dell'articolo 28".

pubblicistico che soddisfa l'interesse pubblico alla loro tutela,¹⁶ concretizzata dalle misure di protezione e di conservazione di cui al capo III, Titolo 1, parte seconda del codice.¹⁷ Tali disposizioni assegnano un ruolo centrale alla Soprintendenza, articolazione periferica dell'amministrazione ministeriale, nel presidiare i valori e gli interessi artistici, storici, archeologici che sono tipicamente connaturati alle tipologie di testimonianze aventi valore di civiltà rinvenibili nei centri storici, in sede di rilascio dei provvedimenti di autorizzazione di cui agli articoli 21 e 31 del codice. Secondo il disegno costituzionale, infatti, la tutela dei beni culturali è materia di competenza esclusiva statale ex art. 117 lettera s) Cost. e, coerentemente, la relativa funzione amministrativa è attribuita al Ministero della Cultura, per garantirne l'unitarietà, in base a quanto previsto dall'art. 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Dal punto di vista della tutela dei beni culturali nei centri storici, pertanto, l'autorizzazione è presupposto indefettibile per l'esecuzione di qualsiasi opera o intervento sui beni culturali immobili, in particolare per la realizzazione di qualsivoglia intervento in materia di edilizia pubblica o privata. Quanto alle misure di conservazione *strictu sensu*, ai sensi dell'art. 29 esse

¹⁶ Per la definizione dell'attività di tutela si veda l'articolo 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: "1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. 2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale".

¹⁷ Per una trattazione approfondita delle misure di tutela si veda G. Sciuillo, *La tutela: sviluppo storico e nozione*, in C. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciuillo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pp. 149 – 160; L.S. Ferrari, *La tutela dei beni culturali*, in M.A. Cariddu – N. Grasso (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, 2007, pp. 120 e ss.; A. Roccella, *Commento all'art. 20*, in M. Cammelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 139 e ss.; R. Tamiozzo, *Commento all'art. 20 e 21*, in R. Tamiozzo (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2009, pp. 97 e ss.; G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 3, 2016. Tra le principali forme di tutela figura innanzitutto il divieto di taluni interventi ex art. 20 "Interventi vietati 1. I beni culturali non possono essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione". A ciò si aggiunge la necessità dell'autorizzazione della Soprintendenza per l'esecuzione di opere e di lavori sui beni immobili, ex art. 21 comma 4 "Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1. 5. L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione". Il procedimento di autorizzazione per gli interventi di edilizia pubblica e privata che rientrano, come *species*, nel novero degli interventi autorizzabili ex art. 21 è disciplinato invece dall'art. 22. Infine, al Soprintendente spetta la possibilità di dettare misure cautelari e inibitorie ex art. 28: "Il soprintendente può ordinare la sospensione di interventi iniziati contro il disposto degli articoli 20, 21, 25, 26 e 27 ovvero condotti in difformità dall'autorizzazione. Al soprintendente spetta altresì la facoltà di ordinare l'inibizione o la sospensione di interventi relativi alle cose indicate nell'articolo 10, anche quando per esse non siano ancora intervenute la verifica di cui all'articolo 12, comma 2, o la dichiarazione di cui all'articolo 13. 3. L'ordine di cui al comma 2 si intende revocato se, entro trenta giorni dalla ricezione del medesimo, non è comunicato, a cura del soprintendente, l'avvio del procedimento di verifica o di dichiarazione".

comprendono le attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro: debbono parimenti essere autorizzate dalla Soprintendenza ex art. 21 del codice, ma possono essere anche imposte e realizzate *motu proprio* dall'amministrazione a sue spese o poste a carico del proprietario, oppure disposte cautelatamente dalla stessa Soprintendenza ex art. 33.

Tutte le misure che afferiscono alla conservazione materiale dei beni immobili culturali inseriti nei centri storici condividono la natura conformativa dei diritti e delle facoltà di godimento e di uso dei beni culturali, normalmente spettanti ai proprietari, possessori e detentori degli stessi e si sostanziano nell'imposizione di obblighi negativi o di non fare, che vanno dal divieto assoluto di distruzione e di danneggiamento, alla possibilità di realizzare interventi solo previa autorizzazione.¹⁸ Caratteristiche peculiari assume, invece, la tutela dei parchi e dei giardini perché può abbracciare obbligazioni positive motivate dalla necessità di preservarne gli elementi caratteristici dal punto di vista botanico, nonché con riferimento all'eventuale fauna che popola il bene rendendolo un'entità dinamicamente inserita nel tempo, di cui è opportuno evitare la consunzione, attraverso attività periodiche e stagionali per mantenere quella peculiarissima forma artistica che l'uomo ha impresso sulla natura del parco o del giardino.¹⁹ Infine, particolare rilievo assume anche la disposizione di cui all'art. 20 del Codice, ai sensi della quale: "1. i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione. 2. Gli archivi pubblici e gli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 non possono essere smembrati". Ciò significa che l'amministrazione statale di tutela si riserva il potere di inibire le destinazioni economiche d'uso dei singoli beni immobili culturali presenti nei centri storici, sulla base di una valutazione di compatibilità con il loro carattere storico o artistico, frutto di un apprezzamento discrezionale.

Le misure di cui alla parte seconda, Titolo I, capo III del codice finora menzionate, se certamente concorrono e contribuiscono alla salvaguardia del centro storico in cui sono collocati i beni immobili culturali, non possono, all'evidenza, esaurirla e soddisfarla. Si tratta infatti di misure puntuali, che investono emergenze culturalmente significative singolari ed

¹⁸ Sull'efficacia conformativa della proprietà esplicita dai vincoli imposti a fini di tutela dei beni culturali si faccia riferimento a F. Longorucco, *Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati: quando la proprietà obbliga*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, pp. 527 e ss., V. Caputi Jamberghi, *Proprietà privata (disciplina amministrativa)*, Digesto delle discipline pubblicistiche, XII, Utet, 1997, pp. 111 e ss. e G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 3, 2016.

¹⁹ Così A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, CEDAM, 2001, pp. 70-71.

eventuali dei centri storici (gli elementi che formano il patrimonio immobiliare del centro storico non necessariamente infatti integrano il pubblico interesse ex art. 10, necessario per assurgere a beni culturali). L'azione di tutela è perciò puntiforme e disarticolata in un fascio di interventi isolati gli uni dagli altri.

La considerazione di un'area più vasta e la percezione di un insieme suscettibile di tutela in quanto tale, emergono, invece, in relazione alle prescrizioni di tutela indiretta di cui agli artt. da 45 a 47 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. In particolare, secondo l'art. 45: "il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Le prescrizioni di cui al comma 1, adottate e notificate ai sensi degli articoli 46 e 47, sono immediatamente precettive. Gli enti pubblici territoriali interessati recepiscono le prescrizioni medesime nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici". Si usa riferirsi a tale disposizione, oltre che nei termini di tutela indiretta, anche nei termini di vincolo di completamento giacchè esso "completa la visione, la fruizione e la tutela dell'immobile principale, come una pertinenza o un accessorio necessario o, quantomeno, opportuno".²⁰ Orbene, è necessario riconoscere che le disposizioni di tutela indiretta rivestono una sicura rilevanza per la tutela e la conservazione dei centri storici, vista la densità di beni immobili culturali che in essi statisticamente si rinvengono. La genesi della norma è legata infatti alla consapevolezza, storicamente emersa a partire dalla Carta internazionale del restauro di Venezia del 1964, che i beni culturali immobili e architettonici sono testimonianze aventi valore di civiltà non isolabili dal contesto ambientale di riferimento, in cui trovano posto per ragioni storiche, ornamentali e funzionali non casuali. Le attività di tutela e di conservazione, pertanto, devono estendersi dall'immobile di pregio al suo contesto,²¹ dal momento che l'astrazione dal contesto circostante finirebbe per mortificare se non addirittura annichilire il significato e il messaggio culturale veicolato e testimoniato dai beni immobili culturali.²²

²⁰ A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, 2004, p. 389. In argomento E. Giucciardi, *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 1963, pp. e 209 e ss. e A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit.

²¹ Sul punto A. Crosetti, *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, p. 417, nonchè A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 388.

²² In tal senso si vedano T. Alibrandi - P. Ferri: *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 387 – 388, e D. Vaiano, *Commento all'art. 45*, in G. Leone - A. L. Tarasco (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del*

La norma predispone perciò la possibilità per la pubblica amministrazione di prevenire i potenziali rischi, pericoli, minacce dei valori culturali intrinseci al bene immobile, arrecabili dai beni collocati nei suoi contermini,²³ attraverso interventi che devono rispondere ad un novero di ragioni giustificative enunciate dalla legge, riguardanti la tutela di alcuni modi di essere o condizioni collegate al bene stesso: l'integrità (da intendersi come esigenza di conservazione materiale del bene); le luci e la prospettiva (concetti che ricomprendono l'aspetto della visibilità del bene, secondo varie prospettive, nel suo insieme oppure a partire da singoli scorci); l'ambiente e il decoro (che implica il divieto di esercizio di attività e di funzioni incompatibili con la storia e con le caratteristiche del monumento, nonché l'impedimento dell'installazione di opere gravemente contrastanti con lo stile o con i valori storico artistici veicolati dal monumento); le distanze rispetto ad altri monumenti, che possono essere stabilite con specifico riguardo alle finalità di tutela indiretta, eventualmente derogando alle prescrizioni stabilite in altre fonti come il codice civile o le prescrizioni dedotte nella pianificazione urbanistica.²⁴

Quanto all'ambito di applicazione della tutela indiretta essa coinvolge esclusivamente beni che costituiscono la cornice ambientale del bene di pregio. La determinazione della cornice ambientale, a sua volta, non è arbitraria, ma fondata sullo studio e sull'osservazione dei rapporti significativi che si instaurano tra il bene e il suo ambiente, i quali possono apprezzarsi sottoforma di continuità spaziale, prossimità, confine; ma anche di continuità storica (risultante per esempio dall'iconografia), stilistica, sociale, estetica, prospettica. Siffatti criteri possono quindi giustificare il vincolo anche quando tra i beni vi sia soluzione di continuità spaziale, giacché "non è necessaria l'ininterrotta continuità visiva ma l'integrazione in un unico contesto ambientale".²⁵ La configurazione e la variabilità in concreto dei richiamati rapporti reciproci

paesaggio, CEDAM, 2006, p. 359, il quale chiarisce che il contesto di collocamento del bene culturale contribuisce a determinare il particolare significato artistico e storico bene. Per conseguenza, la decontestualizzazione del bene dall'ambiente circostante inficerebbe negativamente, depotenziandole, le capacità del bene di trasmettere valori di civiltà.

²³ D. Vaiano, *Commento all'art. 45, cit.*, p. 358.

²⁴ In tal senso M. Parini, *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2004, p. 227.

²⁵ A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali, cit.*, p. 96; in giurisprudenza si vedano *ex multis* Cons. St., sez. VI, n. 233/1999; Cons. St., sez. VI, n. 4566/2002; Cons. St., sez. VI, n. 6344/2003. Si veda anche *ex multis* T.A.R. Puglia Bari, Sez. III, n. 370/2007, per cui: "il provvedimento deve indicare con precisione il bene oggetto del vincolo, le cose in funzione delle quali il vincolo indiretto è imposto, il rapporto di complementarità fra le misure limitative e il fine pubblico perseguito, le ragioni di adozione della misura limitativa (pertanto con riferimento ad un sito archeologico è escluso che il vincolo indiretto debba trovare il suo presupposto in reperti insistenti sull'area e già venuti alla luce, essendo un vincolo su bene contiguo al bene culturale). La contiguità rispetto al bene principale non deve essere intesa in senso solo fisico, nè richiede necessariamente una continuità

consente pertanto di disegnare, caso per caso, e non già aprioristicamente, l'ampiezza e l'estensione di una zona ambientale oggetto di vincolo indiretto, secondo un criterio di strumentalità e accessorietà.²⁶ Il vincolo coinvolge infatti tutti i beni che, pur essendo in sé privi di interesse culturale e artistico, sono in rapporto di ancillarità e asservimento rispetto alla finalità di tutela materiale del bene culturale immobile, giacché le alterazioni incontrollate dell'ambiente circostante potrebbero pregiudicare l'integrità e l'autenticità del bene culturale immobile.²⁷

L'amministrazione competente ad adottare il provvedimento finale è la Direzione regionale dei beni culturali ai sensi dell'art. 17 comma 3, lett. e) del d.p.r. n. 233 del 2007 (titolare del potere decisorio in ordine all'adozione del provvedimento), la quale adotta il provvedimento su proposta dell'autorità amministrativa periferica di tutela, cioè la Soprintendenza (titolare del potere di istruttoria e di proposta), a cui è dunque rimessa la formulazione sostanziale delle singole prescrizioni di vincolo che poi saranno sottoposte all'approvazione della Direzione regionale.²⁸

stilistica o estetica fra le aree, ma può essere posta anche a tutela della continuità c.d. storica fra il monumento e gli insediamenti circostanti”.

²⁶ in tal senso Cons. St., sez. VI, n. 3355/2014; Cons. St., sez. VI, n. 949/2011, in cui il supremo consesso della giustizia amministrativa ha chiarito che la tutela indiretta può coinvolgere un'area vasta e una superficie estesa anche fino a tre km di distanza dal bene giacché non sussiste alcuna preclusione specifica circa l'estensione spaziale del vincolo o il fatto che esso possa concernere zone edificate o non edificate, urbanizzate o rurali. Al proposito si rinvia anche a A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 402. Nello stesso senso si è espressa copiosa giurisprudenza che ritiene sufficiente il configurarsi di un contesto unitario e inscindibile rispetto al bene culturale, di modo da giustificare l'assoggettamento al vincolo di completamento, tra cui *ex multis* TAR Emilia Romagna, n. 684/2009; TAR Umbria, n. 16/2011.

²⁷ Relativamente ai rapporti tra beni culturali immobili e beni contermini che giustificano il vincolo di completamento si vedano: D. Vaiano, *Commento all'art. 45*, cit., pp. 359 – 360; M. Parini, *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 226; A. Crosetti, *Commento all'art. 45*, in M.A. Sandulli (a cura di) *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 419; T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 394 – 395.

²⁸ La legittimità del vincolo richiederebbe una particolare precisione. In particolare, sarebbe necessaria una precisa individuazione dei beni di interesse storico e artistico da tutelare e la descrizione topografica della cornice ambientale nella sua estensione, secondo quanto sostengono tra gli altri T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit. p. 396. In particolare, il vincolo di tutela indiretta richiederebbe una quadruplici specificazione: la specifica individuazione del bene culturale che si intende tutelare indirettamente; il fatto che il bene stesso sia specificamente assoggettato a misure di tutela codicistiche; l'individuazione precisa dei beni che cadrebbero sotto il vincolo indiretto e la specificazione precisa delle misure oggetto del vincolo. Con riferimento alla necessità di motivazione analitica si veda *ex multis* T.A.R. Puglia Lecce Sez. I, n. 347/2020, per cui: “in materia di tutela paesaggistica se è vero che l'imposizione dei vincoli indiretti è conseguente ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione, questa soggiace a precisi limiti enucleabili nel generale concetto di logicità e razionalità dell'azione amministrativa, onde evitare che la vincolatività indiretta, accessoria e strumentale possa trasformarsi in una vincolatività generale e indifferenziata; nel principio di proporzionalità, congruità del mezzo rispetto al fine perseguito, con la specifica valutazione dell'interesse pubblico “particolare” perseguito e nella necessità che nella motivazione provvedimento sia chiaramente espressa l'impossibilità di scelte alternative meno onerose per il privato gravato del vincolo indiretto stesso”. Quanto ai rapporti tra tutela diretta e indiretta, essi si

Ma il profilo di maggior interesse dell'istituto, soprattutto ai fini di comprendere l'estensione dei poteri di tutela di cui godrebbe, in virtù dell'art. 45, l'amministrazione preposta alla tutela nell'ambito dei centri storici, è rappresentato dalla significativa ampiezza del possibile contenuto delle prescrizioni adottabili. Il legislatore dei beni culturali non ha, infatti, tipizzato le tipologie di prescrizioni di tutela indiretta che possano essere adottate dall'amministrazione di tutela dei beni culturali: il contenuto prescrittivo delle misure di tutela indiretta è infatti atipico, rimettendosi quindi all'apprezzamento di discrezionalità tecnica dell'amministrazione di tutela l'individuazione, di volta in volta, delle misure più idonee e adeguate allo scopo di tutela.²⁹ In progresso di tempo la giurisprudenza ha infatti ricondotto al vincolo di completamento misure tra loro molto eterogenee, tra cui, per esempio, sono state riconosciute: limitazioni sulla destinazione d'uso dell'area; prescrizioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative (volumetrie, altezze ecc..) degli immobili circostanti; il divieto di esercitare determinate attività produttive e commerciali o attività insalubri; le restrizioni alla circolazione dei veicoli; il controllo di fonti inquinanti; le forme di conformazione e compressione dello *ius edificandi* secondo vari gradi di intensità; le prescrizioni sulle distanze tra i fabbricati; le prescrizioni sulla colorazione delle facciate; i divieti di occupazione di suolo pubblico.³⁰ Ciò significa che è accordato all'amministrazione statale un ampio potere discrezionale di conformare i diritti dei privati proprietari, possessori o detentori di beni immobili siti nei centri storici, privi di interesse culturale ma connessi dal punto di vista ambientale a beni riconosciuti di interesse culturale. La Soprintendenza può così imporre obblighi negativi, di *non facere* o di *patis*, sempre connessi alla finalità di tutela. Gli obblighi positivi sono invece residuali e si

configurano pertanto in termini di presupposizione e di pregiudizialità, sicché non può essere imposto alcun vincolo indiretto se non sia stato, antecedentemente o contestualmente, imposto un vincolo diretto sul bene immobile culturale che si vuole salvaguardare per mezzo delle prescrizioni di vincolo di completamento, come sottolinea A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., p. 94.

²⁹ Si veda in tal senso Cons. Stato, sez. VI, n. 3663/2021: "In materia di tutela ambientale, il cd. "vincolo indiretto" non ha contenuto prescrittivo tipico, per essere rimessa all'autonomo apprezzamento dell'amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all'ottimale protezione del bene principale - fino all'inedificabilità assoluta -, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall'obiettivo di prevenire un *vulnus* ai valori oggetto di salvaguardia (integrità dei beni, difesa della prospettiva e della luce, cura delle relative condizioni di ambiente e decoro), in un ambito territoriale che si estende fino a comprendere ogni immobile, anche non contiguo, la cui manomissione si stimi potenzialmente idonea ad alterare il complesso delle condizioni e caratteristiche fisiche e culturali connotanti lo spazio circostante".

³⁰ Si veda M. Parini, *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio* cit., p. 226, che richiama in particolare Cons. St., sez. VI, n.1745/1994; Cons. St., sez. VI, n. 784/1998; Cons. St., sez. VI, n. 1767/2001; TAR Toscana, n. 1693/2000.

risolvono per lo più nel dettare regole tecniche (come quelle sulla colorazione degli edifici) che poi vengono recepite nei regolamenti edilizi.³¹

Quanto all'efficacia del vincolo di completamento, l'amministrazione statale dei beni culturali esercita in questo ambito un potere egemone e sovraordinato rispetto alle determinazioni dell'amministrazione locale in materia urbanistica ed edilizia. La gerarchia tra interesse culturale e urbanistico (che vede il secondo subordinato al primo) si traduce nell'immediata precettività e prevalenza delle prescrizioni di tutela indiretta sulla disciplina urbanistica, per cui il proprietario privato dovrà rispettare in via prioritaria le prescrizioni di tutela indiretta, che prevalgono sulle disposizioni urbanistiche difformi, anche nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico avesse già dettato una disciplina autonoma per un'area di pregio storico e artistico.³² Il rapporto con la disciplina urbanistica fa emergere allora, chiaramente, che il vincolo di completamento ha natura di limitazione del diritto di proprietà ricollegata alla sua funzione sociale, rappresentando un provvedimento che conforma la proprietà privata comprimendone o sottraendone le facoltà d'uso e di godimento, in ossequio alle caratteristiche dello statuto costituzionale della proprietà stessa.³³

Inoltre, quanto al profilo della natura dei poteri esercitati dall'autorità amministrativa preposta alla tutela, secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, la discrezionalità impiegata dall'amministrazione nell'attività di tutela indiretta è di tipo tecnico. L'amministrazione

³¹ L'ampiezza del potere riconosciuto all'autorità amministrativa di tutela nel concretizzare i concetti giuridici indeterminati che soddisfano l'interesse pubblico di tutela e che giustificano l'imposizione di un vincolo di completamento, rende necessario che si proceda ad un'istruttoria approfondita e che il provvedimento sia accompagnato da una motivazione analitica in grado di rendere sindacabile il provvedimento a fronte del ricorso amministrativo del privato da esso pregiudicato o compresso nelle sue facoltà e poteri. L'ampiezza dei poteri discrezionali dell'autorità amministrativa di tutela ha indotto alcuni autori a riferirsi a questo istituto nei termini di una sorta di servitù pubblica gravante i beni privi di interesse storico artistico a vantaggio del bene culturale immobile, così si esprime per esempio A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., p. 105, sulla natura tendenzialmente negativa degli obblighi collegati alla tutela indiretta si vedano invece A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 396 e T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 401.

³² Non vanno esenti dalla preminenza dell'interesse alla tutela culturale espresso dal vincolo indiretto nemmeno le opere pubbliche come chiariscono T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 413: "il vincolo di tutela ambientale copre spesso una vasta estensione e può cadere su immobili che sarebbero destinati ad altri pubblici interessi [...]. Il vincolo una volta istituito, estende la sua efficacia in relazione sia all'uso di beni pubblici, sia alla futura destinazione di proprietà private alla realizzazione di opere pubbliche, in entrambi i casi vanno rispettati i limiti creati dal vincolo. L'art. 49 non dispone alcuna riserva in favore delle opere pubbliche. [...] se le opere pubbliche sono conformi agli strumenti urbanistici ciò non esonera dal rispetto delle prescrizioni di tutela ambientale".

³³ L'affermazione della natura conformativa del vincolo risulta condivisa dalla maggioranza della dottrina, si vedano tra gli altri in particolare M. Parini, *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio* cit., p. 226; A. Crosetti, *Commento all'art. 45*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 417 - 418; T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 389 - 390.

procede infatti all'esame e alla valutazione di fatti o di situazioni attraverso il ricorso a cognizioni di carattere specialistico - tecnico per accertare il ricorso delle condizioni e delle esigenze di tutela richieste dalla legge. Completato tale accertamento non rimarrebbero margini per un'attività di analisi, ponderazione e comparazione dell'interesse pubblico e di interessi privati, propria della discrezionalità amministrativa. Il vincolo indiretto sarebbe perciò "un atto amministrativo espressione di discrezionalità tecnica, emanazione necessaria per concretizzare astratte disposizioni normative, avente oggetto l'accertamento di condizioni al cui avverarsi è subordinata l'apposizione di limitazioni".³⁴ La giurisprudenza maggioritaria segue questa impostazione, affermando che l'amministrazione procederebbe, nell'ambito delle prescrizioni di tutela indiretta, ad un accertamento mero della qualità e delle condizioni di un bene e della sua riconducibilità alla cornice ambientale del monumento già vincolato. Gli effetti limitativi delle prescrizioni di tutela indiretta sarebbero riconducibili direttamente alla legge,³⁵ che configurerebbe una norma incompleta necessitante la precisazione da parte dei provvedimenti amministrativi.³⁶ Dal punto di vista delle tutele dei soggetti proprietari dei beni che cadono all'interno della cornice ambientale del bene culturale, gli effetti dei provvedimenti amministrativi di tutela indiretta non sarebbero indennizzabili.³⁷ Nonostante l'orientamento

³⁴ A. Crosetti, *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004, cit.*, p. 419, a sostegno di tale assunto l'autore richiama le sentenze del TAR Toscana, n. 1693/2000; TAR Lazio, n. 1711/2003; TAR Lombardia, n. 1644/2004; Cons. St., sez. VI, n. 6488/2004; Cons. St., sez. VI, n. 3078/2006; Cons. St., sez. VI, n. 1213/2004; Cons. St., sez. VI, n. 615/1992. Si veda da ultimo anche Cons. Stato sez. VI, n. 3663/2021, in cui il supremo consesso della giustizia amministrativa ha sostenuto che: "in materia di tutela dei beni storici e culturali l'imposizione del vincolo indiretto costituisce espressione della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo quando l'istruttoria si riveli insufficiente o errata o la motivazione risulti inadeguata o presenti manifeste incongruenze o illogicità anche per l'insussistenza di un'obiettiva proporzionalità tra l'estensione del vincolo e le effettive esigenze di protezione del bene di interesse storico-artistico, e si basa sull'esigenza che lo stesso sia valorizzato nella sua complessiva prospettiva e cornice ambientale, onde possono essere interessate dai relativi divieti e limitazioni anche immobili non adiacenti a quello tutelato purché allo stesso accomunati dall'appartenenza ad un unitario e inscindibile contesto territoriale." In proposito anche T. Alibrandi - P. Ferri: *I beni culturali e ambientali, cit.*, p. 391, e A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali, cit.*, p. 89.

³⁵ Sul punto dell'attitudine del bene ad attrarre un interesse pubblico specifico e sulla natura di accertamento e di identificazione mera di tale attitudine da parte della pubblica amministrazione si veda anche T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali, cit.*, p. 391; nonché A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali, cit.*, p. 89.

³⁶ Da questo discende però la circoscrizione del sindacato debole del giudice alle sole ipotesi di macroscopiche incongruenze, illogicità, irregolarità, errori di fatto, difetti assoluti di motivazione (si veda *ex multis* Cons. St., sez. VI, n. 28/2000; Cons. St., sez. VI, n. 3354/2011; TAR Puglia, n. 1038/2010).

³⁷ Rispetto a tutte le varie misure di tutela indiretta, che come si è visto possono avere una capacità potenzialmente molto intensa di limitare le facoltà e i poteri privati, la giurisprudenza per lo più ha negato il diritto di indennizzo ai privati proprietari, anche nella problematica ipotesi in cui il vincolo di tutela indiretta si risolve in un diniego assoluto e non già in una modulazione relativa dello *ius edificandi*. In via generale, la giurisprudenza costante non riconosce indennizzo per i vincoli culturali e paesaggistici perché essi sono motivati dalle qualità originarie e intrinseche proprie del bene, che l'amministrazione si limiterebbe ad accertare: la pubblica amministrazione farebbe infatti una mera ricognizione di limiti e vincoli che già sussisterebbero *in nuce* nel bene. Sulla stessa lunghezza d'onda la Corte Costituzionale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sul mancato indennizzo dei vincoli paesaggistici e culturali, inaugurando un orientamento

giurisprudenziale maggioritario sia andato nel senso di non configurare il vincolo di tutela indiretta come non indennizzabile (anche quando esso si traduca in un vincolo di inedificabilità), tuttavia si deve dare atto che una diversa ricostruzione deriverebbe dalla stessa possibilità di configurare il provvedimento di tutela indiretta non come mera espressione di discrezionalità tecnica, bensì di discrezionalità mista tecnica e amministrativa.³⁸ Al proposito va peraltro sottolineato come forse sia difficile operare un accostamento per analogia tra il vincolo di tutela indiretta, che cade su beni che comunque non sono culturali di per sé, rispetto al vincolo paesaggistico o al vincolo su beni culturali, che sono pacificamente considerabili non oggetto di indennizzo perché giustificati dalle qualità intrinseche del bene che configurano l'attività della pubblica amministrazione come attività discrezionale tecnica, in cui l'adozione del provvedimento di tutela è vincolata a valle dell'accertamento dei valori intrinseci meritevoli di salvaguardia.³⁹

In ogni caso, l'orientamento circa la non indennizzabilità dei vincoli *de quibus*, è stato fatto oggetto di revisione critica in progresso di tempo in virtù della segnalata adesione alla

interpretativo poi seguito dal Consiglio di Stato. Cfr. Cons. St., sez. VI, n. 1745/1994; Cons. St., sez. VI, n. 784/1998; Cons. St., sez. VI, n. 1767/2001; TAR Toscana, n. 1693/2000, TAR Puglia, n. 782/1995; TAR Trentino Alto Adige, n. 109/1993; TAR Calabria, n. 556/1992. In ordine alla questione problematica dell'indennizzabilità o meno del vincolo di completamento si vedano in particolare P. Stancapiano, *Discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche nel vincolo indiretto e tutela degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 1989, pp. 101 e ss.; A. Crosetti, *La composizione degli interessi nel vincolo indiretto: problemi di proporzionalità*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1 – 2, 2008, pp. 46 e ss.; F. Gambardella, *Il vincolo indiretto di inedificabilità assoluta nella tutela dei beni culturali, tra proporzionalità e indennizzo*, in *Nuove autonomie*, 3, 2016, pp. 437 e ss.

³⁸ Si veda A. Crosetti, *Commento all'art. 45*, in M. A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 495, per il quale tale orientamento si fonderebbe sul presupposto per cui: “il vincolo indiretto non può più essere concepito quale esito dovuto di un provvedimento guidato esclusivamente da criteri di discrezionalità tecnica, quanto piuttosto il risultato di un processo valutativo nel quale sono acquisiti e ponderati dall'amministrazione competente, secondo gli schemi valutativi della discrezionalità amministrativa, tutti gli interessi coinvolti”.

³⁹ Si veda a tal proposito la critica di A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 407. La giurisprudenza riconosce la spettanza dell'indennizzo solo nelle ipotesi di ablazione totale della proprietà, di suo trasferimento coattivo in capo al soggetto pubblico e in generale nelle ipotesi in cui il diritto di proprietà sia del tutto svuotato di contenuto. Non sarebbero infatti indennizzabili i limiti amministrativi alla proprietà privata che ne determinano mera compressione (si vedano *ex multis* Cons. St., sez. VI, n. 902/1987; Cons. St., sez. VI, n. 579/1998). In argomento anche A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., pp. 73 – 74; M. Parini, *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio* cit., p. 227. La Corte Costituzionale stessa, nella sentenza del 4 luglio 1974 n. 202, ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità sollevata in riferimento al mancato indennizzo del vincolo di completamento per violazione dell'art. 3 in comparazione con l'indennizzabilità dell'espropriazione del diritto di proprietà, sentenza che è stata poi seguita da un orientamento ormai consolidato del Consiglio di Stato (*ex multis* Cons. St., sez. IV, n. 486/1972; Cons. St., sez. VI, n. 188/1979; Cons. St., sez. VI, n. 1063/1997; TAR Veneto, n. 1063/1997; TAR Veneto, n. 1012/1995; TAR Toscana, n. 270/1995; Cons. St., sez. VI, n. 4566/2002). Nella sentenza citata il giudice delle leggi sosteneva che il vincolo indiretto potesse ben imporre un obbligo assoluto di inedificabilità, senza perciò configurarsi come vincolo di natura espropriativa, pur rimanendo in ogni caso essenziale corredare il provvedimento di una motivazione analitica.

configurazione dell'attività amministrativa di tutela indiretta come espressione di discrezionalità mista⁴⁰, in riferimento in particolare alla necessità di bilanciare l'interesse pubblico con l'interesse privato, quando il vincolo si traduca in uno svuotamento sostanziale del diritto di proprietà.⁴¹

Tuttavia, è ancora scarna la giurisprudenza che sostiene che la misura di tutela indiretta consistente nel divieto assoluto di edificabilità rappresenti un vero e proprio provvedimento ablatorio a carattere personale e una duplicazione sostanziale dell'espropriazione per pubblica utilità. Nonostante tali tentativi di evoluzione interpretativa, resta ancora maggioritario l'indirizzo per cui nel caso di vincolo di completamento non vi sarebbero margini per l'indennizzo ai proprietari che subiscono restrizioni alle proprie facoltà e poteri, a cui deve aggiungersi la considerazione del *discrimen* per cui si avrebbe attività espropriativa solo in

⁴⁰ Come si è già avuto modo di illustrare, il provvedimento dovrebbe essere adottato a valle della valutazione di una pluralità di interessi non solo pubblici, ma anche gli interessi privati alla tutela della proprietà e alla libertà di iniziativa economica. Ciò troverebbe conferma nell'inserimento dell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento ai privati proprietari, possessori o detentori del bene e dall'estensione dei principi della l. n. 241/1990 al procedimento di tutela indiretta, operata dalla giurisprudenza. Ancor maggiore riscontro queste considerazioni ricevono dal fatto che si richiede una motivazione particolarmente intensa in caso di inedificabilità assoluta o particolarmente estesa, motivazione che deve fare riferimento all'applicazione del principio di proporzionalità, di adeguatezza, di necessità e minimizzazione del sacrificio imposto al privato, tipici canoni della discrezionalità amministrativa. Cfr. *ex multis* Cons. St., sez. VI, n. 2656/2013; Cons. St., sez. VI, n. 3355/2014; Cons. St., sez. VI, n. 1271/2001; Cons. St., sez. VI, n. 596/2003; Cons. St., sez. VI, n. 4566/2002; TAR Veneto, n. 3846/2004; TAR Veneto, n. 34/2013. In particolare A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., p. 97, richiama la necessità di vagliare le concrete finalità che l'amministrazione intende perseguire, in relazione agli scopi astratti dettati dalla legge, evidenziando lo stato dei luoghi, gli specifici pregi del bene da tutelare, le alternative possibili alla luce del principio di proporzionalità e di necessità. Alcune pronunce della giurisprudenza paiono infatti deporre per la tesi della discrezionalità amministrativa dell'attività di tutela indiretta, che andrebbe ben al di là di una semplice applicazione di un giudizio tecnico, per dare invece origine ad un provvedimento non già accertativo bensì costitutivo dei limiti dei diritti dominicali (*ex multis* Cons. St., n. 596/1991). In particolare, la sentenza del Cons. St., VI, del 23 gennaio 2004, n. 161 si è riferita alla discrezionalità che connota il vincolo nei termini "una valutazione ampiamente discrezionale dell'interesse alla tutela di cose che attengono alla storia, all'arte o alla cultura, direttamente, per particolare pregio o indirettamente, [...] giudizio non volitivo ma apprezzamento di conformità della cosa a un modello astratto sulla base di criteri estetico-culturali".

⁴¹ Da questo punto di vista, R. Colonna, *La tutela ambientale dei beni culturali: riflessi sulla natura giuridica del vincolo indiretto ex art. 21 legge n. 1089 del 1939*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 1996, pp. 75 e ss., sposa l'interpretazione per cui il vincolo di tutela indiretta configurerebbe un provvedimento ablatorio personale dotato di efficacia costitutiva di limiti ai diritti di proprietà sottoforma di obblighi di fare, di non fare o di sopportare. Il problema dell'indennizzo si pone specialmente allorché si faccia riferimento all'ipotesi in cui il vincolo di completamento comporti un obbligo assoluto di non edificabilità. In questo caso il vincolo si tradurrebbe in una forma di espropriazione sostanziale indiretta, da cui deriverebbe, in assenza di una previsione legislativa di indennizzo, l'incostituzionalità della norma sulla tutela indiretta. Di fatti, l'amministrazione che intendesse imporre un'edificabilità assoluta non farebbe che disporre un'espropriazione di fatto: dovrebbe pertanto fare applicazione dell'apposito procedimento di esproprio. Sul fatto che tale orientamento appaia ancora minoritario e recessivo si legga A. Crosetti, *Commento all'art. 45*, cit., p. 499.

presenza di un provvedimento che imponga un sacrificio e un azzeramento totale delle utilità economiche che potrebbero trarsi dal bene *de quo*.⁴²

Per trarre alcuni primi rilievi di sintesi, la combinazione tra art. 20 del Codice e art. 45, consente all'amministrazione statale dei beni culturali, rispetto all'insieme di facoltà e di poteri dei soggetti proprietari di beni immobili, di incidere in senso inibitorio sulle destinazioni d'uso del bene culturale immobile singolarmente considerato e dei beni privi di interesse culturale, storico e artistico che ne rappresentano il contesto, vietando le destinazioni d'uso incompatibili con la conservazione dei valori storici e artistici espressi da tali beni, in coerenza rispetto al dato per cui "l'amministrazione dei beni culturali non si occupa di attività, ma di cose [...] i poteri dell'Amministrazione dei beni culturali, specialmente nei confronti dei privati, sono per lo più di carattere restrittivo (vincoli, ordini, divieti)".⁴³

Rispetto all'ambito spaziale del centro storico, quindi, le prescrizioni di tutela indiretta, in particolare, consentono all'amministrazione statale di allargare i propri poteri di tutela conformativa a superfici di territorio più estese rispetto ai singoli beni immobili culturali.

Esiste poi un ulteriore e significativo ambito in cui le esigenze di tutela, tanto materiale, quanto immateriale e identitaria, che trovano fonte nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, hanno delle significative ripercussioni, non tanto sui poteri e facoltà dominicali in senso statico, bensì sull'aspetto dinamico della libertà di iniziativa economica esercitabile nei centri storici. Si tratta della disciplina degli usi commerciali su aree pubbliche, di cui all'art. 52 del Codice.

Secondo un'acquisizione consolidata nell'interpretazione giurisprudenziale a partire dalla giurisprudenza formatasi sulle leggi Bottai del 1939, non è configurabile l'apposizione di vincoli positivi sull'attività economica in sé considerata, di modo da conformare l'iniziativa economica privata allo svolgimento di attività specifiche. Tentativi in questo senso furono però perseguiti tra gli anni '80 e '90, quando l'amministrazione statale di tutela dei beni culturali adottò alcuni provvedimenti intesi a vincolare le tipologie di attività svolte in beni immobili quali caffè, librerie, luoghi di aggregazione di particolare pregio culturale, impiegando lo strumento vincolistico degli artt. 1 e 2 della legge 1089 del 1939, giacché il pregio di tali beni si considerava "collegato al loro uso e alla loro utilizzazione nel passato in relazione ad

⁴² Si veda A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 405 e 410.

⁴³ N. Aicardi, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. Caia - G. Ghetti (a cura di), *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, 1997, p. 105.

avvenimenti della storia della civiltà e del costume a livello locale”.⁴⁴ Esempi di queste iniziative furono determinate dai provvedimenti di vincolo sul Caffè Genovese di Napoli e sul Palazzo Fiano di Roma, dapprima impugnati di fronte alla giustizia amministrativa, in seno al cui giudizio furono sollevate questioni di legittimità costituzionale sottoposte all’attenzione del giudice delle leggi. Quest’ultimo, con le sentenze n. 118 e n. 388 del 1990, respinse la questione di illegittimità costituzionale dei due articoli succitati nella parte in cui facevano oggetto di tutela esclusivamente i beni culturali materiali e non già le attività economiche in essi eventualmente svolte. Secondo l’interpretazione inaugurata dal giudice delle leggi e ancora invalsa, infatti, il vincolo sulle attività è del tutto estraneo alle finalità di tutela, nonché costituzionalmente inammissibile perché comporterebbe la totale restrizione della libertà di iniziativa economica privata tutelata costituzionalmente all’art. 41 Cost. La limitazione dell’attività economica privata non può essere oggetto principale del provvedimento amministrativo, né può essere perseguita in modo autonomo e svincolato rispetto alla tutela della cosa materiale, ma può eventualmente accedervi quando “l’uso e l’utilizzazione avvenuta nel passato di tali beni e che ne determina il valore connessa ad avvenimenti della storia della civiltà e del costume [...] si compenetra nelle cose che ne sono il supporto materiale”.⁴⁵ Un simile vincolo è legittimo, perciò, solo quando esista un collegamento obiettivo e indissolubile tra le pertinenze, gli arredi, gli utensili e il valore di civiltà, tale per cui i primi siano incorporati nel valore di testimonianza di civiltà connessa all’uso storico dell’immobile.⁴⁶

Se tuttavia la possibilità di conformare la proprietà e la libertà di iniziativa economica nel senso dello svolgimento di attività specifiche è una strada non percorribile, è cresciuta nel corso del tempo la consapevolezza che il valore culturale è espresso non solo da beni puntuali ma da contesti d’insieme, di più ampio respiro, proprio come i centri storici. Essi rappresentano una parte del patrimonio culturale vivificato, la cui identità storica è fortemente connessa alle attività che vi si svolgono, pertanto, una tutela meramente conservativa è insufficiente a salvaguardarli perché minacce alla loro capacità di veicolare testimonianze storiche, artistiche e culturali sono connesse anche al degrado e all’imbruttimento dovuto ad attività commerciali

⁴⁴ M. A. Sandulli, *Valori culturali e ambiente storico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *La questione dei centri storici, gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, 1997, p. 76.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ In argomento N. Aicardi, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, cit., pp. 103 e ss.; A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 380 -381.

dissonanti con l'immagine del centro storico e della città antica più in generale. Nell'ambito del sistema di tutela dei beni culturali, queste preoccupazioni hanno condotto all'introduzione dell'attuale art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.⁴⁷

Grazie all'art. 52 il raggio della tutela "dinamica", cioè inerente gli usi (ma pur sempre di tutela si tratta e non ancora di valorizzazione e gestione), non è più limitato soltanto alla cornice ambientale dei beni di pregio, come avviene per le prescrizioni di tutela indiretta, ma si amplia ancora di più, coinvolgendo "aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio".⁴⁸ Tali aree non hanno un'estensione predeterminata e per la loro individuazione, soprattutto, si prescinde dal riferimento ad un bene culturale immobile individuo, come per il caso delle prescrizioni di tutela indiretta. Al riguardo, alcune importanti nozioni ai fini dell'inquadramento compiuto della fattispecie, che attualmente non sono esplicitate nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, possono essere chiarite a partire dal procedimento che era previsto nel precedente d.lgs. n. 114 del 1998, art. 27 comma 1, per il quale si intendevano "a) per commercio sulle aree pubbliche, l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte; b) per aree pubbliche, le strade, i canali, le piazze, comprese quelle di proprietà privata gravate da servitù di pubblico passaggio ed ogni altra area di qualunque natura destinata ad uso pubblico". Con la formulazione vigente dell'articolo 52, il legislatore,

⁴⁷ La connessione tra attività commerciali e tutela dei centri storici era del resto stata già evidenziata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 388 del 1992 in cui aveva respinto la questione della legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 832 del 1987 ricordando che il commercio è "una delle più tipiche componenti della società urbana, perché contribuisce, talora anche in modo decisivo, a delineare l'aspetto di parti rilevanti della città e in particolare dei centri storici, cfr. M. A. Sandulli, *Valori culturali e ambiente storico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., p. 80, nonché A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., p. 159, dove si ricorda che la Corte Costituzionale ritenne costituzionalmente legittima la disposizione in virtù della quale il Sindaco poteva derogare alle tabelle merceologiche sancite dalla legge n. 426 del 1971, negando il rilascio dell'autorizzazione commerciale per alcuni prodotti e introducendo delle classificazioni ancor più dettagliate del d.m. 28 aprile 1979. La normativa mirava infatti ad impedire l'esercizio di alcune attività commerciali ritenute incompatibili con gli obiettivi di tutela delle tradizioni locali e della qualità di alcune aree di particolare interesse storico e artistico. Sulla significatività degli impatti delle attività commerciali rispetto all'identità e alla perpetrazione dei valori di civiltà testimoniati dai contesti urbani storici, da cui la necessità di una loro puntuale regolazione. In tema si vedano in particolare S. Sciervo, *Rapporti tra disciplina commerciale e urbanistica alla luce della liberalizzazione del commercio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2013, pp. 168 e ss.; P. Amovilli, *Centro storico e disciplina del commercio*, in *Aedon*, 1, 2014; P. Carpenteri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici*, in *Giustamm.it*, 2014; M. T. Caputi Jamberghi, *Cultura e attività commerciali*, in *Munus*, 2, 2017, pp. 341 e ss..

⁴⁸ Art. 52 comma 1 del d.lgs. 42 del 2004.

dopo una serie di altalenanti revisioni,⁴⁹ ha di fatto rimesso all'amministrazione comunale tanto la competenza di individuare le aree di interesse pubblico secondo i parametri suesposti, quanto di dettare la disciplina del commercio sulle stesse. La volontà del legislatore è stata infatti quella di attribuire, per ragioni di semplificazione amministrativa, di sussidiarietà e di adeguatezza, ad un unico livello di governo le funzioni di disciplina del commercio, rispetto a cui i Comuni rivestono un ruolo primario. Allo stesso tempo, onde evitare l'estromissione del ruolo dell'amministrazione statale di tutela, è stato introdotto il parere, obbligatorio ma non vincolante, del Soprintendente, ricercando una soluzione che mira a favorire il coordinamento tra le disposizioni comunali sul commercio e la disciplina di tutela statale, anche se il Comune può ben discostarsi dal parere motivandolo adeguatamente. Quanto alle "condizioni particolari di esercizio del commercio" deve ritenersi, in virtù di quanto in precedenza affermato, che l'amministrazione comunale debba, in merito al novero di usi possibili delle aree, limitarsi a indicare, pur potendo impiegare severi e restrittivi criteri, le tipologie di usi compatibili o meno del bene, senza potersi spingere a conformare l'area a un uso specifico, imponendo l'esercizio di una precisa attività ai soggetti privati.⁵⁰

⁴⁹ La disposizione ha avuto infatti diversi precedenti. Innanzitutto, l'art. 3 comma 13 della l. n. 112/1991 sulle condizioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche per cui: "con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali o nei regolamenti di polizia urbana sono individuate le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, in cui l'esercizio del commercio previsto dalla presente legge non è consentito o è consentito solo con particolari limitazioni. In tale ultimo caso l'esercizio del commercio è subordinato al preventivo nulla osta del Ministero per i beni culturali e ambientali che, per quanto attiene alla somministrazione di alimenti e bevande, può essere concesso solo per le installazioni mobili", da cui emergeva una ripartizione della competenza tra il Ministero dei beni culturali e ambientali e i comuni. A questo era seguito il d.lgs. n. 114/1998 che invece attribuiva al solo comune la relativa competenza, ex art. 28 "15. Il comune, sulla base delle disposizioni emanate dalla Regione stabilisce l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività, nonché le modalità di assegnazione dei posteggi, la loro superficie e i criteri di assegnazione delle aree riservate agli agricoltori che esercitano la vendita dei loro prodotti. Al fine di garantire il miglior servizio da rendere ai consumatori i comuni possono determinare le tipologie merceologiche dei posteggi nei mercati e nelle fiere. 16. Nella deliberazione di cui al comma 15 vengono individuate altresì le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali l'esercizio del commercio di cui al presente articolo è vietato o sottoposto a condizioni particolari ai fini della salvaguardia delle aree predette"; infine l'art. 53 del d.lgs. n. 490 del 1999 aveva ripristinato l'originaria alternatività della competenza tra Ministero e comune: "con provvedimento del soprintendente o nei regolamenti di polizia urbana sono individuate le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale in cui l'esercizio del commercio previsto dalla legge 28 marzo 1991, n. 112 non è consentito o è consentito solo con particolari limitazioni. In tale ultimo caso l'esercizio del commercio è subordinato al preventivo nulla osta del soprintendente che, per quanto attiene alla somministrazione di alimenti e bevande, può essere concesso solo per le installazioni mobili". Nelle ipotesi di ripartizione della competenza la giurisprudenza aveva poi configurato come reciprocamente indipendenti i poteri dell'amministrazione statale e locale (*ex multis* Cons. St., n. 2364/2002). Si vedano M. Lottini, *Commento all'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 461 – 463 e E. Frediani, *Commento all'art. 52*, in G. Famiglietti - N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, p. 271.

⁵⁰ Cfr. D. Vaiano, *Commento ad art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in G. Leone - A. L. Tarasco (a cura di) *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 375. Si rinvia inoltre a C. P. Santacroce, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3,

Sono di particolare interesse le novelle introdotte all'art. 52 in tempi recenti. Il nuovo comma 1-bis introdotto con il d.l. n. 91 del 2013 è di assoluto rilievo perché affianca e aggiunge per la prima volta in modo espresso alla finalità e attività di mera salvaguardia e tutela, la finalità di promozione di attività di commercio tradizionale e delle attività commerciali che fanno parte del patrimonio culturale immateriale e sono perciò parte integrante dell'identità dei centri storici.⁵¹ Inoltre, con la legge n. 106 del 2014, che ha introdotto il comma 1-ter⁵² si affaccia una nuova competenza statale (esercitata dagli uffici ministeriali territoriali), rispetto a cui l'amministrazione statale è titolare di autonoma iniziativa, mentre condivide i poteri istruttori e decisori con i Comuni attraverso il tipico strumento di applicazione del principio della leale collaborazione, che è l'intesa ex art. 21 quinquies della legge n. 241 del 1990. Mediante questa procedura vengono individuati gli usi commerciali non compatibili con le esigenze di tutela, valorizzazione e decoro, ma solo relativamente a immobili e complessi monumentali demaniali,

2016, pp. 106 – 109 per la considerazione della inopportunità di ritenere che tra l'art. 52 e gli artt. 20 e 45 del Codice dei beni culturali e del paesaggio sussista un rapporto di specie a genere, come invece ha sostenuto TAR del Lazio in diverse sentenze relative alla vicenda del Tridente del centro storico della città di Roma (in particolare alle sentenze n. 6126, 6742, 6749, 6751, 6752, 6754 del 2016). Si condivide la lettura per cui l'introduzione del principio di specialità priverebbe l'amministrazione statale dei propri poteri di tutelare indirettamente i beni culturali immobili e i loro contermini anche con vincoli sulle destinazioni d'uso commerciale ex art. 20 e 45 del codice, generando una eterogenesi dei fini dell'art. 52 e contravvenendo alla titolarità del potere amministrativo di tutela dei beni culturali previsto all'art. 4 del Codice. Il presupposto dell'applicazione dell'art. 52 deve perciò essere correttamente individuato nella presenza di flussi turistici particolarmente rilevanti.

⁵¹ Art. 52 comma 1-bis: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7-bis, i comuni, sentito il soprintendente, individuano altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo articolo 7-bis, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione".

⁵² Art. 52 comma 1-ter: "Al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico. In particolare, i competenti uffici territoriali del Ministero, e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame, ai sensi dell'articolo 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. In caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente, al titolare è corrisposto da parte dell'amministrazione precedente l'indennizzo di cui all'articolo 21-quinquies, comma 1, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del 50 per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali".

interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti e alle zone loro contigue (secondo gli stessi criteri impiegati per individuare la cornice ambientale dei beni culturali). Tali determinazioni si estendono poi anche alle attività ambulanti (usi non necessitanti di previa concessione) e alle attività d'uso individuale di aree pubbliche di pregio a seguito di concessione di posteggio o di occupazione di suolo pubblico, rivestendo il Ministero, d'intesa con il Comune, della possibilità di revocare le concessioni e le autorizzazioni ritenute incompatibili, perfino derogando alle procedure stabilite in sede regionale o di Conferenza Stato-Regioni. Questa disposizione eccezionale è perciò una chiara traduzione della prevalenza dell'interesse pubblico alla tutela dei beni culturali sull'interesse pubblico allo sviluppo del commercio, prevalenza che a sua volta si riverbera nella conformazione, stavolta sì in senso ablatorio (tant'è che è previsto il diritto all'indennizzo) della libertà di iniziativa economica.⁵³

Dall'analisi finora svolta può trarsi una prima conclusione. Pur non essendo il centro storico esplicitamente oggetto di disciplina all'interno del Titolo II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, tuttavia, l'amministrazione statale dei beni culturali, nella figura del Soprintendente, emana un ventaglio potenzialmente molto ampio di provvedimenti su beni immobili inseriti nel centro storico che contribuiscono certamente al fine più globale della sua tutela. Questo perché un parametro importante di identificazione del centro storico è la densità di emergenze culturali che connotano una porzione di realtà territoriale la quale, proprio anche in virtù di tali emergenze, si qualifica e si distingue rispetto al territorio urbano circostante: ciò risulterà evidente quando se ne analizzerà la definizione nell'ambito del diritto urbanistico. Pertanto, quello statale, è un livello di governo presente in modo significativo sulla scena della salvaguardia del centro storico. Ciò non soltanto dal punto di vista della tutela materiale e conservativa dello stesso, bensì anche dal punto di vista della tutela dei suoi valori immateriali e della sua identità di centro antico, come testimoniano le diverse ipotesi, passate in rassegna, in cui l'amministrazione statale può intervenire in senso inibitorio sulle destinazioni d'uso dei beni culturali. Inoltre, i poteri esercitabili da parte dell'amministrazione statale ai fini di tutela che incidono di riflesso sulla realtà del centro storico possono essere anche molto penetranti, infatti, le norme di cui agli artt. 20, 45 e 52, in modo particolare, sono formulate con clausole molto ampie che aprono, nel caso dell'art. 45, a vere e proprie misure atipiche e innominate. Inoltre, volendo dare delle norme una lettura scalare, le aree e le superfici che possono essere

⁵³ Cfr. E. Frediani, *Commento all'art. 52, cit.*, p. 274 e C. P. Santacroce, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale, cit.*, pp. 94 – 98.

investite da tali poteri di tutela si estendono progressivamente: dai singoli beni immobili, ai loro contesti ambientali, alle aree pubbliche in senso lato. Ciò comporta che, potenzialmente, porzioni vaste del territorio del centro storico siano interessate da interventi conformativi e inibitori con finalità di tutela, predisposti dall'amministrazione statale.

A conclusione dell'*iter* sugli strumenti giuridici della parte seconda del Codice dei beni culturali rilevanti ai fini della salvaguardia statica dei valori storici, artistici e culturali espressi dai beni culturali nell'ambito dei centri storici, è opportuno richiamare che tali contesti spesso sono arricchiti dalla presenza di beni culturali cosiddetti minori o extracodicistici, ovverosia beni che, pur non oggetto di dichiarazione di interesse pubblico perché carenti delle caratteristiche necessarie per il riconoscimento di simile qualificazione giuridica, presentano comunque un valore culturale e storico che, pur non essendo accertato e suffragato dal provvedimento amministrativo, è ad essi attribuito dalla valutazione operata dalla stessa comunità e dal territorio locale, che riconosce ad essi pregio e valore specialmente identitario. Simili beni possono essere oggetto di valorizzazione secondo modalità diverse rispetto a quelle previste per i beni culturali dal relativo Codice, oppure anche di una disciplina protettiva di matrice urbanistica, attraverso la normativa urbanistica locale.⁵⁴

Orbene, il centro storico appare, dunque, come un luogo che ospita un'alta densità di beni culturali: ci si potrebbe a questo punto chiedere se esso stesso potrebbe essere qualificato come bene culturale. Invero, vi sono stati alcuni tentativi in tal senso sia a livello della legislazione ordinaria, sia a livello della riflessione dottrinale.

In particolare, nell'ambito della XIII legislatura, nel 1997, fu presentato da parte dell'allora Ministro per i beni culturali e ambientali Walter Veltroni, un disegno di legge, poi mai tradottosi in un testo legislativo, intitolato "Norme per le città storiche", con l'obiettivo di tutelare e valorizzare maggiormente le città storiche, le loro aree centrali e i sistemi urbani di interesse storico-artistico, tra cui centri, quartieri e siti storici, prevedendo la qualificazione dei centri storici come beni culturali a valle di una procedura di accertamento che vedeva il concorso degli enti locali e della Soprintendenza. Il disegno di legge muoveva dalla rilevata assenza di una legge dedicata in modo specifico alla conservazione e alla valorizzazione, anche tenuto conto

⁵⁴ Si vedano A. Poggi, *Verso una definizione aperta di bene culturale? (a proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte Costituzionale)*, in *Aedon*, 1, 2003; P. Salvia, *Il recupero degli edifici storico – artistici nella l.r. Emilia Romagna 15 luglio 2002 n.16*, in *Aedon*, 1, 2003; G. Severini, *Il concetto di bene culturale nel Testo Unico*, in P.G. Ferri - M. Pacini, *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, in *Il Sole 24 Ore*, 2001, p. 25.

della loro capacità di attrazione di flussi turistici, delle città storiche. Al centro del disegno di legge si collocava la qualificazione del patrimonio storico urbano come bene culturale, in base alla procedura di accertamento delineata all'articolo 1. Nello specifico, l'iniziativa del procedimento era di spettanza dell'ente comunale, il quale, a valle della perimetrazione dell'estensione del patrimonio storico urbano, proponeva alla Soprintendenza competente per territorio, istanza di accertamento della valenza storico – artistica dei propri centri storici. In difetto di iniziativa spontanea dei Comuni, il disegno di legge prevedeva poi che la stessa Soprintendenza potesse procedere ad un'autonoma perimetrazione, proponendola poi all'ente locale a cui spettava, in ogni caso, l'iniziativa del procedimento di accertamento. Dal punto di vista degli effetti, l'accertamento della valenza storico culturale dei centri storici, non si risolveva nell'assoggettamento del centro storico ad una disciplina vincolistica, bensì nell'abilitare il Comune ad adottare un programma di interventi a salvaguardia del patrimonio storico e urbano presente nel territorio comunale, approvato dal comune con il previo parere delle Soprintendenze competenti. Dal punto di vista del suo contenuto oggettivo, il programma si sostanziava in misure di salvaguardia dell'integrità dei monumenti, dei luoghi e degli edifici di interesse storico e di valore ambientale, degli elementi tradizionali e del tessuto edilizio espressivi dell'identità storica dei luoghi. Il disegno di legge prevedeva inoltre che l'adozione del primo programma a valle dell'accertamento della qualità storico – culturale dei luoghi, impegnasse il Comune ad adottare ogni anno un nuovo programma per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale pubblico e privato della città storica, anche in questo caso si prevedeva che il contenuto del programma fosse concertato nell'ambito di una conferenza di servizi con le autorità statali di tutela territorialmente competenti (Soprintendenze). Quanto alla fase attuativa, lo stesso disegno di legge incoraggiava la conclusione di accordi sostitutivi del provvedimento con i soggetti privati ex art. 11 della l. 241 del 1990 e di accordi di programma tra pubbliche amministrazioni.⁵⁵

⁵⁵ Si veda il Disegno di legge n. 4015 del 18 luglio 1997 in *Camera dei Deputati - XIII legislatura - Documenti - Progetti di legge - Scheda lavori preparatori*. Il disegno di legge muoveva dalla constatazione che i centri storici erano stati oggetto, da una parte, di politiche di conservazione e tutela passiva, dall'altra di interventi per lo più sporadici ed emergenziali (si richiama infatti il fenomeno diffuso negli anni '80, delle leggi speciali destinate al recupero conservativo di singoli centri storici). L'obiettivo dichiarato era quello di introdurre un modello di intervento applicabile e replicabile da tutte le realtà locali, in modo tale da fornire una cornice giuridica omogenea, per favorire iniziative che coniugassero l'aspetto della conservazione con quello della tutela, instaurando sinergie tra enti pubblici preposti alla tutela e i soggetti pubblici (a partire dai comuni), nonché i soggetti privati, coinvolti in attività di valorizzazione. Si riconosceva inoltre il limite insito nella definizione meramente urbanistica di centro storico, proponendosi una nuova definizione di città storica, che integrasse l'aspetto storico, culturale e identitario. Siffatta nozione era stata elaborata dalla speciale Commissione per le città storiche del Consiglio nazionale per i

Una parte della dottrina ha anche avanzato l'ipotesi della configurazione del centro storico come bene culturale complesso atipico.⁵⁶ Simile istanza è peraltro nuovamente emersa anche in tempi recenti, ritenendosi che la potenziale intensità e estensione di applicazione dei poteri di tutela dei beni culturali collocati nei centri storici, non sarebbe ancora sufficiente a garantire un'adeguata salvaguardia del centro storico. In data 12 novembre 2018 è stata infatti sottoposta all'esame del Parlamento una proposta di disegno di legge ("Proposta di legge in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici"), presentata dall'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, che prevede di estendere a tutti "i centri storici, i nuclei e i complessi edilizi identificati nell'insediamento storico quale risulta dal nuovo catasto del 1839" (art. 1 della proposta di legge),⁵⁷ la qualificazione di bene culturale d'insieme, con gli effetti di cui all'art. 2 della stessa proposta di legge, per cui: "1. ai sensi degli artt. 9 e 117, co. 2, lettera s) della Costituzione, alla data di entrata in vigore della presente legge, i centri storici, i nuclei e i complessi edilizi di cui all'art. 1, sono dichiarati "beni culturali d'insieme" e soggetti alle misure di protezione e di conservazione di cui al capo III della parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42/2004. 2. I centri storici, i nuclei e i complessi edilizi di cui all'art. 1 sono sottoposti a disciplina conservativa del patrimonio edilizio pubblico e privato, con divieto di demolizione e ricostruzione e di trasformazione dei caratteri tipologici e morfologici degli organismi edilizi e dei luoghi aperti, di modificazione della trama viaria storica e dei relativi elementi costitutivi, con divieto altresì di nuova edificazione anche degli

beni culturali e ambientali, secondo la quale: "città storica è quella che, con la stratificazione dei suoi monumenti e dell'intero tessuto urbano, rispecchia esemplarmente il processo evolutivo storico, antropologico, culturale e artistico di cui è stata protagonista". In definitiva, l'obiettivo programmatico del disegno di legge consisteva nel colmare una lacuna della legislazione vigente, la quale, da una parte prevedeva misure di tutela puntiformi ai sensi delle leggi Bottai del 1939, dall'altra affidava la tutela dei centri storici alla disciplina urbanistica ed edilizia. Il disegno di legge si completava con la dichiarazione di interesse culturale di locali luogo di tradizionali attività (art. 3); nonché con la previsione della concertazione tra enti locali e Soprintendenze per la programmazione di eventi e di manifestazioni nelle città storiche (art. 4), di modo che esse fossero rispettose del decoro urbano e della tutela della città, e dettava gli indirizzi relativi alla promozione e qualificazione dell'offerta turistica (art. 6), incoraggiando i partenariati pubblico – privati e il coordinamento tra comuni, province e Regione in relazione ai programmi di qualificazione dell'offerta turistica.

⁵⁶ Sia in relazione alla proposta di legge del 1997, sia alla possibile ricostruzione del centro storico come bene culturale complesso atipico si veda M. Sanapo, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2, 2001, nonché P. Carpenteri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in www.giustiziaamministrativa.it.

⁵⁷ Art. 1: "*Finalità*. I centri storici, i nuclei e i complessi edilizi identificati nell'insediamento storico quale risulta dal nuovo catasto del 1939, costituiscono la più ampia testimonianza, materiale e immateriale, avente valore di civiltà, del patrimonio culturale della nazione e la loro tutela è finalizzata a preservare la memoria della comunità nazionale nelle plurali identità di cui si compone e ad assicurarne la conservazione e la pubblica fruizione anche al fine di valorizzare e promuovere l'uso residenziale, sia pubblico che privato, per i servizi e per l'artigianato". All'art. 3 della legge vengono dettati alcuni principi fondamentali cui dovrebbero attenersi le regioni e i comuni nell'esercizio delle proprie competenze urbanistiche, all'art. 4 la disposizione di semplificazione amministrativa.

spazi rimasti liberi; sono esclusi gli usi non compatibili ovvero tali da recare pregiudizio alla loro conservazione”.

Pare opportuno a questo punto soffermarsi su queste disposizioni. Orbene, se in precedenza si è osservato che le misure di conservazione e protezione previste dal vigente Codice concorrono, cadendo su beni culturali individuali, alla tutela del più ampio contesto del centro storico, questa proposta di legge pare eliminare alla radice questa preoccupazione, estendendole indiscriminatamente a tutto il centro storico in forza della pregiudiziale qualificazione come bene culturale d’insieme.⁵⁸ Ciò comporta, di riflesso, un controllo capillare, accentrato e monopolistico in capo all’amministrazione statale delle trasformazioni e delle alterazioni, si badi, anche nelle destinazioni d’uso, di tutto il centro storico. Tuttavia, a parere di chi scrive proprio la radicalità di questa proposta evidenzia che si tratta di una risposta iperbolica che pecca di una certa ingenuità, soprattutto se si prendono in considerazione le sue possibili ripercussioni pratiche, nonostante la sua dirompenza sia giustificata da preoccupazioni condivisibili visto il pericolo di decadenza, mercificazione e volgarizzazione di molti centri storici della penisola. Due i profili che appaiono particolarmente critici alla luce dei principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza dell’azione amministrativa, che la proposta trascura se non addirittura rovescia. Innanzitutto il centro storico non può considerarsi un’entità mummificata ma rappresenta una realtà viva per cui è necessario un governo della complessità che non può risolversi nell’ingessare il centro storico dal punto di vista delle sue alterazioni e soprattutto nel farlo accentrando in un soggetto tutt’altro che prossimo agli amministrati e ai cittadini (che sono parte integrante del centro storico in quanto realtà viva) la disciplina delle trasformazioni e delle destinazioni d’uso (come di fatto risulterebbe estendendo indiscriminatamente a tutto il centro storico le disposizioni di protezione e conservazione di cui al vigente d.lgs. 42 del 2004). A dispetto di quanto i suoi fautori prospettano⁵⁹, questa

⁵⁸ Sarebbe piuttosto questo il vero scopo della proposta in oggetto, si veda infatti quanto afferma E. Garzillo, *Uso e abuso del patrimonio culturale nella città storica*, in *Il diritto alla città storica Atti del convegno – Roma, 12 novembre 2018*, Pubblicazione dell’Associazione istituto di studi, ricerche e formazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, p. 90: “la Proposta di Legge presentata dall’Associazione, che discende anche da un esame attento ed aggiornato della situazione in alcune città d’Arte (Firenze, Roma, Venezia), pone, proprio per le destinazioni d’uso, un insuperabile scudo di protezione basato su equilibri e su norme dirette ed indirette che controllino e frenino il mero dominio del mercato sullo spazio pubblico. Il riferimento che ne discende con naturalezza è quello di “estendere” a tutta la città storica i principi di cui agli articoli 20 e 170 del Codice”.

⁵⁹ Si veda a titolo esemplificativo la posizione di G. Losavio, il quale ritiene che la proposta di qualificazione del centro storico come bene culturale in sé non esautorerebbe la disciplina urbanistica del ruolo preminente di tutela conservativa di tali contesti urbani storici, in *La legge per la città storica nel patrimonio artistico della nazione*, in *Il diritto alla città storica Atti del convegno – Roma, 12 novembre 2018*, Pubblicazione dell’Associazione istituto di studi, ricerche e formazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, p. 82: “al riconoscimento degli insediamenti

disposizione potrebbe comportare una riscrittura di tutto il sistema normativo del governo del territorio e dell'urbanistica in relazione ai centri storici: se allo stato attuale l'intervento dell'amministrazione statale di tutela si limita a beni singoli o aree individuate, l'estensione di tali poteri, vista anche la loro elasticità, come sopra evidenziato, comporterebbe delle sovrapposizioni e interferenze quasi totali con la disciplina urbanistica rimessa nella sua parte più significativa ai Comuni. Tuttavia, parte integrante del centro storico è la comunità che lo abita, per cui l'estromissione o anche solo la marginalizzazione del livello di governo di essa direttamente rappresentativo (il Comune) dalle azioni sul centro storico apparrebbe a dir poco artificiosa. Oltre a ciò, deve considerarsi che la norma appare poco conciliabile con il principio di adeguatezza dell'azione amministrativa: anche in virtù del fatto che, a valle di una ristrutturazione organizzativa ministeriale, le Soprintendenze attualmente sono uniche, non si può non dubitare che esse possano attendere in modo efficiente e adeguato ai compiti di tutela indiscriminata di tutti i centri storici che costellano il territorio regionale. Insomma, per una eterogenesi dei fini, la proposta potrebbe aumentare le disfunzioni piuttosto che ridurle. È pur vero poi che, in forza dell'interpretazione invalsa presso la giustizia amministrativa, da ultimo richiamata nelle sentenze della terza sezione della Cassazione Penale del 2020, porzioni già significative e consistenti dei centri storici sarebbero designate come beni culturali *ope legis* (vie, strade, piazze, altri spazi aperti urbani) e quindi già destinatarie delle misure di protezione e di conservazione: non sfugge che, in virtù di tale interpretazione, in relazione ai singoli casi concreti e cioè alla conformazione specifica di ciascun centro storico, il raggio di applicazione delle misure di tutela e di vincolo di cui alla parte seconda del Codice Urbani sia già potenzialmente molto ampio. Propugnare tuttavia una qualificazione giuridica indiscriminata dell'intero centro storico come bene culturale, produrrebbe nei fatti un irrigidimento significativo delle attività edilizie, di restauro, di recupero sul medesimo. In ogni caso, emerge chiaramente anche da questa proposta quanto si è evidenziato già nel corso di questa disamina:

urbani storici come beni culturali non consegue, non può funzionalmente conseguire, e più sopra ne abbiamo anticipato la ragione, la sottrazione della relativa tutela all'esercizio del governo del territorio e alla potestà legislativa delle Regioni al riguardo, come alla competenza di funzioni amministrative proprie dei Comuni che attendono ad assetto e utilizzazione del territorio (dettate nell'art. 13 del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, convalidate dall'art. 118, comma 2, cost.) e da quel riconoscimento l'art. 3 di questa nostra legge ricava appunto la articolazione dei principi fondamentali che orientano la legislazione regionale di governo del territorio diretta alla disciplina dei centri storici e individuano nello strumento urbanistico comunale l'istituto operativo della tutela. Che definisce il perimetro dell'insediamento storico quale risulta dal catasto edilizio urbano del 1939, individua edifici e altri immobili in ogni parte del territorio, oltre a quelli già assoggettati alla disciplina del codice, che presentano interesse storico per caratteristiche architettoniche/tipologiche in sé o in relazione al contesto dell'insediamento, assoggettati alla medesima disciplina conservativa; promuove le destinazioni residenziali, artigianali e di commercio di vicinato [...]"

il valore culturale, inteso come capacità di veicolare i valori di testimonianza di civiltà richiesti dal Codice dei beni culturali, è un attributo qualificante, fondamentale, intrinseco, dell'ontologia del centro storico, che lo rende parte integrante del patrimonio culturale della nazione.

Per quanto si è affermato, il centro storico *de iure condito* non è dunque un bene culturale e *de iure condendo* non sarebbe opportuno qualificarlo come tale nel suo insieme, come totalità organica. Cionondimeno, a voler riprendere le suggestioni della Commissione Franceschini che verranno illustrate compiutamente in seguito, esso rappresenta una testimonianza di valori di civiltà la cui salvaguardia (inteso come oggetto di insieme), come ha riconosciuto la dottrina, è affidata “alla disciplina paesaggistica, alla normativa e alla pianificazione urbanistica e, in misura minore, alla disciplina del commercio”,⁶⁰ mentre la disciplina dei beni culturali riveste, come si è ampiamente illustrato, un ruolo di notevole rilievo, anche se in modo indiretto, per la sua conservazione e salvaguardia.

Orbene, a conclusione di questa disamina sulle misure di tutela e sui rapporti tra il centro storico e la disciplina dei beni culturali è emersa chiaramente l'importanza che rivestono i beni culturali immobili per identificare il centro storico e concorrere alla sua tutela. Ci si può allora domandare che ruolo assuma la comunità insediata nell'identificazione e la salvaguardia del centro storico come parte del patrimonio culturale. Ai fini di questa indagine, è bene allargare lo sguardo dalla nozione nazionale di patrimonio culturale alla nozione espressa dal diritto internazionale, laddove il ruolo delle popolazioni e delle comunità rispetto al patrimonio è approfondito e esplicitato con più chiarezza di ciò che in ogni caso, attraverso un'interpretazione sistematica del Codice e di altre fonti, quali la stessa Costituzione e in particolare i suoi artt. 2, 9 e 118, sarebbe desumibile anche dall'ordinamento interno.

A questi fini riveste importanza la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, nota anche come Convenzione di Faro, redatta a Faro il 27 ottobre 2005, entrata in vigore nel 2011, firmata dall'Italia nel 2013 e ratificata con la legge n. 133/2020.⁶¹ La Convenzione di Faro esordisce con l'enunciazione di una definizione di *cultural*

⁶⁰ M. V. Lumetti, *Il centro storico tra bene culturale e paesaggistico*, in P. S. Richter (a cura di), *Governo del territorio e del patrimonio culturale*, Giuffrè, 2017, p. 380.

⁶¹ In merito alla Convenzione di Faro, come punti di riferimento per quanto in seguito si espliciterà si vedano: G. Volpe, *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Utet, 2016; C. Vitale, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, 2010; C. Carosino, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio*

heritage all'art. 2, in virtù della quale: “per gli scopi di questa Convenzione: a. il “cultural heritage” è un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi; b. una comunità di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future.” Ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, poi, il patrimonio culturale comune d'Europa sarebbe rappresentato da “a. tutte le forme di eredità culturale in Europa che costituiscono, nel loro insieme, una fonte condivisa di ricordo, comprensione, identità, coesione e creatività; e, b. gli ideali, i principi e i valori, derivati dall'esperienza ottenuta grazie al progresso e facendo tesoro dei conflitti passati, che promuovono lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fondata sul rispetto per i diritti dell'uomo, la democrazia e lo Stato di diritto”.

La principale novità espressa dalla Convenzione di Faro è rappresentata dalla promozione di una prospettiva antropocentrica rispetto al patrimonio culturale: si pone, cioè, l'accento sul fatto che la *ratio* delle esigenze di tutela, di promozione, di valorizzazione del patrimonio culturale sia, in via primaria, il suo rivestire un valore per le persone come individui e come comunità. Sulla medesima lunghezza d'onda, la Convenzione valorizza il ruolo del patrimonio ai fini di uno sviluppo sostenibile della società e della promozione della qualità della vita delle comunità. Questo essendo il punto di partenza della Convenzione, dal punto di vista del *modus gerendi* del patrimonio culturale, la Convenzione incentiva e incoraggia il protagonismo dei cittadini e della società civile nella gestione, valorizzazione e promozione del patrimonio, incoraggiando le forme di gestione condivisa e corresponsabile tra società civile, (intendendosi sia i singoli cittadini sia le formazioni sociali in cui essi operano) e autorità pubbliche, in una prospettiva vicina a quella che nel nostro ordinamento fa capo al principio di sussidiarietà orizzontale. La centralità dei processi partecipativi della società civile è un filo rosso che di fatto avvince la maggior parte delle disposizioni della Convenzione di Faro, ma è esplicitata chiaramente all'art. 12, intitolato “Accesso all'eredità culturale e partecipazione democratica”, in virtù del quale: “le

culturale per la società, in *Aedon*, 1, 2013; M. Montella, *La “Convenzione di Faro” e la tradizione culturale italiana*, in P. Feliciati (a cura di), *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia. Atti del Convegno*, supplemento 5, 2016, in *Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage - EUM*.

Parti si impegnano a: a. incoraggiare ciascuno a partecipare: al processo di identificazione, studio, interpretazione, protezione, conservazione e presentazione dell’eredità culturale; alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che l’eredità culturale rappresenta; b. prendere in considerazione il valore attribuito da ogni comunità patrimoniale all’eredità culturale in cui si identifica; c. riconoscere il ruolo delle organizzazioni di volontariato, sia come partner nelle attività, sia come portatori di critica costruttiva nei confronti delle politiche per l’eredità culturale; d. promuovere azioni per migliorare l’accesso all’eredità culturale, in particolare per i giovani e le persone svantaggiate, al fine di aumentare la consapevolezza sul suo valore, sulla necessità di conservarlo e preservarlo e sui benefici che ne possono derivare”.

In questo senso la Convenzione promuove anche una diversa concezione della disciplina giuridica sul patrimonio culturale: sarebbe necessario che essa si presenti non tanto come disciplina giuridica del patrimonio, quanto come disciplina giuridica che consente l’effettività del diritto delle persone al patrimonio culturale. L’art. 4, infatti, esplicita che il patrimonio culturale forma oggetto di diritti individuali e collettivi.⁶² La Convenzione di Faro abbraccia, all’evidenza, un’idea molto lata di *cultural heritage*, facendolo coincidere con qualsivoglia manifestazione materiale e financo immateriale di cultura e non solo di cultura propria di un popolo o di una nazione specifica, ma cultura propria dell’intera popolazione europea. Diversamente, il patrimonio culturale, secondo il nostro ordinamento e a partire dall’art. 9 Cost,

⁶² Art. 4 della Convenzione di Faro, titolato: “Diritti e responsabilità concernenti l’eredità culturale” sancisce che: “le Parti riconoscono che: a. chiunque, da solo o collettivamente, ha diritto a trarre beneficio dall’eredità culturale e a contribuire al suo arricchimento; b. chiunque, da solo o collettivamente, ha la responsabilità di rispettare parimenti la propria e l’altrui eredità culturale e, di conseguenza, l’eredità comune dell’Europa; c. l’esercizio del diritto all’eredità culturale può essere soggetto soltanto a quelle limitazioni che sono necessarie in una società democratica, per la protezione dell’interesse pubblico e degli altrui diritti e libertà”. Orbene, in virtù dell’introduzione in *incipit* alla Convenzione di Faro di una nozione di *cultural heritage*, illustre dottrina si è interrogata sull’opportunità di tradurre tale espressione con la locuzione di “patrimonio culturale”. Non si tratterebbe infatti di un’operazione destinata ad esaurirsi sul piano linguistico, bensì avrebbe dei risvolti notevoli in caso di ratifica da parte dell’Italia della Convenzione, poiché potrebbe determinare l’introduzione di una nozione diversa rispetto a quella enunciata all’art. 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e richiamata all’inizio di questa trattazione. Ebbene, si è evidenziato che, in verità, la Convenzione di Faro appare enucleare degli enunciati per lo più politici, programmatici o di valenza etico – sociale, piuttosto che introdurre indicazioni di natura precettiva. Non sarebbero infatti dotate di immediata precettività le norme dedicate alla cooperazione pubblico – privata e alla partecipazione della società civile alla promozione e valorizzazione; nonché quelle relative alla relazione che dovrebbe incentivarsi tra *cultural heritage* e sviluppo sostenibile. Secondo l’opinione di P. Carpenteri, espressa in *La Convenzione di Faro sul valore dell’eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 22 febbraio 2017, si tratterebbe cioè di nozioni prive di significato giuridico, e dotate piuttosto un significato politico o sociologico. Da ciò discenderebbe che la Convenzione di Faro, rispetto al nostro ordinamento, non avrebbe rivestito una portata dirompente, nel senso di orientare una revisione del sistema giuridico di tutela e valorizzazione dei beni culturali attualmente esistente.

è concepito come patrimonio culturale della sola nazione e, secondo quanto esplicitato dal d.lgs. n. 42 del 2004, ricomprende i beni culturali, i beni paesaggistici e il paesaggio. Di questa differenza si è avveduta autorevole dottrina, che ha sostenuto come: “i campi di denotazione dei rispettivi testi sembrano porsi in qualche modo come cerchi concentrici, il più ampio dei quali è costituito dal testo della Convenzione di Faro (e di quella Unesco di Parigi del 2005), quello intermedio dalla Convenzione di Parigi sui beni culturali immateriali del 2003 e quello più “piccolo” dalla nozione giuridica di patrimonio culturale (materiale) del codice di settore. Più precisamente, all’interno di un unico, più ampio, insieme, definito dalla nozione di cultural heritage della Convenzione di Faro, avremmo due sottoinsiemi più piccoli, ma distinti tra loro, costituiti, l’uno, dai beni culturali immateriali e, l’altro, dai beni culturali materiali (del codice di settore del 2004).”⁶³ Alla luce della diversa ampiezza delle nozioni di *cultural heritage* secondo la Convenzione di Faro e di patrimonio culturale secondo il diritto nazionale, la lettura avanzata dalla dottrina che si è citata, suggerirebbe di tradurre come eredità o retaggio culturale l’espressione della Convenzione di Faro “*cultural heritage*”, onde evitare un possibile mutamento del significato che assume nel nostro ordinamento la locuzione “patrimonio culturale”.⁶⁴ Orbene, resta allora da interrogarsi sul possibile valore della Convenzione di Faro: essa non impone infatti degli obblighi di *facere* specifici agli Stati che l’hanno ratificata ma in quanto forte pattizia di diritto internazionale, in virtù dell’art. 117 Cost., il legislatore tanto nazionale quanto regionale è tenuto a considerare gli orientamenti e le direttrici di sviluppo nell’ambito della gestione del patrimonio culturale indicate dalla Convenzione, nell’esercitare il proprio potere legislativo.⁶⁵ Da questo punto di vista, la produzione normativa in materia non può dunque non tenere conto che la Convenzione rappresenta il punto di emersione di una

⁶³ Così P. Carpentieri, *La Convenzione di Faro sul valore dell’eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, cit., p. 17. Per ciò che concerne il difetto di vincolatività è inequivocabile il dettato dell’art. 6 della Convenzione che di fatto la destituisce di ogni efficacia giuridica, di diretta applicabilità e di efficacia conformativa dei diritti dei singoli: “Articolo 6 - Effetti della Convenzione Nessuna misura di questa Convenzione potrà in alcun modo essere interpretata al fine di: a. limitare o mettere in pericolo i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali che possono essere salvaguardate dagli strumenti internazionali, in particolare, dalla Dichiarazione universale dei Diritti dell’Uomo e dalla Convenzione per la protezione dei Diritti dell’uomo e delle Libertà fondamentali; [...] c. generare diritti immediatamente suscettibili di diretta applicabilità.”

⁶⁴ *Ivi*, pp. 19 – 20.

⁶⁵ Per ciò che concerne l’impossibilità di imposizione di diretta di obbligazioni in capo agli Stati firmatari, si veda il dettato dell’art. 6 della Convenzione che di fatto la destituisce di ogni efficacia giuridica, di diretta applicabilità e di efficacia conformativa dei diritti dei singoli: “Articolo 6 - Effetti della Convenzione Nessuna misura di questa Convenzione potrà in alcun modo essere interpretata al fine di: a. limitare o mettere in pericolo i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali che possono essere salvaguardate dagli strumenti internazionali, in particolare, dalla Dichiarazione universale dei Diritti dell’Uomo e dalla Convenzione per la protezione dei Diritti dell’uomo e delle Libertà fondamentali; [...] c. generare diritti immediatamente suscettibili di diretta applicabilità.”

consapevolezza ormai consolidata a livello europeo, circa l'importanza del patrimonio culturale per lo sviluppo dei singoli e delle comunità sia materiale che "spirituale", in un'ottica di sostenibilità. Si disegna quindi una precisa traiettoria programmatica rispetto alla politica di azione pubblica relativa al patrimonio culturale: la ricerca della condivisione e della co-progettazione, il coinvolgimento diretto della società civile attraverso meccanismi partecipativi, l'introduzione di meccanismi di *empowerment* cioè di abilitazione delle comunità a ideare e perseguire programmi di valorizzazione e di promozione del patrimonio, esprimendo la necessità, da ultimo, che la parte pubblica sostenga anche a livello operativo iniziative concepite anche spontaneamente dalla società civile per la valorizzazione del patrimonio culturale. In definitiva, la Convenzione rafforza e incoraggia la visione del patrimonio in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale. Allo stesso tempo, un altro rilevante elemento costitutivo della Convenzione di Faro è la promozione di politiche integrate rispetto al patrimonio culturale.⁶⁶ Tutto questo non può che avere un risvolto positivo in merito a contesti ad alta concentrazione di valori culturali come i centri storici, che si configurano nel contempo come insediamenti urbani. La Convenzione è infatti indice di una sensibilità sempre più radicata per cui i beni culturali materiali che sostanziano l'identità dei contesti territoriali ricchi di patrimonio, come anche i centri storici, necessitano di essere guardati in una prospettiva non di museificazione ma di vivificazione grazie alle comunità insediate: la prospettiva della tutela resta dunque fondamentale per la conservazione dei valori intrinseci ai beni culturali che caratterizzano i centri storici, contribuendo a stagliarne l'identità. Allo stesso tempo, tuttavia, è necessario coniugarla con politiche di rivitalizzazione che si traducano anche in iniziative partecipate in una prospettiva di sussidiarietà e di prossimità.

⁶⁶ La promozione dell'integrazione tra politiche di settore è espressa dall'art. 8 della Convenzione, intitolato "Ambiente, eredità e qualità della vita", secondo il quale: "le parti si impegnano a utilizzare tutte le dimensioni dell'eredità culturale nell'ambiente culturale per: a. arricchire i processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio, ricorrendo, ove necessario, a valutazioni di impatto sull'eredità culturale e adottando strategie di mitigazione dei danni; b. promuovere un approccio integrato alle politiche che riguardano la diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica al fine di ottenere un equilibrio fra questi elementi; c. rafforzare la coesione sociale promuovendo il senso di responsabilità condivisa nei confronti dei luoghi di vita delle popolazioni". In generale, la promozione della Convenzione di Faro e dei suoi risvolti attuativi presso gli Stati firmatari è affidata ad un'opera di diffusione della conoscenza del testo della Convenzione e di creazione di un network tra comunità patrimoniali, attraverso cui diffondere mutualmente le buone pratiche di gestione condivisa, in cui per lo più gli enti pubblici sono chiamati a agevolare, facilitare e abilitare pratiche di gestione che emergano *bottom up* nella società civile. Per comunità di *cultural heritage* la Convenzione di Faro poi intende ai sensi dell'art. 2 lett. b): "una comunità di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future".

1.2 L'autonoma concezione e disciplina del centro storico nel diritto del paesaggio, tra tutela e valorizzazione

Nell'ambito della seconda parte del Codice dei beni culturali e del paesaggio il centro storico viene preso in considerazione di riflesso, rispetto alla prioritaria considerazione dei beni culturali che vi emergono. Diversamente, nella parte terza del d.lgs. n. 42 del 2004 e successive modificazioni il centro storico forma espressamente oggetto di disciplina: tale settore giuridico riveste dunque notevole importanza per comprendere l'ontologia del centro storico. Il Codice riconduce infatti il centro storico nel novero dei beni paesaggistici, dove "paesaggistico" è una qualificazione polisemica, frutto di molteplici apporti semantici stratificatisi nell'arco di una complessa evoluzione legislativa segnata da alcuni contributi cruciali, che pare opportuno ripercorrere per comprendere i significati e i valori che il centro storico è in grado di esprimere in quanto parte del paesaggio.

È bene sin da subito evidenziare, in continuità con la trattazione precedente, che la categoria del bene paesaggistico mantiene alcune significative affinità con la categoria del bene culturale: ciò è apprezzabile innanzitutto da un punto di vista della storia della legislazione, da cui emerge il rapporto di gemmazione concettuale dei beni paesaggistici rispetto ai beni culturali. Le due categorie di beni sono poi avvinte non solo da un vincolo genetico, ma anche da un'affinità funzionale e disciplinare.⁶⁷ Volendo anticipare un quadro di sintesi, che verrà approfondito nel prosieguo, l'emersione delle categorie di bene paesaggistico e di paesaggio avviene attraverso una lunga parabola evolutiva, che vede come momenti salienti: la definizione di "bellezze naturali" nella legge 1497 del 1939; la nozione di bene culturale ambientale elaborata dalla Commissione Franceschini del 1964; l'influente elaborazione del concetto di paesaggio integrale del Predieri; la successiva nozione geografica di paesaggio della legge Galasso nel 1985; l'emersione della nozione comunitaria e identitaria della Convenzione Europea del Paesaggio del 2000; per approdare infine all'attuale concezione del paesaggio così come accolta

⁶⁷ Si veda in tal senso S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Edizioni Laterza, 2010, pp. 27 e 28, per cui i beni paesaggistici e i beni culturali condividerebbero la caratteristica di essere beni a circolazione e ad uso controllato, e la suscettibilità di dare origine a provvedimenti amministrativi dall'effetto conformativo delle facoltà proprietarie. Il loro regime amministrativo condivide, secondo l'autore, l'esercizio di tre funzioni amministrative: quella conoscitiva, volta a individuare il bene e accertarne la natura di bene storico e artistico o archeologico o paesaggistico; la funzione di accertamento e dichiarazione dell'interesse pubblico alla tutela, la funzione di gestione e di autorizzazione degli interventi sui beni considerati. Inoltre, i beni paesaggistici si configurano come beni idonei ad attivare l'esercizio di poteri conformativi della pubblica amministrazione attraverso il ricorso a provvedimenti di vincolo, il che rappresenta un ulteriore tratto in comune con i beni culturali, la cui tutela richiede, come si è visto, che l'amministrazione statale intervenga imponendo vincoli rispetto a facoltà e poteri di proprietari e titolari di diritti di godimento sui beni culturali.

dal Codice del 2004, nozione che si pone in un rapporto di genere a specie rispetto alla categoria dei beni paesaggistici.⁶⁸ Questi ultimi trovano il loro antesignano nelle cosiddette “bellezze naturali”, categoria nata in parallelo a quella delle “bellezze artistiche”, antesignano dei beni culturali.

La prima comparsa di un oggetto riconducibile al centro storico nella legislazione statale di tutela del patrimonio culturale della nazione risale, infatti, alla legge 29 giugno del 1939, n. 1497 sulla “Protezione delle bellezze naturali” che all’art. 1 sanciva: “sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d’interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”. Gli oggetti enumerati all’art. 1 erano poi distinti dalla coeva dottrina nei due insiemi di “bellezze individue” (ove la bellezza era espressa da un bene singolo) e “bellezze d’insieme”, considerate come “un’entità indivisibile di elementi paesistici, non separabili, tutti concorrenti a formare un insieme armonico”⁶⁹ tra cui si annoveravano “i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”, intesi come l’ esito della spontanea concordanza e della fusione tra elementi naturalistici e intervento artificiale antropico. Nel caso dei beni di cui all’art. 1 n. 3 della legge n. 1497 del 1939, l’interesse pubblico coincideva, alternativamente, con la tutela di due valori: la “bellezza estetica” oppure il “pregio tradizionale”, promananti dalla struttura delle relazioni reciproche tra gli elementi di un complesso. I valori *de quibus* erano perciò oggetto di una percezione olistica, unitaria e, coerentemente, dovevano essere ascritti all’insieme in sé e per sé, come un tutt’uno, la scomposizione del quale sarebbe stata priva di senso e diminutiva del significato del bene.⁷⁰

Ebbene, la finalità di protezione del “bello di natura” soggiacente alla legge n. 1497 del 1939, formava un dittico con la protezione del “bello d’arte” di cui alla legge del 1 giugno 1939 n.

⁶⁸ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Quaderni, Giornale di Diritto amministrativo*, 19, 2009, p. 10.

⁶⁹ A. Crosetti, voce *Paesaggio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I Agg., 2008, Utet, p. 1.

⁷⁰ Si veda T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 218 – 221.

1089 sulla “Tutela delle cose di interesse storico e artistico”: le due leggi infatti erano frutto di una ideazione e concezione unitaria, come testimoniava la denominazione comune di “Leggi Bottai”. In questa stagione legislativa, risultava prevalente una concezione estetizzante di paesaggio, la quale promanava dalla legge n. 1089 del 1939 relativa alle manifestazioni del “bello d’arte” (peraltro entrata in vigore, seppur di poco, prima della legge n. 1497), tale concezione di carattere prettamente estetico infatti informava e permeava anche le bellezze naturali individue e d’insieme. Si riteneva, cioè, che le due tipologie di bellezze rispondessero a una funzione del tutto analoga, che le identificava in un “mezzo di educazione, di affinamento del gusto, del senso estetico, ed in genere un mezzo di soddisfacimento di esigenze dello spirito” meritando, dunque, una “tutela per ragioni di ordine squisitamente estetico, storico e culturale, le quali muoverebbero a loro volta da una radice sostanzialmente elitaria del paesaggio, considerato come luogo elettivo di una palestra dello spirito”.⁷¹ Questi erano i presupposti della concezione puramente estetica del paesaggio uscita dalla penna di Luigi Parpagliolo, membro della commissione per la redazione delle leggi Bottai, che in “La difesa delle bellezze naturali d’Italia” del 1923 osservava: “Paesaggio, si dice, è una parte di territorio i cui diversi elementi costituiscono un insieme pittoresco o estetico a causa della disposizione delle linee, delle forme e dei colori”.⁷² Oltre ad un comune substrato concettuale e alla comune tensione teleologica, le leggi Bottai rappresentavano un dittico legislativo anche in virtù delle affinità relative all’insieme degli strumenti di natura amministrativa che le due leggi prospettavano per la realizzazione di scopi di tutela e conservazione delle bellezze *de quibus*: essi infatti si identificavano in provvedimenti di vincolo oppure in provvedimenti di autorizzazione, in ogni caso in tipologie di provvedimenti dotati di efficacia conformativa della proprietà privata dal punto di vista degli effetti, e conservative dal punto di vista degli obiettivi perseguiti.⁷³

Con riguardo alla tutela dei centri storici abitati, questo assetto risultava tuttavia insoddisfacente se non addirittura disfunzionale. Si è infatti osservato che, rispetto al vasto e complesso panorama dei centri storici che costellavano la penisola, la legge n. 1497 del 1939 non poteva che assicurare una risposta di salvaguardia insufficiente, rimanendo esclusi dal suo raggio di applicazione numerose realtà identificabili come centri storici. Per la precisione, la categoria di cui al n. 3 dell’art. 1 della legge n. 1497 del 1939, oltre a non nominare espressamente i centri

⁷¹ G. Civello, voce *Bellezze naturali (tutela penale)*, in *Digesto delle discipline penali*, Utet, 2010, p. 3.

⁷² G. Severini, *Paesaggio, storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 3, 2019, p. 3.

⁷³ *Ibidem*.

storici, descriveva una porzione di realtà dai confini specifici e peculiari e di difficile estensione analogica. A tal proposito, si è infatti rilevato che rimanessero esclusi dal perimetro di applicazione della disciplina almeno i centri storici di più recente inurbamento, i centri storici con dimensioni più ampie, nonché tutti quei centri storici o quelle parti di essi che non manifestassero una spontanea concordanza tra elementi antropici e naturalistici.⁷⁴

Tutte queste criticità furono oggetto di dibattito nel corso dei lavori della Commissione Franceschini “d’indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio”, istituita in base alla legge n. 310 del 1964, per rispondere con urgenza ad un crescente degrado del patrimonio culturale e ambientale, il quale reclamava degli interventi di recupero quanto più possibile urgenti. I lavori di questa commissione diedero come esito la pubblicazione di tre volumi dal titolo “Per la salvezza dei beni culturali in Italia” e furono riassunti in 84 dichiarazioni, materiali che avrebbero dovuto porsi a fondamento di un ambizioso progetto di riforma in cui venisse superato l’approccio meramente conservativo, protettivo, “museale”, applicato dalle Leggi Bottai ai beni da esse considerati; per abbracciare un approccio più dinamico, in un’ottica anche di sviluppo, che orientasse gli interventi pubblici di recupero, tutela e financo di promozione dello sviluppo verso il territorio considerato in senso onnicomprensivo, oltre, cioè, la mera tutela dei beni di peculiare pregio. In risposta alla sensibilità emergente, la Commissione elaborò la nuova categoria dei “beni ambientali” in cui trovavano spazio “oltre alle tradizionali bellezze naturali e panoramiche, [...] tutti quegli elementi che singolarmente o inquadrati in un più ampio contesto territoriale, costituiscono una concreta espressione dei valori di civiltà e vanno quindi resi accessibili alla collettività e preservati per garantirne il godimento anche alle prossime generazioni”.⁷⁵

⁷⁴ La considerazione è di T. Alibrandi – P. Ferri: *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 92. Inoltre, la legge n. 1497 del 1939, prendendo in considerazione, secondo una logica puntiforme, le emergenze di pregio naturalistico del territorio, non introduceva alcuna norma di raccordo tra i beni di cui all’art. 1 comma 3 e la disciplina della trasformazione, dell’uso e dello sviluppo dell’ambiente territoriale e sociale circostante, ponendo il bene sotto una prospettiva simil museale e astraendolo da una rete di connessioni con l’esterno che invece vi influiscono dinamicamente, come sostiene M. Sanino: *Discipline urbanistiche e centri storici*, in G. Caia – G. Ghetti (a cura di), *La tutela dei centri storici*, cit., p. 72.

⁷⁵ In tal senso A. Crosetti: voce *Paesaggio*, cit., p. 2 e in argomento più ampiamente si veda G. D’Alessio, *I centri storici, aspetti giuridici*, Giuffrè, 1983, pp. 51 – 59. Per un approfondimento dei lavori della Commissione Franceschini si faccia riferimento a F. Franceschini, *Relazione alla Commissione d’indagine per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, pp. 119 e ss.

Ai fini della nostra indagine, vale la pena di osservare che i lavori della Commissione diedero un contributo significativo nell'accordare un'attenzione specifica al centro storico: dalla lettura congiunta delle Dichiarazioni n. 39 e 40, emergeva infatti la prima considerazione autonoma, nell'ambito dei formanti del diritto italiano del paesaggio, del centro storico. Esso era inquadrato tra i "beni culturali ambientali", di cui costruiva *species* in quanto bene culturale urbanistico.⁷⁶ Infatti i beni culturali ambientali erano ripartiti in ulteriori sottoinsiemi: i beni culturali paesaggistici cioè "le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo", in cui vi è dunque una confluenza di apporti naturali e artificiali - antropici; i beni culturali urbanistici, ovvero "le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che presentano particolare pregio per i loro valori di civiltà", tra cui rientravano nello specifico i centri storici; infine a questi si affiancavano i beni ambientali *tout court* che coincidevano per lo più con le aree naturali.⁷⁷ Nonostante i notevoli passi in avanti compiuti dalla Commissione Franceschini sia nel senso di individuare i centri storici come beni urbanistici a valenza culturale (in questo tentando un' apprezzabile sintesi dell'ontologia del centro storico), sia nel senso di rappresentare uno snodo per la successiva evoluzione del concetto di paesaggio, promuovendo l'emancipazione rispetto ad una concezione schiacciata sull'aspetto estetico, si è rilevato che i lavori della Commissione non

⁷⁶ In merito si veda la DICHIARAZIONE XXXIX "I beni culturali ambientali. Si considerano beni culturali ambientali le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, floro-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un'unità rappresentativa. Le zone dichiarate bene ambientale possono comprendere anche cose costituenti individualmente beni di interesse storico o artistico o archeologico; in tal caso la legge dovrà prevedere che in sede di Conferenza dei Soprintendenti si adottino misure ed eventuali deleghe di competenza in funzione di coordinamento, da rendere pubbliche anche per norma degli interessati." Si veda, inoltre, la DICHIARAZIONE XL: "Centri storici e loro tutela. In particolare, sono da considerare Centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimonino i caratteri di una viva cultura urbana. Per essi la legge dovrà prevedere adeguati strumenti, sia finanziari, sia operativi. A fini operativi, la tutela dei Centri storici si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione di attività edilizie ad essi inerenti), e definitive mediante Piani regolatori. Si applichino, in proposito, i principi della Dich. XLVI. I Piani regolatori relativi ai Centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza, e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture varie e delle caratteristiche costruttive di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, come risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati. Si dovranno anche prevedere opportuni incentivi della iniziativa privata, di ordine tributario e finanziario".

⁷⁷ La categoria beni ambientali era perciò intrinsecamente aperta ed eterogenea ed era di fatto ricostruibile e comprensibile pienamente solo mediante il dialogo con discipline tecnico - specialistiche non giuridiche quali la geografia, l'agronomia, la biologia, le scienze naturali. La considerazione è di A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., pp. 47 - 48. Sui lavori della Commissione Franceschini si faccia riferimento anche a T. Alibrandi - P. Ferri: *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 9 -13.

ricevettero un seguito e un riscontro nell'ambito della legislazione ordinaria. La locuzione bene ambientale, anzi, divenne una locuzione fungibile rispetto alle "bellezze naturali" di cui alla legge n. 1497 del 1939, senza che ciò si traducesse in alcunchè di innovativo dal punto di vista della disciplina sostanziale: i beni ambientali non sono infatti pervenuti come categoria giuridica contemplata nella legislazione attuale.⁷⁸

Un provvisorio seguito ebbero i lavori della Commissione con la legge 8 ottobre 1997 n. 352, con cui si attribuì al governo una delega per la redazione di un testo unico di razionalizzazione e coordinamento di tutte le disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, che sfociò nella redazione del Testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali di cui al d.lgs. n. 490 del 1999. Nel testo unico, si introdusse infatti esplicitamente la categoria di beni ambientali (che ricomprendeva i beni vincolati con dichiarazione di pubblico interesse secondo il sistema delle Leggi Bottai e i beni vincolati *ex lege* sulla base della sopravvenuta disciplina della legge Galasso di cui alla legge n. 431 del 1985), in contrapposizione a quella dei beni culturali (alla disciplina delle due tipologie di beni erano inoltre dedicati due titoli separati della legge *de qua*). Il successivo d.lgs. n. 42 del 2004, come si è detto, ha però abbandonato la locuzione beni ambientali a favore della locuzione beni paesaggistici.⁷⁹

Il definitivo affrancamento dalla nozione meramente estetica di paesaggio (per conseguenza di quelli che oggi si dicono "beni paesaggistici", tra cui i centri storici) si deve tuttavia allo scritto di Predieri "Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio" del 1969, che diede un contributo fondamentale all'elaborazione della nozione di paesaggio recepita dall'ordinamento nazionale. In esso l'illustre autore scrive che "la tutela del paesaggio si

⁷⁸ Sul punto T. Alibrandi – P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 67 – 68. A ciò si aggiungeva il fatto che, all'indomani dell'introduzione dell'art. 9 della Costituzione, una buona parte della dottrina continuasse a sostenere che il paesaggio dovesse essere inteso secondo una concezione estetica, ritenendo che la disposizione si riferisse comunque soltanto alla tutela delle bellezze naturali così come configurate nella legge n. 1497 del 1939, in tal senso si veda infatti lo scritto di M.A. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, Vol. 2, 1967, pp. 69 e ss., nonché quanto riporta A. Crosetti, voce *Paesaggio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit. p. 2.

⁷⁹ Al riguardo si veda S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., p. 23, nonché, in merito alla scelta di non perpetrare la categoria dei beni ambientali anche alla luce di una sua intrinseca ambiguità, G. Civello, voce *Bellezze naturali (tutela penale)*, cit., p. 3 per cui: "Nel delineare la nozione di "paesaggio", appare utile ripercorrere la tripartizione che il Giannini fece dell'ambiente lato sensu inteso, ossia: 1) le bellezze naturali ed il paesaggio; 2) la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua (che oggi definiremmo "ambiente" stricto sensu; 3) l'urbanistica e l'edilizia. Se la disciplina penale dell'ambiente in senso stretto (cfr. da ultimo il d.lg. 3 aprile 2006, n. 152) mira alla protezione della natura sotto il profilo fisico, chimico e biologico, la normativa in tema di "bellezze naturali" (al pari di quella in tema di "beni culturali") è volta alla tutela estetica e "para-culturale" del paesaggio; per rimarcare tale distinzione, il nuovo "Codice Urbani" del 2004 ha modificato l'equivoca dizione "beni ambientali" (contenuta nel precedente testo unico del 1999), sostituendola con la nuova dizione "beni paesaggistici".

estende oltre la conservazione delle bellezze naturali in due direzioni. Nella prima, il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo. Nella seconda (e più ricca di implicazioni e conseguenze) la tutela del paesaggio come forma del paese, plasmata dall'azione della comunità, investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto".⁸⁰ Si inaugura così una visione integrata e globale, che copre tutta la fisionomia del territorio e supera l'impostazione originaria della legge n. 1497 del 1939 che frammentava e disarticolava l'attenzione alla salvaguardia dei valori paesaggistici in ordine ad una pluralità di puntiformi beni di spiccato pregio estetico.⁸¹ La nuova concezione trovò ben presto, inoltre, terreno fertile sul piano legislativo.

Il superamento definitivo di una concezione del paesaggio appiattita sulle sue sole valenze estetiche fu infatti suggellata innanzitutto dalla legge Galasso n. 431 del 1985, in cui si affermava esplicitamente una concezione geografica, oggettiva e storicistica del paesaggio attraverso l'imposizione di vincoli *ex lege* su intere porzioni di territorio. Infatti, "nella considerazione del territorio da proteggere essa sostituisce ad un criterio estetico (la bellezza dei luoghi, del panorama) un criterio del tutto diverso. Ciò che si intende ora proteggere è la fisionomia strutturale, il volto del paesaggio quale esso storicamente si presenta a noi nelle sue linee caratterizzanti. [...] L'intero territorio è "notevole", poiché è la sua interezza [...] a costituire il paesaggio".⁸² Tra le aree vincolate per legge non figuravano però i centri storici e i centri abitati, cioè le zone A e B così come descritte nella legge ponte urbanistica e successivi d.m. attuativi, dal momento che la loro disciplina era diventata *medio tempore* appannaggio dell'urbanistica, divenuta il ricettacolo delle varie problematiche di conservazione e tutela dei

⁸⁰ A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi Editore, pp. 392 – 393.

⁸¹ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., pp. 16 -17. In argomento inoltre P. Carpenteri, *La nozione giuridica di paesaggio, studi e contributi*, www.giustiziaamministrativa.it, 2005; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 3, 2008; P. Carpenteri, *Tutela del paesaggio, un valore di spessore nazionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, pp. 305 e ss.; V. Mazzarelli, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lg. n. 63 del 2008*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2008, pp. 1068 e ss.;

⁸² G. Galasso, *La tutela del paesaggio in Italia*, Editoriale Scientifica, 2007, p. 75 e p. 80, laddove si ricorda, come già affermato, che con la legge Galasso si introdusse un significativo cambio di paradigma nella concezione del paesaggio, individuando come meritevoli di tutela non solo le singole bellezze naturali, bensì l'intera struttura geografica del territorio nazionale.

centri storici abitati durante la stagione che è stata definita della “panurbanistica”, come si esaminerà nel prosieguo.⁸³

Se già il dibattito nazionale aveva lentamente emancipato dalla centralità del valore estetico l’originaria visione del paesaggio e dei beni paesaggistici, è con la Convenzione Europea del Paesaggio, ratificata il 20 ottobre 2000, che si assiste ad un nevralgico arricchimento delle loro valenze semantiche.⁸⁴ Alla Convenzione si deve infatti l’aver posto in luce la connessione intrinseca tra paesaggio e comunità stanziata su di esso, sottolineando l’importanza del fattore antropologico nella definizione del concetto di paesaggio, giacchè esso concorre a descrivere il contesto in cui si svolge la vita delle popolazioni stanziate sul territorio, rispecchiando le loro peculiarità e le loro diversità reciproche. Il paesaggio viene perciò annoverato tra i plurimi fattori che cementano l’appartenenza dell’uomo al territorio, e da questo assunto deriva una considerazione estensiva e “a più voci” di paesaggio, che comprende non solo i paesaggi che esprimono una particolare bellezza o pregio estetico, ma anche i paesaggi ordinari, i paesaggi quotidiani o tutti quei paesaggi che, anche qualora minacciati da degrado e decadenza, rivestono pubblico interesse per la loro valenza identitaria per le comunità e le popolazioni di riferimento.⁸⁵ Oggi, il d.lgs. n. 42 del 2004, dedica specificamente alla nozione di paesaggio l’art. 131 del codice, secondo il quale: “1. per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.” Il paesaggio è perciò “significante culturale e identitario di un popolo e di una nazione”.⁸⁶ La norma restituisce tutta la complessità di significati stratificatisi nel tempo. Al primo comma l’identità tra paesaggio e territorio richiama la concezione integrale di paesaggio: in questo senso il paesaggio è immagine visibile dell’ambiente che sorge dal

⁸³ Così C. Videtta: *I centri storici nella riforma del Codice dei beni culturali*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1, 2010, p. 50. Stagione che, a ben vedere, era prodotto della stessa concezione integrale, spaziale, oggettiva di paesaggio del Predieri, che aveva derubricato la centralità delle qualità estetiche e culturali ai fini dell’identificazione del paesaggio meritevole di tutela, In tal senso T. Alibrandi – P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., in particolare pp. 30-33, e 79.

⁸⁴ Per l’intreccio e il concorso tra Convenzione Europea del paesaggio e Codice Urbani nell’individuare i significati e i valori espressi dalla nozione giuridica di paesaggio si veda in particolare G. Scialoja, *Il paesaggio tra la Convenzione e il Codice*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1 -2, 2009, pp. 44 e ss.

⁸⁵ In tal senso G. Ciaglia: *La nuova disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Quaderni, Giornale di Diritto amministrativo*, cit., pp. 6-8.

⁸⁶ G. Civello, voce *Bellezze naturali (tutela penale)*, cit., p. 4.

concorso di elementi antropici-artificiali ed elementi naturali.⁸⁷ Tuttavia l'identità tra territorio e paesaggio non è perfetta, perché il secondo è connotato da un *quid pluris* qualificante che è la capacità di veicolare una testimonianza identitaria e culturale "dinamica" poiché esso, a differenza dei beni culturali, che attraversano integri il tempo, è attraversato dal tempo e coinvolto in un processo creativo in continuo divenire. La necessità di preservare il nocciolo duro dei valori identitari espressi dal paesaggio fonda il pubblico interesse al suo uso e trasformazione controllata, per evitare che essi si risolvano in un'alterazione arbitraria degradante quegli stessi valori.⁸⁸ Il collegamento tra paesaggio e beni culturali è rispecchiato infine l'art. 9 della Costituzione, per cui il paesaggio è parte integrante dello Stato di cultura e contribuisce in modo essenziale all'attuazione effettiva dell'art. 2 e dell'art. 3 Cost. cioè al pieno sviluppo della personalità dell'individuo in una società democratica e pluralista.⁸⁹

Nel solco della nostra storia legislativa, il filo rosso che lega paesaggio e beni culturali a partire dalle Leggi Bottai, non si è dunque spezzato, perché il paesaggio è pieno titolo parte di un patrimonio culturale che "comprende anche il linguaggio dei beni culturali [...] è perenne più delle cose su cui si fonda [...] può variare nel tempo. [...]" da cui deriva che "è dovere dello Stato mantenere intatti i segni visivi di una realtà che, anche se cangiata, rappresenta pur sempre le origini di quella in corso, cioè una parte della propria storia".⁹⁰ Infatti l'art. 2 del Codice precisa che "1. il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. 3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge." Pertanto, si è evidenziato che nel codice è prevalsa

⁸⁷ Il paesaggio, lo si ribadisca, è dunque la forma o l'immagine impressa all'ambiente dalla storia dell'uomo e dai suoi interventi artificiali nonché dai fenomeni della natura. In quanto è "traccia, segno lasciato sul territorio, storia fatta dalle vicende dell'uomo non meno che dai fenomeni naturali" (concezione che affonda le proprie radici nella contrapposizione dottrinale di inizio secolo scorso tra *Kulturlandschaft* e *Urlandschaft*). Si veda per una trattazione anche comparatistica dell'elaborazione della dottrina geografica tedesca che contrapponeva il concetto di *Urlandschaft*, inteso come paesaggio naturale originario e *Kulturlandschaft*, inteso come paesaggio mutato dall'intervento antropico, cfr. G. Severini, *Paesaggio, storia europea di una veduta giuridica*, cit., pp. 5 – 7, e A. Crosetti, voce *Paesaggio*, cit., p. 7.

⁸⁸ Cfr. anche G. Severini, *Paesaggio, storia europea di una veduta giuridica*, cit., p. 1.

⁸⁹ Così G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, cit., p. 2. In argomento dell'appartenenza del paesaggio allo Stato di cultura e al patrimonio culturale della nazione si veda poi M. A. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 1967, pp. 69 e ss. e F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, 1975, 1, pp. 441 e ss.

⁹⁰ A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 26.

una concezione non tanto oggettiva, quanto soggettiva o relazionale del paesaggio, inteso come territorio espressivo di una tavola ampia di valori⁹¹, ora espressamente enucleati all'art. 2.

Alla luce della disamina svolta e in coerenza con la stessa disciplina codicistica, emerge che il paesaggio significativo è un concetto più ampio dei beni paesaggistici e da essi non esaurito. Tale nozione, infatti, abbraccia tanto i beni paesaggistici quanto le parti del territorio che, pur se non vincolate, sono meritevoli di una disciplina di salvaguardia.⁹² Nel rispetto della concezione relazionale e pluralistica del paesaggio, fondata cioè sul pluralismo di valori che esso è capace di esprimere, infatti, il valore rilevante e ulteriore che può allora riconoscersi al paesaggio non identificato nei beni paesaggistici vincolati (i cui valori sono, come si è visto, nominalmente enucleati dal Codice all'art. 2), è quello identitario.

La disamina sinora svolta non è avulsa dagli scopi della nostra indagine giacché il centro storico, in quanto parte del paesaggio significativo, come subito si vedrà, oppure in quanto bene paesaggistico specificamente vincolato, partecipa a pieno dell'ontologia e dell'assiologia del paesaggio e dei beni paesaggistici che si è ricostruita. Con specifico riguardo, infatti, ai centri storici, in quanto rientranti tra gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico ex art. 136, il Codice prevede che essi siano beni paesaggistici, se vincolati perché espressivi dei valori tipici di cui all'art. 2, oppure, se non vincolati possano rientrare, nel restante paesaggio "identitario diffuso" suscettibile di tutela. La nozione autonoma di paesaggio identitario diffuso emerge, infatti, dalla consapevolezza che la capacità di testimoniare dei valori storici, culturali e identitari, non è circoscritta solo ad alcune puntuali emergenze di pregio, ma risulta da "processi di percezione e di costruzione dell'identità che possono nutrirsi anche di aspetti demografici, geografici, antropologici e non solo storico-artistico-estetici in senso stretto",⁹³

⁹¹ La considerazione è di G. Severini, *Paesaggio, storia europea di una veduta giuridica, cit.*, pp. 6 e ss., che ricapitola la sussistenza di una molteplicità di valori tra cui quello ambientale e naturale, valorizzato dalla legge Galasso e riferibile alle caratteristiche morfologiche e geografiche del territorio; quello estetico - culturale discendente dalla originaria legislazione in materia di tutela delle bellezze naturali; il valore storico - sociale che rende il paesaggio testimonianza di un ambiente socio-economico e del suo evolversi nel tempo, depositario della memoria e dell'identità collettiva.

⁹² In tal senso S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio, cit.*, p. 69.

⁹³ E. Boscolo, *Appunti in tema di paesaggio identitario*, in *Urbanistica e Appalti*, 7, 2008, pp. 797 – 798, a cui si rimanda per l'approfondimento delle valenze identitarie del paesaggio. Ma si legga anche l'avvertenza dello stesso autore a p. 798: "in linea con la tradizione che pareva definitivamente abbandonata, riemerge dunque quale elemento distintivo e differenziante, la valenza estetico-formale di alcuni particolari beni e territori. La soglia che segna il passaggio dalla sfera della tutela statale alla dimensione meramente locale del paesaggio non è dunque solamente qualitativa, bensì più anche propriamente tipologica. Le opzioni vincolistiche, ossia le forme più incisive di protezione, saranno dunque espresse non sulla scorta di un giudizio di rilevanza identitaria, che aprirebbe spazi per la tutela di un novero più ampio di contesti produttivi di senso, bensì esclusivamente ad esito di un procedimento di riconoscimento valoriale che terrà conto soltanto del valore culturale. Si tratta

peraltro tra loro molto differenziati vista la molteplicità e vivacità delle realtà locali, soprattutto lungo la nostra penisola.

Il centro storico, in particolare, in quanto area di notevole interesse pubblico è categoria di diretta derivazione dalle bellezze d'insieme di cui alla legge n. 1497 del 1939. Questa norma esprimeva già i diversi criteri di individuazione delle bellezze d'insieme ancora oggi validi per i beni paesaggistici: il criterio estetico, il criterio scientifico geologico e infine il criterio storico sociale che è proprio quello ricollegato ai complessi di beni con valore estetico e tradizionale, come i centri e i nuclei storici.⁹⁴

Alla giurisprudenza si devono alcune importanti specificazioni in merito ai centri storici come beni paesaggistici, come evidenziato da autorevole dottrina. In primo luogo, i centri e nuclei storici sono riconoscibili come beni di pubblico interesse anche qualora i singoli elementi che li compongono siano privi di bellezza o di interesse paesaggistico e culturale: ciò che infatti fonda il giudizio di accertamento del pubblico interesse è un valore che trascende i singoli elementi per abbracciare l'insieme⁹⁵, pur non essendo affatto escluso che i centri storici-beni paesaggistici possano ospitare beni culturali o beni paesaggistici di pregio, riferibili alla antica nozione di "bellezze individue".⁹⁶ Di notevole interesse è poi il fatto che la giurisprudenza si è pronunciata anche in senso molto estensivo rispetto all'ampiezza dei confini del bene paesaggistico "centro e nucleo storico". I giudici amministrativi hanno sostenuto, infatti, che non possa essere predeterminata aprioristicamente l'ampiezza del bene, potendo esso inglobare contesti anche vasti (anche se, nella maggior parte delle ipotesi, essi si riferiscono ad una specifica località) oppure ambiti territoriali anche di raggio maggiore rispetto a quello di una singola località, purchè connotati da omogeneità dei valori espressi, o ancora, pur quando manchi una visione di insieme compatta e unitaria, riferibili ad elementi che almeno manifestino

indubbiamente di un salto all'indietro. In questo modo si relegano alcune categorie di beni-paesaggi (tutti quelli identitari in senso non strettamente culturale-estetico) necessariamente entro l'ambito di azione delle regioni, che non dispongono di strumenti vincolistici". Sull'aspetto identitario del paesaggio diffuso si esprime anche P. Carpenteri, *Commento all'art. 136*, in G. Leone – A. Tamarasco, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 859.

⁹⁴ Cfr. A. Bartolini, *Commento all'art. 136*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 523, ricorda come il valore storico sociale si ricollegi al significato oggettivo che il bene riveste per la comunità insediata, nonché per la collettività titolare di un interesse diffuso alla sua conservazione.

⁹⁵ Si vedano in merito TAR Lombardia, sez. II, n. 1112/2013; Cons. St., sez. IV, n. 8145/2003.

⁹⁶ TAR Trento, n. 300 e 356/2012. Il centro storico è poi intrinsecamente riconducibile alla memoria storica, al concetto di paesaggio identitario e alla rappresentazione collettiva del paesaggio come espressione di una comune identità (in tal senso si veda Cass civ. sez. Un. 14, n. 3665/2011).

una relazione reciproca di contiguità, vicinanza o adiacenza.⁹⁷ In alcune pronunce, molto significativamente, la giurisprudenza ha considerato legittimi i vincoli paesaggistici estesi perfino ad un intero territorio comunale, valorizzando proprio l'elemento identitario.⁹⁸ Infine, di sicura importanza è il riconoscimento giurisprudenziale dell'autonomia della nozione di centro storico come bene paesaggistico rispetto alla parallela nozione urbanistica di centro storico. Secondo un'interpretazione ormai consolidatasi, il centro storico bene paesaggistico può o deve ricevere una perimetrazione distinta rispetto al centro storico urbanistico in relazione ad una tavola di valori specifica al diritto del paesaggio, altrimenti si avrebbe una totale sovrapposizione tra le discipline o un mero rinvio alla zonizzazione urbanistica. Il diritto del paesaggio, infatti, persegue delle specifiche esigenze di tutela, che non possono trovare adeguato esaurimento nel diritto urbanistico.⁹⁹

In sintesi, il centro storico può essere soggetto a due regimi di disciplina diversi ai fini della sua salvaguardia. In primo luogo esso può essere assoggettato alla disciplina del bene paesaggistico, solo qualora sia intervenuta la dichiarazione di notevole interesse pubblico. In secondo luogo, in difetto del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, il regime di salvaguardia è rimesso in via residuale all'urbanistica, per tutte le realtà che siano riconducibili al modello del centro storico ma che non ricevano un vincolo come beni paesaggistici, oppure alla tutela e alla valorizzazione approntate dalla pianificazione paesaggistica, in quanto parte del paesaggio identitario diffuso.¹⁰⁰

Guardando ora ai provvedimenti e alle competenze amministrative implicate, per quel che riguarda la tutela del centro storico come bene paesaggistico, la dichiarazione di notevole interesse pubblico, disciplinata dagli artt. da 137 a 140 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, rappresenta il primo strumento di tutela, a cui si affiancano l'autorizzazione paesaggistica e il piano paesaggistico.¹⁰¹

⁹⁷ Si veda in tal senso M. Nisticò, *Commento all'art. 136*, in G. Famiglietti - N. Pignatelli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 829, che richiama come riferimenti giurisprudenziali *ex multis* TAR Lazio Roma, sez. II, n. 66635/2010; TAR Puglia Bari, sez. II, n. 2394/2000; Cons. St., sez. VI, n. 533/2013; Cons. St., sez. VI, n. 118/2013.

⁹⁸ Cons. St., sez. VI, n. 2000/2013; Cons. St., sez. VI, n. 4429/2011; Cons. St., sez. IV, n. 1470/2006.

⁹⁹ Cfr. M. A. Quaglia - A. Rallo, *Commento all'art. 136*, in M. A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1031.

¹⁰⁰ La considerazione è di A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico*, in C. Lamberti - M. L. Campiani (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Jovene, 2015, pp. 92 e ss.

¹⁰¹ Per un quadro delle principali competenze amministrative in materia di tutela si veda S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., in particolare pp. 80 e ss, nonché G. Ciaglia, *La nuova disciplina del*

La dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico è, secondo l'interpretazione prevalente, un provvedimento amministrativo di natura ricognitiva e accertativa perché individua beni che, già di per sé, presentano un originario interesse pubblico, ad essi intrinseco. Allo stesso tempo, è un provvedimento che appresta tutela introducendo delle misure e una disciplina di salvaguardia prima inesistente, per questo motivo si è anche avanzata la ricostruzione della dichiarazione di notevole interesse pubblico come provvedimento di natura mista accertativa e costitutiva. Infatti, la dichiarazione di pubblico interesse produrrebbe in primo luogo un effetto modificativo del regime giuridico a cui il bene viene assoggettato, determinando come consentiti o meno usi, trasformazioni e attività che prima risultavano liberi,¹⁰² in secondo luogo essa presenta un contenuto dispositivo e precettivo obbligatorio ai sensi dell'art. 140 comma 2: "la dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato". Tale prescrizione è stata introdotta solo con il Codice del 2004, pertanto il legislatore si è premurato, ex art. 141 bis del vigente codice, di imporre alle Regioni o al Ministero di corredare con un'adeguata disciplina d'uso i vincoli "nudi", ovvero tutti i provvedimenti di dichiarazione di pubblico interesse emanati precedentemente all'entrata in vigore del codice, ripartendo tale competenza tra le due pubbliche amministrazioni sulla base di quale di esse avesse in origine apposto il vincolo *de quo*.

In coerenza con la sua appartenenza al *genus* dei provvedimenti di tutela, la dichiarazione di notevole interesse pubblico ha come effetto l'apposizione del vincolo paesistico sui beni oggetto di salvaguardia, il quale determina limitazioni di matrice amministrativa rispetto all'esercizio di facoltà e poteri che potrebbero essere altrimenti liberamente esercitati sui singoli beni immobili che compongono il complesso, da parte dei rispettivi titolari (volendo prendere a riferimento la realtà dei centri storici beni paesaggistici). A questo riguardo, le limitazioni imposte appaiono avere prevalentemente carattere negativo e inibitorio: spesso ad essere inciso nel senso della sua compressione o del suo ridimensionamento, è infatti lo *ius edificandi*, così

paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008, cit., pp. 32 – 33. Sul provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico si vedano per tutti M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, CEDAM, 1991, pp. 113 e ss.; P. Mantini, *La tutela dei beni paesistici*, in A. Catelani – S. Cattaneo (a cura di), *I beni e le attività culturali, cit.*, pp. 436 e ss.; P. Marzaro, *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico: dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1, 2009, pp. 131 e ss.

¹⁰² Si vedano G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008, cit.*, p. 66; S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio, cit.*, pp. 88 -90.

come ulteriori facoltà proprie del diritto di proprietà che potrebbero minacciare e compromettere i valori intrinseci al bene paesaggistico protetto.¹⁰³ Il vincolo paesistico conseguente alla dichiarazione può anche eventualmente constare, ma si tratta di ipotesi marginali, di obbligazioni positive, come per esempio quelle relative alla tinteggiatura armonica delle facciate. Per quanto gli effetti conformativi sui diritti dei proprietari dei beni immobili inclusi nel complesso siano intensi, la giurisprudenza costituzionale e amministrativa che affonda le radici nell'ormai risalente sent. n. 56 del 29 maggio 1968 della Corte Costituzionale, esclude in via maggioritaria che il vincolo derivante dalla dichiarazione di interesse pubblico paesaggistico, a differenza dei vincoli ablativi del diritto di proprietà come l'espropriazione, dia diritto ad indennizzo.¹⁰⁴ La natura del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico è tuttavia, come noto, oggetto di dibattito.¹⁰⁵ Il consolidato filone giurisprudenziale che fa capo alla appena menzionata sentenza si fonda sul presupposto del carattere intrinseco e connaturato al bene paesaggistico dell'interesse pubblico, interesse che non sarebbe applicato e apposto dall'esterno dalla pubblica amministrazione, bensì esclusivamente da essa riscontrato e accertato attraverso un'attività connotata da discrezionalità tecnica. Siffatto orientamento si ricollega alla posizione interpretativa secondo la quale il potere esercitato dalla pubblica amministrazione in occasione della dichiarazione di notevole interesse pubblico avrebbe natura di puro accertamento di un carattere originario del bene.¹⁰⁶ D'altra parte, tuttavia, si deve dare

¹⁰³ In merito P. Carpenteri, *Commento all'art. 140*, in G. Leone - A. L. Tarasco (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 872; T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 652.

¹⁰⁴ La non indennizzabilità dei vincoli paesaggistici, sul presupposto dell'assenza di natura sostanzialmente espropriativa in ragione dell'obiettiva originarietà dell'interesse pubblico che accede ai beni paesaggistici, è predicata dalla giurisprudenza maggioritaria sia costituzionale sia amministrativa e si ricollega alla posizione relativa alla natura di accertamento del provvedimento di dichiarazione di pubblico interesse. In merito si vedano *ex multis* per le sentenze più risalenti su cui si è fondato l'indirizzo giurisprudenziale: Corte Cost. n. 55/1968, Corte Cost. n. 133/1971, Corte Cost. n. 262/1997, Cons. Stato, sez. VI, n. 630/1986, Cons. Stato, sez. VI, n. 497/1996.

¹⁰⁵ Per una ricognizione delle diverse posizioni dottrinarie e giurisprudenziali espresse in ordine alla natura del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, e per l'analisi dei conseguenti profili problematici in ordine alla indennizzabilità o meno del vincolo paesistico che segue alla dichiarazione di notevole interesse pubblico si faccia riferimento a: P. Carpenteri, *Commento all'art. 136*, in G. Leone - A. Tarasco (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 859; M. A. Quaglia - A. Rallo, *Commento all'art. 136*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, pp. 1032 - 1033; G. Famiglietti - N. Pignatelli, *Commento all'art. 136*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 829 - 830; M. Immordino - M. C. Cavallaro, *Commento all'art. 134 del d.lgs. n. 142 del 2004*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1023; M. A. Quaglia - A. Rallo, *Commento all'art. 140*, *Ivi*, pp. 1056 - 1057; S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., pp. 110 - 112; P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio, profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Giappichelli, 2011, pp. 45 e ss.

¹⁰⁶ Secondo tale indirizzo il potere che viene esercitato dalla pubblica amministrazione in occasione del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico è connotato da esercizio di discrezionalità tecnica, il che comporterebbe conseguenze sull'ampiezza del sindacato giudiziale sul suo esercizio, il quale dovrebbe

atto che un'opposta posizione dottrinale critica siffatta ricostruzione sostenendo che il provvedimento *de quo* avrebbe efficacia costitutiva, vale a dire capacità di attribuire una nuova qualificazione e, per conseguenza, un nuovo regime giuridico rispetto al bene che ne forma oggetto.¹⁰⁷

Dal punto di vista dei soggetti giuridici coinvolti, con il provvedimento di dichiarazione di interesse pubblico e con le altre misure sovra menzionate, il livello di governo regionale fa quindi ingresso nel panorama della tutela dei centri storici. L'avvio del procedimento per l'apposizione del vincolo è infatti rimesso ad una proposta adottata, ai sensi dell'art. 137, da

limitarsi perciò all'esame dei profili di illogicità, contraddittorietà, errore manifesto o l'arbitrio come rilevato *ex multis* in Cons. St., IV, n. 4246/2010; Cons. St., sez. IV, n. 3770/2009; C. Cost., 7 novembre 2007, n. 367; TAR Lazio, n. 551/2011. Sarebbero esclusi, secondo questa interpretazioni profili di comparazione di interessi primari e secondari propri della discrezionalità amministrativa, l'amministrazione infatti si limiterebbe a condurre delle operazioni valutative e conoscitive, applicando parametri tecnici per vagliare la conformità del bene al notevole interesse pubblico che giustifica l'applicazione del vincolo. In tema di discrezionalità tecnica e delle ultime riflessioni teoriche intorno ad essa si vedano C. Marzuoli, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffrè, 1985; D. De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, CEDAM, 1995; A. Molinterni, *Le valutazioni tecnico scientifiche tra amministrazione e giudice*, Jovene, 2021. Con riferimento specifico alla opzione interpretativa circa la natura di accertamento mero della dichiarazione di notevole interesse di faccia in particolare riferimento a: M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, cit., p. 222; R. Tamiozzo, *Effetti della natura dichiarativa del vincolo di interesse culturale sulla tutela dei beni immobili e, in particolare, delle zone archeologiche*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1, 1992, pp. 88 e ss.; V. Cerulli Irelli, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, 1, Giuffrè, 1988, pp. 141 e ss.; A. Mansi, *La tutela dei beni culturali*, cit., pp. 51 e ss.

¹⁰⁷ Sebbene tale orientamento giurisprudenziale sia rimasto marginale, non si può tuttavia non riconoscere la bontà di alcuni argomenti posti a suo sostegno, soprattutto qualora si ponga mente al fatto che il primo indirizzo interpretativo ha avuto origine nel periodo anteriore al Codice del 2004, quando la legislazione vigente non predisponneva l'obbligo di corredare i provvedimenti di vincolo con disposizioni d'uso del bene. Inoltre, questo indirizzo si faceva forza sulla riconduzione della dichiarazione di pubblico interesse all'esercizio di una mera discrezionalità tecnica e di un potere di accertamento mero, tuttavia immaginare che i limiti e le destinazioni d'uso siano in tutto e per tutto insite già di per sé nel bene tutelando, appare difficile da sostenere integralmente. Si è infatti prospettato che anche nel provvedimento di imposizione di vincoli paesaggistici vi siano dei profili di opinabilità e volitività in ordine alla valutazione di meritevolezza di tutela del bene, dal che la pubblica amministrazione sarebbe chiamata anche ad effettuare, in parte, una valutazione comparativa di interessi pubblici e interessi privati. Si veda in tal senso anche M. Nisticò, *Commento all'art. 140*, in G. Famiglietti – N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio* cit., p. 849, nonché sulla discrezionalità della Regione in merito all'an e alla disciplina specifica d'uso, rispetto alle proposte formulate dalla commissione regionale, M. A. Quaglia – A. Rallo, *Commento all'art. 140*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio* cit., p. 1053 e S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., p. 100. Inoltre, con riferimento specifico alla posizione circa l'efficacia costitutiva del vincolo M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, CEDAM, pp. 206 e ss.; G. Piva, *Cose d'arte*, Enciclopedia del diritto, XI, Giuffrè, 1962, pp. 118 e ss.; M. Milone, *Considerazioni sul riconoscimento formale delle bellezze naturali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 1988, pp. 230 e ss. Inoltre, ad ulteriore sostegno di questa posizione si osserva che, attualmente, il procedimento di apposizione del vincolo prevede, all'art. 140 comma 2, l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento (anche se solo per i beni di cui alle lettere a) e b) dell'art. 136) ai proprietari, possessori o detentori dei beni interessati. A parere di chi scrive, il ruolo della citata disposizione ha una certa enfasi, infatti, tale comunicazione non potrebbe esclusivamente assolvere una funzione di notizia, ma potrebbe invece implicare una necessaria comparazione dell'interesse privato e dunque il configurarsi una discrezionalità amministrativa, considerando inoltre il fatto che il procedimento di dichiarazione di interesse pubblico prevede forme di significativa partecipazione del privato a mezzo di osservazioni o altre allegazioni, previsti all'art. 139.

una Commissione istituita a livello regionale, in cui siedono componenti di espressione ministeriale, regionale e della collettività, su impulso di alcuni suoi membri o degli enti pubblici interessati. In seno a tale proposta sono già contenute le prescrizioni d'uso del bene vincolabile, secondo l'art. 138, per cui: “la proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi”.¹⁰⁸ L'adozione del provvedimento finale spetta alla Regione, che, ai sensi dell'art. 140 si basa espressamente sulla proposta della Commissione. Nonostante la centralità della Regione nell'attività di apposizione del vincolo, non bisogna tuttavia dimenticare che il Ministero ha conservato un potere autonomo di tutela del tutto parallelo a quello della Regione ai sensi dell'art. 138 comma 3, su proposta motivata del Soprintendente e dietro parere della Regione interessata.

Inoltre, il fatto che un centro storico sia assoggettato al provvedimento di vincolo della dichiarazione di pubblico interesse determina poi, non solo la vigenza della specifica disciplina d'uso dettata dalla dichiarazione, ma anche la necessità che siano sottoposti alla preventiva autorizzazione di cui all'art. 146 del Codice, tutti gli interventi su di esso, compresi quelli di natura edilizia, eccettuato un ristretto novero di interventi che comprendono la manutenzione ordinaria, quella straordinaria, il consolidamento statico e il restauro conservativo (ai sensi dell'art. 149). L'autorizzazione *de qua*, è finalizzata ad impedire interventi di trasformazione pregiudizievoli dell'aspetto esteriore degli edifici, ma non interferisce, a meno che non sussista una specifica disposizione nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico in tal senso, sull'uso interno dell'immobile.¹⁰⁹ Con il procedimento di autorizzazione l'amministrazione

¹⁰⁸ La disposizione così prosegue: “la commissione decide se dare ulteriore seguito all'atto di iniziativa entro sessanta giorni dalla data di presentazione dell'atto medesimo. Decorso infruttuosamente il predetto termine, entro i successivi trenta giorni, il componente della commissione o l'ente pubblico territoriale che ha assunto l'iniziativa può formulare la proposta di dichiarazione direttamente alla Regione”. In merito all'autorizzazione paesaggistica dal punto di vista della natura di provvedimento amministrativo ampliativo e favorevole e dal punto di vista degli aspetti procedurali si vedano in particolare F. Cangelli, *La disciplina procedimentale dell'autorizzazione paesaggistica: l'impatto delle modifiche introdotte dal d.lgs. 26 marzo 2008 n. 63*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 2009, pp. 175 e ss.; S. Casu, *L'autorizzazione paesaggistica tra disciplina a regime e disciplina transitoria*, in www.giustamm.it, 2009; D. Logozzo, *La nuova disciplina in materia di autorizzazione paesaggistica*, in *Urbanistica e appalti*, 8, 2010, pp. 907 e ss.; P. Marzaro, *Autorizzazione paesaggistica semplificata e procedimenti connessi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 2017, pp. 220 e ss.; M. Sinisi, *L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione: la questione aperta del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2017, pp. 235 e ss.

¹⁰⁹ In merito S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., p. 125; P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio, profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, cit., pp. 75 e ss.

vaglia la compatibilità tra gli interventi oggetto d'istanza con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici, che fungono da parametri condizionanti l'esercizio del potere amministrativo di autorizzazione.

Anche nell'ambito del procedimento ordinario di autorizzazione, la competenza spetta alla Regione (anche se talora viene decentrata presso i Comuni), tuttavia anche in questa ipotesi l'amministrazione statale conserva un ruolo significativo mediante la Soprintendenza che è tenuta ad esprimere un parere vincolante congruamente motivato.¹¹⁰ Dal punto di vista della tutela dei centri storici significativa è poi la disposizione dell'art. 152 in materia di localizzazione di opere pubbliche lineari in vista o nell'ambito dei beni vincolati di cui alle lettere c) e d) dell'art. 136 del Codice. La disposizione attribuisce all'amministrazione statale o regionale la possibilità di intervenire unilateralmente sul progetto di costruzione, apportandovi anche le necessarie varianti o prescrivendo condizioni precise a cui subordinare la realizzazione dell'opera con il fine di tutelare l'immagine esteriore dell'ambiente.¹¹¹ Un ulteriore potere di intervento chiaramente predisposto a tutelare la bellezza estetica dei complessi di beni e quindi dei centri e dei nuclei storici è poi individuata all'art. 154 del Codice, relativa al colore delle facciate dei fabbricati. Una tavola cromatica specifica può infatti essere imposta dall'amministrazione competente a fini dell'armonizzazione dell'immagine del paesaggio, su parere vincolante del Soprintendente ed imposta mediante atti di esecuzione ufficiosi in caso di inottemperanza del titolare del bene, solo però nelle ipotesi in cui la tinteggiatura sia prevista tra le attività da autorizzarsi ai sensi degli artt. 146 e 149.

I centri storici poi, in quanto parti del paesaggio identitario significativo, ricevono disciplina nell'ambito della pianificazione paesaggistica, attività onnicomprensiva di conoscenza e

¹¹⁰ In caso di parere positivo, l'amministrazione è tenuta a pronunciarsi nei successivi venti giorni, mentre in caso di inerzia della Soprintendenza, decorsi sessanta giorni dal ricevimento della documentazione, l'amministrazione regionale o comunale a cui sia stata delegata la funzione può decidere in via autonoma. Qualora invece sia l'amministrazione regionale tenuta ad emanare la autorizzazione a rimanere inerte dopo l'emissione del parere della Soprintendenza, nel termine di 20 giorni da essa l'interessato può richiedere l'autorizzazione direttamente alla Regione in via sostitutiva (se la funzione era stata delegata al Comune) o al Soprintendente stesso.

¹¹¹ Si riporta integralmente il testo dell'articolo 152: "1. Nel caso di aperture di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni nell'ambito e in vista delle aree indicate alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 136 ovvero in prossimità degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dello stesso articolo, l'amministrazione competente, su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'articolo 146, comma 5, del soprintendente, o il Ministero, tenuto conto della funzione economica delle opere già realizzate o da realizzare, hanno facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso d'esecuzione, idonee comunque ad assicurare la conservazione dei valori espressi dai beni protetti ai sensi delle disposizioni del presente Titolo. Decorsi inutilmente i termini previsti dall'articolo 146, comma 8, senza che sia stato reso il prescritto parere, l'amministrazione competente procede ai sensi del comma 9 del medesimo articolo 146".

regolazione delle trasformazioni del paesaggio estesa a tutto il territorio regionale, ai sensi dell'art. 135 del Codice.¹¹²

Il piano paesaggistico è un modello di piano settoriale che presiede alla cura e alla regolazione di un interesse pubblico specifico e che, in virtù del principio di specialità, come si specificherà meglio in seguito, introduce una disciplina eteronoma e prevalente sulla regolazione di altri interessi pubblici, come, ad esempio, quelli perseguiti mediante la pianificazione urbanistica.¹¹³ In particolare, l'attività di pianificazione spetta esclusivamente alla Regione per la disciplina del paesaggio rilevante, mentre è attività cogestita con forme di decisione congiunta tra Ministero e Regioni per quel che riguarda i beni paesaggistici, compresi dunque i centri storici riconosciuti come tali, ai sensi dell'art. 135 comma 1, per cui: "l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143." La condivisione del procedimento di formazione del piano tra Regione e Ministero è diretta applicazione del principio di leale collaborazione, mediante l'impiego dello strumento dell'intesa.¹¹⁴

Con riferimento ai beni paesaggistici, e nel nostro caso specifico ai centri storici, i piani assolvono diverse funzioni. Innanzitutto una funzione analitica, conoscitiva e ricognitiva dei centri storici inseriti nel paesaggio identitario diffuso: "I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le

¹¹² Sulla natura del piano paesaggistico come strumento di regolazione del territorio a vocazione generale e di area vasta, dotato di un contenuto precettivo ma anche di disposizioni programmatiche e di indirizzo volte a delineare la disciplina delle destinazioni d'uso, della valorizzazione e della tutela delle caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale, si veda T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 657 – 659.

¹¹³ In tal senso L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, 2005, p. 77, in ordine alla prevalenza dell'interesse alla tutela del paesaggio paesaggistico curato in concreto, tra l'altro, con lo strumento della pianificazione paesaggistica sugli altri interessi relativi alla più ampia attività di governo del territorio si veda anche A. Campagnola, *Il coordinamento dei piani paesaggistici con altri strumenti di pianificazione*, in *Gazzetta dell'ambiente*, 3, 2004, pp. 75 e ss.; G. F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, pp. 703 e ss.

¹¹⁴ Art. 135 comma 2 a cui rinvia l'art. 143 comma 2, nel delineare il procedimento in questione: "Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti” (art. 135 comma 2). Con riferimento specifico ai centri storici beni paesaggistici i piani paesaggistici procedono poi alla “ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione” (art. 145 comma 1 lett. b). Tuttavia, oltre a recepire il contenuto di provvedimenti dichiarativi già in essere, e quindi in un certo senso incontrare un limite alla loro elaborazione, i piani possono procedere in via autonoma all’individuazione di beni paesaggistici, così come prevede l’art. 145 comma 1 lett. d, che prevede che si proceda ad una “eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell’articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione”.

Alla funzione ricognitiva si aggiunge un’importante funzione precettiva in ordine alle possibili destinazioni d’uso dei beni paesaggistici, tanto di quelli che esso si limita a recepire da provvedimenti di vincolo preesistenti, quanto quelli che esso stesso individua, di fatti in entrambi i casi l’art. 145 dispone che il piano detti “le specifiche disposizioni d’uso nei termini dell’art. 138 comma 1.”¹¹⁵ Insomma il piano è una chiara modalità di vestizione dei vincoli “nudi” ereditati dal passato o di vincoli di nuovo conio (con questo intendendosi solo quelli introdotti dal piano paesaggistico, perché le dichiarazioni di pubblico interesse successive all’entrata in vigore del codice contengono obbligatoriamente le relative prescrizioni d’uso, che si inseriscono automaticamente tra i contenuti del piano). Oltre a ciò il piano si occupa dell’inserimento armonico dei provvedimenti di vincolo preesistenti in un quadro sistematico che prende in considerazione globalmente tutti i valori paesaggistici espressi dal territorio regionale.¹¹⁶

Anche in relazione al paesaggio identitario rilevante e diffuso di cui possono fare parte i centri storici non vincolati, il piano consente delle possibilità regolatorie ampie. Ai sensi dell’art. 135, infatti: “I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi

¹¹⁵ Si veda anche G. Conti, *Commento all’art. 143*, in G. Famiglietti - N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 880 – 881; G. Sciullo, *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in F. Bassi – L. Mazzarolli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell’ambiente*, Giappichelli, 2000, p. 8.

¹¹⁶ In tal senso G. Severini, *Pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in F. Bassi – L. Mazzarolli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell’ambiente*, cit., p. 105.

ambiti. 3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità. 4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate, c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO". Sulla stessa lunghezza d'onda è di indubbio rilievo per i centri storici la previsione per cui il piano procede ad una serie ulteriore di significative azioni quali "individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione; f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo; g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela" (art. 143 comma 1).

I tre strumenti di tutela ripercorsi (la dichiarazione di notevole interesse pubblico, l'autorizzazione e il piano paesaggistico) sono correlati da un fascio di significative relazioni reciproche. In particolare, il rapporto tra dichiarazione e piano è un rapporto di presupposizione in senso diacronico e procedimentale e di sottordinazione in senso gerarchico e sostanziale. Il piano paesaggistico non può derogare ai contenuti precettivi del vincolo ma anzi deve armonizzare e coordinare la disciplina di tutela in esso contenuta con le più ampie disposizioni di pianificazione, e si pone in un senso derivativo rispetto ad essa, cioè può solo arricchire, specificare, precisare ulteriormente gli elementi conformativi espressi dal vincolo stesso. Il contenuto della dichiarazione non può essere perciò rimosso o modificato in sede di piano ma diventa parte integrante di esso, tant'è che si parla di parte privilegiata del piano, o di cogenza della dichiarazione rispetto al piano, pur nell'ambito di un sistema di tutela integrato con tutto

il resto del paesaggio rilevante che è disegnato proprio dal piano stesso.¹¹⁷ Allo stesso tempo il piano si trova, rispetto all'autorizzazione, in una posizione sovraordinata, dal momento che il piano disegna l'insieme di destinazioni d'uso compatibili o incompatibili con la preservazione dei beni paesaggistici. Perciò può affermarsi che il piano "contribuisce a definire il contenuto precettivo del vincolo e orienta in senso negativo il giudizio di compatibilità che presiede all'autorizzazione. In piano non dispone la coercività del vincolo ma può solo svilupparla in senso conservativo e specificarla per ciò che riguarda l'uso e la valorizzazione del territorio protetto."¹¹⁸

In conclusione rispetto all'analisi della collocazione del centro storico nell'ambito della disciplina paesaggistica, si evidenzia che il centro storico è una realtà che riceve, nel diritto del paesaggio, una disciplina articolata e specifica dal punto di vista della tutela e della salvaguardia dei valori paesaggistici da esso espressi, nonché una ben precisa connotazione ontologica. Il diritto del paesaggio, contribuisce, perciò, a far emergere i valori che connotano il centro storico e accredita, ancora una volta, l'appartenenza del centro storico al patrimonio culturale della Nazione, da cui consegue la necessità che le politiche condotte su di esso e le sue trasformazioni, siano svolte secondo un vincolo di compatibilità rispetto a tali valori, i quali devono essere preservati e conservati, anche in un'ottica intergenerazionale. Si osserva, poi, che questa materia introduce un livello di governo intermedio, quello regionale, nel panorama dei poteri di salvaguardia e tutela dei centri storici, rispetto al livello dell'amministrazione statale (titolare del monopolio della funzione di tutela secondo il codice dei beni culturali) e il livello dell'amministrazione comunale (che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, assume una sicura centralità rispetto alla disciplina urbanistica del centro storico).

1.3 La concezione del centro storico emergente dalla legislazione statale urbanistica e dalla legislazione regionale urbanistica

La questione del centro storico e della sua tutela ha invero formato ampiamente oggetto del diritto urbanistico, che in origine si è occupato del centro storico come disciplina residuale, per poi assurgere, da ultimo, ad ambito privilegiato di regolamentazione delle trasformazioni del

¹¹⁷ Cfr. M. Nisticò, *Commento all'art. 140, cit.*, in G. Famiglietti – N. Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio* p. 849; G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008, cit.*, p. 61; S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio, cit.*, p. 101; G. Severini, *Pianificazione paesistica: estensione e contenuti, cit.*, p. 103.

¹¹⁸ G. Severini, *Pianificazione paesistica: estensione e contenuti, cit.*, p. 105.

centro storico.¹¹⁹ Dall'esame delle discipline di settore dei beni culturali e del paesaggio, è infatti emerso che, pur coinvolgendo entrambe profili di tutela del centro storico, esse di astengono dal formularne una definizione positiva, onere di cui si è fatto invece carico il diritto urbanistico. Ciononostante, la definizione di centro storico rappresenta tutt'oggi un vero e proprio nodo gordiano. Invero, da un punto di vista giuridico, proporre una definizione netta di centro storico che lo inquadri nell'alveo di una determinata disciplina giuridica appare alquanto utopico. "Centro storico" è una infatti una locuzione che rinvia ad una realtà sfaccettata ed estremamente diversificata: ad essa possono ricondursi dai piccoli centri storici di borghi antichi, ai centri storici delle città medie, ai centri storici che si inseriscono in un contesto urbano molto esteso, come nel caso di quelli collocati presso le grandi città che attraggono flussi turistici di massa, cosicchè l'inquadramento in una definizione univoca di simili molteplici realtà, risulta arduo. Simile operazione risulta poi vieppiù difficile alla luce del fatto che sui centri storici incidono una pluralità di fattori culturali, sociali, demografici, economici, che li rendono realtà complesse, tra loro molto differenziate ed esposte ad una continua potenziale evoluzione.¹²⁰

Il centro storico è, infatti, certamente, un microcosmo che spicca per una propria identità *intra moenia*, ma allo stesso tempo non può vivere se non in un rapporto di integrazione e interdipendenza rispetto alla città e al territorio che si estende oltre le sue mura. Le reti di relazioni che si intessono tra centro storico e l'"esterno" lo plasmano ora "carsicamente", cioè gradualmente, ora attraverso mutamenti repentini, tanto più in una realtà, come quella attuale, in cui le relazioni si sono moltiplicate, sono divenute più rapide e hanno raggiunto una dimensione geografica estesa, regionale o addirittura globale. Un simile interscambio continuo rappresenta una forma di ricchezza ma anche una minaccia possibile all'identità e alle funzioni che tradizionalmente hanno connotato tali centri nella storia della civiltà.¹²¹

¹¹⁹ Si segnala l'ampia trattazione della questione nel Convegno di Caserta tenutosi tra il 4,5 e il 6 novembre 1994, i cui atti sono pubblicati in S. Cattaneo (a cura di), *La questione dei centri storici, gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Giuffrè, 1997.

¹²⁰ La permeabilità del centro storico rispetto a simili fattori evolutivi si deve al suo essere connesso alle restanti parti della città e, mediante esse, al resto del territorio contermino, attraverso una rete di relazioni circolari che lo rendono un sistema aperto ai condizionamenti e alle influenze provenienti dall'esterno, apportate dai flussi di persone, di merci, di trasporti e di comunicazioni, nonché dai flussi turistici.

¹²¹ Si vedano in merito a simili riflessioni G. Ghetti, *Centro storico e assetto istituzionale*, in G. Caia - G. Ghetti (a cura di), *La tutela dei centri storici, cit.*, in particolare pp. 34 -35, nonché S. Grassi, *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici, ivi*, specialmente pp. 137 - 138, dove si sostiene che "il centro storico costituisce una realtà complessa che finisce per presupporre la definizione di città, in cui vengono in gioco non solo gli aspetti

Oltre alla varietà e diversità delle fattispecie oggettivamente riconducibile nell'ampia categoria del centro antico, e al suo dinamismo storico, un ulteriore fattore di complessità nella definizione del centro storico è rappresentato dal suo configurarsi come un oggetto di carattere identitario. Per tale ragione, l'identificazione del centro storico non può esaurirsi in un processo calato dall'alto, né in un'operazione che si limiti a considerare gli elementi materiali del centro storico, trascurandone le componenti immateriali.¹²² Infatti, si è osservato che, già nel mondo classico, emergeva una distinzione “tra l'*urbs*, intesa come complesso materiale di edifici e di mura, e la *civitas*, che designava la comunità che si ritrovava e si identificava soprattutto nei suoi spazi pubblici, e che mutuava dalla *polis* greca l'idea dell'impegno collettivo degli *insider* per il bene comune, le pietre (l'*urbs*) e gli esseri umani interconnessi (la *civitas* o *communitas*) rappresentano ancora oggi gli elementi principali dei centri storici nel loro trasformarsi”.¹²³ Il centro storico, in quanto parte della città, non rappresenta, dunque, solo un insieme di monumenti e strutture materiali ma è una realtà viva e dinamica, in primo luogo perché vi è una comunità insediata attualmente, e in secondo luogo perché è un contesto di esperienze di vita delle comunità del passato che formano l'oggetto della memoria attuale che si intende tramandare ai posteri.

Nonostante i plurimi elementi di complessità rammentati, l'urbanistica rimane l'unica branca del diritto che ha tentato una definizione positiva del centro storico, tramite la nozione di cosa debba intendersi per “zona A”. Tale definizione rappresenta, tuttavia, l'eredità di un tempo in cui non erano ancora mature, all'evidenza, le riflessioni richiamate in tema di complessità ontologica, identitaria e relazionale del centro storico. Le azioni necessarie a tenere presente l'identità del centro storico come realtà dinamica, possono trovare spazio, nelle forme di pianificazione specifiche rivolte al recupero o alla rivitalizzazione dei centri storici oppure anche nelle esperienze di cura dei beni comuni urbani improntate al principio di sussidiarietà. Ora, rimanendo all'ontologia del centro storico nel diritto urbanistico, non si potrà che osservare come la definizione di centro storico che da esso abbiamo ereditato risolve semplicisticamente

edilizi e urbanistici, ma soprattutto il momento dell'allocazione dei poteri pubblici e della capacità da parte dei cittadini di identificarsi con essi e con la realtà urbana in cui si muovono.”

¹²² Come si è visto analizzando la collocazione del centro storico nell'ambito del paesaggio, la costruzione di una identità dipende essenzialmente dai processi di percezione, narrazione, elaborazione di un immaginario, di una memoria collettiva da parte di una comunità stanziata in un determinato territorio, che creano un'appartenenza, a questo riguardo, il ruolo della comunità insediata risulta perciò fondamentale.

¹²³ R. Segatori: *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, in C. Lamberti - M. L. Campiani (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., p. 22.

la definizione del centro antico nella distanza che esso incarna tra tempo storico passato e tempo del presente, e nella sua alterità rispetto alla contemporaneità, senza quindi rendere ragione di altri aspetti di esso caratterizzanti già menzionati, come quello identitario. In questo senso, tale nozione pare, di fatto, essere la matrice di una visione del centro storico come “un prodotto astratto generato da un presupposto interpretativo della contemporaneità che interpone una distanza rispetto al passato, tale da determinare una frattura ideologica nella sequenzialità dell’azione antropica dell’abitare e del costruire che si è dispiegata e si dispiega nel tempo a partire dalle origini”.¹²⁴

Tuttavia, il centro storico è stato oggetto di riflessioni nell’ambito della disciplina urbanistica ben prima della sua definizione positiva come “zona A”, nel corso di una parabola storica che è opportuno richiamare perché fa trasparire un determinato modo di concepire e rapportarsi del diritto con il centro storico e con le questioni problematiche ad esso inerenti.

Tra fine ‘800 e inizio ‘900, all’indomani dell’unificazione italiana, si apre una stagione di profonda revisione dell’assetto urbanistico con l’obiettivo di promuovere il risanamento e dell’igiene pubblica nei contesti urbani, che trasforma il volto delle città italiane attraverso sistematiche operazioni di smantellamento della città antica. Molti quartieri di antica origine vengono abbattuti, la viabilità viene rivisitata e modernizzata, cancellando la rete diffusa di vicoli dedalici e malsani. Più in generale, alla città viene impresso un impianto più geometrico, razionale, costruito attorno ad alcuni monumenti particolarmente significativi che rimangono a svettare ed ergersi nel nuovo tessuto urbano. In progresso di tempo, tuttavia, la stagione degli sventramenti viene rallentata dalla preoccupazione di conservare e salvaguardare la città antica come ricettacolo di memorie del passato degne di essere perpetrate, secondo una visione che viene propugnata specialmente dalla Scuola Italiana del Restauro.¹²⁵ Si propone quindi un nuovo modello, il diradamento urbano, basato su interventi urbanistici minimi, gradualmente, microscopici, che non determinino uno stravolgimento dell’assetto urbanistico preesistente. L’originaria impostazione degli sventramenti in funzione di igiene pubblica viene tuttavia ripresa ben più tardi dalla Carta di Atene del 1933, la prima carta internazionale del restauro,¹²⁶

¹²⁴ F. Toppetti, *Per un centro storico contemporaneo*, *ivi*, p. 51.

¹²⁵ Si veda per una approfondita trattazione di questa parabola urbanistica più estesamente G. D’Alessio, *I centri storici, aspetti giuridici*, Giuffrè, 1983, pp. 5 – 26.

¹²⁶ Allo stesso tempo è pur vero che con la Carta di Atene del 1933 il Congresso internazionale di architettura moderna enunciava in 95 i principi fondamentali della città moderna, tra cui alcuni che poi effettivamente diverranno le basi fondamentali dell’urbanistica moderna. Tra questi in particolare emerge il principio della zonizzazione per cui la città deve, secondo le enunciazioni della Carta, essere suddivisa in zone, appunto, destinate

e contemporaneamente viene ripreso in Italia sotto il fascismo, che mirava a rendere le città rappresentazioni monumentali dell'ideologia totalitaria. Nonostante i suoi limiti, dalla lettura congiunta della Carta di Atene e della ben successiva Carta di Venezia del 1964, anch'essa esito di un Congresso internazionale di architettura moderna, si desume la tavola dei principali tipi di interventi urbanistici ed edilizi inerenti i centri storici (trattasi nello specifico degli interventi di urbanizzazione, riassetto viario, cura dell'arredo urbano, risanamento statico ed igienico degli edifici, rinnovamento funzionale degli edifici mediante interventi edilizi). Tuttavia, anche in questi documenti programmatici (redatti come espressione del dibattito interno agli specialisti di discipline non giuridiche come l'architettura e l'urbanistica) nonostante i notevoli passi in avanti nell'individuazione delle azioni specifiche richieste dalla peculiarità dei centri storici, manca la formulazione di una definizione specifica di centro storico.¹²⁷

Con l'emanazione della prima legge urbanistica n. 1150 del 1942, si introduce lo strumento del piano regolatore generale, concepito come uno strumento urbanistico generale, elaborato dal comune, disciplinante tanto l'edificato già esistente quanto le zone da edificare ed esteso, ai sensi dell'art. 1 della legge, a tutto il territorio comunale. Ad esso si accompagna uno strumento di attuazione ed esecuzione, il piano particolareggiato.¹²⁸ La legge urbanistica n. 1150, tuttavia, non si occupa specificamente della realtà del centro storico, anche se ad essa si deve riconoscere l'introduzione di tutta la serie di strumenti pianificatori che poi rivestiranno importanza centrale, a partire proprio dal p.r.g., per la disciplina della tutela e delle trasformazioni del centro storico. In ogni caso, si è correttamente osservato che “alla soglia degli anni '40, ed anche dopo

ciascuna ad una specializzazione funzionale (tra cui la Carta individuava specialmente le funzioni residenziali, di spazio lavorativo, le zone destinate alle infrastrutture per la mobilità e le zone destinate allo svago).

¹²⁷ Cfr. E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio - F. Giglioni, *La rigenerazione dei beni e spazi urbani*, Il Mulino, 2017, pp. 164 – 165.

¹²⁸ Alla legge 1150 n. 1942 si deve l'introduzione dell'attuale sistema gradualistico dei piani. Viene definitivamente consacrato anche il principio della zonizzazione secondo cui è la pubblica autorità a stabilire una specifica destinazione d'uso per ciascuna zona, attraverso l'esercizio di poteri conformativi tramite lo strumento generale di governo del territorio, il p.r.g., che limita, conformandolo, lo *ius edificandi* insito nel diritto di proprietà. Sempre sotto questo profilo con la legge 1942, si introducono anche i regolamenti edilizi, strumenti di controllo degli interventi edilizi entro limiti di compatibilità con esigenze di salubrità, immagine, estetica del contesto urbano. Si è tuttavia osservato che, all'atto della sua introduzione, la legge del 1942, pur disciplinando uno strumento innovativo quale il p.r.g., ne avrebbe dimezzato la portata, rendendone l'adozione facoltativa per i comuni e imponendone l'obbligatorietà solo per i comuni più importanti (art. 8). A proposito della legge urbanistica del 1942 e delle novità da essa introdotte si vedano in particolare A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico*, in C. Lamberti - M. L. Campiani (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., pp. 75 e ss.; G. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, 2007, pp. 34 – 39; E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio - F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani*, cit., pp. 148 – 149.

che la materia urbanistica avrà trovato la sua organica sistemazione con la legge 17 agosto 1942, n. 1150, il filone della ricerca diretto a dare una definizione ed una indicazione di moduli operativi per il centro storico, partendo da un'ottica di tipo urbanistico, rimane ancora allo stato embrionale".¹²⁹ In questo periodo, cioè, prevale la considerazione del centro storico come oggetto di azioni di tutela ispirate agli strumenti delle leggi Bottai del 1939, a discapito della considerazione urbanistica dello stesso. Superata la parabola tragica del secondo conflitto mondiale, all'indomani della guerra, i centri storici vengono poi coinvolti in una massiccia opera di ricostruzione delle città distrutte che, tuttavia, invece di razionalizzare la città, è per lo più condotta in modo disordinato sull'onda delle urgenze e delle emergenze di ricostruzione. Alla luce del tratto di storia fin qui ricapitolato, si può perciò affermare che, fino al secondo dopoguerra, i centri storici non sono considerati in modo specifico nella legislazione statale in materia urbanistica, ma sono, più che altro, coinvolti in interventi, di più ampio respiro, di progressiva trasformazione dell'assetto urbanistico delle città italiane.

La nascita di una nuova sensibilità che assume i centri storici come oggetti meritevoli di considerazione e di tutela autonoma nel loro insieme, si deve al Convegno di Gubbio in tema di "Salvaguardia e risanamento dei centri storico – artistici" del 1960, in cui si proclama l'attenzione privilegiata dell'urbanistica rispetto alla tutela del centro storico: si era infatti preso atto dei risultati deludenti riportati dalla ricomprensione della tutela del centro storico nell'ambito di applicazione delle leggi Bottai. La Carta di Gubbio pone le premesse teoriche della di poco successiva legge ponte urbanistica che, di fatto, recepisce nel testo legislativo le riflessioni più significative (pur essendo queste di natura interdisciplinare) elaborate al Convegno di Gubbio. Il principale risultato a cui perviene la Carta di Gubbio è il definitivo superamento della visione atomistica del centro storico come collettore di beni culturali puntiformi. Ad essa viene sostituita una concezione globale e omnicomprensiva del centro storico come oggetto unitario di tutela e bene giuridico autonomo: non soltanto i beni immobili di pregio, bensì l'intera città antica viene infatti considerata un *unicum* di pregio, un tutto organico, descrivibile sulla base di caratteristiche peculiari di insieme, che necessita di interventi di salvaguardia appositi. A tal proposito, la Carta di Gubbio avanza proposte concrete di intervento, tra cui, innanzitutto, la proposta di privilegiare la destinazione del centro storico a funzioni che non ne stravolgero la configurazione storica, perciò prevalentemente funzioni

¹²⁹ G. D'Alessio: *I centri storici, aspetti giuridici, cit.*, p. 41.

residenziali, artigianali, privilegiando le attività di valorizzazione del patrimonio culturale e di promozione del tessuto commerciale tradizionale. In secondo luogo viene prospettato l'affiancamento della tutela passiva di matrice culturale con interventi di risanamento conservativo.¹³⁰ Infine, racchiude un sicuro interesse la proposta di introdurre misure di programmazione per lo sviluppo economico e sociale del centro stesso, che rivela un'attenzione rivolta anche alla vitalità demografica del centro storico e alla preservazione di una struttura socio economica attiva.¹³¹ Nonostante queste premesse innovative, soprattutto in termini di presa di coscienza del valore di insieme del centro storico, come oggetto unitario e globale e, pertanto, oggetto di una considerazione specifica e autonoma, si osserva che nella Carta di Gubbio si accorda ancora notevole importanza alla tutela degli aspetti e dei beni culturali del centro storico, rispetto alle misure urbanistiche, rivestenti ancora un ruolo residuale. Non c'è dubbio, tuttavia, che il fatto che la Carta di Gubbio avesse aperto esplicitamente all'aspetto urbanistico del centro storico, ha dato il via alla successiva crisi della riconduzione esclusiva del centro storico nell'ambito della tutela dei beni culturali. Non si è però mancato di notare che questo dibattito sia stato connotato da alcune posizioni partigiane che hanno offuscato una analisi corretta della realtà "centro storico" e ostacolato l'efficacia di un'azione pubblica che fosse strategica ed integrata. Secondo una pertinente e acuta osservazione, infatti, "agli inizi degli anni '60 vediamo porsi con notevole evidenza il problema della controversa collocazione dei centri storici nelle due diverse materie, culturale e urbanistica. [...] Le differenti finalità che ispiravano l'azione di questi soggetti (che sostenevano l'una o l'altra visione ndr.) hanno portato ciascuno di essi a ritenere come esclusivo l'aspetto del problema che tali finalità mettevano in evidenza; molte difficoltà, molti problemi fittizi, altrimenti facilmente evitabili, sono sorti nel tempo per la mancata comprensione della non univocità del centro storico, che ha condotto a confondere (e non a coordinare) le une con le altre proposte."¹³²

¹³⁰ cfr. G. D'Alessio: *I centri storici, aspetti giuridici, cit.*, p. 48. Che richiama a titolo esemplificativo di questa categoria di misure: il consolidamento delle strutture essenziali degli edifici; la ricomposizione delle unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali e igieniche; la restituzione degli spazi liberi a giardino o orto; istituzione di vincoli di intangibilità o non edificazione.

¹³¹ Si vedano in merito specialmente ai contributi della Carta di Gubbio M. Sanino, *Discipline urbanistiche e centri storici*, in G. Caia – G. Ghetti, *La tutela dei centri storici, cit.*, p. 75; G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in C. Lamberti - M. L. Campiani (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche, cit.*, p. 5; R. Segatori, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, *ivi*, p. 56; A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico, ivi*, p. 83; E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio - F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani, cit.*, p. 166; G. D'Alessio, *I centri storici, aspetti giuridici, cit.*, pp. 45 - 51.

¹³² G. D'Alessio: *I centri storici, aspetti giuridici, cit.*, p. 51.

A seguito del Convegno di Gubbio, si apre una diversa stagione che si riflette sulla considerazione del centro storico: quella della cosiddetta panurbanistica, la quale propugna la convinzione che la tutela del centro storico dovesse essere affidata all'urbanistica (che prima rivestiva un ruolo residuale) attraverso azioni specifiche che mirassero, da una parte, a controllare le possibili trasformazioni e alterazioni delle destinazioni d'uso dei beni collocati nel centro storico, dall'altra, a fare manutenzione, risanare e conservare il patrimonio edilizio esistente.¹³³ Nel 1967 entra in vigore la legge urbanistica n. 765, in cui, per la prima volta, si giunge ad una considerazione specifica del centro storico, da intendersi come area che esibisce caratteri storico e artistici. In realtà, la legge urbanistica del 1967 adottava un approccio prettamente vincolistico rispetto a questa area urbana. La legge prevedeva infatti che, a valle dell'attività di zonizzazione, si sarebbe individuata una zona peculiare di pregio storico e artistico (il centro storico, per l'appunto) rispetto alla quale ci si prefiggeva la mera conservazione dello *status quo*, inibendo qualsiasi trasformazione (non solo quindi quelle degradanti e scempianti). In particolare, tanto emergeva dall'art. 17 comma 5 della legge n. 765/1967, che doveva però applicarsi solo ai comuni privi di piano regolatore o di programma di fabbricazione. L'articolo, infatti, sanciva il divieto di alterare l'assetto urbanistico e strutturale del centro storico, nonché inibiva nuove costruzioni consentendo solo opere di restauro e di consolidamento, fintanto che non fosse stato approvato l'apposito piano urbanistico comunale.¹³⁴ Ciò doveva evitare, nelle more dell'approvazione di una legge urbanistica definitiva, che si consumassero disastri o scempi urbanistici irrimediabili.

Ad ogni modo, la legge ponte rappresenta di fatto la prima disciplina urbanistica che prende in considerazione nello specifico i centri storici, seppur adottando una prospettiva parziale di tipo prettamente conservativo. Essa infatti era stata emanata tenendo conto della necessità di scongiurare trasformazioni incontrollate dei centri storici a cui si era assistito in assenza di una regolazione specifica. Si è infatti osservato che la legge si risolveva in un "insieme di vincoli negativi e passivi, senza affrontare la specificità della tutela dinamica del tessuto urbano

¹³³ Sull'attrazione della salvaguardia del centro storico in tutti i suoi aspetti al dominio dell'urbanistica si veda anche G. Severini, *Paesaggio: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, cit. p. 4.

¹³⁴ Art. 17 comma 5 della legge n. 765 del 1967: "qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale sono consentite esclusivamente opere di consolidamento e restauro, senza alterazione dei volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale". Il divieto di alterazioni del centro storico rivestiva dunque una portata particolarmente estesa, coinvolgendo, all'evidenza, vari aspetti tra cui le distanze, le altezze, la densità edilizia e i volumi degli edifici.

connotato da qualità storiche e artistiche”.¹³⁵ Quanto all’attenzione specifica per i centri storici della legge ponte urbanistica, sono da segnalare, in particolare, l’art. 3 in cui si prevedeva che potessero essere approvate modifiche d’ufficio in sede di approvazione dei piani regolatori generali comunali, per assicurare la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, nonché l’art. 8, che prevedeva il parere obbligatorio delle Soprintendenze prima di procedere a lottizzazioni, approvazione di regolamenti edilizi, perimetrazione dei centri abitati.¹³⁶ In ogni caso, è percepibile *ictu oculi* che l’art. 17 comma 5 della legge ponte non indichi affatto i parametri in base a cui dovrebbe determinarsi l’“agglomerato urbano di carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale” da sottoporre alle preclusioni costruttive, né l’autorità competente ad emanare un provvedimento amministrativo di sua individuazione, né il tipo di discrezionalità che avrebbe dovuto connotare tale provvedimento. Invero, nel dispositivo dell’art. 17 comma 5, non compariva nemmeno specificamente la locuzione “centro storico”. A colmare alcune di queste lacune, intervenne la circolare del Ministero dei lavori pubblici del 28 ottobre 1967 n. 3210 in materia di “istruzioni per l’applicazione della legge 6 agosto 1967, n. 765”, dove, all’art. 7 “norme riguardanti l’attività costruttiva da osservare, in assenza dei piani regolatori generali o dei programmi di fabbricazione fino alla loro approvazione” si stabiliscono dei parametri che, pur non avendo efficacia coercitiva o vincolante, rivestono un importante ruolo orientativo rispetto alle pubbliche amministrazioni comunali. Infatti la disposizione recita che “per fornire ai comuni alcuni tra i possibili criteri di orientamento, vengono indicate delle situazioni che, a parere di questo Ministero, rientrano nella definizione di agglomerato di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale: a) strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengano edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti od edifici di particolare valore artistico; b) strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrino nella definizione del

¹³⁵ S. Grassi, *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici*, in G. Caia – G. Ghetti, *La tutela dei centri storici*, cit., p. 142.

¹³⁶ Sulla legge ponte urbanistica e sulla sua prospettiva di stampo vincolistico e conservativo in ordine ai centri storici si vedano in particolare T. Alibrandi - P. Ferri: *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 95 – 96; A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico*, in C. Lamberti - M. L. Campiani (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., p. 84; E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio - F. Giglioli (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani*, cit., p. 151; G. Ghetti, *Centro storico e assetto istituzionale*, in G. Caia - G. Ghetti (a cura di), *La tutela dei centri storici*, cit., p. 25; M. Sanino: *Discipline urbanistiche e centri storici*, *ivi*, pp. 75 – 78; A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., pp. 139 – 140; G. D’Alessio, *I centri storici, aspetti giuridici*, cit., pp. 89 – 111.

punto a); c) strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscano documenti di un costume edilizio altamente qualificato”.

Una più specifica attenzione definitoria rispetto al centro storico è esibita invece dall’art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, emanato per dare attuazione all’ultimo comma dell’art. 17 della legge ponte, dove si definiscono invece specificamente i centri storici come le zone A, cioè “le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”. Da questa norma e dai parametri orientativi precedentemente citati emerge chiaramente che la definizione di centro storico risente in ogni caso del retaggio e delle suggestioni proprie della normativa di tutela delle bellezze di insieme delle leggi Bottai, come conferma anche la giurisprudenza immediatamente attuativa che, tra gli indici che coadiuvano l’individuazione dei centri storici annovera la presenza di “aree che risultino di rilevante interesse storico e artistico e, come tali, sottoposte a vincolo da parte della competente Soprintendenza”.¹³⁷

Insomma, a ben vedere, la legge ponte, nel complesso, non rappresenta un vero e proprio salto di qualità per una comprensione sintetica della complessa realtà del centro storico. Si è osservato, infatti, che non si fa alcun cenno agli aspetti identitari e comunitari del centro storico, e si guarda in modo scarsamente originale a quelle che appaiono essere le acquisizioni già elaborate nell’ambito della tutela dei beni culturali, in termini di valorizzazione: l’accento è posto infatti sugli aspetti di conservazione materiale del centro storico. Allo stesso tempo si deve notare che la norma assegna una forte discrezionalità all’ente comunale nella ricognizione morfologica e tipologica del centro storico. Infatti la sua formulazione è molto aperta ed elastica, pur non significando che l’identificazione del centro storico sia rimessa ad una scelta libera di tipo politico, dal momento che nella legge del 1967 e nel successivo d.m. vengono fornite delle indicazioni orientative. Quest’ultimo elemento connota, piuttosto, l’attività dell’amministrazione comunale come caratterizzata da una discrezionalità tecnica molto ampia: i criteri e le linee guida elaborate dal legislatore sono infatti elastici, cosicché il margine della scelta discrezionale diviene assai largo e si insinuano forme di opinabilità vaste, per di più, si è osservato, rimettendo un problema così delicato quale l’identificazione del centro storico, alle

¹³⁷ Così ricorda G. Ghetti: *Centro storico e assetto istituzionale*, in G. Caia - G. Ghetti (a cura di), *La tutela dei centri storici*, cit., pp. 31 -32, in relazione, *ex multis*, alla pronuncia del TAR Veneto, n. 854/1984, in punto di delimitazione del centro storico ai fini del calcolo dell’equo canone di cui alla l. n. 392 del 1978.

decisioni di un livello di governo per definizione molto esposto alle pressioni politiche.¹³⁸ Si deve poi segnalare che il d.m., sempre all'art. 7, precisa che l'agglomerato che ha carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale comunque non è identificabile e sovrapponibile automaticamente alle bellezze d'insieme di cui alla legge n. 1497 del 1939. Questa norma pone in evidenza che, nonostante la denunciata scarsa originalità e dirompenza del tentativo definitorio formulato dalla legge ponte urbanistica, che si pone in forte continuità con il passato, tuttavia con essa e con i successivi d.m. attuativi, si pongono le basi per un intervento dell'urbanistica nei centri storici indipendente dalla tutela culturale e paesaggistica, tanto attraverso l'introduzione di un concetto e una nozione urbanistica autonoma di centro storico, quanto attraverso l'intervento della legislazione regionale e della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito dell'azione di salvaguardia dei centri storici.

In ogni caso, grazie all'intervento della disciplina urbanistica sullo scenario della salvaguardia dei centri storici, si realizza la saldatura delle discipline preposte alla tutela e alla salvaguardia del centro storico. In questo senso, il centro storico risulta parte del patrimonio culturale urbanistico: la sua salvaguardia e tutela nasce dalla confluenza e dall'intersezione tra, da una parte, la disciplina di tutela dei beni culturali e la disciplina di tutela del paesaggio che hanno ad oggetto beni storico – artistici o emergenze identitarie eminenti, la cui salvaguardia risponde ad un interesse nazionale; dall'altra, la disciplina urbanistica che tutela, specialmente, quelle componenti il cui valore culturale o paesaggistico è percepito dal territorio e dalla comunità di riferimento.¹³⁹ La disciplina urbanistica, cioè, è idonea a “salvaguardare luoghi e beni che, pur non rivestendo per l'arte e la storia nazionale grande rilievo, hanno tuttavia importanza per le

¹³⁸ Cfr. A. Angiuli: *La genesi urbanistica del centro storico*, in Lamberti - M. L. Campiani (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, cit., pp. 84 – 87; T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 93 – 94. La preoccupazione sull'ampia discrezionalità rimessa all'ente comunale è di F. G. Scoca – D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in *Scritti in Onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, 1996, pp. 1358 – 1359. Gli autori ritengono poi che “divenuto per tale via zona urbanistica in senso proprio, che l'autorità pianificatrice individua con larghissima discrezionalità, il problema del centro storico perde la sua specificità, collocandosi nell'ambito dei molti problemi da affrontare e risolvere in sede urbanistica, l'interesse alla tutela del centro storico diventa, tra i vari interessi pariorinati da comporre in sede pianificatoria, forse nemmeno il più importante a livello statistico”.

¹³⁹ Sul punto si veda A. Bartolini, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Giuffrè, 2017, p. 13, dove si ricorda che la funzione di tutela del patrimonio culturale diffuso e in particolare del patrimonio culturale collocato nell'ambito dei centri urbani è assunta dai contenuti stessi del p.r.g. e confermata da copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto la capacità della disciplina del governo del territorio e dell'urbanistica di esprimere una tutela ulteriore e succedanea (cioè riguardante beni altrimenti non interessati dalla tutela nazionale), aggiuntiva (provvedendo quindi ad una intensificazione della restrittività delle misure), ma mai alternativa o sostitutiva di quella statale, in virtù delle peculiari esigenze espresse dai territori di riferimento (in particolare si richiamano Corte Cost. n. 232/2005 e Corte Cost. n. 478/2006).

memorie e l'identità di una certa comunità, consentendo non solo di salvaguardare i capolavori dell'arte, ma anche la memoria pietrificata di quella specifica comunità cui si riferisce il piano regolatore".¹⁴⁰

Orbene, la nozione di centro storico stabilita dalla normativa nazionale urbanistica, deve essere confrontata con le discipline urbanistiche regionali, per comprendere se ne siano arricchite le valenze. Come noto, infatti, il governo del territorio è secondo l'art. 117 Cost. materia di competenza concorrente, pertanto la disciplina di dettaglio è rimessa alla legislazione regionale, pare dunque opportuno indagare come la normativa urbanistica regionale abbia definito i centri storici, per valutare se emergano degli elementi di maggiore ricchezza o approfondimento della nozione stessa. Le relative nozioni di centro storico sono talora contenute nelle leggi o nei testi unici urbanistici regionali, talora all'interno di leggi speciali dedicate specificamente al fenomeno del centro storico. Questo è il caso per esempio della legge della regione Abruzzo n. 13 del 17 marzo 2004, che definisce il centro storico all'art. 2: "si considerano centri storici gli agglomerati insediativi urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie, i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, sociali, politiche e culturali." Anche la Regione Basilicata ha adottato nel 2009 una legge regionale (legge n. 25 del 2009) nella materia specifica di "misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente". In questa legge la definizione del centro storico è tuttavia individuata *per relationem* rispetto alla nozione di Zona A, dal momento che la legge, all'art. 6, si riferisce a "centri storici o tessuti di antica formazione, perimetrali negli strumenti urbanistici vigenti, riconducibili alle zone territoriali omogenee A del D.M. n. 1444/1968", rispetto ai quali si introduce il divieto di svolgere interventi di ampliamento del patrimonio edilizio, di rinnovamento e sostituzione del patrimonio edilizio e interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente. In un ulteriore testo legislativo della Regione Basilicata, la legge n. 23 del 2008 in tema di "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 20.07.1999, n.19 concernente disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche", non viene esplicitata una nozione autonoma di centro storico ma si mettono in luce alcuni caratteri fondamentali peculiari dei centri storici, i quali debbono essere oggetto di riguardo nel delineare la disciplina del commercio, vale a dire, ai sensi dell'art. 6, "i caratteri, l'unitarietà morfologica e tipologica, la tipologia architettonica,

¹⁴⁰ F. Salvia, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in *Studi in onore di G. Berti*, Jovene, 2005, p. 2276.

gli elementi connotativi e le relazioni tra le diverse parti del tessuto urbano meritevole di conservazione” Nella legge urbanistica della Calabria i centri storici sono definiti, all’art. 2, come “gli agglomerati urbani che conservano nell’organizzazione territoriale, nell’impianto urbanistico e ambientale, nonché nelle strutture edilizie, i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali e culturali, comprendendo inoltre ogni struttura insediativa anche extra urbana che costituisca eredità significativa di storia locale”. Venendo alla regolazione urbanistica della regione Campania, quest’ultima il 18 ottobre 2002 ha varato la legge regionale n. 26 inerente le “Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei Beni Ambientali di qualità paesistica”. Nell’ambito di questo testo legislativo, ai sensi dell’art. 2, i centri storici sono definiti come di seguito: “gli impianti urbanistici o agglomerati insediativi urbani che sono stati centri di cultura locale o di produzione artistica e che, accanto alle testimonianze di cultura materiale, contengono opere d’arte entro il contesto storico per cui sono nate e in rapporto con il tessuto urbano, esteso al contesto paesaggistico di pertinenza, come risulta individuato nell’iconografia tradizionale, e che conservano l’aspetto o i connotati d’insieme della città storica o di una consistente parte di essa.”

Ancora, la regione Emilia – Romagna, con la Legge regionale n. 20 del 2000, intitolata “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”, prevede all’allegato A II, art. A-7, che: “costituiscono i centri storici i tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa e della stratificazione dei processi della loro formazione. Essi sono costituiti dal patrimonio edilizio, rete viaria, spazi inedificati e altri manufatti storici. Sono equiparati ai centri storici gli agglomerati e i nuclei non urbani di rilevante interesse storico, nonché le aree che ne costituiscono l’integrazione storico – ambientale e paesaggistica”.

Un’ ulteriore definizione di centro storico emancipata dal richiamo pedissequo alla nozione di zona A di matrice nazionale, si riscontra nella Regione Friuli Venezia Giulia, la quale ha previsto interventi di tutela dei centri storici all’art 1 della legge regionale n. 2 del 7 gennaio 2015, secondo il quale “La Regione interviene per la salvaguardia dei valori ambientali, storici ed artistici dei centri storici primari - come definiti dall’ articolo 21, punto 1) delle norme di attuazione al Piano urbanistico regionale generale”. La definizione di centro storico adottata dalla Regione stessa è dunque enucleata nelle norme di attuazione del piano urbanistico regionale, all’art. 21, titolato “Complessi urbanistici di interesse storico – artistico e di pregio

ambientale” tra cui sono ricompresi: “1) i centri storici primari della Regione costituiti da quei centri e da quelle zone ove la complessità e l’integrità dell’impianto urbanistico, l’elevata qualità architettonica delle strutture edilizie, i valori urbani in esso contenuti sono tali da costituire una vera e propria unità. La pianificazione di grado subordinato dovrà, per tali centri, promuovere studi atti ad individuare l’ottimale valorizzazione del complesso inteso come un tutto organico; 2) i centri storici con elevato grado di trasformazione, costituiti da quei centri o da quelle zone della regione ove, pur in presenza di impianti urbanistici di notevole pregio, i rilevanti processi di sostituzione o alterazione effettuati in passato non permettono di classificarli nella categoria di cui al punto 1). La pianificazione di grado subordinato dovrà tendere ad evitare ogni processo di sostituzione o alterazione dei complessi urbanistici esistenti, incentivando ogni tipo di intervento attivo al fine di garantire la salvaguardia dei caratteri ambientali.” Diversamente, la regione Lazio dedica la legge 22 novembre 1982, n. 51 agli interventi sperimentali di recupero su immobili di proprietà degli enti pubblici nei centri storici, in questa legge difetta tuttavia l’individuazione di una nozione di centro storico, piuttosto ci si concentra sulla definizione puntuale dell’ambito applicativo degli interventi perseguiti.¹⁴¹

Una disciplina specifica riferita ai centri storici, che tuttavia non ne comporta una previa definizione che non sia meramente tralattica, si riscontra invece nell’ambito della legislazione della regione Liguria, che nel 2002 ha varato la legge n. 29 del 10 luglio 2002, intitolata: “Misure di sostegno per gli interventi di recupero e di riqualificazione dei centri storici e norme per lo snellimento delle procedure di rilascio dei titoli edilizi”. All’interno di questa legge il centro storico è nuovamente definito *per relationem* rispetto alla Zona A, richiamandosi al d.m. 2 aprile del 1968. Similmente, la regione Piemonte, alla legge n. 56 del 1977, art. 24 “Norme generali per gli insediamenti storici e per i beni culturali e paesaggistici”, introduce la seguente nozione di centro storico: “Il Piano Regolatore Generale individua, sull’intero territorio comunale, i beni culturali e paesaggistici da salvaguardare, anche se non individuati e vincolati in base alle leggi vigenti, comprendendo fra questi: 1) gli insediamenti urbani aventi carattere

¹⁴¹ Dal punto di vista dell’ambito oggettivo di intervento della legge citata si veda infatti l’art. 1 per cui: “la Regione Lazio, con riferimento agli obiettivi e finalità contenute nel progetto di intervento denominato “Centri storici”, già approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 9 maggio 1979, n. 640, promuove interventi sperimentali destinati al recupero di immobili, di interesse storico - artistico - ambientale, di proprietà di enti pubblici, mediante la ristrutturazione, adattamento, ampliamento e restauro di tali edifici per adibirli permanentemente a servizi pubblici (sedi di comuni e di loro consorzi, distretti scolastici, biblioteche, centri sociali, centri studi, musei, auditorium, ed altri), nonchè il completamento di analoghi interventi in precedenza autorizzati. La Regione concorre alla realizzazione degli interventi previsti al 1° comma, partecipando alla spesa fino al massimo del 70 per cento dell’intero costo dell’opera.”

storico-artistico e/o paesaggistico e le aree esterne di interesse storico e paesaggistico ad essi pertinenti”, quindi ricomprendendo nell’ambito della tutela e della salvaguardia anche le aree contermini al centro storico, non diversamente da quanto prevede il d.m. 2 aprile del 1968.

Con riferimento alla legislazione pugliese, si osserva che la regione Puglia nel 2013 si è dotata di una legge destinata al recupero, alla tutela e alla valorizzazione dei borghi più belli d’Italia in Puglia (legge regionale n. 44 del 17 dicembre 2013). Tale legge non richiama specificamente al concetto di centro storico, bensì individua un ambito di applicazione più ristretto ma da cui si evincono alcuni caratteri che sono distintivi delle città storiche e quindi propri anche dell’oggetto che sinora andiamo definendo come “centro storico”. Si veda infatti quanto prevede l’art. 2 della citata legge per cui: “ai fini della presente legge, si considerano borghi storici gli agglomerati insediativi che hanno ottenuto il riconoscimento dal club “I borghi più belli d’Italia” o delle Bandiere Arancioni o delle Città Slow o dell’UNESCO o dei Borghi Autentici e conservano nell’organizzazione territoriale, nell’assetto urbanistico o nelle strutture edilizie, i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, politiche, sociali e culturali connesse alle caratteristiche del territorio”.

Anche la Regione Sardegna figura tra le regioni che hanno adottato una legge specifica in materia di tutela e valorizzazione dei centri storici, la legge regionale 13 ottobre 1998, n. 29, in cui i centri storici sono definiti all’art. 2: “si considerano centri storici gli agglomerati urbani che conservano nell’organizzazione territoriale, nell’impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali, politiche e culturali. Appartiene a questa categoria ogni altra struttura insediativa, anche extra urbana, che costituisca eredità significativa di storia locale, qualora il recupero rientri nelle finalità di cui all’art. 1 della presente legge.”

Un’ ulteriore disciplina specifica relativa ai centri storici si riscontra nell’ambito della regione Sicilia, che ha adottato la legge n. 13 del 10 luglio 2015, intitolata “Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici”, all’interno della quale sono previste le tipologie di interventi di recupero ammessi nell’ambito dei centri storici, rimane tuttavia implicita la relativa nozione e, all’art. 1 si prevede una assimilazione, ai fini dell’applicazione della disciplina dettata, alle zone omogenee A previste nei piani urbanistici. Similmente, anche la regione Toscana, nell’ambito della propria legge urbanistica n. 65 del 10 novembre 2014, non enuclea una nozione specifica di centro storico ma si limita a individuarlo come parte del

territorio urbanizzato.¹⁴² In ogni caso, risulta anche dal confronto con la legge regionale 9 giugno 2020, n. 37 in materia di recupero del patrimonio edilizio esistente, che la regione Toscana assume una nozione di centro storico *per relationem* rispetto al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, identificando i centri storici con le zone omogenee A oppure con le zone ad esse assimilate nell'ambito degli strumenti urbanistici degli enti locali (si veda in particolare l'art. 4 bis della l.r. n. 3 del 2017, introdotto dalla l.r. n. 37 del 2020).

Sulla stessa lunghezza d'onda, nella Provincia autonoma di Trento si segnala la legge provinciale sugli insediamenti storici, 15 gennaio 1993, n. 1 "Norme per il recupero degli insediamenti storici e interventi finanziari nonché modificazioni alla legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22", dove tuttavia non si esprime una nozione autonoma di centro storico, che è assunta come implicita. Pertanto, si può ritenere che, anche in questo caso si faccia riferimento alla nozione di centro storico come zona A. In Umbria il Testo unico del governo del territorio e materie correlate, legge regionale n. 1 del 21 gennaio 2015, che come si vedrà in seguito rappresenta forse l'esperienza più avanzata in materia di salvaguardia e rivitalizzazione dei centri storici, dedica l'intero capo II alle norme per i centri storici. Nell'ambito dell'art. 7 del capo citato i centri storici sono definiti come: "gli insediamenti esistenti che rivestono valore storico, culturale, artistico, ambientale e paesaggistico". Infine, la legge urbanistica del Veneto, legge del 23 aprile 2004, n. 11, all' art. 40 prevede che "si considerano centri storici gli agglomerati insediativi urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, sociali, politiche o culturali. Costituiscono parte integrante di ciascun centro storico le aree in esso ricomprese o circostanti che, pur non avendo le caratteristiche di cui al comma 1, sono ad esse funzionalmente collegate in quanto interessate da analoghi modi d'uso".

Orbene, come si può evincere dalla disamina svolta in relazione alla legislazione regionale, esiste un primo novero di regioni le quali non specificano, nè enucleano in modo autonomo,

¹⁴² Legge della Regione Toscana n. 65 del 10 novembre 2014, art. 4. *Tutela del territorio e condizioni per le trasformazioni. Individuazione del perimetro del territorio urbanizzato*: "Il territorio urbanizzato è costituito dai centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico - ricettiva, le attrezzature ed i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti e gli spazi ineditati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria. 5. Non costituiscono territorio urbanizzato: a) le aree rurali intercluse, che qualificano il contesto paesaggistico degli insediamenti di valore storico e artistico, o che presentano potenziale continuità ambientale e paesaggistica con le aree rurali periurbane, così come individuate dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica dei comuni, nel rispetto delle disposizioni del PIT; b) l'edificato sparso o discontinuo e le relative aree di pertinenza".

una definizione di centro storico, ma rinviano alla nozione prevista dal d.m. n. 1444 del 1968 che si è già richiamata. Questo primo insieme di regioni appare aderire ad una nozione positivista di centro storico, che si fonda su un mero rinvio alla disposizione nazionale, senza arricchirla di ulteriori specificazioni o valenze.¹⁴³ Una tendenza definitoria che pare invece non replicata da altre legislazioni regionali, è quella identificabile nella legislazione della Campania, laddove si individua il carattere peculiare e tipico del centro storico nella concentrazione di beni culturali, opere d'arte, manifestazioni artistiche proprie di attività artigianali e commerciali, richiamandosi allo stesso tempo il tratto di "unitarietà" e di "insieme", restituito dal tessuto urbano o da una sua parte. Queste note esprimono dunque che nella legislazione della Campania il centro storico è molto vicino all' antica nozione di "bellezza d'insieme" e, in termini più moderni, si connota come bene culturale complesso atipico.¹⁴⁴

Nella maggioranza delle legislazioni regionali prese in esame, l'elemento tipico di identificazione del centro storico è la sua storicità, intesa sia come origine e formazione antica del tessuto urbanistico e delle strutture edilizie, sia come storicità (da intendersi come l'opposto di modernità e contemporaneità) delle funzioni attribuite alle strutture urbanistiche ed edilizie. La funzione di uno spazio urbano o di un edificio, detto altrimenti, in questi contesti rappresenta una preesistenza impressa durante un passato remoto. A ciò alludono le espressioni "formazione remota", "funzioni proprie originarie economiche, sociali, politiche o culturali" "stratificazione dei processi della loro formazione", nonché la ricorsività di termini come "agglomerato urbano", "insediamento", "agglomerato insediativo urbano". Sulla stessa lunghezza d'onda si collocano le Regioni che approfondiscono con una definizione ancor più omnicomprensiva queste valenze, di fatto facendo una sintesi di tutti i possibili valori esprimibili da parte del centro storico: "gli insediamenti esistenti che rivestono valore storico, culturale, artistico, ambientale e paesaggistico" (Umbria) e "gli insediamenti urbani aventi carattere storico-artistico e/o paesaggistico e le aree esterne di interesse storico e paesaggistico ad essi pertinenti" (Piemonte). Inoltre, è interessante notare la specificazione, ricorrente invero solo nella legislazione piemontese (in modo sottile nella legislazione friulana allorchè si riferisce al termine "complesso urbanistico"), relativa al carattere di unitarietà e organicità del centro

¹⁴³ Si veda per una simile considerazione A. Simonati, *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, cit., p. 257.

¹⁴⁴ Si veda A. Simonati, *La disciplina regionale dei centri storici, caratteri e tendenze*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 3, 2015, p. 302.

storico. Le nozioni esaminate esprimono tuttavia un limite intrinseco: ruotano attorno ai beni immobili del centro storico e non già ai suoi abitanti. Manca il riferimento cioè all'elemento identitario del centro storico, al valore immateriale del centro storico, che è dato dall'anima o dal *genius loci*, cioè l'insieme di esperienze storiche e comunitarie, le tradizioni e attività tipiche.¹⁴⁵ In assenza della considerazione specifica dell'elemento comunitario e identitario, il centro storico rischia di divenire un insieme di beni immobili e di architetture facilmente esposte a mercificazioni che lo trasformano in una cartolina, vetrina o quinta di sfondo di una vita del tutto dissonante dai significati e dalle funzioni originarie dei suoi spazi, o peggio ancora, in un "parco giochi".

A partire dalle suggestioni provenienti dalla disciplina dei beni culturali, del paesaggio e dell'urbanistica, si evince che la nozione di centro storico esibisce una complessità e una polisemia pressochè inesauribile: tentarne una riduzione sintetica è arduo. Inoltre, emerge chiaramente che l'intreccio di competenze soggettive e di moduli di intervento oggettivi su di esso non potrà essere sciolto, semmai coordinato e razionalizzato. Tuttavia, in questa sede, si intende proporre una possibile qualificazione di centro storico come "testimonianza urbanistica complessa avente valore di civiltà". In questa locuzione il termine urbanistica richiama l'aspetto caratterizzante del centro storico, ovvero il suo essere un insediamento urbano. Il termine "complesso" allude alla multiformità del centro storico (dal punto di vista delle tipologie di beni in essi presenti) e restituisce però l'aspetto del loro coniugarsi in un insieme, un tutt'uno che deve ricevere considerazione unitaria, organica, globale. Bisogna cioè rimarcare che il valore intrinseco del centro storico che giustifica la necessità della sua salvaguardia mediante strumenti giuridici è, dunque, un valore di insieme che trascende quello delle singole componenti del centro storico, che di per sé potrebbero essere prive di pregio. Infine la locuzione "testimonianza avente valore di civiltà" richiama l'appartenenza del centro storico al patrimonio culturale ma allo stesso tempo non lo ingessa in una concezione di "bene" che apre immediatamente alla problematica divisiva di quale settore della normativa debba arrogarsene in modo esclusivo la salvaguardia. Testimonianza di civiltà restituisce l'appartenenza del patrimonio culturale nella duplice valenza culturale e paesaggistica (con riferimento anche al paesaggio identitario generico), e allo stesso tempo segnala la necessità di una salvaguardia dinamica del centro storico, cioè la necessità di conciliare l'aspetto della tutela con l'aspetto

¹⁴⁵ Si veda A. Bartolini, *Patrimonio culturale e urbanistica*, cit., p. 17.

della valorizzazione vitale di esso. Infatti, la testimonianza è una funzione viva, e, in assenza di politiche di valorizzazione dinamica del centro storico, la sua capacità di trasmettere la civiltà passata, la cui memoria si perpetra nella civiltà presente, risulterebbe, se non del tutto annichilita, quantomeno fortemente indebolita.

In via di conclusione, pare opportuno richiamare in sintesi i principi che presiedono ai rapporti reciproci tra i tre principali plessi normativi che, come si è visto, e in ragione dei plurimi valori che si intrecciano nel centro storico, concorrono alla sua salvaguardia nella dimensione materiale e immateriale, ovvero il diritto dei beni culturali, del paesaggio e l'urbanistica. Le modalità di coordinamento delle tre discipline riflettono invero la natura degli interessi a cui presiedono e il loro rango costituzionale, che trova sanzione indiretta all'art. 117 Cost., ove la tutela del paesaggio e dei beni culturali è materia di competenza esclusiva della legislazione statale, mentre l'urbanistica rientra nel governo del territorio, materia di competenza concorrente. I reciproci rapporti tra queste tre discipline sono innanzitutto presidiati dal principio di autonomia e indipendenza delle determinazioni della disciplina di tutela dei beni culturali e del paesaggio rispetto alla disciplina urbanistica. Ciò comporta l'assoluta indipendenza delle azioni di tutela e dei provvedimenti di vincolo rispetto ad eventuali difformi prescrizioni dettate dalla disciplina del governo del territorio. Il principio di indipendenza si coniuga, poi, con un ulteriore principio che presiede al coordinamento delle discipline *de quibus*, cioè quello di specialità, in virtù del quale la disciplina dal respiro più generale deve rispettare i limiti e le disposizioni dettate da settori di disciplina specializzati nel presidio di un interesse puntuale e specifico: ne deriva che il rapporto tra le discipline in esame viene risolto a favore dell'affermazione della prevalenza delle discipline vincolistiche di tutela.¹⁴⁶ In tal senso, infatti, le determinazioni delle amministrazioni statali di tutela dei beni culturali e del paesaggio prevalgono sull'urbanistica, in qualità di disciplina generale sul governo degli usi e delle trasformazioni del territorio. Inoltre, i provvedimenti adottati dall'amministrazione volta alla tutela dei beni culturali e da quella volta alla tutela dei beni paesaggistici, hanno la capacità di orientare la variazione della stessa pianificazione urbanistica.

Per quanto concerne gli strumenti di tutela del paesaggio, la prevalenza di essi sulla disciplina urbanistica discende dall'essere il paesaggio, in quanto forma e immagine del territorio e

¹⁴⁶ Si vedano in particolare T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 650 e 669 – 671 e G. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., pp. 55 - 56.

dell'ambiente, un valore primario da cui deriva che esso opera rispetto all'urbanistica come “un *apriori* o un *prius* logico - giuridico e vincolante, cogente”.¹⁴⁷ Per quanto riguarda il piano paesaggistico, esso costituisce “un’invariante alla pianificazione urbanistica nel senso della conservazione”¹⁴⁸ che si impone autoritativamente agli strumenti di pianificazione urbanistica e ai regolamenti edilizi, i quali si trovano pertanto in una posizione di sottordinazione. In tal senso, il piano paesaggistico esercita un effetto di limitazione e orientamento dall'esterno rispetto al potere di governo del territorio, restringendo i margini della discrezionalità amministrativa degli organi che attendono a questa funzione, dal momento che il piano paesaggistico fissa i limiti inderogabili delle trasformazioni del territorio che ne assicurino la compatibilità rispetto alla tutela dei valori paesaggistici.¹⁴⁹ Un analogo assetto di rapporti, improntato al binomio pregiudizialità e consequenzialità, informa il rapporto tra autorizzazione paesaggistica e i titoli legittimanti l'intervento edilizio, in presenza di qualunque iniziativa di costruzione su un terreno soggetto a vincoli paesaggistici. Si deve perciò rispettare un preciso *iter*, che prevede la necessità di ottenere previamente l'autorizzazione paesaggistica, in qualità di atto presupposto e preconditione abilitante l'inizio di qualsivoglia opera edilizia con riferimento al bene paesaggistico.¹⁵⁰ Simili rilievi sono applicabili anche ai rapporti tra urbanistica e disciplina di tutela dei beni culturali, la quale, in ragione del principio di specialità, riveste una posizione di preminenza rispetto all'urbanistica. Anche la presenza di un bene immobile di interesse storico artistico sul territorio oggetto di disciplina urbanistica deve, infatti, essere assunto come un *apriori* cogente per gli amministratori comunali che si accingono a regolare le destinazioni d'uso e le trasformazioni del territorio comunale. Innanzitutto, i vincoli su beni immobili rendono necessario che il Comune debba cioè valutare, considerare, rispettare i vincoli già imposti e organizzare la pianificazione di modo da garantirne il rispetto e di modo che, per conseguenza, non siano inficiate le finalità di tutela dei beni culturali. Parallelamente a quanto previsto per i rapporti tra tutela del paesaggio e urbanistica, poi, gli interventi edilizi e l'esercizio del diritto di costruire o intervenire su immobili di interesse storico e artistico devono essere assoggettati, oltre che al titolo edilizio, all'autorizzazione

¹⁴⁷ Così S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992) spunti preliminari ad una riflessione*, in Id., *Beni ambientali culturali e territoriali*, CEDAM, 1995, p. 46.

¹⁴⁸ G. Conti, *Commento all'art. 143*, in G. Famiglietti – N. Pignattelli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 873.

¹⁴⁹ Si veda S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., p. 106.

¹⁵⁰ Cfr. T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 700 – 703; G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, cit., pp. 166 – 167.

speciale rilasciata dalla Soprintendenza. In definitiva, sin dalla fase della predisposizione della pianificazione generale e non solo nella fase attuativa, il Comune deve esercitare il potere di regolazione degli usi e delle trasformazioni del territorio in ossequio ai limiti di compatibilità che derivano dal necessario rispetto della prioritaria tutela dei beni di interesse storico e artistico, recependo, osservando e non potendo derogare all'eventuale presenza di vincoli storico artistici già imposti sui beni culturali.¹⁵¹

1.4 Gli strumenti classici e i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica per i centri storici nella legislazione statale e regionale

La posizione di sicuro rilievo dell'urbanistica nell'affrontare la questione della conservazione dinamica del centro storico è oggi un dato consolidato. Inoltre, è pure un dato consolidato la centralità, in questa branca del diritto, di uno strumento idoneo ad incidere su un contesto territoriale nella sua interezza, vale a dire la pianificazione. Prima di proseguire individuando i principali strumenti approntati a livello nazionale e regionale per la conservazione dinamica del centro storico, appare opportuno effettuare una premessa di inquadramento, richiamando i profili generali della materia che consentono di definire il quadro dei soggetti competenti.

Innanzitutto, come noto, rientrando nella più ampia materia del governo del territorio, l'urbanistica è rimessa alla legislazione regionale nel rispetto della legislazione quadro di principi delineati a livello statale, secondo la natura di materia di competenza concorrente. Tuttavia, lo Stato è in grado di esercitare interferenze sulla regolazione urbanistica rimessa al livello di governo regionale, poiché esso conserva l'esclusività della disciplina di alcune materie che coprono interessi settoriali, la cui cura, cioè, assume un rilievo preminente rispetto alla più generale disciplina di governo del territorio: tra questi interessi figurano anche e in particolare la tutela dei beni culturali e del paesaggio.¹⁵² Per tutte le ipotesi in cui, però, questa prevalenza non abbia luogo per una lacuna di disciplina statale o per un mancato intervento puntuale dello Stato, è la pianificazione regionale e comunale del governo del territorio, a regolare in modo globale gli aspetti relativi ai centri storici, dal loro incremento alla loro tutela conservativa. L'urbanistica e l'edilizia presidono, infatti, alla pianificazione generale degli usi e delle trasformazioni del territorio, correlate a tutti i fenomeni che possono riguardare l'insediamento umano e la comunità stanziata, nonché la collocazione delle infrastrutture e dei

¹⁵¹ Si veda in particolare per i rapporti tra diritto dei beni culturali e urbanistica A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 372 – 377.

¹⁵² In tal senso si veda G. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, 2007, p. 18.

servizi che assolvono ai bisogni dell'insediamento umano stesso.¹⁵³ Nell'ambito dell'urbanistica, la coerenza della disciplina è assicurata mediante una serie di strumenti normativi generali e di strumenti attuativi e speciali, in ogni caso dotati di efficacia conformativa rispetto ai diritti e alle facoltà d'uso del territorio, che sono ordinati secondo un principio gerarchico di prevalenza gli uni sugli altri. Senonchè, questo criterio gradualistico secondo un ordine piramidale, è spesso sopravanzato dal principio di specialità e di preminenza sostanziale degli interessi perseguiti in via specifica rispetto a quelli enucleati a livello generale, come si rileva a partire dalla prassi prolifica delle varianti di piano e della localizzazione di opere pubbliche che possono derogare agli strumenti generali di pianificazione.¹⁵⁴ In questo quadro il piano regolatore generale riveste un ruolo centrale non solo della dinamica generale dell'urbanistica, ma nello specifico per la tutela del centro storico, proprio perché la dimensione locale di questa realtà incontra nel Comune il livello di governo più rappresentativo degli interessi che vi si intrecciano, secondo il principio di sussidiarietà.¹⁵⁵ Il Piano regolatore generale, in particolare, è deputato alla definizione delle destinazioni d'uso delle aree e degli orientamenti di espansione urbana, ed è atto amministrativo a contenuto generale di cui “la prevalente dottrina e giurisprudenza sostengono la natura mista di strumento precettivo e programmatico”.¹⁵⁶ Quindi si tratta di uno strumento di disciplina a livello macro, che, tuttavia, nel corso del tempo è di fatti divenuto uno strumento di disciplina a livello “micro” a causa di una sua degenerazione ipertrofica. Esso, infatti, è stato arricchito di una miriade di disposizioni puntuali e di dettaglio che ne hanno reso farraginoso il procedimento di redazione nonché la lettura e recezione da parte dei vari *stakeholders*.¹⁵⁷ Allo stesso tempo il piano regolatore

¹⁵³ Sui contenuti generali della pianificazione del territorio e sulla progressiva sfiducia visti i vari suoi insuccessi si veda: G. Sciullo, *Pianificazioni ambientali e territoriali nello Stato delle autonomie*, in F. Bassi – L. Mazzarolli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, cit., pp. 5 e ss.

¹⁵⁴ Cfr. S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992) spunti preliminari ad una riflessione*, in *Beni ambientali culturali e territoriali*, cit., pp. 47 – 48; G. Sciullo, *Pianificazioni ambientali e territoriali nello Stato delle autonomie*, in F. Bassi – L. Mazzarolli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, cit., pp. 81 – 82, anche per una ricapitolazione dei vari strumenti che si inseriscono in tale sistema gradualistico ossia: “piani di direttiva, e sono quelli che pongono direttive generali per la regolazione dell'assetto del territorio (piani territoriali di coordinamento, piani per le aree di sviluppo industriale, piani di bacino); piani operativi conformativi, che servono a specificare la pianificazione generale delle aree comunali (piani regolatori comunali, programmi di fabbricazione); piani attuativo conformativi, che sono quelli dai quali discendono le disposizioni urbanistiche precettive (piani di lottizzazione, piani particolareggiati); ed infine i piani urbanistici a competenza speciale (piani di insediamento produttivo, piani per l'edilizia economica popolare)”.

¹⁵⁵ Vedasi T. Alibrandi, - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 92-93.

¹⁵⁶ G. Sciullo, *Pianificazioni ambientali e territoriali nello Stato delle autonomie*, in F. Bassi – L. Mazzarolli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, cit., pp. 81 e ss.

¹⁵⁷ In tal senso si veda S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992) spunti preliminari ad una riflessione*, cit., pp. 51 - 52.

generale “nel periodo più recente ha tuttavia assunto anche la funzione di principale strumento di cui l’amministrazione comunale si serve per promuovere valori che oggi dominano l’orizzonte assiologico, come la sostenibilità ambientale, l’urbanità e la qualità degli spazi di vita, la coesione sociale, la competitività territoriale”.¹⁵⁸ In questa dinamica di novità dello strumento del piano regolatore generale, si inserisce in particolare l’intensificazione e il miglioramento della partecipazione precedente all’approvazione del piano che è stata frutto dell’elaborazione giurisprudenziale, visto che la legge 241 del 1990 esclude dai propri strumenti partecipativi espressi le attività di pianificazione.¹⁵⁹

Passando alle forme di pianificazione specializzate, rispetto al p.r.g. che è invece forma di pianificazione generale, negli anni ‘70 emergono i limiti e il carattere insoddisfacente di un approccio meramente conservativo al problema del centro storico. In particolare, nel corso degli anni ‘70 si inizia a riflettere sulla necessità di promuovere funzioni e attività, nell’ambito dei centri storici, che ne promuovessero lo sviluppo socio economico: funzioni che fossero idonee, non più, soltanto, a conservarne le testimonianze storiche e artistiche, ma anche a sostenerne la struttura e il tessuto sociale, tenendo conto delle plurime esigenze della popolazione residente. Questa tematica trova un punto di emersione nelle dichiarazioni programmatiche del Convegno nazionale di urbanistica di Bergamo del 1971, in cui, nel solco della tendenza continua di affrancare il centro storico dall’inquadramento nei beni culturali, il centro storico viene identificato anche come un luogo di sviluppo di risorse e di valori economici, sottolineando così la centralità della composizione demografica e della floridità delle attività economiche che lo caratterizzano. Pertanto, in questo periodo, il centro storico diventa destinatario di alcune misure orientate alla rivitalizzazione del tessuto urbano, contenute, però, in settori di disciplina non specifici.¹⁶⁰

Costituisce un’esemplificazione di quest’ultima osservazione la disciplina della legge per la casa n. 865 del 1971, intitolata “Programmi e coordinamento per l’edilizia residenziale pubblica”, la quale prevedeva interventi di edilizia economica e popolare. Si tratta di una disciplina che non ha oggetto nello specifico i centri storici, tuttavia, alla realizzazione delle finalità perseguite dalla legge, concorrevano anche interventi di risanamento dei contesti urbani storici, che

¹⁵⁸ E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, cit., p. 144.

¹⁵⁹ Si veda per un approfondimento sulle nuove caratteristiche del p.r.g. *ivi*, in particolare pp. 172 – 176.

¹⁶⁰ Si veda per un approfondimento dell’attenzione alle valenze e potenzialità economiche dei centri storici nel corso degli anni ‘70, G. D’Alessio, *I centri storici, aspetti giuridici*, cit., pp. 146 -160.

contribuivano a riqualificare tessuti urbani in decadenza o abbandono. In particolare, l'art. 55 lett e) della legge prevede la destinazione di fondi specifici a "interventi di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi compresi nei centri storici per una quota gravante nella percentuale dei fondi destinata alla generalità dei lavoratori". Rispetto a questo intervento legislativo è possibile apprezzare il tentativo di coniugare interventi nuovi di edilizia residenziale pubblica con un'attenzione al risanamento dell'esistente, seppur si deve registrare che tale attenzione è piuttosto marginale nell'ambito dell'economia degli interventi previsti dalla suddetta legge. Va da sé, infatti, che viste le finalità della legge e l'ambito di applicazione della stessa, la tutela del centro storico non potesse che rappresentare un aspetto secondario e incidentale, nell'ambito di una disciplina (per l'appunto quella dell'edilizia economica e popolare), che perseguiva in via primaria interessi pubblici ben diversi: nello specifico, l'interesse a contrastare le rendite proprietarie che incentivavano lo spopolamento dei centri storici. La legge n. 865 del 1971 rappresenta dunque un intervento settoriale, non in grado di soddisfare efficacemente le più specifiche esigenze di promozione dello sviluppo del centro storico considerato nel suo insieme.¹⁶¹

La successiva legge n. 10 del 1977 "Norme per l'edificabilità dei suoli" approfondisce, invece, gli aspetti di tutela e conservazione del patrimonio edilizio esistente nel centro storico attraverso la previsione dell'art. 4 comma 8 che vieta qualsiasi opera di trasformazione nell'ambito dei centri abitati (nozione più ampia rispetto a quella di centro storico), nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali, eccettuate le opere di restauro e risanamento conservativo, a cui si aggiungono, rispetto alla previsione dell'art. 17 comma 5 della legge ponte, la manutenzione ordinaria e straordinaria, il consolidamento statico e il risanamento igienico: in questo modo l'azione di tutela del centro storico viene estesa a tutto il centro abitato, ma ancora una volta, si perpetua un approccio di tipo per lo più conservativo e vincolistico.¹⁶²

¹⁶¹ In tal senso A. Crosetti, *La tutela ambientale dei beni culturali*, cit., pp. 141 e ss.; G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in C. Lamberti e M. L. Campiani, *I centri storici tra norme e politiche*, cit., p. 12; G. D'Alessio, *I centri storici, aspetti giuridici*, cit., pp. 181 e ss.

¹⁶² Inoltre, la legge n. 10 del 1977, detta anche legge Bucalossi, prevedeva all'art. 9 che il titolare della concessione edilizia, per interventi convenzionati di restauro o ristrutturazione, avesse l'obbligo di mantenere le destinazioni d'uso esistenti al momento del restauro o del risanamento. In più con la legge Bucalossi il provvedimento di autorizzazione costitutiva del diritto ad edificare viene trasformato in una concessione onerosa. Si introduceva quindi un approccio decisamente vincolistico e conservativo che di fatto comprimeva notevolmente lo *ius edificandi*.

Con la legge 5 agosto 1978 n. 457 vengono introdotti i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente finalizzati a risanare e fare manutenzione degli edifici divenuti vetusti per recuperarli ad una effettiva destinazione edilizia e residenziale. Si introduce così il tema del riuso dell'esistente, ma, ancora una volta, il recupero è funzionale a soddisfare le esigenze complessive di investimento nel campo della edilizia residenziale, senza che vi sia un'attenzione alla salvaguardia e alla promozione dello sviluppo della città antica. Il piano di recupero deve avere, secondo la legge, per oggetto le zone di degrado, individuate con provvedimenti di competenza comunale, zone che divengono destinatarie di operazioni conservative, di risanamento, ricostruzione, di uso più efficiente delle risorse edilizie già esistenti. I piani di recupero urbano hanno ricevuto e ricevono un'applicazione anche nelle aree dei centri storici, tuttavia, come si è anticipato, si tratta di un'attenzione aspecifica e eventuale, poiché le zone oggetto dei piani di recupero sono le zone degradate *latu sensu* e, pertanto, possono ben anche non coincidere con i centri storici. Il titolo 5 della legge è particolarmente significativo perché rappresenta il primo sistema di norme generali di disciplina degli interventi di recupero urbanistico ed edilizio, ai fini di un migliore uso per scopi abitativi e di miglioramento dell'ambiente urbano. Quanto agli strumenti operativi di intervento, l'art. 31 annovera tra gli strumenti di recupero gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica. Nonostante l'aspecificità rispetto alla città antica, si deve tuttavia riconoscere che i piani di recupero sono stati portatori di una nuova sensibilità, volta a evitare un'espansione urbanistica incontrollata e arbitraria della città, valorizzando invece come fonte di ricchezza il patrimonio edilizio esistente: attenzione che non poteva che rivolgersi anche alla realtà dei centri storici, in un'ottica di privilegio del riuso e di restituzione ad una fruizione di qualità aree altrimenti decadute, degradate o abbandonate. Inoltre, i piani di recupero sono una forma di pianificazione che, in relazione ai centri storici, è idonea a introdurre delle misure che vadano nel senso di assicurare o coltivare una maggiore vitalità di queste realtà. Infatti, l'intervento di recupero risponde anche ad una finalità sociale, nell'obiettivo di recuperare l'integrità e la funzionalità del complesso abitativo degradato, cercando di affrontare il problema di mantenere la vitalità dell'insediamento umano, attraverso una visione organica e non già limitata ad interventi puntuali.¹⁶³

¹⁶³ Sui piani di recupero si vedano T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 98 – 101; A. Angiuli, *La genesi urbanistica del centro storico*, cit. p. 90; M. Sanino, *Discipline urbanistiche e centri storici*,

Il piano di recupero rappresenta una figura di piano specializzato, mentre gli anni '90 conoscono l'introduzione di due importanti strumenti che hanno dei riflessi per la salvaguardia dei centri storici, strumenti che rispondono però ad un nuovo modello: quello del programma, quindi un modello improntato a convenzionalità, consensualità, coinvolgimento dei privati. Con la legge n. 179 del 1992, art. 16, in particolare, vengono introdotti i programmi integrati di intervento. Questo strumento ha una ampiezza più vasta dal punto di vista applicativo, infatti può riguardare zone in tutto o in parte edificate ma anche zone destinate a nuova edificazione, prevedendosi, inoltre, che le varie tipologie di intervento potessero beneficiare del ricorso, tanto a risorse finanziarie pubbliche, quanto risorse private. Gli obiettivi perseguiti dai programmi integrati di intervento sono diversi: in particolare riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale esistente e contribuire alla riorganizzazione del territorio. Il carattere speciale del programma emergeva poi dalla possibilità di essere adottato in deroga agli strumenti urbanistici esistenti e inoltre dal fatto che il programma prevedesse un significativo coinvolgimento di soggetti privati singoli associati e consorziati, tanto nella fase di proposta e quindi di iniziativa con riferimento ai contenuti del programma (risolvendosi in una forma di codeterminazione o determinazione negoziata del tutto inedita rispetto alle esperienze di pianificazione urbanistica), quanto nella fase operativa di attuazione e inoltre anche in relazione al finanziamento degli interventi.¹⁶⁴

Il d.l. n. 398 del 5 ottobre 1993, art. 11, ha poi introdotto i programmi di recupero urbano, impiegati soprattutto per l'attuazione delle previsioni del p.r.g. riguardanti la zona di recupero: si tratta infatti, nello specifico, di disposizioni finalizzate alla realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione al problema dell'accessibilità degli impianti e dei servizi di rete. I programmi di recupero urbano quindi

cit., p. 82; G. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, *cit.*, p. 77; G. D'Alessio, *I centri storici, aspetti giuridici*, *cit.*, pp. 487 e ss.; P. Bonaccorsi – G. d'Angelo, *Il recupero del patrimonio edilizio nella legge 457/1978 del 1978*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 1, 1979, pp. 3 e ss.; S. Perongini, *I piani di recupero, aspetti procedurali e sostanziali*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 1982, pp. 235 e ss.; A. Crosetti, *Piani di recupero*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. 5, Torino, 1974, pp. 939 e ss.; S. Amorosino, *Il piano di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 1990, pp. 239 e ss.; F. Migliarese, *Piano di recupero e patrimonio edilizio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Utet, 1996.

¹⁶⁴ Sui programmi integrati di intervento si vedano: A. Perini, *I programmi integrati di intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Rivista giuridica dell'Urbanistica*, 3, 2001, pp. 449 e ss.; G. Leone, A. L. Tarasco, *Spunti ricostruttivi in tema di programmi integrati di intervento e piani e programmi di recupero*, in *Foro Amministrativo*, CDS, 2003, pp. 1149 e ss.; D. De Pretis, *Piani integrati e buon andamento dell'amministrazione*, *Le Regioni*, 1993, pp. 919 e ss.; R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni, contratto e governo del territorio*, Giappichelli, 2020, pp. 135 – 136.

hanno una portata applicativa più circoscritta rispetto ai programmi integrati di intervento, tendendo infatti a risolversi in interventi più puntuali rispetto alle strutture edilizie esistenti.¹⁶⁵

Ai primi anni '90 risale la disciplina delle procedure di formazione e di approvazione dei programmi di riqualificazione urbana, in base a quanto previsto dal Decreto Ministeriale del 21 dicembre 94 (disciplina poi successivamente aggiornata dai d.m. del 4 febbraio 1995 e del 21 giugno 1995) finanziati ai sensi dell'articolo 2 comma 2 della legge n. 179 del 1992. Il programma di riqualificazione urbana è uno strumento attuativo che prevede una vastità di interventi specificamente orientati alla riqualificazione edilizia e ambientale. Tali programmi hanno come finalità il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificamente individuati mediante proposte unitarie, che vengono interessati da opere di urbanizzazione primaria e secondaria e interventi di edilizia non residenziale finalizzati al miglioramento della qualità della vita, pertanto l'intervento può riguardare sia zone edificate che zone inedificate o parzialmente inedificate.¹⁶⁶ I programmi di riqualificazione urbana hanno natura di strumento attuativo, perciò completano lo strumento del p.r.g. Particolarmente significativa è la previsione per cui, obbligatoriamente, per legge, i soggetti privati devono partecipare nella formulazione del programma.¹⁶⁷

Infine sono stati introdotti con il d.m. 8 ottobre 1998 anche i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, la cui peculiarità è rappresentata dalla promozione di occasioni di sviluppo sostenibile del territorio, mediante interventi che possono investire un ventaglio ampio di ambiti: le attività commerciali e artigianali, l'offerta turistica, la

¹⁶⁵ Sui programmi di recupero urbano si vedano: C. Pinamonti, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. De Pretis, *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Università degli studi di Trento, 2002, pp. 95 e ss; V. Mazzei, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Vol. IV, Giuffrè, 2003, pp. 3335 e ss.

¹⁶⁶ Le tipologie di intervento che possono formare oggetto dei programmi di riqualificazione urbana sono individuate all'art. 5 dell'allegato 1 al d.m. 21 dicembre 1994: "Interventi previsti: 1. I singoli interventi sono inclusi nei programmi in quanto rivolti alla riqualificazione degli ambiti di intervento nel loro complesso. I programmi hanno, pertanto, carattere unitario e consistono in un insieme sistematico e coordinato di interventi pubblici e di interventi privati realizzati in regime di convenzione. 2. Gli interventi costituenti il programma sono riconducibili alle seguenti tipologie: a) acquisizione di immobili da destinare ad urbanizzazioni primarie o secondarie o edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta, ecc.; b) realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; c) opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano delle aree e degli spazi pubblici; d) risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali; e) opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di fabbricati residenziali e non residenziali; f) realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali; g) ristrutturazione urbanistica."

¹⁶⁷ Così G. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., p. 79, R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni, contratto e governo del territorio*, cit., p. 137.

riqualificazione delle aree degradate. Anche in questo caso, si tratta di un programma idoneo a derogare e a porsi in variante al p.r.g.. a nota effettivamente innovativa dei PRUSST è però rappresentata dalla concezione della riqualificazione urbana come occasione per promuovere un processo olistico e complesso di sviluppo a livello locale. Anche rispetto ai PRUSST, inoltre, si richiede l'obbligatorietà della partecipazione e la negoziazione dei soggetti privati alla definizione degli interventi del programma e il finanziamento privato obbligatorio almeno parziale (del 30%) delle azioni contemplate nel programma.¹⁶⁸

È poi opportuno richiamare che nel 2017 il legislatore nazionale ha assunto un' iniziativa legislativa sistematica con l'obiettivo di sostenere il recupero e la valorizzazione dei piccoli Comuni, attraverso una normativa che prende in considerazione anche l'aspetto del recupero e della valorizzazione dei centri storici di queste realtà. La disciplina della legge concerne i Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti oppure i Comuni risultanti dalla fusione di Comuni a loro volta aventi ciascuno una popolazione inferiore o uguale ai 5000 abitanti:¹⁶⁹ questo primo elemento identificativo non è tuttavia sufficiente, dal momento che la legge richiede il concorso di altri presupposti per definire il suo ambito applicativo (e segnatamente ai fini dell'erogazione dei finanziamenti in essa previsti).¹⁷⁰ In ossequio al

¹⁶⁸ Per l'approfondimento dello strumento del P.R.U.S.S.T. si veda: G. Graziosi, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. Bellomia - G. Pagliari - M.A. Sandulli (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio*, in A. Gambaro - M. Morello, *Trattato dei diritti reali*, vol. IV, Giuffrè, 2012, pp. 653 e ss.; R. Damonte, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2001, pp. 33 e ss.; R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni, contratto e governo del territorio*, cit., p. 137.

¹⁶⁹ La suddetta definizione di piccolo comune ha una valenza limitata all'ambito di applicazione della legge in esame. Tali comuni sono identificati in un primo elenco formato, ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza Unificata. Questo stesso elenco è poi soggetto ad un periodico aggiornamento triennale per mezzo di analoga procedura. I criteri per la determinazione dei piccoli comuni sono invece stabiliti, ai sensi del comma 4, con un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l'ISTAT.

¹⁷⁰ Gli ulteriori presupposti sono enumerati all'art. 1 della l. n. 158 del 2017: "a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico; b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica; c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981; d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità; e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali; f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani; g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato; h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni; i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del

principio di sussidiarietà orizzontale è tuttavia fatta salva la possibilità per le Regioni di annoverare come “piccoli” ulteriori Comuni in ragione delle proprie specificità territoriali e inoltre di predisporre altri interventi, che concorrano alla realizzazione degli stessi obiettivi della legge nazionale. La scelta di concentrare l’intervento nell’ambito dei cosiddetti piccoli Comuni, è sintomo del fatto che la preoccupazione principale del legislatore è rivolta alla desertificazione e allo spopolamento di questi territori, a cui sono legati ulteriori effetti relativi all’abbandono e il degrado progressivo di beni urbani o paesaggistici, allorchè manchino comunità in grado di monitorarne la conservazione o prendersene cura in via diretta. Tali urgenze sono espresse dalle finalità della legge, che mirano alla promozione dello sviluppo sostenibile dei piccoli Comuni in tutti i loro aspetti, con un’attenzione particolare al favorirne la residenzialità, attraverso misure di sostegno per le comunità e per le attività produttive in essi insediate, relative all’erogazione di servizi essenziali, e mediante la tutela e la valorizzazione del “patrimonio naturale, rurale, storico – culturale e architettonico” (art. 1). Un prima area di intervento della legge riguarda le misure in favore della residenzialità nei piccoli comuni, cioè le misure che incoraggino l’inabitazione degli stessi e contrastino l’abbandono. A questo fine, è fondamentale la dotazione dei servizi essenziali che garantiscano il soddisfacimento dei bisogni fondamentali e un buon livello di qualità della vita. Pertanto, l’art. 2 stabilisce che “per garantire uno sviluppo sostenibile e un equilibrato governo del territorio, lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province o aree vaste, le unioni di Comuni, i Comuni, anche in forma associata, le unioni di Comuni montani e gli enti parco, per quanto di rispettiva competenza, possono promuovere nei piccoli Comuni l’efficienza e la qualità dei servizi essenziali, con particolare riferimento all’ambiente, alla protezione civile, all’istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali nonché al ripopolamento dei predetti Comuni anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità, con le modalità previste dal presente articolo”. Orbene, la legge non presenta un panorama esaustivo delle modalità con cui i piccoli Comuni e le unioni di essi possano promuovere i servizi essenziali, ma incoraggia il ricorso a strumenti di pianificazione già esistenti come quelli

decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate; l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un’area protetta; m) comuni costituiti a seguito di fusione; n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all’articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.”

da ultimo citati e inoltre il ricorso ad un modulo originario quale quello del centro multifunzionale in cui vengano erogati simultaneamente una pluralità di servizi (ambientali, sociali, energetici, scolastici, postali, artigianali, turistici, commerciali, relativi all'associazionismo e al volontariato). In ogni caso, il fulcro della legge in esame è rappresentato non tanto dall'innovatività delle misure che essa dispone (da questo punto di vista, infatti, la legge fa riferimento, come si è visto, per lo più a istituti ed esperienze già ampiamente note, come le tipologie di piani specializzati che si sono già esaminati, o altri strumenti che trovano disciplina nella legislazione regionale), bensì dall'inaugurazione di un Fondo nazionale, stanziato dall'anno 2017 fino all'anno 2023 “per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni”¹⁷¹, previsto all'art. 3 . Le risorse in esso confluite vengono ripartite mediante un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni, predisposto con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con ben cinque ministeri e previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato – città e autonomie locali. L'accesso alle risorse è subordinato alla presentazione di progetti da parte delle amministrazioni comunali, che sono individuati con decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e scelti attraverso bandi di selezione pubblica indetti dalla medesima Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ogni caso assegnando priorità ai progetti presentati da Comuni frutto di fusione o da Unioni di comuni. La selezione degli interventi avviene tenendo conto del carattere prioritario di alcuni di essi tra cui figurano, ai sensi dell'art. 3 comma 3 “a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse; nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico; f) il recupero e la riqualificazione urbana dei centri storici, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi; g) il recupero di beni culturali, storici, artistici e librari”. Con specifico riferimento ai centri storici l'art. 4 del decreto prevede espressamente che le risorse del Fondo nazionale possano essere impiegate dai piccoli Comuni per finanziare degli interventi integrati di riqualificazione urbana in zone di pregio dei propri centri storici, attuati in base agli istituti già previsti dalla legislazione

¹⁷¹ Le risorse del fondo ricevono plurime destinazioni, specificate al primo comma dell'art. 3 quali: “finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive”. Si è tuttavia evidenziato che le risorse stanziare dal Fondo sarebbero troppo esigue per sostenere in modo veramente significativo la rivitalizzazione del tessuto, diffuso su tutta la penisola, di piccoli comuni e centri storici, esprimendo una certa preoccupazione anche per la scarsa accessibilità delle misure di sostegno, alla luce della copiosità dei decreti attuativi previsti e delle intese richieste per l'approvazione dei progetti, si veda A. Capitanio, *Commento all'art. 3*, in *Piccoli comuni e centri storici*, Key Editore, 2018, pp. 36 – 37.

nazionale o regionale. In particolare l'art. 4 comma 2 della legge richiama interventi quali "il risanamento, la conservazione e il recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati; realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, nel rispetto dei caratteri identificativi e tipici delle zone; manutenzione straordinaria dei beni pubblici già esistenti da parte dell'ente locale e il riuso del patrimonio edilizio inutilizzato; miglioramento e l'adeguamento degli arredi e dei servizi urbani; consolidamento statico e antisismico degli edifici storici nonché alla loro riqualificazione energetica; realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati; miglioramento del decoro urbano e dei servizi urbani quali l'apertura e la gestione di siti di rilevanza storica, artistica e culturale" (art. 4 comma 2). Al proposito resta ferma la competenza delle Regioni di coordinare e indirizzare le attività di riqualificazione, recupero e gli interventi integrati anche in un'ottica di sviluppo sostenibile. Infine, l'art. 5 prevede espressamente che, ai fini di contrastare l'abbandono immobiliare nei piccoli Comuni, o anche di intervenire tempestivamente su edifici pericolanti e a rischio di crollo, i piccoli Comuni possano avvalersi dei poteri autoritativi di espropriazione per pubblica utilità per l'acquisizione coattiva degli stessi (la legge così determina, in conformità all'art. 42 della Costituzione, un'ipotesi in cui l'ente locale può avvalersi dei propri poteri espropriativi) e realizzarvi interventi di riqualificazione.

Esaminati i principali strumenti predisposti dalla legislazione nazionale per attuare o finanziare interventi che non si limitino alla mera conservazione dei centri storici, ma promuovano forme di recupero e rivitalizzazione degli stessi, pare opportuno ora indagare quali strumenti siano invece previsti a questi specifici fini da alcune tra le principali normative della legislazione regionale. Facendo esemplificativamente riferimento ad alcune regioni, si può innanzitutto ricordare che la regione Abruzzo ha introdotto la l.r. Abruzzo 17 marzo 2004, n. 13, la quale contempla molteplici finalità relative all'ambito spaziale del centro storico. La legge persegue infatti la conservazione, il recupero e la rivitalizzazione dei centri storici, nonché promuove azioni di valorizzazione della qualità architettonica dell'abitato nel suo complesso e di singole costruzioni di pregio, inoltre si perseguono anche interventi più puntuali relativi al restauro del patrimonio edilizio dei centri storici (ai sensi dell'art. 1 della legge citata). Lo strumento individuato dalla regione Abruzzo per la realizzazione concreta di interventi coerenti con le finalità succitate è la formazione di programmi da parte dei singoli comuni, il cui contenuto sia frutto di sinergie con soggetti privati, a partire dalle proposte da essi avanzate in risposta ad appositi bandi. Molto significativo è il fatto che la legislazione regionale preveda come

imprescindibile che il contenuto dei programmi citati sia connotato da coerenza rispetto ai caratteri tipologici, morfologici, architettonico-ambientali degli ambiti spaziali interessati. La coerenza e compatibilità sono predicate rispetto, specialmente, da una parte, alle destinazioni d'uso previste a livello comunale e dall'altra alla cromia urbana, attraverso un Piano di colore e di Arredo urbano che ne assicuri l'armonia. L'aspetto del colore urbano viene considerato fondamentale per la salvaguardia dell'immagine del centro storico, al punto da prevedere che, qualora non venga adottato l'apposito Piano di colore, il rispetto delle cromie urbane sia assicurato dai regolamenti edilizi, attraverso un abaco dei colori tradizionali locali, frutto della ricognizione di cromatismi relativi alle facciate, ai rilievi architettonici (cornicioni, marcapiani, riquadrature, ecc.), agli infissi e financo agli elementi metallici. Non da ultimo, la legge prevede, in via preferenziale, ove possibile, che gli interventi programmati ricorrano a tecniche storiche di lavorazione delle strutture edilizie (in base a quanto previsto dall'art. 2 della legge citata).

Attraverso la legge n. 23 del 2008 in tema di "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 20.07.1999, n.19 concernente disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche", la regione Basilicata intende scongiurare l'eventualità di una sregolata politica commerciale, che possa alterare i tratti culturali e identitari dei centri storici: a tal fine introduce una serie di cautele che devono essere enucleate dai comuni nell'ambito dei propri strumenti urbanistici. In particolare, si prevede che l'attività commerciale debba essere svolta nel rispetto del decoro e l'arredo urbano, evitando insegne di forte impatto e cromatismi disarmonici rispetto al contesto di riferimento. Allo stesso tempo la legge obbliga i Comuni, in sede di predisposizione dei propri strumenti urbanistici, a monitorare l'uso dei materiali di finitura e la struttura dei fronti commerciali adibiti a spazi espositivi esterni. Si prevede inoltre che "il rapporto tra l'insediamento commerciale, gli spazi pubblici circostanti ed il contesto urbano deve essere calibrato in modo tale da preservare le peculiarità identificative del centro stesso". A queste misure di carattere più inibitorio si affiancano poi alcune misure di carattere promozionale: gli strumenti urbanistici debbono infatti contemplare misure di favore per la conservazione di esercizi commerciali di vicinato già esistenti, nonché incoraggiare l'insediamento di nuovi esercizi e valorizzare i luoghi del commercio tradizionale. Ancora una volta si tratta di misure che indirettamente intendono scongiurare l'abbandono dei centri storici, garantendo una buona qualità della vita per le popolazioni residenti. Nel solco di questa finalità, la legge prevede infatti che i comuni possano elaborare programmi o progetti di riqualificazione

della rete commerciale con speciale riguardo agli aspetti di salvaguardia del centro storico nella sua dimensione identitaria e abitativa, come luogo, cioè, in cui si esplica prima di tutto la vita di una comunità residente, prevedendo inoltre che tali programmi possano essere frutto di elaborazione condivisa con le associazioni rappresentative del commercio e le associazioni che riuniscono abitanti di quartieri del centro storico, o altri privati che nutrano interesse in simili attività.¹⁷²

Lo strumento previsto dalla regione Campania per realizzare interventi di conservazione e valorizzazione dei centri storici è invece il programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale previsto dalla legge regionale del 19 febbraio 1996 n. 3 e successive modificazioni e integrazioni. Tali programmi possono avere ad oggetto tutti gli elementi architettonici, paesistici ed ambientali presenti nei centri storici, tra cui sono menzionati le pavimentazioni stradali; le aperture; le ornate ed gli infissi; le insegne; i paramenti esterni; i colori delle facciate; la disposizione del verde pubblico; la collocazione delle apparecchiature di servizio e d'uso.¹⁷³ La legge regionale stanziava inoltre finanziamenti specificamente destinati alle attività di restauro, di decoro e di attintatura delle facciate di edifici civili di interesse storico, artistico ed ambientale e delle cortine dei centri storici della Campania (erogabili esclusivamente ai Comuni che si siano dotati di un Piano di Colore per l'edilizia storica), dimostrando in questo modo di prestare particolare attenzione al presidio dei cromatismi originari dei centri storici e quindi della loro immagine organica identitaria.¹⁷⁴ Nella legge urbanistica della regione Calabria gli interventi inerenti i centri storici sono prevalentemente affidati a programmi integrati di intervento, specificamente destinati ai centri storici connotati

¹⁷²Art. 2, l.r. Abruzzo 17 marzo 2004, n. 13, di cui si veda in particolare il comma 4: "Al fine di riqualificare la rete distributiva e rivitalizzare il tessuto economico, sociale e culturale dei centri storici, aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, i Comuni ricadenti nei parchi nazionali e regionali, i Comuni turistici e le città d'arte di cui all'allegato 5 alla Legge Regionale 19/99 e i Comuni compresi al primo e secondo livello di servizio con popolazione superiore a 3.000 abitanti, approvano programmi e progetti di riqualificazione della rete commerciale che prevedano, oltre alla possibilità di adottare norme particolari e vincoli in merito alla localizzazione e alla apertura di esercizi di vendita per rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali, anche: a) eventuali vincoli in materia merceologica, sulla dimensione e sulla qualità degli esercizi nonché deroghe e facilitazioni in materia di orari, di apertura domenicale e festiva e di vendite straordinarie; b) iniziative per la valorizzazione dei centri storici, individuando in tale contesto le botteghe storiche e i contenitori esistenti suscettibili di riuso per l'insediamento di nuove attività commerciali, artigianali e di servizio o per il potenziamento di quelle esistenti; c) azioni di promozione e valorizzazione commerciale da realizzare di concerto con consorzi ed associazioni di via di cui al successivo comma 5), in coerenza con progetti complessivi di marketing e comunicazione intesi ad elevare il grado di interesse culturale e commerciale a favore delle aree interessate; d) gli interventi sul piano della accessibilità alle aree interessate".

¹⁷³ L.r. n. 3 del 1996, Regione Campania, art. 5.

¹⁷⁴ L.r. n. 3 del 1996, Regione Campania, art. 6.

da fenomeni di congestione e di degrado e ai centri storici soggetti ad abbandono oppure scarsamente attrattivi a livello turistico ed economico (art. 33). Al di là di queste ipotesi specifiche, si prevede poi che i centri storici possano essere interessati da programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione urbana e programmi d'area che prevedono la partecipazione congiunta di soggetti pubblici e privati (art. 34, art. 35 e art. 40). La legislazione regionale assegna come principali finalità all'intervento pubblico sui centri storici la valorizzazione delle risorse immobiliari disponibili; la limitazione dell'uso di risorse territoriali; il recupero; la riqualificazione ed il riuso, nel rispetto dei valori culturali, sociali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali.¹⁷⁵

Ancora, la Regione Friuli Venezia Giulia prevede alla legge regionale 10 gennaio 1983, n. 2 del 7 gennaio 2015, art 1, il sostegno finanziario a progetti comunali di rivitalizzazione dei centri storici.¹⁷⁶ La legge urbanistica della regione Emilia – Romagna prevede le misure di intervento nei centri storici all'allegato A Capo II relativo al sistema insediativo storico, art. A-7, dedicato specificamente ai centri storici. Innanzitutto si prevedono una serie di attività conoscitive – ricognitive quali la perimetrazione del centro storico, l'individuazione dei tratti peculiari e distintivi delle potenzialità di qualificazione e sviluppo, nonché gli eventuali fattori di fragilità dovuti al rischio di abbandono o di degrado sociale, ambientale ed edilizio: tali attività sono affidate al piano strutturale comunale. Esso stabilisce la disciplina generale diretta ad integrare le politiche di salvaguardia e riqualificazione del centro storico con le esigenze di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dello stesso, anche con riguardo alla presenza di attività commerciali e artigianali e alla tutela degli esercizi aventi valore storico e artistico. Nell'ambito del PSC si prevede la disciplina di tutela conservativa del centro storico, mentre le azioni di riqualificazione, valorizzazione, riuso del patrimonio edilizio e di miglioramento della qualità ambientale e della vivibilità del centro storico sono disciplinate dal piano operativo comunale,

¹⁷⁵ Così l'art. 48, in cui si prevede inoltre l'ampio concorso di soggetti pubblici e privati, singoli o consorziati, per la realizzazione degli interventi sui centri storici: "l'attuazione degli interventi nei centri storici può essere demandata ai comuni o altri enti pubblici, contraenti generali, cooperative di abitazione e loro consorzi, cooperative di produzione e loro consorzi, imprese di costruzione e di servizi e loro consorzi, privati proprietari, singoli o consorziati."

¹⁷⁶ Art. 1: "La Regione interviene per la salvaguardia dei valori ambientali, storici ed artistici dei centri storici primari - come definiti dall' articolo 21, punto 1) delle norme di attuazione al Piano urbanistico regionale generale - nonché per la rivitalizzazione del loro tessuto urbano e sociale e per il concreto soddisfacimento del loro fabbisogno abitativo, con le modalità e secondo la disciplina previste dalla presente legge. Per le finalità di cui al comma precedente l' Amministrazione regionale è autorizzata a concedere ai Comuni interessati una speciale sovvenzione, costituita da contributi una tantum e da contributi ventennali costanti, secondo quanto verrà definito di volta in volta con la legge finanziaria di cui all' articolo 3 della legge regionale 20 gennaio 1982, n. 10".

in cui si individuano inoltre le aree suscettibili di formare oggetto di programmi di riqualificazione urbana.

Numerose sono anche le finalità perseguite dalla legge ligure del 10 luglio 2002 n. 29, relativa al sostegno regionale a interventi di recupero e di riqualificazione dei centri storici e alla semplificazione nel rilascio dei titoli edilizi, esse specificamente individuate come segue: “eliminare le condizioni di degrado edilizio, ambientale, sociale ed economico; contribuire alla migliore conservazione e alla tutela dei valori storico-culturali dei centri storici; coordinare la programmazione e l’attuazione degli interventi sotto i profili urbanistico-edilizio, ambientale, economico produttivo e di sostegno pubblico, tenendo altresì conto degli aspetti relativi alla sicurezza, all’igiene, alla mobilità ed al risparmio energetico; promuovere e favorire gli interventi e gli investimenti dei residenti e degli operatori al fine di addivenire ad una effettiva rivitalizzazione dei centri storici” (art. 1). Tale legge è stata tuttavia abrogata dalla legge regionale n. 23 del 29 novembre 2018 “Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo”, che ha introdotto una disciplina integralmente sostitutiva. In ogni caso, la legge ligure ora abrogata si contraddistingueva per un’attenzione peculiare ai profili della sicurezza nei centri storici e degli interventi di recupero rispetto al degrado urbanistico ed edilizio dei centri storici.

La Regione Marche prevede il finanziamento regionale degli interventi comunali finalizzati al recupero del patrimonio edilizio, nell’ambito della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 11 “Interventi regionali per il recupero diffuso dei centri storici”.¹⁷⁷ Lo strumento identificato dalla legge regionale per gli interventi all’interno del perimetro dei centri storici è il piano di recupero ai sensi della legge n. 457 del 1978. Nell’ambito della regione Trentino Alto Adige, la legge provinciale sugli insediamenti storici del 15 gennaio 1993, n. 1, prevede che l’intervento della Provincia autonoma di Trento sia diretto alla realizzazione di molteplici finalità: la tutela e il riutilizzo del tessuto storico, sociale, culturale ed economico degli insediamenti storici; il loro recupero e la loro valorizzazione, prevedendosi che l’attuazione di simili funzioni sia delegata ai Comuni. Il quadro delle finalità dell’intervento regionale è completato dalla conoscenza, protezione, conservazione, riqualificazione e rivitalizzazione dei centri storici e di “ogni altra

¹⁷⁷ L’art. 1 sancisce infatti che “la presente legge prevede la concessione di contributi regionali ai Comuni che, per incentivare gli interventi di recupero edilizio nei centri storici o nei nuclei storici, concorrano a ridurre l’onere finanziario a carico dei soggetti attuatori degli interventi stessi. 2. I Comuni individuano con bando annuale, i soggetti beneficiari di mutuo agevolato per la realizzazione di interventi di recupero edilizio ai sensi dell’articolo 31, lettere b), c) e d), della legge 5 agosto 1978, n. 457”.

manifestazione antropico insediativa costituente eredità significativa della storia locale”. Ulteriori finalità enucleate sono l’incremento della qualità della fruizione degli insediamenti storici da parte dei singoli e della collettività anche residente (promuovendo l’integrazione tra condizioni di vita adeguate per la collettività e la comunità insediata, e le esigenze di sviluppo delle attività produttive e sociali), incentivando il recupero del patrimonio edilizio abbandonato, degradato o destinato a usi non compatibili con la destinazione naturale e originaria, con l’obiettivo di incoraggiare la conservazione di funzioni tradizionali.¹⁷⁸ Il sostegno concreto di tali iniziative è affidato ad un programma triennale di intervento a tutela dei centri storici, revisionabile ogni anno, in cui sono previsti i finanziamenti da erogare agli enti locali nonché gli interventi effettuati invece direttamente dalla Provincia, motivati dall’urgenza o dalla speciale onerosità dell’intervento.

Con riguardo alla Regione Sardegna, si può evidenziare che essa ha adottato una normativa specifica in materia di tutela e valorizzazione dei centri storici, attraverso legge regionale 13 ottobre 1998, n. 29. Le finalità dichiarate della legge citata riguardano il recupero, la riqualificazione e il riuso dei centri storici e degli insediamenti storici minori, con il duplice obiettivo di scongiurare l’ulteriore consumo delle risorse territoriali e di valorizzare il patrimonio immobiliare già esistente, attraverso interventi che si inseriscano in modo rispettoso e armonioso nel quadro dei valori socioculturali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali di tali luoghi.¹⁷⁹ Il ventaglio delle azioni che la regione di Sardegna sollecita e disciplina per il perseguimento di queste finalità è piuttosto ampio. Innanzitutto la Regione promuove un’attività preliminare conoscitiva del patrimonio esistente attraverso l’istituzione di un repertorio regionale dei centri storici in cui viene fatta ricognizione di tutti gli insediamenti suscettibili di tutela e di valorizzazione. Gli strumenti primari di attuazione degli interventi a livello locale sono i programmi integrati dei centri storici, in assenza dei quali l’ente locale può procedere con piani per interventi di riqualificazione urbana e dei servizi; piani di colore; interventi di arredo urbano volti all’eliminazione di barriere architettoniche; oppure interventi ancor più puntuali a completamento delle attività di recupero promosse da soggetti privati o ancora mediante interventi di recupero su specifiche unità immobiliari.¹⁸⁰ Il programma

¹⁷⁸ Art. 1, l.r. n. 1 del 15 gennaio 1993.

¹⁷⁹ Art. 1, l.r. 13 ottobre 1998, n. 29.

¹⁸⁰ Si vedano gli art. 6, 7, 9 della legge e l’art. 6 L.R. n. 29 del 13 ottobre 1998, Regione Sardegna: “I programmi integrati dei centri storici sono caratterizzati da: a) dimensione adeguata ad incidere sulla riorganizzazione urbanistica dei centri storici; b) presenza di pluralità di funzioni; c) l’integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione; d) concorso di più operatori pubblici e privati; e) pluralità di risorse

integrato viene poi attuato mediante un progetto operativo. Il quadro di tutti gli interventi regionali in materia di centri storici è affidato a un Piano pluriennale dei centri storici, approvato ogni anno e aggiornabile annualmente, in cui vengono inseriti i programmi integrati di intervento e gli interventi di riqualificazione, nonché vengono stanziati i finanziamenti che la Regione eroga ai Comuni. Infine, la Regione eroga contributi economici a favore di proprietari singoli (persone fisiche o giuridiche) o riuniti in consorzio e cooperative edilizie, le quali intraprendano iniziative per il recupero e il restauro del patrimonio edilizio esistente nei centri storici.¹⁸¹

La regione Umbria ha consolidato la propria disciplina urbanistica nell'ambito del Testo unico del governo del territorio e materie correlate, di cui alla legge regionale n. 1 del 21 gennaio 2015. La citata legge dedica un apposito capo ai centri storici, assegnando ai comuni la realizzazione di interventi di riqualificazione edilizia, urbanistica, ambientale, economica e sociale all'interno di aree specifiche, denominate ambiti di rivitalizzazione prioritaria, le quali sono collocate principalmente all'interno dei centri storici.¹⁸² Lo strumento che la regione Umbria individua come ricettacolo delle azioni integrate sul centro storico, appare piuttosto innovativo: non si richiamano, infatti, come in altre discipline regionali passate in rassegna, strumenti di rilievo nazionale come i piani o i programmi di recupero o i programmi di riqualificazione urbana, bensì si introduce il "quadro strategico di valorizzazione", disciplinato all' art. 62, che riguarda i centri storici e le aree contermini poste in relazione con essi. E'

finanziarie pubbliche e private. 2. I programmi integrati, sia di iniziativa pubblica che privata, devono prevedere la destinazione a funzioni residenziali di una quota non inferiore al 60% del volume degli immobili interessati dal programma di recupero, e devono contenere: a) la relazione illustrativa del programma; b) il progetto operativo; c) il quadro finanziario; d) la normativa gestionale. 3. I Comuni adottano, con deliberazione consiliare, i programmi integrati e li depositano, con i relativi allegati, nella segreteria comunale per trenta giorni consecutivi, decorrenti dal primo giorno di affissione all'albo pretorio del relativo avviso, affinché chiunque ne abbia interesse possa prenderne visione; nei successivi trenta giorni gli interessati possono presentare osservazioni o opposizioni."

¹⁸¹ Art. 14 della legge regionale 13 ottobre 1998, n. 29: "per recupero primario si intende il recupero della funzionalità dell'edificio per quanto riguarda le parti comuni. Esso interessa complessivamente il consolidamento statico ed il risanamento igienico delle strutture portanti, orizzontali e verticali, comprese le fondazioni, le scale, le coperture, le parti comuni degli impianti compresi gli allacciamenti, la finitura delle dotazioni comuni".

¹⁸² Le finalità che devono essere perseguite dai Comuni nella realizzazione di simili interventi sono individuate all'art. 61 della medesima legge: "a) creazione delle condizioni ambientali, sociali ed economiche per la permanenza o il reinserimento di famiglie residenti, di attività di servizi e produttive compatibili; b) recupero edilizio ed urbanistico e riqualificazione architettonica e ambientale del patrimonio edilizio esistente, pubblico e privato; c) valorizzazione, tutela e fruizione degli edifici di particolare pregio ed interesse storico, architettonico e monumentale; d) riqualificazione degli spazi pubblici e privati esistenti, anche mediante il recupero e la manutenzione delle aree inedificate, degradate o sotto utilizzate e l'eliminazione delle opere o edifici incongrui rispetto al contesto storico architettonico e paesaggistico; e) riduzione della vulnerabilità sismica del patrimonio immobiliare pubblico e privato e della vulnerabilità urbana; f) miglioramento dell'accessibilità e della mobilità e l'abbattimento delle barriere architettoniche".

espressamente sancito che il quadro strategico sia elaborato dai comuni con la cooperazione e la sinergia della cittadinanza, di associazioni di categoria degli operatori economici, di portatori di interessi collettivi e di altre istituzioni pubbliche o di interesse pubblico.¹⁸³ Il quadro è concepito come strumento di azione a lungo termine e infatti individua azioni di carattere pluriennale soggette a monitoraggio periodico, orientate alla rivitalizzazione e alla valorizzazione del centro storico, e coinvolgenti il settore economico, produttivo, culturale, ricreativo e dei servizi. Inoltre, è di particolare rilievo che la regione Umbria presti attenzione al rapporto di compatibilità rispetto al carattere residenziale del centro storico allorchè si addivenga alla definizione delle sue destinazioni d'uso produttive e di servizio (art. 66), prevedendosi inoltre il potere unilaterale del comune di escludere specifiche destinazioni d'uso in relazione ad edifici di particolare pregio.

A conclusione di questa disamina, dopo aver tentato di individuare un concetto di centro storico che compendi i valori intrinseci da esso espressi, si osserva che gli strumenti di tutela predisposti dal diritto dei beni culturali e del paesaggio sono di sicuro rilievo ai fini della conservazione dei centri storici, ma nel contempo, da un lato, sono predisposte misure puntuali che incidono su specifici beni; dall'altro sono predisposte misure di tutela specifica circoscritte a poche realtà territoriali, stante l'esiguo numero di centri storici che hanno ricevuto la qualificazione di bene paesaggistico. Di maggiore efficacia sono invece le misure che si avvalgono dello strumento della pianificazione, sia la pianificazione paesaggistica (che sconta però nella prassi la lentezza delle Regioni italiane nell'elaborazione e nell'approvazione di piani paesaggistici), sia le forme di pianificazione settoriale e generale del diritto urbanistico, predisposte a livello di legislazione statale e soprattutto nella vivace produzione legislativa regionale, da cui emerge la possibilità di coniugare gli aspetti di salvaguardia con quelli di rivitalizzazione, recupero e riqualificazione del centro storico, tenendo conto della sua configurazione come realtà viva e in dinamica trasformazione. Le tre discipline giuridiche in

¹⁸³ La redazione e l'approvazione del quadro strategico è obbligatoria solo per i comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti o con il centro storico di estensione superiore a quattordici ettari di superficie territoriale. In relazione alle attività economiche si prevede all'art. 63 (Misure incentivanti le attività economiche) che: "1. All'interno del centro storico e dell'ARP: a) è consentito lo svolgimento congiunto di attività economiche e di servizi di particolare interesse per la collettività, eventualmente in convenzione con soggetti pubblici e privati; b) i comuni rilasciano ai titolari di autorizzazione per l'esercizio di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, di cui all'articolo 5, comma. 1, lettere a), b) e d) della legge 25 agosto 1991, n. 287 (Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi), un'ulteriore autorizzazione, diversa da quella posseduta; c) per la costituzione di esercizi multisettoriali i comuni rilasciano un'autorizzazione per l'esercizio di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande."

questione, lo si ribadisce, concorrono ad individuare i valori intrinseci al centro storico e far emergere le finalità primarie tipiche a cui si ispira l'azione pubblica in questi contesti urbani. Pur individuando strumenti di azione per lo più puntuali, le discipline giuridiche esaminate concorrono dunque a chiarire i limiti di compatibilità delle azioni trasformative del centro storico rispetto alla sua essenza, individuando una gamma ricca di strumenti che possono sostanziare un processo di sviluppo sostenibile del centro storico, promosso nell'ambito di pianificazione di cornice e strategica, come si evidenzierà nel prosieguo della trattazione.

CAPITOLO 2. LE FORME E I MODELLI DI GESTIONE DEI BENI CULTURALI E DEI BENI COMUNI URBANI NEI CENTRI STORICI

2.1. Modelli di gestione dei singoli beni culturali tra partenariato pubblico - privato e partenariato pubblico – pubblico. Giustificato?

2.1.1. Cenni circa le principali criticità e le prospettive della gestione dei beni culturali secondo le dottrine economicistiche. Lo statuto della gestione dei beni culturali *de iure condito* come attività amministrativa e servizio pubblico nell'ambito del Codice dei beni culturali e del paesaggio Giustificato?

Prima di procedere all'approfondimento del significato dell'attività di gestione dei beni culturali nell'ambito del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, preme porre in evidenza alcune delle principali criticità che la gestione del patrimonio culturale pone allo stato attuale, guardando anche alle questioni più problematiche evidenziate dalle scienze economiche.

Innanzitutto, deve darsi conto che uno dei più recenti studi in materia di gestione del patrimonio culturale italiano, grazie al supporto di un'attenta analisi basata sulla valutazione di dati quantitativi e statistici, ha evidenziato che plurimi aspetti critici affliggono la gestione del patrimonio culturale italiano. Una prima considerazione, non certo confortante alla luce della disamina che si svolgerà nel prosieguo, riguarda la scarsa applicazione effettiva degli strumenti giuridici già esistenti. In sostanza, in via preliminare rispetto alla configurazione di nuove modalità di gestione dei beni culturali, risulterebbe prima di tutto opportuno applicare effettivamente gli strumenti di gestione già contemplati dall'ordinamento. Essi, infatti, ora risultano scarsamente impiegati, ora risultano applicati ma con scarsa efficacia ed efficienza. Questo rappresenta già un primo rilievo critico che riguarda specialmente gli strumenti di coinvolgimento del settore privato nella gestione del patrimonio culturale: da questo punto di vista, le criticità del sistema sono per esempio restituite da ciò che si registra in ordine al ricorso alle sponsorizzazioni da una parte, e il project financing dall'altra.¹⁸⁴ In entrambi i casi le

¹⁸⁴ Con riferimento allo studio citato e per queste considerazioni sulle criticità emergenti nell'ambito della gestione del patrimonio culturale si veda A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Editori Laterza, 2019, in particolare pp. 35 – 37 e pp. 52 – 54. Con riferimento agli istituti del project financing e delle sponsorizzazioni l'autore pone in luce come il panorama di applicazione redditizia della sponsorizzazione appare fallimentare: si sono registrati dei guadagni dal settore delle sponsorizzazioni pari a soli 828.438 euro dal 2012 al 2015, con lieve incremento nel 2017, e, in ogni caso, le strutture pubbliche che vi fanno ricorso sono un numero irrisorio. L'istituto del project financing di cui all'art. 151 del Codice dei contratti pubblici pare invece essere rimasto solo sulla carta, se ne sono registrate in tempi recenti solo delle limitate applicazioni in siti specifici come Villa Reale e il Parco di Monza.

ragioni di simili scarsi risultati sarebbero imputabili alla complessità della normativa e ad una lacunosità della preparazione tecnico - professionale degli uffici che dovrebbero occuparsi di simili procedure. Tale scarsa professionalità può, peraltro, dirsi endemica: si tratta infatti di una problematica già denunciata più di un decennio fa, quando un illustre autore lamentava la disomogeneità di formazione e competenze tra il personale addetto alla valorizzazione del patrimonio culturale dei livelli di governo centrali e periferici, nonché l'assenza di personale pubblico specializzato nella materia della gestione, a fronte invece di una disponibilità di risorse umane mediamente soddisfacente nell'ambito della tutela del patrimonio culturale.¹⁸⁵

Osservando invece il panorama della gestione da parte degli enti pubblici, gli ultimi dati fanno emergere una discrasia e uno sbilanciamento tra i profili dell'appartenenza dei beni culturali e i profili della loro fruizione da parte del pubblico: il quadro che ne emerge vede una forte polarizzazione dell'attrattività e del flusso di fruizione intorno a pochi siti, a fronte di un patrimonio che è invece capillarmente diffuso sul territorio nazionale. È opportuno cogliere da questo recente studio un dato assai significativo ai fini della presente analisi. Si è infatti rilevato che nel 2019 due terzi degli istituti e dei luoghi di cultura nel nostro paese risultano essere di appartenenza pubblica, e di questi ben il 42,3 % appartenente ai Comuni, laddove la percentuale di istituti e luoghi di cultura di appartenenza dello Stato centrale identificato nel MIBAC sfiora appena il 10%. Nonostante ciò, gli istituti appartenenti al MIBAC attraggono circa il 44,3% dei visitatori: questi dati così sperequati fanno emergere che la domanda di fruizione e la frequentazione del restante patrimonio culturale, vista la sua vasta diffusione, è estremamente scarsa.¹⁸⁶

L'analisi del panorama della gestione del patrimonio culturale italiano restituito dai più recenti dati raccolti, induce gli interpreti a sollecitare l'elaborazione di nuove strategie idonee a colmare

¹⁸⁵ Così S. Cassese, *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 1998, p. 2.

¹⁸⁶ Sul punto si veda ancora A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., in particolare pp. 197 – 199, da cui appare utile trarre questo ulteriore dato che fotografa una situazione notevolmente disomogenea e poco equilibrata in ordine alla fruizione da parte del pubblico del patrimonio culturale nazionale: “ci sono 141 istituti o luoghi di cultura afferenti a 32 musei autonomi, assegnati alla Direzione generale Musei del MIBACT dal DPCM n. 171 del 2014 che nel 2017 hanno attratto il 56% dei visitatori, mentre i 365 siti afferenti ai 17 Poli museali regionali ne hanno attirati solo il 44%, analogamente, oltre l'85% dei ricavi sono generati da siti afferenti a 32 musei autonomi.[...]. Il 55% dei 466 siti della Direzione generale Musei si concentra in 5 regioni: in ordine Lazio, Toscana, Campania, Emilia Romagna, Veneto. Poi l'87% dei visitatori si dirige nei siti di solo 5 regioni: Lazio, Campania, Toscana, Lombardia, Friuli Venezia Giulia. [...] L'1% dei siti totalizza il 61,37% degli incassi, sarebbe bene incidere sui modelli gestionali di una quantità del 2% massimo dei siti per ottenere significativi aumenti di redditività.”

i vizi nella gestione della domanda di fruizione e di godimento del patrimonio culturale. Le vie che si suggerisce di percorrere a questo fine ruotano attorno ad un'applicazione effettiva del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, nonché ad un potenziamento della leale collaborazione tra livelli territoriali di governo coinvolti, attraverso forme di intesa, accordo, partenariato pubblico – privato. A queste scelte si collega l'aumento della redditività e dell'efficace valorizzazione del nostro patrimonio.¹⁸⁷

Inoltre, la gestione del patrimonio culturale è un'attività che richiama un approccio anche economico e strategico; pertanto, se si intende sviluppare al meglio tale attività, è un'evoluzione dell'approccio culturale e della mentalità dei titolari dei beni culturali, specialmente pubblici, che si rende necessaria. La gestione del patrimonio culturale è oggetto infatti anche dell'attenzione delle discipline economiche, dal momento che essa stimola la produzione, da parte del patrimonio culturale, tanto di valori immateriali, quanto di valori materiali. In particolare l'aspirazione, da più parti manifestata, al rafforzamento degli strumenti amministrativi e giuridici della sussidiarietà e della cooperazione interistituzionale trova risponda negli studi economici che hanno individuato nel sistema reticolare o sistema a rete un modello efficace per la gestione competitiva del patrimonio culturale.¹⁸⁸

Il naturale interesse delle discipline economiche rispetto alla gestione del patrimonio culturale scaturisce dalla considerazione della sua capacità di generare valore anche materiale ed economico, ossia dall'idoneità di tale attività ad essere redditizia. Infatti, in primo luogo, il patrimonio genera valori immateriali e sociali capaci di contribuire allo sviluppo della persona umana come singolo e nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità. In secondo luogo, la gestione del patrimonio culturale produce anche valore economico e commerciale. È interessante sottolineare che, secondo gli studi economici che hanno approfondito le modalità di

¹⁸⁷ *Ivi*, pp. 52 e ss. illustra infatti la centralità del principio di collaborazione e di cooperazione e la necessità di affrancarsi da un modello che attribuisca pressoché in via esclusiva ai soggetti pubblici non solo, come connaturale, la funzione di tutela del patrimonio, ma anche attribuisca un ruolo centrale e monopolizzatore in ordine alla gestione. In un'ottica di promozione dell'efficienza della gestione, si rivela infatti più funzionale il coinvolgimento dei soggetti privati e il potenziamento dei livelli territoriali minori di governo, come gli enti locali. Abbracciare con maggiore convinzione la via della sussidiarietà verticale e orizzontale contribuirebbe infatti a risolvere alcuni dei problemi principali legati alla gestione denunciati dall'autore: ovverosia la scarsa fruizione omogenea di un patrimonio pur notevolmente diffuso su tutto il territorio nazionale (detto in altri termini, uno squilibrio interno della domanda di fruizione), a cui si collega la scarsa redditività della sua gestione.

¹⁸⁸ Il metodo di gestione a rete applicato al patrimonio culturale è indagato tra gli altri da M. Caroli, *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, Franco Angeli, 2016, il quale sottolinea, a p. 97, come simile approccio consentirebbe di conseguire un triplice vantaggio sintetizzabile nella formula "maggiore agglomerazione, maggiore complessità positiva, maggiore condivisione delle competenze".

gestione reticolare del patrimonio culturale, la capacità di esso di generare valore economico sul territorio ove è collocato implica strutturare la gestione come un sistema reticolare, e ciò, si osserva, comporta una tendenza opposta all'isolamento reciproco e all'autoreferenzialità delle iniziative di gestione, rendendo prioritari gli aspetti della cooperazione e collaborazione. Inoltre, presupposto fondamentale di un sistema di gestione di successo sarebbe l'elaborazione di una visione strategica, di lungo periodo, che tenga conto della natura intergenerazionale del patrimonio culturale, ma soprattutto che non ignori che l'attività di gestione, essendo essa, come nel prosieguo si vedrà, legata specialmente agli obiettivi della valorizzazione e della fruizione, deve organizzarsi anche come un sistema proficuo di offerta.¹⁸⁹ Orbene, a sua volta questo comporta un'analisi attenta della composizione della domanda di patrimonio culturale, e cioè di quali siano i soggetti che compongono l'utenza della fruizione dei beni culturali, così come di quali siano i soggetti che possono essere intercettati come parti di un mercato potenziale da espandere. Allo stesso tempo, ulteriore attività prodromica alla strutturazione di un sistema di gestione che sia orientato alla fruizione e alla valorizzazione del patrimonio consiste nel chiarire il panorama dei soggetti coinvolti nella gestione, per usare il lessico economico, dal lato dell'offerta e dal lato della domanda. In tal senso si può dire che si configurano come *stakeholders* del patrimonio culturale tutti coloro che sono disposti ad impiegare risorse di vario tipo e natura per poter acquisire valori materiali o immateriali dal patrimonio culturale. Tra i soggetti che possono rivestire tale posizione si annoverano, certamente, i residenti di un dato territorio; i turisti, le imprese profit o non profit; gli investitori e i finanziatori; gli enti pubblici.¹⁹⁰

In un approccio reticolare alla gestione del patrimonio culturale, assumono poi un ruolo centrale gli obiettivi di integrazione e di coordinamento tra le varie componenti del sistema, che nel

¹⁸⁹ Per queste considerazioni come coordinate fondamentali per un modello reticolare di gestione del patrimonio culturale si veda *ivi*, in particolare pp. 25 – 33.

¹⁹⁰ Per un approfondimento circa il tipo di aspettative in concreto nutrite dai singoli componenti della domanda di patrimonio culturale e sulla opportunità di strutturare la risposta gestionale come un vero e proprio modello di *business*, si veda *ivi*, in particolare pp. 120 – 130. I valori che il patrimonio culturale può offrire e scambiare con i propri interlocutori, sono alla base inoltre della definizione delle strategie di *fundraising* che, nel panorama attuale, appaiono particolarmente importanti per garantire la sostenibilità economica della gestione del patrimonio culturale, dal momento che è ormai dato assodato che il ricorso a risorse private sia divenuto fattore essenziale per garantire la gestione e talora anche la conservazione dei beni culturali. In una prospettiva economica, inoltre, i valori prodotti dal patrimonio culturale (tra cui a titolo di esempio il valore personale; relazionale; economico; sociale; politico; simbolico) generano mercati di scambio tra domanda e offerta di questi valori tra le classi di *stakeholders* di volta in volta interessati, a tal riguardo si veda M. C. Cagli, *La fruizione e la valorizzazione e il regime delle sponsorizzazioni. Il futuro della cultura passa anche attraverso il fundraising*, in L. Branchitta – S. Monti, *La gestione dei beni culturali*, Maggioli, 2019, pp. 46 – 49.

lessico economico della gestione reticolare sono definiti come nodi, con l'obiettivo di creare un'offerta complessiva, fondata su una *governance* policentrica cui fanno capo soggetti di natura giuridica anche notevolmente diversa. Infatti si è evidenziato che “il funzionamento delle connessioni tra le componenti del patrimonio culturale rete dipende dal comportamento dei soggetti che ne hanno il controllo [...] tali soggetti possono avere natura pubblica, privata o mista”.¹⁹¹ Le indagini intorno alla gestione reticolare del patrimonio culturale, hanno il pregio di porre in luce come l'integrazione della gestione e valorizzazione dei beni culturali rappresenti l'unica modalità per contrastare i fenomeni di polarizzazione che si sono sopra evidenziati. Di fatti, nel modello reticolare di gestione, un ruolo nevralgico riveste la gestione razionale delle componenti del patrimonio più rilevanti a livello di dimensione, prestigio e attrattività di visitatori, che dovrebbero trascinare la gestione integrata senza assorbirla, di modo che attorno ad essi si dia spazio a tutta una serie di siti, luoghi, istituti di cultura, satellitari ma non per questo reietti, bensì coinvolti nella costruzione di una domanda di prodotti culturali più articolata e complessa.¹⁹²

Pertanto, le maggiori sfide che oggi interpellano la gestione del patrimonio culturale si identificano nel potenziamento della sussidiarietà, dell'integrazione dell'offerta e della cooperazione, la quale rappresenta il volano dei due precedenti obiettivi. La sfida principale è tuttavia quella dell'integrazione della gestione del patrimonio all'interno di un quadro più ampio e strategico, aspirazione che assume un carattere nevralgico in particolare proprio nei contesti ricchi di patrimonio culturale capillarmente diffuso come i centri storici, oppure in altri

¹⁹¹ M. Caroli, *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, cit., p. 159. Con riferimento agli stakeholders richiamati, l'autore sottolinea implicitamente come la sfida della collaborazione e dell'integrazione nell'ambito della gestione del patrimonio culturale implichi anche una maggiore disponibilità dei vari soggetti a cooperare tra loro, nonostante le notevoli differenze che tra essi intercorrono a livello di natura giuridica ma anche di finalità perseguite. Infatti, i soggetti privati del mondo non profit coinvolti nella gestione del patrimonio appaiono mossi da fini solidaristici; i soggetti privati del mondo profit sono mossi da finalità egoistiche di profitto o di immagine; i soggetti pubblici, invece, prioritariamente perseguono una *mission* di diffusione della cultura che ha alla radice lo stesso art. 9 della Costituzione, ma non sono estranei a obiettivi di incremento della redditività del patrimonio di propria titolarità.

¹⁹² Ancora in tal senso M. Caroli, *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, cit., in particolare p. 156. Si osservi poi che un'offerta integrata del patrimonio culturale che cerchi di inglobare tutte le espressioni del territorio, anche quelle definibili come minoritarie, potrebbe avvantaggiarsi, nell'ottica di una gestione strategica ed efficiente dal punto di vista economico, anche di misure “impopolari”, quali la chiusura di determinati siti poco attrattivi in certi giorni o fasce orarie, indirizzando e promuovendo fortemente la loro fruizione in determinate fasce temporali, come per esempio suggerisce A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., p. 209. A bene vedere, simili soluzioni non sarebbero altro che frutto di un attento studio della domanda di mercato, che, a discapito di una restrizione delle possibilità di fruizione da parte dei cittadini, si risolve in un adeguamento della gestione alle evidenze emergenti dalla prassi dei visitatori, comportando un notevole taglio dello spreco di risorse pubbliche, meglio allocabili anche rispetto ad altre finalità di tutela o valorizzazione.

contesti territoriali dove, pur non essendovi una disseminazione di beni culturali, è presente un unico fattore di attrazione culturale particolarmente significativo (per esempio un sito culturale UNESCO), attorno a cui può essere costruita la gestione integrata del patrimonio.

Le scienze economiche hanno posto in luce l'importanza di politiche di integrazione delle varie forme e modalità di gestione dei beni culturali, oltre che attraverso i modelli reticolari di gestione del patrimonio culturale, facendo anche riferimento al concetto di distretto culturale. Certamente, è necessario porre questo *caveat*: si tratta pur sempre di elaborazioni sul cui sfondo resta l'obiettivo primario di valorizzare dal punto di vista della redditività e dell'attrattività economica le risorse culturali. Tuttavia, le prospettive della dottrina economica sono utili a comprendere l'importanza della dimensione strategica nelle politiche di gestione e della cooperazione o collaborazione tra i vari *stakeholders* implicati nella gestione del patrimonio culturale, ciò infatti certamente ridonda a vantaggio del ritorno economico della gestione, ma allo stesso tempo ridonda a vantaggio di una gestione più consapevole ed efficace, capace di creare valore trasversale, cioè sociale, culturale, identitario.

La riflessione sui distretti culturali fornisce una lettura della gestione del patrimonio come fenomeno aggregato. Il distretto culturale è una categoria di tipo descrittivo, dal momento che non si tratta di una categoria riconosciuta dalla legislazione.¹⁹³ Per distretto culturale si intendono *clusters* territoriali in cui si registra una forte concentrazione di beni, attività produttive, imprese e servizi che afferiscono alla promozione e alla valorizzazione della cultura, laddove la valorizzazione del patrimonio culturale risulta fortemente integrata con altri settori produttivi. Il distretto culturale si fonda su una consolidata rete di relazioni che sono intessute tra gli attori che agiscono sul territorio nel settore della gestione del patrimonio culturale e nella promozione della sua fruizione. In tal senso, nell'ambito di un distretto culturale l'attività del settore secondario ruota fortemente attorno alla cultura, secondo un circolo virtuoso in cui il territorio viene valorizzato e allo stesso tempo si ricavano risorse economiche dalla sua valorizzazione. D'altra parte, l'identificabilità di un distretto culturale denota che l'intensità delle attività e delle relazioni che si sviluppano intorno alla valorizzazione del patrimonio

¹⁹³ In tema di distretti culturali e per le riflessioni che seguono si faccia riferimento particolarmente a P. L. Sacco – S. Pedrini, *Il distretto culturale, mito e opportunità*, EBLA Center working paper, UNITN, 5, 2003; T. Blessi, *Distretti culturali evoluti e valorizzazione del territorio*, *Global and Local Economic review*, 8, 1, 2005, pp. 7-41; W. Santagata, *Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile*, in *Rassegna Economica*, 64, 1, 2000, pp. 31 – 61.

determinano lo stagliarsi di un territorio come titolare di una precisa e riconoscibile identità e inoltre come soggetto competitivo nell'ambito della valorizzazione del patrimonio.

Il distretto culturale è dunque un sistema all'interno del quale diverse attività che ruotano intorno al patrimonio culturale risultano fortemente integrate e interconnesse. Innanzitutto fruizione, valorizzazione e gestione risultano tra loro fortemente integrate. Inoltre, queste attività sono integrate con altre attività del settore terziario e attività del settore secondario, o ancora con infrastrutture territoriali che erogano servizi connessi con la valorizzazione del patrimonio culturale. Tali ulteriori attività, infatti, possono fornire i fattori produttivi di cui si avvale lo stesso processo di valorizzazione, oppure sfruttare i benefici erogati in termini di flussi di clientela e utenza che sono generati dalle attività di valorizzazione del patrimonio.

L'individuazione di distretti culturali o la loro emersione, da una parte, svolge un importante ruolo nel promuovere la conoscenza del territorio e delle sue capacità economiche e produttive e, dall'altra, nel diffondere buone pratiche di gestione basate su esperienze che hanno riscosso successo. In secondo luogo, i distretti culturali possono rappresentare degli obiettivi di investimento strategico da parte del settore pubblico, avendo il vantaggio di rappresentare un ambito di intervento macroscopico e aggregato, rispetto a cui è più facile individuare e tracciare le sinergie tra i settori che vengono in rilievo (come ad esempio il settore turistico e le risorse legate alla promozione e comunicazione turistica, l'economia alberghiera etc...) e quindi è più agevole indirizzare la destinazione delle risorse pubbliche per il potenziamento dell'economia culturale del territorio.

Come si è ricordato, il distretto culturale è una categoria elaborata nell'ambito della scienza economica. Prima che nell'elaborazione teorica, tuttavia, il distretto culturale nasce nella prassi e, sulla base del metodo induttivo, è stato successivamente sintetizzato come modello astratto. È significativo sottolineare che esistono delle evidenti connessioni tra il fenomeno del distretto culturale e il metodo di gestione reticolare del patrimonio culturale: in un certo senso, può dirsi infatti che il distretto culturale sia una concretizzazione del modello reticolare di gestione del patrimonio culturale. All'interno del distretto, assume infatti importanza centrale il sistema di relazioni a rete tra gli attori e l'attivazione di sinergie e di cooperazioni tra essi, che generano benefici in termini per esempio di economie di scala, o ancora di maggiore competitività rispetto al mercato globale data dalla capacità di aggregazione, o ancora di possibilità di

interfacciarsi con maggiore efficacia ai soggetti pubblici con cui instaurare rapporti di collaborazione.

Ciò che è nevralgico evidenziare rispetto al modello di distretto culturale, è la sua potenziale connessione con un modello di sviluppo pianificato e consapevole: il distretto culturale, perciò, può essere frutto di una scelta strategica che decide di fare della cultura il motore trainante, o il fulcro caratteristico o il centro attorno a cui ruota lo sviluppo di un'economia locale.¹⁹⁴ Autorevoli studi relativi allo sviluppo dei distretti culturali¹⁹⁵ hanno infatti approfondito il ruolo del soggetto pubblico in ordine all'emersione di distretti culturali. L'emersione e il consolidamento di un distretto culturale sarebbero in particolare frutto del necessario intervento di una scelta di politica culturale e di sviluppo, dal momento che non sarebbe possibile lasciare allo spontaneismo del libero gioco della concorrenza lo sviluppo strutturato di un distretto culturale. Occorrerebbe insomma una regia, che sia in grado di fare sintesi intorno ad una programmazione strategica della crescita del distretto il quale si sviluppi in base ad una direttrice che chiarisca gli obiettivi in termini di attrattività e competitività. Secondo questa ricostruzione, pertanto, la formazione del distretto culturale necessita di una scelta politica e normativa consapevole a livello locale che sia intrapresa da un attore esterno al mercato quale le istituzioni politiche rappresentative o la pubblica amministrazione. In questo senso, la costruzione di un distretto culturale, lungi dall'essere un fenomeno spontaneo, sarebbe un processo eterodiretto.

A questa modalità di concepire il distretto culturale si contrappone però anche una diversa visione che, invece, valorizza la capacità del distretto di svilupparsi secondo processi spontanei e autonomi. Secondo questa impostazione, le caratteristiche specifiche del patrimonio culturale materiale e immateriale di un determinato territorio e il modo in cui esse sono interrelate rappresentano l'elemento all'origine dell'emersione del distretto culturale, mentre l'intervento eteronomo dei soggetti pubblici rappresenta un fattore successivo che, semmai, giunge a definire e strutturare compiutamente un distretto che però è già autonomamente emerso nella prassi. In altre parole, il distretto culturale non sorge da un' iniziativa esterna, ma dall'identità

¹⁹⁴ Per il rapporto di connessione tra distretto culturale e sviluppo si veda G. Becattini, *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Bollati Boringhieri, 1998; P. L. Sacco, *Il distretto culturale: un nuovo modello di sviluppo locale?*, Ottavo Rapporto sulle Fondazioni Bancarie, Roma ACRI, 2003, pp. 167-216.

¹⁹⁵ Ci si riferisce in particolare a G.P. Barbetta, *Distretti culturali dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, 2013.

culturale specifica di un contesto, che lo rende particolarmente competitivo e incubatore di un'economia legata ai servizi culturali. Il distretto culturale sorge, perciò, in modo spontaneo da un territorio particolarmente vivace dal punto di vista culturale e in cui si sono già fortemente consolidate delle relazioni reciproche tra i vari *stakeholders* impegnati nell'erogazione di servizi culturali. La letteratura che ha indagato tale distinzione ha posto in luce che le caratteristiche principali che potrebbero essere riconosciute in tali tipologie di distretti culturali sarebbero: “una comunità locale coesa nelle sue tradizioni locali e portatrice di forme di sedimentazione e conoscenza tecnologica e capitale sociale; un basso livello di standardizzazione del prodotto; accumulazione di risparmio e presenza di attività finanziaria cooperativa; forte apertura verso i mercati internazionali; un alto tasso di nascita di nuove imprese; capacità di produrre esternalità positive nel campo dell'organizzazione, della tecnologia, del design, nella flessibilità del lavoro e nella distribuzione commerciale”.¹⁹⁶

In ogni caso, l'intervento della mano pubblica risulta imprescindibile affinché il distretto culturale formatosi nella prassi assuma una forma compiuta. In particolare, l'intervento della pubblica amministrazione sarebbe essenziale per dotare il distretto di tutte quelle strutture afferenti al settore terziario dei servizi di cui il contesto locale non disporrebbe *ex se* (a titolo di esempio servizi bancari, servizi di informazione turistica, servizi di formazione del capitale umano e servizi assicurativi).

Per ciò che riguarda i centri storici, la letteratura che ha indagato i distretti culturali considera i centri storici come luoghi di insediamento di distretti culturali cosiddetti artistici o museali, che si costituiscono in presenza di una concentrazione di istituzioni museali o nell'ambito di territori ristretti dove esiste una particolare densità beni o attività culturali, in quanto contesti connotati da una marcata identità storica e culturale.¹⁹⁷ Un' ultima frontiera del dibattito sulla natura del distretto culturale riguarda la possibilità di dare vita ad un cosiddetto distretto culturale evoluto,¹⁹⁸ la cui concezione nasce dalla sintesi della bipartizione tra i due modelli che si sono finora illustrati: il distretto che è risultato di un processo relativamente pianificato di insediamento e valorizzazione dei beni e attività culturali strategicamente individuate da un decisore politico, da una parte, e il distretto culturale frutto di un processo di autoorganizzazione

¹⁹⁶ G.P. Barbetta, *Distretti culturali dalla teoria alla pratica, cit.*, pp. 39-40.

¹⁹⁷ In tema di distretti culturali artistici e museali si veda S. Santagata, *I distretti culturali museali. Le collezioni sabaude di Torino*, Dipartimento di Economia S. Cagnetti de Martiis, Università degli studi di Torino, Working paper 08, 2002.

¹⁹⁸ In argomento A. Usai, *Il distretto culturale evoluto*, Altralienna Edizioni, 2015, pp. 24 – 33.

che nasce spontaneamente, dall'altra.¹⁹⁹ Il distretto culturale evoluto rappresenterebbe, invece, un modello che si pone oltre questa rigida bipartizione, al proposito la dottrina osserva infatti che esso sarebbe connotato da elementi specifici e peculiari.²⁰⁰

Il fenomeno del distretto culturale è relativamente recente, tanto nell'indagine, quanto nella prassi e nell'organizzazione amministrativa concreta. Gli studi economici condotti in materia di distretti culturali hanno infatti evidenziato che le pubbliche amministrazioni hanno avviato delle fasi di sperimentazione che tuttavia sono ancora ad uno stadio del tutto embrionale.²⁰¹

Dal punto di vista dell'azione pubblica, poi, il distretto culturale presenterebbe il vantaggio di offrire, in luogo di una lettura disaggregata dei fenomeni, l'occasione per un approccio sistemico e integrato allo sviluppo del territorio. L'individuazione dei distretti culturali, infatti, potrebbe rivelarsi particolarmente utile per focalizzare e orientare efficacemente l'erogazione di risorse pubbliche. Programmi pubblici di finanziamento della cultura potrebbero infatti assumere come oggetto delle loro destinazioni patrimoniali proprio territori in cui siano identificati distretti culturali, oppure l'erogazione di risorse pubbliche in funzione di sostegno allo sviluppo culturale potrebbe indirizzarsi verso territori in cui appaiono in via di formazione dei distretti culturali.

Orbene, le riflessioni condotte dalle scienze economiche in ordine all'opportunità di incentivare i sistemi di gestione a rete del patrimonio culturale, fondati sul principio di cooperazione, nonché le riflessioni relative ai notevoli vantaggi sprigionati dall'aggregazione dell'offerta e

¹⁹⁹ Cfr. A. Hinna, *Tipologie di distretti culturali a confronto: politiche, governo e gestione*, in *Il Capitale culturale*, 2015, <https://riviste.unimc.it/>, A. Hinna, *Organizzare la cultura. Dalle fondazioni alle community development corporations*, McGraw-Hill, 2004.

²⁰⁰ Al proposito la dottrina osserva infatti che esso sarebbe connotato da alcuni elementi specifici, come sostiene G. P. Barbeta, *Distretti culturali dalla teoria alla pratica*, cit., p. 44, per cui tali elementi sarebbero identificabili in: "a) i processi di costituzione, consolidamento e sviluppo naturali e volontari in quanto direttamente supportati dalla società e dal territorio nel quale il distretto prende vita; b) come nella concezione distrettuale classica e nell'ipotesi del distretto culturale industriale di Santagata, non è possibile individuare un momento di inizio o un singolo fattore abilitante del processo di distrettualizzazione che è, quindi, specifico e non ripetibile [...]; d) conseguentemente, i processi di costituzione, consolidamento e sviluppo includono forme di integrazione orizzontale tra più filiere, anche diverse e spesso apparentemente lontane, ma complementari sul piano della produzione o sinergie sul piano della innovazione; e) esiste una dimensione ed una complessità di sistema anche più accentuata di quanto si è soliti attribuire al distretto industriale classico. Il distretto culturale evoluto, infatti, sottende una rete di cooperazione tra attori assai numerosi, con interessi eterogenei, provenienti sia dal settore pubblico sia dal settore privato (*profit e non profit oriented*)."

²⁰¹ Per un'ampia trattazione sui distretti culturali e in particolare sulle ricadute economiche del distretto culturale sul territorio nonché dell'attuale tasso di implementazione del fenomeno da parte dell'amministrazione pubblica si veda infatti M. Carta, *I distretti culturali*, in *Analisi giuridica economica*, 1, 2007, pp. 95 e ss; W. Santagata, *Economia creativa e distretti culturali*, in *Economia della cultura*, 2, 2001, pp. 167 e ss.

dall'integrazione delle attività economiche ruotanti attorno alla cultura nell'ambito dei distretti culturali, inducono a riflettere criticamente sul fatto che tali presupposti risultino nevralgici ai fini di una gestione efficiente dei beni culturali nei contesti territoriali che risultino densi di emergenze di spicco del patrimonio culturale, come appunto gli stessi centri storici. Ci si può dunque interrogare sulla presenza di strumenti giuridici che favoriscono l'attuazione effettiva delle sinergie e il rafforzamento di una rete di collaborazione intorno alla gestione dei beni culturali e del patrimonio culturale, specialmente tra gli attori pubblici e privati (intesi questi come gli attori del mondo profit, non profit²⁰² e la comunità residente) coinvolti nella gestione dei beni culturali. Con riferimento alla tematica dell'integrazione delle politiche e dei settori di intervento, ci si può invece interrogare circa la configurabilità di modelli di gestione attraverso i quali promuovere l'armonizzazione delle politiche relative ad un determinato contesto territoriale ricco di patrimonio culturale in un'ottica strategica, trasversale alle finalità di sviluppo economico, sociale, culturale. All'approfondimento di questa tematica sarà più specificamente dedicato il paragrafo 2.3 di questo capitolo.

Ai fini della nostra analisi, non si può, tuttavia, prescindere dall'indagare cosa debba intendersi a livello giuridico *de iure condito* per attività di gestione dei beni culturali, e quali soggetti siano, per conseguenza, coinvolti nella funzione di gestione del patrimonio e suscettibili di cooperare tra loro, nonché quali siano gli strumenti *de iure condito* disponibili, nell'ambito della normativa nazionale, per la conduzione delle attività di gestione e per la cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati.

L'attività di gestione dei beni culturali, attualmente, non trova né considerazione autonoma, né una definizione propria all'interno del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'ultima esplicita considerazione autonoma, da parte di atti aventi forza di legge, dell'attività di gestione, risale al d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998. Per ciò che riguardava l'insieme delle

²⁰² Sulla distinzione tra enti profit e non profit si veda la disamina svolta da M. Croce, *Il perimetro soggettivo dei partenariati e le tipologie di privati per la valorizzazione del patrimonio culturale*, in A. Molinterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 78 – 81, laddove si isolano come caratteristiche salienti del mondo non profit il divieto di lucro soggettivo; il vincolo di destinazione del lucro oggettivo eventualmente prodotto e l'applicazione del metodo economico di bilanciamento dei ricavi con i costi rispetto alle attività svolte. Inoltre, tali enti sarebbero connotati dal perseguimento di attività di interesse generale, interesse che non necessariamente si identifica con l'interesse pubblico, volendosi piuttosto spesso rimarcare, con questa espressione, una distinzione rispetto al pubblico interesse. Simile possibile distinzione tra interesse generale e interesse pubblico emergerà allorchè si analizzeranno, nel prosieguo di questa trattazione, le modalità di gestione dei beni comuni urbani. Per una disamina approfondita sull'evoluzione del concetto e dello statuto degli enti non profit fino alla più recente sistematica del Codice del terzo settore si veda *ivi*, pp. 90 – 93.

funzioni aventi ad oggetto il patrimonio culturale, il d.lgs. distingueva, infatti, con chiarezza tra le funzioni di tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali. In particolare, il d.lgs. definiva la gestione, all'art. 148, come “ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione” e dedicava poi un ulteriore articolo, l'art. 150, ad un' enumerazione ed esemplificazione di attività riconducibili ad essa, tra le quali si ricomprendevano: “l'autonomo esercizio delle attività concernenti: a) l'organizzazione, il funzionamento, la disciplina del personale, i servizi aggiuntivi, le riproduzioni e le concessioni d'uso dei beni; b) la manutenzione, la sicurezza, l'integrità dei beni, lo sviluppo delle raccolte museali; c) la fruizione pubblica dei beni, concorrendo al perseguimento delle finalità di valorizzazione di cui all'articolo 152, comma 3”. Giova richiamare anche quanto il d.lgs. predisponesse con riferimento alla valorizzazione, per apprezzarne i tratti differenziali. La definizione di valorizzazione era indicata all'art. 152, secondo cui “le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono in particolare le attività concernenti: a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o di acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo”. Tuttavia, con l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, la definizione dell'attività di gestione è stata espunta dal Codice vigente. Secondo autorevole dottrina, la gestione, non essendo più oggetto di autonoma definizione e disciplina, dovrebbe vedersi riconosciuto un significato logico e pragmatico, ovvero non resterebbe che indagare l'estensione e l'oggetto della sua pratica applicazione.²⁰³ All'interno del Codice permane, infatti, solo la definizione della funzione amministrativa di

²⁰³ La considerazione è di L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in G. Barbati - M. Cammelli - L. Casini - G. Piperata - G. Scullo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2017, p. 197.

tutela e di valorizzazione, mentre riceve dignità autonoma il concetto di fruizione, individuato all'art. 102 del Codice stesso.²⁰⁴ Peraltro, in ordine alla fruizione, si è correttamente osservato come sia del tutto discutibile configurarla come una terza funzione amministrativa autosufficiente: il concetto di fruizione è infatti più idoneo a rivestire un significato teleologico, poiché essa rappresenta piuttosto una finalità a cui possono concorrere o essere orientate tanto le attività di tutela quanto le attività di valorizzazione. Essa non potrebbe assurgere a funzione amministrativa autonoma proprio perché non si tratta di un'attività imputabile alla pubblica amministrazione, attraverso cui si eserciti un potere pubblicistico di cura in concreto del pubblico interesse. Piuttosto, la fruizione sarebbe un'attività i cui soggetti attivi sono tutti gli utenti, che ne beneficiano, mentre la pubblica amministrazione rivestirebbe, come la stessa lettera della legge esplicita, un ruolo di garanzia rispetto al suo migliore svolgimento.²⁰⁵

Per comprendere l'attuale statuto, *de iure condito*, della gestione sarebbe pertanto necessario analizzare le funzioni di tutela²⁰⁶ e di valorizzazione²⁰⁷, onde comprendere dove la gestione

²⁰⁴ Art. 102 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: “Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali ed ogni altro ente ed istituto pubblico, assicurano la fruizione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi indicati all'articolo 101, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal presente codice. 2. Nel rispetto dei principi richiamati al comma 1, la legislazione regionale disciplina la fruizione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente. 3. La fruizione dei beni culturali pubblici al di fuori degli istituti e dei luoghi di cui all'articolo 101 è assicurata, secondo le disposizioni del presente Titolo, compatibilmente con lo svolgimento degli scopi istituzionali cui detti beni sono destinati. 4. Al fine di coordinare, armonizzare ed integrare la fruizione relativamente agli istituti ed ai luoghi della cultura di appartenenza pubblica lo Stato, e per esso il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali definiscono accordi nell'ambito e con le procedure dell'articolo 112. In assenza di accordo, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la fruizione dei beni di cui ha comunque la disponibilità. 5. Mediante gli accordi di cui al comma 4 il Ministero può altresì trasferire alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti”.

²⁰⁵ Così L. Casini, *La disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 62 del 2008*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2008, p. 1066, sui rapporti tra fruizione e valorizzazione di veda inoltre il contributo di Id., *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2004, pp. 478 e ss.

²⁰⁶ In merito alla configurazione della tutela come funzione amministrativa e dei suoi principali contenuti si rinvia a M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Società editrice del Foro italiano, 1952; M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse storico e artistico*, CEDAM, 1953; S. Valentini, *Le funzioni amministrative nella tutela dei beni culturali*, in V. C. Jamberghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, 1999; G. Bobbio, *La tutela giuridica del contesto culturale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 3, 2009, pp. 397 e ss.; G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 3, 2016.

²⁰⁷ Con riferimento alla funzione di valorizzazione si segnalano come principali contributi indispensabili per comprendere contenuti e finalità della funzione L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2001, pp. 651 e ss.; L. Degrossi (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffrè, 2008; D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, 2011; L. Covatta (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli, 2012; M. Cammelli, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2, 2007; G. Fidone, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 2, 2012.

possa collocarsi in modo più adeguato, secondo parametri di congruenza e compatibilità rispetto ai contenuti sostanziali delle due funzioni espressamente disciplinate dal codice.

Secondo la definizione di valorizzazione attualmente vigente e codificata all'art. 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio "la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale". La dimensione applicativa della valorizzazione come funzione amministrativa viene poi ulteriormente specificata all'art. 111 del Codice, dove si enucleano le attività riconducibili alla valorizzazione: "le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati". La formulazione della norma è decisamente ampia e si presta a ricomprendere un novero molto esteso di attività non tipizzate e non tassative.²⁰⁸

Tanto chiarito, è evidente, come si è già in parte richiamato, che il problema che si è posto all'indomani dell'espunzione della nozione dell'attività di gestione dal Codice dei beni culturali, è individuarne l'*ubi consistam*. La questione è resa complessa anche alla luce dell'assenza di addentellati costituzionali. In base al vigente art. 117 Cost., la gestione del patrimonio culturale non è stata, infatti, riconosciuta e contemplata ai fini del riparto di materie in cui Stato e Regioni esprimono le proprie competenze legislative.²⁰⁹ In seguito alla riforma

²⁰⁸ Difatti si è autorevolmente evidenziato che siano riconducibili alla valorizzazione molteplici istituti giuridici di tipo concessorio, autorizzatorio o contrattuale, e che la valorizzazione sia connotata da una generale notevole apertura a sperimentazioni applicative che comportano l'ibridazione tra sfera pubblica e sfera privata. Allo stesso tempo essa consta anche di istituti suoi propri e originari come i servizi aggiuntivi, le sponsorizzazioni e le erogazioni liberali, in tal senso L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2005, p. 787; si veda sul punto anche D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali* in A. Crosetti - D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, 2014, pp. 119 – 123.

²⁰⁹ Con riferimento all'assetto delle competenze legislative in materia di tutela e di valorizzazione e alle principali questioni giurisprudenziali critiche emerse in materia, si vedano gli approfondimenti di F.S. Marini, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materie – attività nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 197 e ss.; A. Mignozzi, *La disciplina dei beni culturali tra tradizione e innovazione. Tutela, gestione e valorizzazione*, in F. Lucarelli (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 319 e ss.; S. Mabellini, *Tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, 2016; G. Sabato, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2017, pp. 116 e ss.

costituzionale del 2001,²¹⁰ peraltro, la funzione o attività di gestione non è stata oggetto di attenzione specifica nell'ambito dell'attività interpretativa della stessa Consulta, che ha piuttosto rivolto i propri sforzi interpretativi alla definizione degli ambiti oggettivi di afferenza e di applicazione della tutela e della valorizzazione²¹¹, *punctum dolens* di non pochi giudizi instaurati in via principale dalle Regioni per presunta violazione di proprie competenze costituzionalmente garantite.²¹² Alla luce della denunciata assenza di disposizioni che, a livello di Costituzione, individuino uno spazio autonomo alla gestione ai fini del riparto di competenza legislativa, si sono prospettate a livello interpretativo alcune differenti soluzioni. Da una parte,

²¹⁰ In ordine all'assetto delle competenze costituzionali in materia di tutela e di valorizzazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione si rinvia ai contributi di G. Scialoja, *Beni culturali e riforma costituzionale*, in *Aedon*, 1, 2001; A. Poggi, *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del decentramento possibile*, in *Aedon*, 1, 2002; D. Nardella, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2002, pp. 671 e ss.; C. Barbati, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2003, pp. 145 e ss.

²¹¹ Attenta dottrina ha peraltro evidenziato che l'impostazione dualistica che si riscontra tanto nell'ambito del Codice dei beni culturali e del paesaggio, quanto nell'ambito della Carta Costituzionale, volta a distinguere la funzione di tutela dalla funzione di valorizzazione, a cui corrisponde la distinzione delle relative competenze, appare foriera di un'artificiosa separazione di attività. Essa infatti può generare inefficienze soprattutto perché tende a duplicare e separare le competenze e quindi le azioni sul medesimo oggetto (il patrimonio culturale o singoli beni culturali), dal momento che i soggetti referenti per le attività che insistono sullo stesso bene giuridico sarebbero distinti. Pertanto, qualora un determinato bene necessiti tanto di interventi di tutela quanto di interventi di valorizzazione la separazione delle competenze determina difficoltà di armonizzazione e integrazione delle azioni. La criticità di siffatta tendenza alla separazione netta delle attività e delle competenze tra tutela e valorizzazione è poi ravvisabile in base ad altre disposizioni del Codice come segnala A. Molinerti, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale*, in A. Molinerti (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., p. 33, che richiama per esempio la preclusione della partecipazione di soggetti pubblici preposti alla tutela alla fondazioni di partecipazione costituite per attività di valorizzazione del patrimonio. Si condivide l'opinione dell'autore nel senso della disfunzionalità di così rigide contrapposizioni e dicotomie, dal momento che per lo più le attività di tutela e di valorizzazione vivono di intrecci reciproci e gli interventi riferibili a un determinato aspetto non possono che produrre effetti anche rispetto all'altro. In molti casi, poi, gli interventi sul patrimonio appaiono complessi, di modo che le attività di tutela e valorizzazione non possono essere scisse o separate con nettezza.

²¹² Cfr. A. Mitrotti, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, dove si evidenzia come la Consulta, per disegnare i confini della materia della tutela ed evitare sovrapposizioni ed ingerenze rispetto alla materia della valorizzazione, nella sua giurisprudenza in merito, tenda a identificare il *proprium* della tutela nella triade delle attività di riconoscimento - accertamento, protezione e conservazione dei beni culturali, individuando invece il *proprium* della valorizzazione nel suo orientamento a implementare la fruizione dei beni da parte del pubblico. Per i casi più controversi di riparto di competenze i principi che vengono applicati dalla Consulta sono il principio di prevalenza e il principio di leale collaborazione. Quest'ultimo, in particolare, riceve applicazione tutte le volte in cui sia concretamente impossibile ascrivere in modo rigido una competenza ad un determinato livello di governo, laddove, cioè, l'inevitabile intreccio di competenze imponga agli attori istituzionali coinvolti forme di concertazione e cooperazione per l'esercizio delle rispettive funzioni. Com'è noto, la potestà regolamentare segue poi la potestà legislativa, di modo che, eccettuata la materia della tutela, saranno le Regioni a poter emanare regolamenti in materia di valorizzazione, potendo, in quest'ambito, accentuare i profili regolamentari inerenti alla gestione. Per un'approfondita disamina dell'evoluzione dell'interpretazione della Corte Costituzionale sul riparto di competenze in materia di beni culturali si veda inoltre M. Bellocchi - P. Passaglia (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente e di beni culturali*, in particolare parte 2, sez. 2, www.cortecostituzionale.it.

la gestione potrebbe configurare un'attività il cui perimetro oggettivo viene assorbito integralmente dall'attività di tutela, oppure, all'opposto, dall'attività di valorizzazione. Dall'altra parte, nel silenzio delle fonti di rango primario e delle fonti di rango costituzionale, si potrebbe configurare la gestione come attività distinta tanto dalla tutela quanto dalla valorizzazione. In merito alle conseguenze che queste interpretazioni sortirebbero con riguardo al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, nel primo caso, la gestione risulterebbe oggetto di una competenza esclusiva dello Stato (se ricondotta nella tutela), oppure di una competenza concorrente (se ricondotta nella valorizzazione); nel secondo caso essa formerebbe oggetto di una materia a sé stante rientrante nell'ambito delle competenze legislative residuali delle Regioni, che non sono esplicitate secondo un elenco tassativo dal dettato dell'art. 117 Cost.²¹³ Si è tuttavia osservato che a questa stringente alternativa potrebbe tuttavia opporsi una terza opzione, cioè il ricorso ad un criterio di interpretazione flessibile, traendo spunto dalla originaria formulazione del d.lgs. n. 112 del 1998, per cui la gestione era parzialmente riconducibile sia nell'alveo della tutela, sia della valorizzazione, sulla base del conformarsi delle attività nel caso concreto e del loro asservimento prevalente alle finalità di tutela o di valorizzazione. Ne conseguirebbe che l'inquadramento della competenza legislativa in ordine alla gestione dei beni culturali, sarebbe fondata sull'indagine del contenuto sostanziale che riceverebbe la disciplina della gestione, e quindi sul grado di maggiore o minore compatibilità e affinità con le attività di tutela oppure di valorizzazione.²¹⁴ Ebbene, con la sentenza n. 9 del 2004, la Corte Costituzionale ha significativamente affermato che “utili elementi per la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali possono essere desunti dagli artt. 148,

²¹³ Dal punto di vista della competenza legislativa, com'è noto, l'art. 117 della Costituzione qualifica la valorizzazione come materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, il che implica che la disciplina legislativa di tale attività sia rimessa alle Regioni, nel rispetto dei principi stabili dalla legge statale, i quali trovano la loro enucleazione nel d.lgs. 24 del 2004, cioè nel Codice dei beni culturali. Pertanto, le Regioni sono titolate a disciplinare le modalità della valorizzazione e della gestione, individuando in via autonoma il bilanciamento e l'assetto di interessi che meglio risponde alla conformazione delle esigenze del territorio regionale. In tesi, le Regioni sarebbero dunque legittimate anche a decidere sulla migliore allocazione della funzione di valorizzazione, trattenendola presso di sé o assegnandola agli enti territoriali minori, con riferimento ai beni culturali collocati nel territorio regionale. Si veda in tal senso M. Orofino, *L'attuazione dell'art. 118 Cost. nel Codice dei beni culturali e del paesaggio con specifico riferimento alle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006, p. 68; nonché, per un confronto con il riparto di competenze in materia di paesaggio S. Amorosino, *I poteri legislativi e amministrativi di stato e regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2007, pp. 135 e ss.

²¹⁴ In merito alle interpretazioni sulla collocazione della gestione in relazione al riparto di competenza tra Stato e Regioni può farsi riferimento a F. Petrangeli, *Il riparto di funzioni legislative tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., p. 43.

149, 150 e 152 di tale decreto”.²¹⁵ Orbene, da questo breve inciso si inferisce chiaramente che anche gli articoli i quali, nel disegno del d.lgs. 112 del 1998, erano dedicati specificamente alla gestione, all’indomani della riforma costituzionale del 2001, rivestono più che altro una valenza a fini interpretativi, vale a dire per meglio inquadrare dal punto di vista contenutistico e teleologico le attività di tutela o di valorizzazione. L’opzione di ritagliare alla gestione uno spazio autonomo rispetto alla tutela o alla valorizzazione pare allora definitivamente preclusa a livello costituzionale e anche a livello amministrativo, vista l’assenza di addentellati positivi.

Insomma, l’attività della gestione dei beni culturali, tanto a livello di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, quanto a livello di afferenza ad una funzione amministrativa, pare aver perso una sua connotazione autonoma, con la conseguenza che se ne dovrebbe indagare l’afferenza (in via prevalente) alle attività di tutela, oppure alle attività di valorizzazione. A questo scopo, non può non risaltare, *ictu oculi*, la forte affinità, per non dire la parziale sovrapposizione, tra il dettato dell’art. 148 comma 1 lett. d) del d.lgs. 112/1998 e il dettato degli art. 6 comma 1 e 111 comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio vigente.²¹⁶

Confrontando le disposizioni citate, si inferisce che le attività di gestione sono per lo più attratte nell’ambito oggettivo delle attività di valorizzazione.²¹⁷ Appare invece priva di un significativo rilievo applicativo la considerazione per cui, nel probabile intento di ritagliare, in ogni caso, uno spazio autonomo alla gestione, si vuole assegnare alla gestione il significato di riferirsi ad attività di carattere organizzativo, materiale, pragmatico; mentre nella valorizzazione invece risalterebbe di più il profilo teleologico che si collega alla diffusione e la promozione della

²¹⁵ Corte Cost., sent. n. 9/2004, par. 6.

²¹⁶ L’art. 6 comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio enuncia che: “la valorizzazione consiste nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”. L’art. 111 comma 1 del Codice dei beni culturali dispone che: “le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all’esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all’articolo 6. A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati.” L’art. 148 comma 1 lett. d) del d.lgs. n. 112 del 1998 enunciava la seguente nozione di gestione: “ogni attività diretta, mediante l’organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione”.

²¹⁷ La considerazione è di S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Cacucci Editore, 2018, p. 12.

conoscenza dei valori immateriali intrinseci ai beni culturali.²¹⁸ In realtà la lettera dell'art. 6 è chiara nel disporre che la valorizzazione rappresenta la disciplina di attività fondate concretamente sull'organizzazione di risorse umane e materiali.

Peraltro, la gestione e la valorizzazione condividono un ulteriore significativo elemento di affinità: contemplan infatti entrambe la compartecipazione di soggetti privati allo svolgimento delle relative attività. Questo tratto marca una significativa differenza rispetto all'attività di tutela la quale, come si è avuto modo di sottolineare nella precedente trattazione, è tradizionalmente monopolizzata dal soggetto pubblico e laddove, pertanto, è marginale se non del tutto assente, il ruolo dei soggetti privati.²¹⁹ Si veda al proposito, infatti, quanto afferma la Consulta stessa, nella già citata sentenza n. 9 del 2004 per cui “occorre infine rilevare che in nessun atto normativo precedente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione la tutela dei beni culturali viene attribuita a soggetti diversi dallo Stato; successivamente a questa, anzi, il citato comma 1, lettera b-bis), dell'art. 10 del D.Lgs. n. 368 del 1998, nel prevedere le concessioni per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale, stabilisce, come s'è detto, che deve restare ferma la riserva statale sulla tutela dei beni. Alla luce delle suesposte considerazioni la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da

²¹⁸ Cfr. S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., p. 13, in tema di rapporti tra gestione e valorizzazione si veda anche A. Papa, *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., pp. 72 e ss.; nonché circa le principali modifiche che hanno interessato il Codice dei beni culturali in tema di gestione e di valorizzazione S. Cassese, *I beni culturali, dalla tutela alla valorizzazione*, cit.; G. Sciuolo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali*, in *Aedon*, 2, 2006; C. Barbati, *La valorizzazione, gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119*, in *Aedon*, 3, 2008.

²¹⁹ La coesistenza della sfera pubblica e della sfera privata nella gestione dei beni culturali ha dei riflessi sulle tipologie di attori che sono concretamente coinvolti in tali attività, come indica A. Papa, *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., pp. 83 e 87, evidenziando che, per esempio, nell'ambito della gestione dei beni culturali pubblici vi siano tre principali attori ad entrare in gioco: gli enti territoriali che valorizzano da soli o con altri enti, il patrimonio culturale; soggetti pubblici costituiti da uno o più enti e con possibile ricorso ai privati per elaborare piani di sviluppo ed essere conferitari dei beni stessi; i soggetti terzi e di valorizzazione dei beni culturali si vedano in particolare P. Stella Richter – E. Scotti, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. Catelani – S. Cattaneo (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, CEDAM, 2002, pp. 385 e ss.; N. Aicardi, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e sul ruolo del Ministero dei beni e delle attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon*, 1, 2003; G. Pastori, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia, situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004; S. Cavaliere, *Riflessioni per una composizione del “contrasto” tra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, www.giustamm.it, 2007.

opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza”.

La soluzione più ragionevole, pertanto, sarebbe quella di considerare, *de iure condito*, la gestione come attività prevalentemente riconducibile alla valorizzazione, e, per l'effetto, rivolgersi alla disciplina della valorizzazione per individuare gli istituti giuridici che possono essere impiegati anche per lo svolgimento delle attività di gestione.

Simile configurazione appare condivisa dallo stesso Consiglio di Stato, che ha avuto modo di pronunciarsi autorevolmente sulla questione dell'*ubi consistam* dell'attività di gestione nel parere n. 1794 del 1 luglio 2002: nel parere si richiama nuovamente la significativa disciplina del d.lgs. n. 112 del 1998.²²⁰ Difatti, il Consiglio di Stato afferma esplicitamente che: “la pur condivisibile definizione - da parte del Ministero - dell'attività di gestione dei beni culturali quale “attività strumentale, finalisticamente neutra, che si connota quindi per essere in un rapporto di propedeuticità ... sia con la tutela che con la valorizzazione” non può, però, esimere dalla ricerca di una collocazione, quantomeno prevalente se non esclusiva, del concetto di “gestione” nell'ambito di uno dei due concetti di “tutela” e “valorizzazione”, se non altro al fine di individuare quale sia il riparto della competenza normativa sulla materia ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione”.²²¹ Il parere del Consiglio di Stato, invero, si esprime su una questione propria del diritto costituzionale, cioè l'ascrizione della gestione all'ambito della tutela o della valorizzazione dal punto di vista del riparto delle competenze legislative, ai sensi dell'art. 117 Cost. A tal riguardo, si osserva che il Consiglio di Stato opta per la soluzione binaria già ricordata,²²² approntando un'analisi specifica del riparto di funzioni amministrative, attraverso l'interpretazione sistematica dei dati normativi allora vigenti. Il Consiglio di Stato infatti afferma che: “quanto al riparto di compiti amministrativi, nel sistema organico di delimitazione delle competenze del Ministero (e, quindi, dello Stato) in materia di beni culturali disegnato dai decreti legislativi n. 112 del 1998 e n. 300 del 1999, si prevede una

²²⁰ Si veda infatti il paragrafo n. 3.1. del parere, in cui si richiama, come punto di partenza, la tradizionale ancillarità della gestione rispetto a tutela e valorizzazione: “La definizione dei tre concetti di “tutela”, “gestione” e “valorizzazione” è fornita, come si è già visto al punto 1, dall'articolo 148 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Alla stregua di quelle definizioni, vanno senz'altro condivise le affermazioni del Ministero secondo cui “l'attività di gestione dei beni culturali viene a caratterizzarsi come un insieme di compiti in cui la tutela e la valorizzazione tendono a completarsi vicendevolmente” e “le funzioni di tutela sono arricchite da quelle di valorizzazione ed entrambe sono supportate dall'attività di gestione”.

²²¹ Par. 3.2. del parere citato.

²²² Si veda F. Petrangeli, *Il riparto di funzioni legislative tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., p. 44.

competenza esclusiva dello Stato per le sole funzioni e compiti di “tutela dei beni culturali”, come recita il già ricordato articolo 149 del decreto legislativo n. 112. Gli altri due gruppi di funzioni relative alla “gestione” e alla “valorizzazione” sono, invece, accomunati fra loro, se non altro in relazione al riparto di competenze, dovendo il loro esercizio essere svolto “in collaborazione” tra Stato, Regioni ed enti locali [...] In conclusione sul punto, può affermarsi che l’assetto disegnato dal legislatore delegato sulle funzioni amministrative nella materia dei beni culturali, pur considerando fortemente connesse e complementari, dal punto di vista funzionale, le finalità di tutela, gestione e valorizzazione, dal punto di vista delle competenze attua una precisa distinzione tra tutela da un lato (spettante in via esclusiva allo Stato) e gestione e valorizzazione dall’altro (entrambe da svolgersi nella leale collaborazione con Regioni ed enti locali).”²²³

Risulta, pertanto, avallata la ricostruzione per la quale, la gestione, dal punto di vista amministrativo, è attività prevalentemente riconducibile alla valorizzazione e, per l’effetto, è allo strumentario di forme e modelli di valorizzazione che ci si deve rivolgere, per comprendere come in concreto possano essere condotte e attuate le attività di gestione dei beni culturali.

Da ultimo, l’affinità tra gestione e valorizzazione e la maggiore distanza che si frappone tra esse e la tutela, emerge da un ulteriore profilo, evidenziato da autorevole dottrina. La tutela in quanto “diretta a individuare i beni che costituiscono il patrimonio culturale e garantirne protezione e conservazione” rappresenterebbe un’attività che ha come oggetto iniziale e finale il bene culturale, con l’obiettivo di preservarne e conservarne le caratteristiche intrinseche, che compendiano il suo essere testimonianza avente valore di civiltà. La gestione e la valorizzazione avrebbero il bene culturale come oggetto per così dire mediato, mentre invece oggetto immediato ne sarebbero la definizione degli aspetti organizzativi delle attività che ruotano attorno ad esso, teleologicamente orientate specialmente alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale e al miglioramento della sua fruizione.²²⁴

²²³ C.d.S, parere 1794/2002, par. 3.2.1.

²²⁴ Si veda in tal senso S. Cassese, *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 7, 1998, p. 1. Inoltre, ancora in tema di configurazione dello statuto sostanziale della funzione di gestione a livello costituzionale e amministrativo, pur non rientrando la gestione espressamente nel novero del riparto di competenze previste a livello costituzionale, sarebbe possibile ricostruirne uno statuto a partire dalla lettura congiunta degli artt. 9, 41, 97, 118 comma 4 della Costituzione, come sostiene A. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., pp. 262 – 265. Una simile lettura esclude radicalmente che le attività di valorizzazione – gestione possano essere concentrate esclusivamente nella mano pubblica, ma anzi soprattutto alla luce della notevole importanza assunta dall’art. 118 Cost. nell’ambito dell’esercizio di tali funzioni amministrative, risulta incoraggiata la sinergia tra azione pubblica e azione privata per la gestione del patrimonio, assegnando anzi

Concluso che, sulla base del diritto vigente, è all'insieme delle norme dedicate alle attività di valorizzazione che bisogna dedicare un'attenzione privilegiata per individuare la disciplina di riferimento per le attività di gestione dei beni culturali, prendendo le mosse dai profili soggettivi, è necessario guardare dunque alle modalità con cui il diritto vigente assegna e ripartisce la competenza di valorizzazione tra i diversi livelli territoriali di governo.

Da questo punto di vista, il riparto di competenze delineato a livello costituzionale deve essere letto congiuntamente con i principi del codice, tra cui si annovera il criterio di titolarità o disponibilità del bene culturale. Il criterio di riparto fondato sulla dominicalità è enucleato all'art. 112 del Codice in cui, dopo aver ribadito il coinvolgimento di tutti i livelli territoriali di governo nella garanzia delle attività di valorizzazione, in consonanza rispetto all'art. 9 della Costituzione, il secondo comma sancisce che: “nel rispetto dei principi richiamati al comma 1, la legislazione regionale disciplina le funzioni e le attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente”. Allo Stato resterebbe, invece, accordata la disciplina delle attività di valorizzazione da svolgersi in ordine ai beni ad esso appartenenti. Una disposizione analoga è stata poi enucleata con riferimento alla fruizione, all'art. 102 del Codice. Secondo l'interpretazione di autorevole dottrina, questi due articoli, se letti congiuntamente agli articoli 113 e 104²²⁵ del Codice, che invece si occupano della valorizzazione e della fruizione dei beni di proprietà privata, comporrebbero un dittico che individua ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui si tratta, una prima distinzione tra beni di proprietà pubblica e beni di proprietà privata e poi, all'interno dell'insieme dei beni di appartenenza pubblica, un'ulteriore suddivisione, in base al livello di governo che ne abbia la titolarità o la disponibilità. Il criterio della disponibilità serve, come si è detto, ad individuare quale livello di governo detti la disciplina amministrativa per la valorizzazione dei beni culturali. Non si è mancato di sottolineare che un simile criterio sia coerente rispetto al sistema del Codice, trovando il criterio dominicale rispondenza anche nell'ambito della tutela, dove,

una tendenziale preferenza per l'esercizio diretto di tali compiti da parte di soggetti privati con o senza scopo di lucro. Tale intervento diretto sarebbe poi ulteriormente avallato a livello costituzionale dalla doverosità del rispetto del principio di equilibrio di bilancio, di sostenibilità dei bilanci e di buon andamento, che dovrebbero orientare le pubbliche amministrazioni verso scelte di sempre più inteso coinvolgimento di risorse economiche di estrazione privata nelle attività di gestione del patrimonio culturale.

²²⁵ Rispettivamente, art. 113: “le attività e le strutture di valorizzazione, ad iniziativa privata, di beni culturali di proprietà privata possono beneficiare del sostegno pubblico da parte dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali.”, e art. 104 comma 3: “le modalità di visita sono concordate tra il proprietario e il soprintendente, che ne dà comunicazione al comune e alla città metropolitana nel cui territorio si trovano i beni.”

rispetto alle attività di individuazione dei beni culturali, si prevedono procedimenti distinti sulla base della titolarità dei beni culturali.²²⁶ Inoltre, si osservi che il criterio di riparto esposto contribuisce alla semplificazione amministrativa e alla certezza del diritto, ancorando ad un criterio espresso il riparto di competenza per un'attività complessa come quella della disciplina della valorizzazione e gestione dei beni culturali, che altrimenti dovrebbe essere individuata a partire da valutazioni amministrative discrezionali per selezionare, di volta in volta, in virtù di un contemperamento di interessi puntuale e circostanziato per ciascun sito, luogo o bene di interesse culturale, il soggetto che ne disciplini la valorizzazione, ingenerando così delle inevitabili disfunzioni e pregiudicando il buon andamento dell'azione amministrativa.²²⁷

Orbene, si è rilevato che, pur avendo il criterio dominicale il pregio di promuovere la certezza del diritto e la semplificazione nell'individuazione dei soggetti preposti alla disciplina della valorizzazione dei beni culturali, in un'ottica di sussidiarietà sarebbe opportuno promuovere il coinvolgimento, se non nella disciplina delle attività di valorizzazione, quantomeno nel loro svolgimento concreto, degli enti territoriali minori di governo rappresentativi dei territori dove si collocano i beni culturali da valorizzare. Con riferimento ai centri storici, per esempio, questa considerazione ha un chiaro risvolto pratico. In simili contesti, come si è avuto modo di osservare, convivono beni culturali di appartenenza privata e pubblica e, tra questi, numerosi beni di appartenenza statale, il cui pubblico fruitore è composto tuttavia per una considerevole parte da soggetti residenti e dal flusso turistico che, tuttavia, ha degli impatti significativi sui servizi pubblici, sulla struttura del mercato, sullo sviluppo urbanistico, sulla qualità della vita del contesto urbano locale. L'estromissione dell'ente locale dalla determinazione delle scelte fondamentali in ordine alla gestione dei luoghi di cultura e dei beni culturali pubblici potrebbe far perdere di vista la necessaria coordinazione tra la valorizzazione di tali beni e il complesso intreccio di interessi ed esigenze espresse dal territorio di riferimento. Un correttivo e un deterrente alle possibili distorsioni che ne potrebbero derivare si rinviene nei meccanismi di cooperazione interistituzionale che trovano ampia cittadinanza nell'ambito della funzione di

²²⁶ Si veda L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., p. 785. Con riferimento alle considerazioni circa la centralità menzionata del criterio dominicale per il riparto delle funzioni amministrative di valorizzazione si veda ancora Id., *Valorizzazione e gestione*, in C. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciuillo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 199.

²²⁷ Simili osservazioni valgono anche per il riparto di competenze nella tutela dei beni culturali, secondo F. Petrangeli, *Il riparto di funzioni legislative fra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., p. 46.

gestione e di valorizzazione, a partire dalle stesse previsioni codicistiche, come si avrà modo di illustrare.²²⁸

Mediante questi strumenti, i territori direttamente interessati dagli effetti della gestione e della valorizzazione dei beni culturali in essi insistenti, a prescindere dalle considerazioni in ordine alla titolarità formale di tali beni, possono essere coinvolti nella pianificazione anche strategica della loro gestione.²²⁹ Inoltre, un correttivo a questa problematica dovrebbe risiedere, con specifico riferimento ai centri storici e alle città storiche ricche di patrimonio culturale, nel ricercare modalità e strumenti per la gestione non solo dei singoli beni culturali presenti nei centri storici, quanto per la gestione globale del centro storico come ricettacolo di patrimonio culturale. Come si illustrerà nel prosieguo della trattazione, attraverso simili strumenti, la gestione dei singoli beni culturali verrebbe ad essere inserita in un quadro più ampio di attività trasversali al contesto territoriale di riferimento, secondo una prospettiva di *governance* del territorio nel suo complesso, nell'ambito della quale troverebbero collocazione e spazio azioni di gestione in senso stretto dei beni culturali riferiti, per l'appunto, al contesto urbano storico.

²²⁸ Tale preoccupazione è espressa da S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., p. 21.

²²⁹ Un fenomeno in grado di dare un significativo contributo alla realizzazione del principio di sussidiarietà nell'ambito della gestione dei beni culturali, è il federalismo demaniale, disciplinato dal d.lgs. n. 85 del 28 maggio 2010, il quale avrebbe l'effetto di implementare la sussidiarietà verticale senza tradire il criterio dominicale, ma anzi incidendo sul suo presupposto, cioè il titolo di proprietà, trasferendolo verso il basso, con un effetto trascinante rispetto alle funzioni di valorizzazione e di gestione che ad esso sono ancorate. Il federalismo demaniale infatti consente il trasferimento, a titolo non oneroso e sulla base dei criteri enunciati all'art. 2 comma 5 (tra cui si annoverano sussidiarietà, adeguatezza e territorialità; semplificazione; capacità finanziaria; correlazione con competenze e funzioni effettivamente esercitate dall'ente a cui il bene viene trasferito; valorizzazione ambientale) della titolarità ad altri enti territoriali dei beni del demanio culturale il quale, si ricordi, comprende ai sensi dell'art. 822 c.c., "gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche". Che il trasferimento della proprietà si ponga come presupposto del definitivo trasferimento delle competenze e delle attività di gestione e di valorizzazione dei beni interessati, è esplicitato dalla stessa *littera legis* che prevede, all'art. 2 comma 4 che: "l'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti". I beni che sono suscettibili di trasferimento, ai sensi del citato decreto, sono individuati all'interno degli appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e il loro trasferimento agli enti interessati necessita una previa domanda, nella quale siano indicate la destinazione del bene in questione, le finalità e le modalità di utilizzazione nonché i parametri di economicità della stessa. Indubbiamente, il federalismo demaniale è un istituto che concretizza il principio di sussidiarietà. Si veda per considerazioni di questo tenore A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., pp. 212 – 213, nonché V. M. Sessa, *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1, 2011.

In conclusione, il criterio dominicale riveste la funzione di individuare il soggetto competente a disciplinare la valorizzazione e la gestione di un determinato bene culturale. Tuttavia, come la riflessione di autorevole dottrina sulla funzione di valorizzazione ha posto in luce, il Codice introduce anche un secondo criterio il quale, diversamente, presiede alle modalità concrete con cui la valorizzazione e la gestione debbano essere condotte, modalità che poi trovano specificazione in ulteriori disposizioni codicistiche ed extracodicistiche: il criterio dell'iniziativa. Infatti, l'art. 111 del Codice dispone che l'attività di valorizzazione (e quindi anche le attività di gestione, per quanto si è finora esplicitato) è intrapresa ad iniziativa di soggetti pubblici, ovvero ad iniziativa di soggetti privati. In quest'ultimo caso, la legge specifica che l'attività deve essere qualificata come attività socialmente utile con finalità di solidarietà sociale. Nel primo caso, invece, l'attività, per espressa disposizione, deve essere svolta nel rispetto di una serie di principi che presiedono all'erogazione di un pubblico servizio.²³⁰ Sulla natura di servizio pubblico dell'attività svolta è invece esplicito l'art. 101, che riferisce alle attività svolte negli istituti e nei luoghi di cultura la qualifica di pubblici servizi.²³¹ Secondo una lettura della dottrina, l'art. 111 esprimerebbe una nozione soggettiva di servizio pubblico²³², dal momento che si attribuisce sostanzialmente la natura di servizio pubblico ad un'attività svolta ad iniziativa di soggetti pubblici, in controtendenza rispetto alla ormai consolidata opzione per una concezione oggettiva - funzionale di servizio pubblico da parte tanto dell'ordinamento comunitario quanto dell'ordinamento nazionale. In realtà, si ritiene che la norma di cui all'art. 111 abbia voluto implicitamente specificare e chiarire la natura di servizio pubblico delle attività di valorizzazione, giacché altrimenti tale inquadramento sarebbe rimasto di non immediata interpretazione.

Attraverso i riferimenti ai principi propri dell'esercizio di servizi pubblici, il codice ha inteso poi illuminare l'aspetto funzionale e modale di queste attività. Circa l'aspetto funzionale, se ne chiariranno a breve gli aspetti salienti, circa l'aspetto modale, il dettato del Codice ha chiarito che, nei limiti segnati dal Codice stesso che successivamente si illustreranno, le attività di

²³⁰ L'attività di valorizzazione ad iniziativa pubblica, infatti, pur non essendo altrimenti qualificata, è espressamente assoggettata ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione, i quali sono elementi sintomatici della riconducibilità dell'attività di valorizzazione e, per quanto si è detto, della gestione dei beni culturali, tra i servizi pubblici, dal momento che tali sono i principi generali che presiedono a questo settore dell'attività amministrativa.

²³¹ Ai fini dell'inquadramento della valorizzazione come pubblico servizio si veda nota nr. 238.

²³² L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in G. Barbati - M. Cammelli - L. Casini - G. Piperata - G. Sciullo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 217.

valorizzazione e di gestione di iniziativa pubblica possono essere condotte avvalendosi delle forme di esercizio di servizi pubblici. Quanto alle attività ad iniziativa privata, il loro inquadramento come servizi di utilità sociale, vale a sottolineare che queste attività paiono diretta esplicazione del principio solidaristico e del principio di sussidiarietà, non essendo necessariamente svolte con finalità di lucro, ma piuttosto attivate con l'obiettivo di curare gli interessi diffusi da parte della generalità dei cittadini cui fanno capo.²³³

Dal punto di vista funzionale, alla radice della configurazione della gestione dei beni culturali come servizio pubblico o servizio di utilità sociale²³⁴, a seconda del soggetto che vi pone mano, risiede l'idoneità di tale attività a soddisfare bisogni spirituali dell'individuo e della collettività, che sono qualificabili come "di interesse generale", tanto quanto bisogni ed esigenze più materiali dei consociati. Il bene culturale, infatti, come si è visto, è una *res* corporea a cui è intrinseco un valore immateriale e ideale, la capacità di testimoniare la civiltà, il quale soddisfa l'esigenza di incivilimento, di crescita e formazione umana ed intellettuale del singolo e della

²³³ L'art 118 ultimo comma Cost. elegge a rango costituzionale il principio secondo cui l'intervento pubblico istituzionale nell'amministrazione risulta sussidiario rispetto all'iniziativa privata, nel senso che il primo si giustifica in quanto i privati cittadini e le loro libere associazioni non siano in grado di soddisfare a pieno gli interessi di ordine generale. Ne risulta costituzionalmente corroborato il ruolo svolto dalle formazioni sociali sul territorio e costituzionalmente legittimata la mobilitazione spontanea dei cittadini a tutela degli interessi diffusi che ad essi fanno capo e che trovano il loro referente oggettivo in beni comuni a fruizione collettiva non esclusiva, come i beni culturali. Il principio di sussidiarietà orizzontale si lega quindi ai principi di solidarietà, responsabilità sociale e di partecipazione attiva della cittadinanza, che sono le sfide attorno ai quali si gioca la partita di una amministrazione democratica, capace di condividere con i diretti titolari degli interessi, cioè i cittadini, l'esercizio della funzione amministrativa specialmente in ordine a quegli ambiti in cui prevale la necessità di soddisfare interessi che più che propriamente e meramente pubblici, siano interessi diffusi in capo a generazioni presenti e future. In punto di sussidiarietà orizzontale come principio dell'azione amministrativa si veda anche F. Giglioni, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, Foro Amministrativo – TAR, 2009, pp. 2909 e ss. e, per una riflessione più generale, P. Duret, *La sussidiarietà orizzontale, le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus – Rivista di Scienze Giuridiche*, 2010, pp. 95 e ss. Per un ulteriore approfondimento in merito si rinvia al paragrafo 2.2. del presente capitolo.

²³⁴ Secondo la dottrina che si è espressa in merito, ulteriori indici normativi che depongono per la qualificazione dell'attività come servizio pubblico, sono ricavabili dall'art. 1 d.l. n. 146 del 2015, laddove si ricomprende la valorizzazione tra le attività per le quali debbono essere dettati i livelli essenziali delle prestazioni inerenti diritti civili e sociali: una simile presa di posizione chiarisce definitivamente la stretta connessione tra la valorizzazione del patrimonio e la realizzazione dei diritti fondamentali, il che comporta la necessità che l'attività di gestione, per la parte in cui essa appare strumentale alla valorizzazione, e non già tanto nella sua componente più economicistica, cioè come attività orientata a scopi di redditività, sia improntata ai principi che presiedono all'erogazione di pubblici servizi. Si veda per questa considerazione S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 46 – 47, che richiama i principi che dovrebbero informare il rapporto tra gestore del servizio e utenza: economicità, efficacia, efficienza, accessibilità e fruibilità libera e generalizzata, continua e preventivamente conoscibile, nonché *ivi*, p. 29 e 37, per cui i livelli essenziali nell'ambito della gestione del patrimonio culturale troverebbero applicazione soprattutto con riferimento alla tariffazione degli accessi e nella definizione di standard minimi di management. In particolare, può infatti richiamarsi quanto dispone l'art. 1 d.l. 146/2015: "in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione".

società.²³⁵ Questo aspetto di servizio reso alla collettività si accentuerebbe, poi, quando il bene è di proprietà pubblica, specialmente se demaniale.²³⁶ Di fatti: “nella proprietà pubblica prevalgono esigenze e finalità per cui il soggetto pubblico è centro di imputazione di situazioni giuridiche caratterizzate dalla doverosità, in particolare, quella demaniale sarebbe una forma di proprietà, in cui la cui funzione sociale è praticamente assorbente, giacché il soggetto pubblico è conferitario di poteri e di una dotazione di risorse che esso deve però totalmente investire nel generare utilità che trovano come beneficiaria primaria la collettività”.²³⁷

²³⁵ Per tale funzione dei beni culturali si veda G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, 2, Giuffrè, 1988, pp. 563 e ss. e in particolare pp. 577 – 578 per cui: “la pubblicità, intesa nel senso della necessaria fruibilità dei valori culturali da parte della collettività, costituisce il terzo elemento che caratterizza il concetto di bene culturale. Gli interventi predisposti dal legislatore, sia che attengano alla conservazione, sia che si propongano la valorizzazione dei beni culturali, debbono tendere ad assicurare la migliore fruibilità sociale: cioè la possibilità di utilizzarlo per motivi di studio, di accrescimento culturale o di semplice godimento estetico”. Si veda inoltre A. Mignozzi, *La proprietà culturale, strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, cit., pp. 145 – 146. L’autore, in una prospettiva volta a ricostruire una categoria unitaria di proprietà culturale, sottolinea che tale aspetto teleologico e funzionale dei beni culturali rappresenterebbe l’elemento unificante della proprietà culturale, sia essa pubblica, sia essa privata. La stessa attività di tutela dei beni culturali, a ben vedere, proprio perché la storia e la cultura rappresentano un patrimonio della collettività, non è mai attività meramente fine a sé stessa, ma si proietta teleologicamente verso la fruizione intergenerazionale, e mira non già a preservare “polverosamente” il patrimonio, bensì a farne memoria collettiva, implicata in un’attività di educazione e formazione della persona dinamica e in divenire. Limitandosi alla sola dimensione meramente psichica, la memoria, d’altra parte, è una funzione attiva e non passiva della mente. Secondo il Dizionario filosofico Treccani essa si configura infatti come “facoltà di richiamare alla mente eventi o conoscenze passati che hanno lasciato una traccia ripercorribile, oppure ambito nel quale essi continuano ad essere virtualmente presenti. Privilegiando il primo o il secondo aspetto, la memoria assume un carattere empirico, legato alle dinamiche fisiologiche del suo funzionamento, oppure un carattere spirituale, legato ad attività della coscienza”, un simile dinamismo e attivismo che contribuisce alla formazione della persona umana è proprio non sono della memoria privata, ma anche della memoria collettiva.

²³⁶ Come noto, il regime di proprietà pubblica dei beni culturali riveste significato ai fini dell’applicazione in particolare degli istituti relativi alla verifica di interesse culturale di cui all’art. 12 del Codice dei beni culturali e del regime di alienazione dei beni del demanio culturale, disciplinato dagli artt. 53 e ss. del Codice dei beni culturali, secondo la bipartizione e dicotomia tra beni assolutamente inalienabili ex art. 54 del Codice e beni alienabili in presenza di autorizzazione ex art. 56 e 57 del Codice. La proprietà pubblica dei beni culturali ha dunque un proprio regime e statuto in cui sono particolarmente accentuati gli aspetti di funzionalizzazione al progresso umano e spirituale dell’individuo e della società. In ordine ai caratteri fondamentali del regime della proprietà pubblica dei beni culturali si rinvia ai contributi di A. Romano, *Demaniale e patrimoniale: a proposito dei beni culturali*, in V. Caputi Jamberghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, cit., pp. 402 e ss.; A. Fantin, *I beni culturali immobili di proprietà pubblica: aspetti pubblicistici*, CEDAM, 2008; V. Caputi Jamberghi, *Beni culturali e nuova alienabilità*, in *Studi in onore di A. Romano*, III, Jovene, 2011, pp. 1900 e ss.; M. Renna, *La regolazione dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, 2004.

²³⁷ A. Mignozzi, *La proprietà culturale, strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, Edizioni scientifiche italiane, 2007, p. 173. Con riguardo al demanio culturale, secondo l’autore, tale situazione sarebbe ancora più evidente, perché il soggetto pubblico, in questo campo, appare centro di imputazione e titolare di una funzione di gestione che si esplica tutta a favore dei cittadini, contribuendo in modo significativo alla loro elevazione interiore e alla formazione della loro personalità, si osservino infatti le considerazioni dell’autore espresse in particolare a pp. 150 – 153. Pur non essendo questa la sede per un approfondimento del tema, la riflessione sullo statuto della proprietà pubblica occupa la dottrina recente in modo via via crescente. Il tema incrocia la gestione dei beni culturali di appartenenza pubblica. Per disegnare lo statuto della proprietà pubblica e, per conseguenza, anche della proprietà pubblica sui beni culturali, si dovrebbero considerare alcune coordinate fondamentali derogatorie rispetto al paradigma privatistico, come i regimi di riserva della proprietà, la destinazione

Orbene, la riconduzione della gestione nell'ambito dei servizi pubblici²³⁸ non è, tuttavia, criterio ancora sufficiente per individuare le modalità concrete con cui tale attività possa essere condotta. In questa prospettiva, è necessario interrogarsi sulla collocazione del servizio pubblico di gestione dei beni culturali nell'alveo dei servizi pubblici di rilevanza economica o privi di tale rilevanza, che si pone come *summa divisio* preliminare a qualsivoglia ulteriore specificazione sul punto.²³⁹

La distinzione citata, com'è noto, trova origine nel diritto comunitario, attraverso la differenziazione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale.²⁴⁰ Si

pubblica dei beni, la possibilità di farne oggetto di diritti collettivi. I beni di proprietà pubblica, si configurerebbero, come delle vere e proprie utilità volte a contribuire alla realizzazione di un pieno sviluppo della persona umana, dove tale particolare destinazione consente di non qualificare il soggetto pubblico non meramente come un proprietario "sovradimensionato", bensì come garante dell'attuazione della suddetta destinazione. A tal riguardo si vedano le considerazioni di N. Capone, *Del diritto di uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 4, 2016, pp. 604 – 610.

²³⁸ In merito all'evoluzione della nozione di servizio pubblico, che ha portato all'emersione della nozione mista soggettiva e oggettiva di servizio pubblico, nonché con riferimento alle principali questioni problematiche intorno alla natura dei pubblici servizi e al coinvolgimento dei privati nella loro erogazione, sia consentito rinviare a L. R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, CEDAM, 2001; E. Scotti, *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, CEDAM, 2003; R. Villata, *Pubblici servizi, discussioni e problemi*, Giuffrè, 2008; P. Ciriello, *Servizi pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, 1995, pp. 1 e ss.; F. Giglioni, *Osservazioni sulla evoluzione della nozione di "servizio pubblico"*, in *Foro amm.*, 1998, p. 2282 e ss.; G. Napolitano, *I servizi pubblici*, in S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, 2007.

²³⁹ Per la distinzione *de quo* si veda in particolare W. Giulietti, *Servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica*, in S. Mangiameli (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Giappichelli, 2008, pp. 97 – 106, laddove si sottolinea la necessità di individuare una nozione di servizio di a rilevanza economica coerente rispetto al diritto comunitario, e che quindi sia imperniata sui parametri della redditività e della rilevanza oggettiva a fini concorrenziali, cioè l'inserimento del servizio in un settore di attività economicamente competitivo. Da ciò ne deriva che la natura sociale o culturale del servizio non esclude per ciò solo la sua rilevanza economica, dal momento che il servizio può essere comunque redditizio e può essere suscettibile, se affidato a privati, di essere conteso tra più operatori. In generale in tema di configurazione della valorizzazione del patrimonio culturale come servizio pubblico erogato nell'interesse della collettività si veda M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2, 2007 e G. Piperata, *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, 3, 2003; G. Sciuillo, *I servizi culturali dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2004, pp. 397 e ss.; F. Liguori, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi.it*, 1, 2018.

²⁴⁰ Nell'ambito del diritto comunitario si è soliti riconoscere una distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale, che viene ricavata in via interpretativa dall'art. 106 TFUE, secondo periodo, per cui: "Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione". I servizi di interesse economico generale sono quindi servizi di tipo industriale e commerciale per i quali il diritto comunitario richiede il rispetto delle regole della concorrenza stabilite dal diritto comunitario, dal momento che tali servizi incidono sulla creazione del mercato unico europeo che si connota per la caratteristica essenziale della competitività. Il diritto comunitario non impone specifiche modalità di affidamento per i servizi pubblici, come sancito dalla Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e in particolare dall'art. 2 per cui: "le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi". In base a quanto

deve premettere in via generale che, storicamente, il diritto comunitario ha manifestato maggiore flessibilità e tolleranza rispetto ad un'espansione della discrezionalità degli Stati membri sulle funzioni pubbliche aventi oggetto i beni culturali. Parte della dottrina ha infatti sottolineato che il diritto comunitario non approfondito in via interpretativa in modo significativo i servizi culturali, probabilmente in ragione della loro scarsa rilevanza ai fini della costruzione di un mercato unico europeo concorrenziale e competitivo, difatti "l'Unione Europea pare aver consolidato l'eccezione culturale [...] tale eccezione svincola i beni culturali da una rigida applicazione delle regole sulla concorrenza, considerando il settore *de quo* escluso dalla realizzazione del libero mercato comunitario ex art. 36 TCE",²⁴¹ pur richiedendosi però il rispetto dei principi generali in materia di servizi pubblici dettati a livello comunitario.

previsto dall'art. 106 TFUE "le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto della specifica missione loro affidata". Pertanto, pur non prevedendosi un obbligo di applicare ai SIEG particolari modalità di affidamento, dal momento che essi hanno ad oggetto beni e servizi che possono essere offerti su un mercato, il diritto comunitario esprime un *favor* per l'applicazione di un modello concorrenziale ai SIEG, sollecitando il *self-restraint* della pubblica amministrazione, ossia l'astensione dall'intervento diretto volto ad erogare il servizio, ogni qualvolta l'erogazione del servizio da parte degli attori del mercato risulti efficiente e idonea a soddisfare i bisogni a cui il servizio deve rispondere. È tuttavia riservata agli Stati membri l'individuazione di quali servizi pubblici, in ragione della loro rilevanza economica, rientrino nella categoria dei SIEG. In via residuale si è ricavata la nozione di SIG (servizi di interesse generale), che tuttavia non ricevono definizione precisa nel diritto comunitario. Il Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2004 (COM(2004) 374), si limita a individuarli come "elementi essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea", senza quindi imporre necessariamente il rispetto delle regole del mercato concorrenziale europeo, anche se di fatto la possibilità di esentare l'erogazione dei servizi di interesse generale dal rispetto della normativa comunitaria è notevolmente limitata dai puntuali casi di esclusione dall'applicazione del diritto europeo della concorrenza. Cfr. <https://eur-lex.europa.eu>, sul Libro Bianco dei servizi di interesse generale, laddove si precisa che: "Il Libro bianco sottolinea l'importanza dei servizi d'interesse generale in quanto pilastro del modello europeo di società, così come l'esigenza di garantire la fornitura di servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi accessibili a tutti i cittadini e a tutte le imprese dell'Unione europea. Nell'Unione i servizi di interesse generale rimangono essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea. L'erogazione dei servizi di interesse generale può essere organizzata in collaborazione con il settore privato o affidata a imprese pubbliche o private. Per contro, la definizione degli obblighi e delle funzioni del servizio pubblico spetta alle autorità pubbliche ai relativi livelli di competenza. Queste ultime sono inoltre responsabili della regolamentazione del mercato e devono garantire che gli operatori svolgano le funzioni di servizio pubblico che sono state loro affidate".

²⁴¹ S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., p. 66. Nell'ambito della più ampia distinzione tra SIG e SIEG, in base ai criteri interpretativi elaborati nell'ambito della giurisprudenza della CGUE, una delle rare eccezioni al principio di economicità del servizio di interesse generale è riconosciuta per effetto dell'applicazione del principio di solidarietà, che è dotato di una particolare accezione a livello europeo, soprattutto con riferimento alla materia dei servizi di interesse generale. Tuttavia, secondo le indicazioni del Libro bianco europeo su servizi di interesse generale, un regime nazionale di welfare può dirsi fondato sul principio di solidarietà solo quando: i) è prevista l'iscrizione obbligatoria al regime; ii) quest'ultimo ha un complessivo fine non lucrativo dato, in particolare, dall'autonomia delle prestazioni erogate rispetto all'importo dei contributi versati; iii) non vi è una necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'utente; iv) lo Stato mantiene un controllo sull'intera organizzazione del servizio. In altre parole lo scopo non lucrativo, solidaristico non deve essere riferito all'operatore, ma rileva come dato oggettivo, in quanto riferito al modo in cui l'attività è organizzata sul piano giuridico.

L'applicazione e l'espansione della normativa europea in materia di concorrenza è giustificata solo nel momento in cui si riconosca che le attività e i servizi inerenti al patrimonio culturale siano connotate da imprenditorialità, redditività, competitività. *De iure condito*, la riconduzione della gestione dei beni culturali nell'ambito dei servizi privi o meno di interesse economico generale, è quindi di fatto rimessa alla discrezionalità degli Stati membri in ordine alle modalità con cui essi stabiliscano debba essere erogato il servizio.²⁴²

L'eventuale qualificazione della gestione dei beni culturali tra i servizi di rilevanza economica ha come conseguenza di indicare alle pubbliche amministrazioni di consentire, in via preferenziale, che il servizio sia erogato dagli operatori del mercato, rendendo così l'intervento pubblico subordinato ad una valutazione di inefficienza o di incapacità del mercato di erogare il servizio stesso, soddisfacendo in modo adeguato l'interesse della collettività.²⁴³

Pertanto, anche per le ipotesi in cui si riconoscesse nella gestione dei beni culturali un servizio privo di rilevanza economica, con riferimento all'aspetto delle modalità concrete di suo svolgimento, non si può non richiamare la vicenda che ha interessato l'art. 113 bis del Tuel,

²⁴² Come si è anticipato, con riferimento specifico alla gestione dei beni culturali, non sono infatti state diramate indicazioni univoche dalla stessa Commissione Europea. L'ondivaga posizione delle stesse istituzioni europee in merito alla configurazione dei servizi inerti la gestione dei beni culturali come privi o meno di rilevanza economica, è stata ricostruita in particolare da S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 40 – 41 e 50 – 51 e M. Mignozzi, *La proprietà culturale, strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, cit., p. 218. Si è osservato che, in una prima fase, risalente al Libro Verde sui servizi di interesse generale, quelli culturali erano stati annoverati, tuttavia in via solo tendenziale, tra i servizi di interesse generale privi di rilevanza economica, con il *caveat* dell'impossibilità di definire aprioristicamente e una volta per tutte le attività afferenti all'una o all'altra ipotesi. La consapevolezza della labilità dei confini definitori delle due tipologie si è poi andata consolidando nell'interpretazione della Commissione, che ha finito per avallare l'astratta riconducibilità ad entrambe le categorie dei servizi di gestione del patrimonio culturale, per poi concludere, attraverso una serie di strumenti di *soft law* e di comunicazioni, che la demarcazione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica è tutt'altro che univoca, essa, infatti, dipenderebbe dalla struttura del mercato di riferimento di simili attività, la quale sorge all'esito dell'intersezione di una pluralità di fattori socio-economici variabili e apprezzabili solo in concreto. Pertanto, l'apprezzamento della rilevanza economica o meno del servizio si risolverebbe in una valutazione casistica. Alla luce di ciò, verrebbe appunto in primo piano la discrezionalità degli Stati membri nel qualificare come economicamente rilevante, in quanto connotata da lucratività e idonea a essere prestata dietro corrispettivo, l'attività di gestione dei beni culturali.

²⁴³ Si ribadisce, infatti, come già richiamato in nota 240, che, in base a quanto previsto dalla Direttiva 2014/23/UE, in ogni caso, è fatta salva la libertà degli stati di scegliere tra autoproduzione ed esternalizzazione del servizio, si veda infatti il considerando nr. 5 della medesima Direttiva, per cui: "La presente direttiva riconosce e riafferma il diritto degli Stati membri e delle autorità pubbliche di decidere le modalità di gestione ritenute più appropriate per l'esecuzione di lavori e la fornitura di servizi. In particolare, la presente direttiva non dovrebbe in alcun modo incidere sulla libertà degli Stati membri e delle autorità pubbliche di eseguire lavori o fornire servizi direttamente al pubblico o di esternalizzare tale fornitura delegandola a terzi. Gli Stati membri o le autorità pubbliche dovrebbero rimanere liberi di definire e specificare le caratteristiche dei servizi da fornire, comprese le condizioni relative alla qualità o al prezzo dei servizi, conformemente al diritto dell'Unione, al fine di perseguire i loro obiettivi di interesse pubblico."

disposizione che, prima della sua dichiarazione di incostituzionalità, era considerata il punto di riferimento per la disciplina dei servizi pubblici privi di rilevanza industriale o economica erogati dagli enti locali.²⁴⁴ La disposizione prevedeva un ventaglio assai ampio di moduli organizzativi cui la pubblica amministrazione locale potesse attingere e che conferivano al settore una non trascurabile vivacità, soprattutto dal punto di vista degli attori giuridici implicati, i quali potevano venire in rilievo allorchè il servizio culturale assumesse dimensione locale.²⁴⁵ Si sanciva infatti che “ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a: a) istituzioni; b) aziende speciali, anche consortili; c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo

²⁴⁴ In merito alla previgente disciplina dell’art. 113 bis del Tuel, e il suo possibile impiego per la gestione di servizi culturali si vedano A. Gualdani, *La riforma dei servizi pubblici locali. Servizi a rilevanza industriale e i servizi privi di rilevanza industriale*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1-2, 2003, pp. 13 e ss., G. P. Belloni, *Beni e servizi culturali: lo strumento «fondazione» e la partecipazione di privati*, in *Azienditalia*, 12, 2003, pp. 739 e ss.; S. Bellomia, *A proposito dei servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 2760 e ss.

²⁴⁵ Che il servizio di gestione dei beni culturali possa declinarsi come “locale”, e quindi come attività di rilevanza relativa ad un territorio determinato, risulta innanzitutto da quanto si dirà *infra*, al successivo paragrafo, in relazione alla centralità, nell’ambito del Codice dei beni culturali e del paesaggio, del criterio formale della titolarità del bene culturale, per stabilire il livello territoriale di governo che debba occuparsi della sua gestione. Ciò risulta anche dalla numerosità di musei civici e istituti e luoghi di cultura di titolarità, specialmente, dei Comuni. In particolare, già alla fine degli anni ’90 risultava che: “il modello del museo civico rappresenta un rilevante segmento dell’offerta culturale a livello locale. In base all’ultima rilevazione Istat riferita all’anno 1995 i musei di proprietà di enti locali sono oggi il 44,7 per cento (43 per cento solo i comunali). In termini di valori assoluti sul totale di 3.790 musei e istituzioni similari per posizione giuridica, quelli di proprietà dei comuni e delle province sono 1.695. Per quanto riguarda gli istituti bibliotecari, l’Aib ha rilevato nel 1994 sul territorio nazionale 5017 unità. Dall’ultima rilevazione del Cidim sul patrimonio edilizio teatrale risulta infine che su 1.423 teatri, 547 sono di proprietà comunale”, così R. Grossi, *L’esperienza delle istituzioni per la gestione dei servizi culturali degli enti locali*, in *Aedon*, 2, 1998. Più di recente, con riferimento al caso dei musei civici che sono esempio della rilevanza territoriale anche prettamente locale del servizio di gestione dei beni culturali, si è osservato che: “quanto al piano più strettamente organizzativo, e dunque alle concrete modalità di gestire i musei civici [...] va richiamato l’art. 42, co. 2, lett. e) del d.lgs. n. 267 del 2000 che ha previsto che sia il consiglio comunale ad avere la competenza a decidere sulla gestione dei servizi, nonché ad adottare le conseguenti regole organizzatorie. Servizi poi da gestire secondo i criteri dell’art. 115 del Codice beni culturali. Fatto sta che all’attualità i musei civici italiani, nella maggioranza dei casi, non hanno personalità giuridica e costituiscono un’articolazione del comune di appartenenza, il quale, oltre a dover provvedere al finanziamento tramite il proprio bilancio, tende a occuparsi della gestione mediante personale proprio o, più raramente, avvalendosi di soggetti esterni, pubblici o privati, tramite apposita convenzione e/o contratto di servizio”, così G. Morbidelli, *I musei civici italiani tra tradizione e innovatività*, in *Aedon*, 1, 2021. Inoltre, gli enti locali, secondo l’interpretazione maggioritaria, in quanto enti a fini generali, possono erogare sottoforma di servizio pubblico tutte quelle attività che, nelle proprie sfere di competenza, rispondono a bisogni sociali della collettività da essi rappresentata, di fatti, con la sentenza n. 272 del 2004, la Corte Costituzionale ha affermato che “gli enti locali, e il comune in generale, sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria, nel senso che essi hanno facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni ed attività, purchè genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento, assumere come doverose”. Da ultimo la rilevanza culturale dei servizi culturali si desume anche dalla storia della legislazione. La legge n. 448 del 2001, all’art. 35 comma 15, annoverava, per l’appunto, i servizi di valorizzazione del patrimonio culturale di cui all’art. 33 della medesima legge, come servizi pubblici locali.

analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate". Orbene, tale articolo è stato espunto dall'ordinamento dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata dal giudice delle leggi, con la sentenza n. 272 del 2004, proprio sul presupposto che l'assenza di rilevanza economica del servizio contemplato impediva l'operatività della competenza statale in materia di concorrenza, dovendosi rimettere invece la relativa legislazione alla competenza residuale delle regioni e alla normazione locale.²⁴⁶

2.1.2 Le principali forme di cooperazione e partenariato di tipo funzionale nell'ambito della gestione dei beni culturali.

Ricostruita la configurazione della gestione come attività prevalentemente afferente dal punto di vista dell'oggetto alla valorizzazione e dal punto di vista delle modalità, al *genus* dei servizi pubblici è necessario prendere in esame i modelli di gestione che il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede in ordine ai beni culturali. In via preliminare, è bene precisare che il Codice descrive tali modalità facendo riferimento al criterio della titolarità del bene e non già al criterio dell'iniziativa pubblica o privata da cui promana la gestione. La norma centrale in tal senso, l'art. 115, è infatti riferita alle forme di gestione dei beni culturali di sola appartenenza pubblica.²⁴⁷ Inoltre, è opportuno premettere che l'art. 115 svolge un ruolo nevralgico ai fini

²⁴⁶ Sulla vicenda dell'introduzione e poi dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 113 bis TUEL, si vedano F. G. Pizzetti, *I servizi culturali come servizi pubblici a rilevanza non economica: quale titolo competenziale per il legislatore regionale?*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., pp. 94 – 102; G. Sciuolo, *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte Costituzionale*, in *Aedon*, 3, 2004 ; W. Guglietti, *Servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica*, in S. Mangiameli (a cura di), *I servizi pubblici locali* cit., p. 102 e ss. in cui si ricorda che la stessa Corte Costituzionale, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 113 bis ebbe modo di sottolineare che, a seguito della caducazione dell'articolo, si sarebbe aperto uno spazio per la normativa regionale e financo locale sulla qualificazione economica o meno dei servizi culturali.

²⁴⁷ Art. 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: "1. Le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta. 2. La gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica. 3. La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. I privati che eventualmente partecipano ai soggetti indicati all'articolo 112, comma 5, non possono comunque essere

dell'individuazione delle modalità di gestione dei beni culturali da parte di tutti i livelli territoriali di governo, in virtù delle conseguenze che derivano dalla configurazione della valorizzazione come materia di competenza legislativa concorrente. Infatti, l'art. 115 concretizza la potestà legislativa statale di definire norme di principio nella materia della valorizzazione dei beni culturali, per l'effetto, la disciplina delle forme di gestione dei beni di appartenenza pubblica dettata da tale norma rappresenta una disciplina inderogabile da parte della legislazione regionale, nonché una disciplina a cui tutti gli enti pubblici territoriali coinvolti nelle attività di valorizzazione devono fare riferimento.²⁴⁸ Infine, un ultimo rilievo in via di premessa riguarda l'inquadramento dell'art. 115 nelle forme di cooperazione funzionale tra soggetti pubblici e privati per l'esercizio di attività di pubblico interesse, dal momento che, in forza di questo modello di partenariato (la concessione), non viene costituito o istituito un soggetto giuridico *ad hoc* a cui vengano affidate le attività di gestione.

L'art. 115 propone la dicotomia tra gestione diretta e gestione indiretta, che si inserisce nella distinzione concettuale tra autoproduzione e *outsourcing* o esternalizzazione, distinzione fondamentale per demarcare il confine, tanto a livello di diritto comunitario, quanto a livello di diritto nazionale, tra ambiti assoggettati o meno all'applicazione della normativa pro concorrenziale sui contratti pubblici.

Orbene, la formulazione dell'art. 115 impone di interrogarsi sul perimetro soggettivo delle attività di gestione diretta e di gestione indiretta. In particolare, come è stato correttamente

individuati quali concessionari delle attività di valorizzazione (2). 4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta tra le due forme di gestione indicate ai commi 2 e 3 è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti. La gestione in forma indiretta è attuata nel rispetto dei parametri di cui all'articolo 114. 5. Le amministrazioni cui i beni pertengono e, ove conferitari dei beni, i soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, regolano i rapporti con i concessionari delle attività di valorizzazione mediante contratto di servizio, nel quale sono determinati, tra l'altro, i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti. Nel contratto di servizio sono indicati i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene”.

²⁴⁸ Sulle forme di gestione dei beni ad appartenenza pubblica e sulla centralità dell'art. 115 per la conseguente disciplina si vedano: L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, cit., p. 789; A. Mignozzi, *La proprietà culturale, strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, cit., pp. 209 – 210; C. Barbati, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del Codice Urbani)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2006, pp. 159 e ss.; G. Sciallo, *Le forme di gestione dei beni culturali di appartenenza pubblica tra valorizzazione e sussidiarietà*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1 – 2, 2008, pp. 88 e ss.; S. Gardini, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2016, pp. 403 e ss.; A. Tarasco, *L'esternalizzazione delle funzioni dei beni culturali alla luce del diritto dell'economia*, in *Urbanistica e appalti*, 10, 2007, pp. 1203 e ss.

osservato, risulta suscettibile di interpretazione, restrittiva o estensiva, la locuzione “strutture interne alle pubbliche amministrazioni”, riferita alla gestione diretta. A voler aderire ad un’interpretazione restrittiva, essa potrebbe riferirsi esclusivamente a organi e uffici della pubblica amministrazione o in ogni caso a strutture che ne rappresentino una *longa manus*, sostanzialmente non differente da un’articolazione organica (in questo perimetro, dunque, potrebbero essere ricomprese le società *in house*). A voler aderire ad un’interpretazione più estensiva, la locuzione potrebbe riferirsi anche a società partecipate dalla mano pubblica.²⁴⁹ Com’è noto, alla luce della piena affermazione di una concezione a geometrie variabili della pubblica amministrazione, la forma giuridica non rappresenterebbe un indice decisivo per la qualificazione di un ente come pubblico, dovendosi piuttosto procedere ad un’indagine funzionale fondata su sintomi sostanziali della pubblicità dell’ente, quali, ad esempio, l’assoggettamento a controlli pubblicistici dell’attività dell’ente; l’esercizio di un potere di direttiva da parte dei soggetti pubblici o del potere di nomina e revoca dei vertici dell’ente; l’erogazione di finanziamenti pubblici; il finanziamento delle spese di gestione.²⁵⁰ Tuttavia, anche a voler procedere ad un’indagine sostanzialistica della natura delle società partecipate dalla mano pubblica, che potrebbe condurre ad una loro qualificazione, in base al caso concreto, come enti pubblici in senso sostanziale, appare improbabile far rientrare la figura delle società partecipate dalla mano pubblica nella categoria di “strutture interne alla pubblica amministrazione”. Ebbene, secondo una ricostruzione condivisibile, appare più opportuno considerare l’attuale formulazione dell’art. 115, di stretta interpretazione, anche alla luce di un’interpretazione storica che muove dall’osservazione delle modifiche normative apportate in

²⁴⁹ Cfr. S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 53 – 54, nonché G. Bottino, *Tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali nelle forme di gestione diretta*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., p. 149, laddove si evidenzia le queste forme di gestione, diretta impiegate con frequenza per la gestione museale in economia, per esempio, scontano le inefficienze che normalmente affliggono le strutture pubbliche. In particolare, nel campo dei beni culturali, le più significative problematiche si riscontrano nell’endemica carenza di specializzazione delle strutture e del personale. Si riscontra inoltre, un particolare ricorso allo strumento della gestione diretta da parte del Mibact. Lo stesso autore, svolgendo una significativa disamina in ordine alla possibilità di ricorrere all’*in house providing* ai fini della gestione del patrimonio culturale, sottolinea che, invero, il modello della società *in house* era espressamente contemplato tra le forme di gestione dei beni culturali da parte del codice prima del correttivo del 2006, tuttavia, il silenzio della disciplina vigente potrebbe essere interpretato come un rinvio alle ordinarie condizioni, principi e limitazioni a cui è subordinato il ricorso all’*in house providing* nella disciplina nazionale di recepimento della normativa comunitaria in materia.

²⁵⁰ Per un approfondimento sulla nozione attuale di pubblica amministrazione fondata, come si è detto, su criteri sostanzialistici e su una prospettiva funzionale anche alla luce della necessità di assicurare effettività e effetto utile al diritto comunitario, specialmente nei settori di regolazione che contribuiscono alla creazione di un mercato unico e concorrenziale europeo, si vedano come trattazione omnicomprensiva sul tema M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, 2014 e G. Mulazzani, *Pubblica amministrazione: un perimetro a geometria variabile tra diritto UE e diritto interno*, in *Il Diritto dell’Economia*, 2017, pp. 323 e ss.

progresso di tempo a questo articolo. Difatti, la precedente formulazione dell'articolo contenuta nella prima versione del Codice annoverava le società partecipate dalla pubblica amministrazione tra i soggetti (tra cui istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi) che potevano essere affidatari, mediante evidenza pubblica o in via diretta, della gestione indiretta dei beni culturali.²⁵¹ A seguito della modifica dell'art. 115, in forza di un'interpretazione che appare condivisibile, appare difficile sostenere che, nel silenzio della legge, la gestione da parte di società partecipate sia stata trasferita, per così dire, dalla gestione indiretta in cui era inclusa, alla gestione diretta per mezzo della clausola delle "strutture interne". Questa locuzione depone infatti, piuttosto, per la sussistenza tra pubblica amministrazione ed ente di un rapporto di stampo organico.

Sul fronte dell'esternalizzazione o *outsourcing*, invece, l'attuale dispositivo dell'art. 115 opera una concentrazione rispetto allo strumento della concessione pubblica²⁵², disperdendosi in tale modo la pluralità e l'eterogeneità delle opzioni cui la pubblica amministrazione poteva fare ricorso nella vigenza del precedente dettato del codice. Questa circostanza, unitamente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 113 bis del Tuel, ha comportato una notevole semplificazione e riduzione del novero degli istituti e degli strumenti a cui è possibile ricorrere per svolgere le attività di gestione indiretta dei beni culturali, riducendole, di fatto, ad un modello unico.²⁵³ Secondo una lettura invalsa nella dottrina che ha approfondito questa tematica, la preferenza accordata al modello concessorio e questo esito finale di riduzione delle

²⁵¹ Cfr. G. Bottino, *Tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali nella forma di gestione diretta*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., pp. 153 – 154, dove si ricorda inoltre che nella vigenza del vecchio dettato del codice, pareva accordarsi una generale preferenza per l'attività di gestione indiretta, che era qualificata come forma di gestione ordinaria sul presupposto della maggiore adeguatezza ai fini di valorizzazione, rispetto alla valorizzazione diretta che invece era considerata attività straordinaria o eventuale.

²⁵² Per l'inquadramento della concessione nell'ambito della contrattualistica pubblica e per le principali distinzioni tracciabili rispetto ad altre tipologie di contratti pubblici si faccia riferimento a F. G. Scoca, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. A. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Maggioli, 1988; R. A. Costantini, *Le concessioni di lavori e di servizi nel Codice dei contratti pubblici*, Maggioli 2018, N. Lugaresi, *Concessione di lavori pubblici e finanza di progetto*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, 2011.

²⁵³ Semplificazione che risulta dall'abrogazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 1998 che ampliava notevolmente le maglie della collaborazione pubblico privato. Si veda M. Cammelli, *Cooperazione*, in G. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciuolo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 288 per cui allo stato attuale, le possibilità di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati risultano ridimensionate rispetto al panorama che si riscontrava sotto la vigenza del d.lgs. n. 368 del 1998. L'articolo abrogato, infatti, consentiva un notevole ventaglio di possibilità di partecipazione del Ministero dei beni culturali in soggetti privati, tra cui dovevano annoverarsi associazioni, fondazioni, società secondo le specificazioni applicative sancite nel regolamento d.m. n. 491 del 27 novembre 2001, *de iure condito*, invece, le possibilità partecipative si riducono alla costituzione dei soggetti preposti all'elaborazione di piani di valorizzazione.

forme di gestione, si spiegherebbe a partire dalla volontà del legislatore dei beni culturali di controllare l'espansione di una progressiva apertura dell'attività amministrativa alla partecipazione di soggetti privati, prediligendo un modello di gestione che pur sempre consentirebbe di mantenere in capo alla pubblica amministrazione diverse capacità di controllo delle modalità con cui in concreto verrebbe gestito il patrimonio culturale. Il contratto pubblico di concessione rientra infatti nel *genus* del partenariato pubblico privato, con cui il soggetto privato viene coinvolto nello svolgimento di una mission pubblicistica, abilitando la pubblica amministrazione a mantenere poteri di controllo e vigilanza sulle attività svolte dal concessionario.²⁵⁴

Allo stesso tempo, sulla stessa lunghezza d'onda, si denuncia che tale concentrazione della modalità di gestione indiretta rispetto al solo modello concessorio, pur contribuendo alla semplificazione delle forme di gestione, ne ha comportato un impoverimento e la chiusura rispetto ad una potenziale gamma di strumenti, di cui i contesti locali territoriali locali avrebbero potuto servirsi a partire dalle proprie peculiarità e specificità. Diversamente, tale opzione per la concentrazione rispetto al modello concessorio ha imposto, in via indefettibile, il ricorso a

²⁵⁴ In proposito S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 103 – 104. Com'è noto, la concessione rientra, come l'appalto, tra i contratti pubblici che hanno ad oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o di lavori, posti in essere da stazioni appaltanti. La fondamentale caratteristica della concessione, che differenzia questa figura rispetto all'appalto è rappresentata dal trasferimento dell'alea e del rischio di gestione al terzo soggetto privato che rimane esposto al rischio di mercato, e per conseguenza, alle possibili perdite che possano derivare dalla gestione in esclusiva dell'opera o del servizio. Un'interessante riflessione sulla possibilità di temperare l'attuale concentrazione dei modelli di esternalizzazione sulla concessione è poi svolta da G. Sciullo, *Novità sul partenariato pubblico privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2, 2009, che sostiene la necessità di interpretare l'art. 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio in conformità rispetto al diritto comunitario così come risultante dall'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenza del 15 ottobre 2009, causa C-196/08, caso Acosef, con cui la CGUE ha ritenuto che non osta al diritto comunitario che l'affidamento diretto, cioè senza gara, di una concessione, qualora il concessionario sia stato individuato con procedura ad evidenza pubblica *ex ante*, previa verifica della sussistenza in capo al privato dei requisiti finanziari, tecnici operativi e gestionali riferiti all'attività da svolgere. Una simile considerazione incrina l'interpretazione vigente per cui, senza passare attraverso una doppia gara, potrebbe essere affidata a soggetti privati o anche misti pubblico – privati, non solo l'elaborazione di piani strategici di valorizzazione, ma anche la gestione *tout court* del bene culturale. Sulla concessione di valorizzazione e sulla sua duplice e talora ambivalente valenza di strumento di realizzazione degli interessi collettivi e al contempo strumento di aumento significativo della redditività del patrimonio si veda G. Mari, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2, 2014. Sulle forme di gestione e la concessione di valorizzazione secondo il codice Urbani cfr. inoltre anche C. Barbati, *Le forme di gestione*, in G. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciullo (a cura di), *Diritto dei beni culturali*, cit., pp. 97 e ss.; C. Barbati, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze e le prospettive possibili*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006, pp. 159 e ss. nonché G. Piperata, *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2005, pp. 963 e ss.

procedure di evidenza pubblica che risultano spesso di non facile gestione a livello organizzativo e burocratico, specialmente per gli enti territoriali minori.²⁵⁵

Tuttavia, è possibile sostenere, in virtù di un'interpretazione estensiva e in linea con quanto affermato da autorevole dottrina, che in realtà la concentrazione operata dall'attuale art. 115 rispetto al modello della concessione a terzi delle attività di valorizzazione, non precluda la possibilità che la gestione dei beni culturali sia nondimeno effettuata, quantomeno, anche dagli stessi enti previsti dall'art. 112 del Codice dei beni culturali (di cui si dirà *infra*), e ciò in forza di un duplice rilievo empirico e giuridico. Innanzitutto si osserva che, nella prassi, i soggetti costituiti ex art. 112 del Codice dal Mibact prima dell'entrata in vigore dell'attuale dettato dell'art. 115, continuano a gestire direttamente i beni culturali loro conferiti in uso. Inoltre, dal punto di vista logico – giuridico, si sottolinea la contraddittorietà di prevedere espressamente la possibilità di conferire in uso beni culturali ai soggetti di partenariato istituzionalizzato di cui all'art. 112 per poi, di fatto, sottrarre loro una specificazione concreta di siffatto uso, ovvero sia l'attività di gestione.²⁵⁶

In ogni caso, l'opzione legislativa per la concessione come modello privilegiato ai fini della gestione indiretta dei beni culturali, conferma la tendenziale ascrivibilità di tale attività alla categoria del servizio pubblico suscettibile di assumere rilevanza economica. Si è infatti sostenuto, in merito alla formulazione dell'art. 115 che essa: “si pone in coerenza con una valutazione della rilevanza economica scissa dalla mera natura del servizio. Siffatta modifica, non solo impedisce in materia interpretazioni fondate su una considerazione estrinseca della rilevanza economica, ma ben più significativamente pone un modello di disciplina il cui regime

²⁵⁵ Si veda in tal senso A. Molinterni, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale*, in A. Molinterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., p. 43, il quale sottolinea che tale accentramento rispetto alla forma della concessione ha in verità reso più difficile attivare processi di valorizzazione proprio dei beni culturali cosiddetti minori e in ogni caso del patrimonio culturale capillarmente diffuso sul territorio nazionale e rientrante nel raggio di azione gestoria degli enti locali. Lo stesso autore infatti sostiene, a p. 46, che il modello della concessione: “pur risultando sufficientemente congeniale per l'esternalizzazione dei servizi per il pubblico nei siti nazionali di maggiore interesse [...] non appare in grado, allo stato, di intercettare quelle esigenze più complesse e articolate di valorizzazione del patrimonio diffuso (spesso in disuso o scarsamente fruito): rispetto a tale particolare tipologia di patrimonio, infatti, viene in considerazione non già il semplice affidamento di un servizio, ma piuttosto la condivisione con i privati interessati di un vero progetto di rigenerazione del bene culturale, che sia in grado di riattivare un legame tra il bene, il territorio e la comunità di riferimento”.

²⁵⁶ Per questa argomentazione si veda F. S. Amodio, *Il partenariato istituzionalizzato per la valorizzazione*, in A. Molinterni, *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., pp. 264 – 265, che inoltre sottolinea come la possibilità per i soggetti costituiti ex art. 112 di gestire direttamente i beni culturali loro conferiti in uso derivi anche dalla loro natura di organismi di diritto pubblico cui è rimessa, in virtù del diritto comunitario, la possibilità di scelta, a valle di una valutazione comparativa di sostenibilità economico – finanziaria, tra gestione diretta e indiretta dei beni loro affidati.

derogatorio consiste nella possibilità di una gestione esclusivamente pubblica diretta e atipica, in alternativa al ricorso al mercato, dal quale deriverebbe, invece, la rilevanza economica del servizio”.²⁵⁷

Si deve poi precisare che, dal punto di vista della gestione dei beni culturali nella disponibilità di enti locali, una volta riconosciuto che la gestione dei beni culturali di proprietà pubblica si configuri come servizio pubblico, bisogna interrogarsi sul coordinamento tra la norma dell’art. 115 e la norma, ancora in vigore, dell’art. 113 Tuel,²⁵⁸ relativa alla “gestione delle reti e

²⁵⁷ W. Giulietti, *Servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica*, in S. Mangiameli, *cit.*, p. 105.

²⁵⁸ L’evoluzione della disciplina in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è stata magmatica. L’attuale art. 113 del Tuel, è stato dapprima abrogato parzialmente dal d.l. n. 112 del 2008, art. 23 bis comma 11, il quale prevedeva che “l’articolo 113 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo.” Lo stesso art. 23 bis è poi stato modificato e aggiornato testualmente dall’art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, e da ultimo abrogato dal d.p.r. n. 113 del 2011, a referendum popolare. A seguito dell’abrogazione referendaria, l’art. 23 bis è stato sostituito dall’art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 che disciplinava per l’appunto l’adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell’Unione europea, convertito con la l. n. 148 del 2011. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 199 del 2012 ha dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 sia nel testo originario che in quella risultante dalle successive modificazioni”. Successivamente, la nuova disciplina in materia di servizi pubblici di rilevanza economica locale è stata stabilita dall’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge con la l. n. 135 del 2012, modificato nel suo testo originario da ultimo dalla l. n. 147 del 2013 e dal d.l. n. 90 del 2014. L’attuale formulazione del citato articolo prevede in particolare le seguenti disposizioni riferibili alla gestione dei servizi pubblici anche locali, il comma 6 prevede che: “A decorrere dal 1° gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria. Gli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile, che forniscono servizi a favore dell’amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Sono escluse le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l’alta formazione tecnologica e gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali, dell’istruzione e della formazione, le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, gli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, le organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, le associazioni sportive dilettantistiche di cui all’articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché le associazioni rappresentative, di coordinamento o di supporto degli enti territoriali e locali”. Il comma 7 prevede poi che 7. Al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le stazioni appaltanti, gli enti aggiudicatori e i soggetti aggiudicatori di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel rispetto dell’articolo 2, comma 1 del citato decreto acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal citato decreto legislativo. È ammessa l’acquisizione in via diretta di beni e servizi tramite convenzioni realizzate ai sensi dell’articolo 30 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, dell’articolo 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266, dell’articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e dell’articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381. Sono altresì ammesse le convenzioni siglate con le organizzazioni non governative per le acquisizioni di beni e servizi realizzate negli ambiti di attività previsti dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e relativi regolamenti di attuazione”. Infine, il comma 8 sancisce che 8. A decorrere dal 1° gennaio 2014 l’affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house. Sono fatti salvi

all'erogazione dei servizi locali di rilevanza economica".²⁵⁹ La tipologia di modelli gestionali a cui potrà in concreto farsi ricorso da parte dell'ente locale dipenderà, infatti, dalla scelta dell'ente locale di qualificare come privo o meno di rilevanza economica il servizio *de quo*, nel primo caso infatti dovrà trovare specialmente applicazione una disciplina di fonte regionale o di fonte locale eventualmente vigente, in base a quanto la stessa Consulta ha chiarito nella sentenza di incostituzionalità dell'art. 113 bis del Tuel. Di fatti, con la sentenza n. 272 del 24 luglio 2004, la Corte Costituzionale ha affermato che la disciplina dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica deve essere rimessa alla competenza residuale delle Regioni. Nel caso di rilevanza economica del servizio, in ragione della specialità e della settorialità della disciplina del Codice dei beni culturali, si dovrebbe dare comunque prevalenza alla fonte codicistica rispetto al Tuel e al d.l. n. 138 del 2011, per il principio *lex specialis derogat generali*.²⁶⁰

In ogni caso, è chiaro che oggi le due forme di gestione diretta e indiretta godono, nell'ambito del Codice dei beni culturali, di pari dignità. Il Codice, infatti, non assegna preferenza all'una o all'altra forma di gestione, bensì le pone sullo stesso piano, rimettendo l'opzione per l'una o

gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014. Sono altresì fatte salve le acquisizioni in via diretta di beni e servizi il cui valore complessivo sia pari o inferiore a 200.000 euro in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, degli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, delle associazioni sportive dilettantistiche di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, delle organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381".

²⁵⁹ In merito alle applicazioni concrete dell'art. 113 Tuel si vedano M. Bonelli – F. Strocchia Francesco, *Le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra la normativa europea e nazionale*, in *Azienditalia*, 1, 2007, 1; G. Chiné, *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Corriere del Merito*, 3, 2009, pp. 237 e ss.; F. Strocchia, *La riforma dei servizi pubblici locali alla luce del d.l. n. 112/2008*, in *Azienditalia*, 19, 2008, pp. 982 e ss.; G. Nicoletti, *La riforma nelle gestioni e nell'ordinamento dei servizi pubblici locali: prime valutazioni*, in *Azienditalia*, 10, 2008, pp. 769 e ss.

²⁶⁰ In tal senso A. Mignozzi, *La proprietà culturale, strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, cit., p. 223, nonché si veda per una disamina più generale sulle conseguenze della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 113 bis Tuel sulle forme concrete di gestione dei servizi locali privi di rilevanza economica D. Bellini, *Servizi privi di rilevanza economica: le forme di gestione possibili*, in *Azienditalia*, 11, 2005, pp. 736 – 740. In particolare, a seguito della dichiarazione di illegittimità dell'art. 113 bis del Tuel, il vuoto di disciplina circa i servizi locali privi di rilevanza economica, dovrebbe essere colmato tenendo presente il concorso delle seguenti fonti: la capacità generale di diritto comune degli enti locali territoriali; i principi generali dell'ordinamento; le discipline di settore ove esistenti; norme regionali; gli statuti e regolamenti degli enti locali. Se si ammette invece che la gestione dei beni culturali rappresenti un servizio pubblico di rilevanza economica, in virtù del principio di specialità, l'art. 113 del Tuel appare come una norma generale rispetto all'art. 115. In questo caso, sarebbe dunque il principio di specialità, a rendere necessaria, ancora una volta, l'applicazione dell'art. 115 del Codice dei beni culturali, precludendo la possibilità di attingere ad eventuali diverse modalità e forme di gestione. Con riferimento ai servizi generali di rilevanza economica, l'art. 113 Tuel prevederebbe invece la possibilità di ricorrere, per la gestione di reti impianti e altre dotazioni patrimoniali, a società di capitali a seguito di affidamento con gara pubblica, a società miste a seguito di affidamento diretto dove il socio privato sia scelto con procedure a evidenza pubblica, nonché all'affidamento diretto a società in house.

per l'altra ad una valutazione comparativa di sostenibilità economica e finanziaria. Valutazione comparativa che dovrebbe connotarsi come strategica, come si è ricordato in *incipit*, cioè orientata a ricercare un'efficienza gestionale che punti a contemperare ottimizzazione della redditività e apertura all'accessibilità pubblica.²⁶¹

Oltre alla disciplina dell'art. 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, improntata a un modello partenariale di cooperazione funzionale, la normativa del Codice di settore prevede alcuni ulteriori istituti che rispondono alle esigenze di cooperazione, tra soggetti pubblici²⁶² e tra soggetti pubblici e soggetti privati: il potenziamento del ricorso ad essi è nevralgico per conseguire, come si è ricordato in *incipit*, l'ottimizzazione dell'attività di gestione dei beni culturali, che passa attraverso anche il potenziamento delle collaborazioni tra i soggetti di natura pubblica e di natura privata coinvolti. La collaborazione pubblico - privato nell'ambito dell'esercizio dell'attività amministrativa, come si avrà modo di sottolineare anche nel prosieguo della trattazione, è espressione dell'affermarsi di una visione sostanziale di pubblica amministrazione e dell'apertura dell'amministrazione alla partecipazione di soggetti privati, secondo una visione sottesa già alla legge fondamentale, che enuncia all'art. 118 il principio di sussidiarietà orizzontale, introduttivo di una logica promozionale rispetto allo svolgimento, da parte dei cittadini, di attività di interesse generale in forma individuale o associata.²⁶³ Da una parte, il coinvolgimento dei soggetti privati nelle attività di gestione produce, pertanto, benefici in una prospettiva di efficienza, efficacia, buon andamento dell'azione amministrativa e

²⁶¹ Così A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., pp. 7 – 9. L'autore auspica peraltro il ricorso ad un approccio aziendalistico rispetto alla gestione dei beni culturali, da intendersi come metro connotato da neutralità, cioè non necessariamente piegato allo scopo di lucro, bensì come criterio per intraprendere scelte all'insegna dell'efficacia e dell'efficienza, che mirino quantomeno all'equilibrio di bilancio e all'applicazione effettiva del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

²⁶² Cfr. M. Cammelli, *Cooperazione*, in C. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciuolo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., che pone in evidenza una serie di importanti strumenti che favoriscono la leale collaborazione e cooperazione tra soggetti pubblici per la gestione e la tutela dei beni culturali. In particolare, si fa riferimento all'art. 40 comma 3 per cui “gli interventi conservativi sui beni culturali che coinvolgono lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali nonché altri soggetti pubblici e privati, sono ordinariamente oggetto di preventivi accordi programmatici”. A questo istituto si aggiungono gli accordi di cui all'art. 102 comma 5, per il trasferimento della disponibilità di istituti e luoghi dal Ministero alle Regioni o altri enti pubblici territoriali per facilitarne fruizione e valorizzazione in termini di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza; nonché le intese le cui ipotesi principali sono rappresentate dall'art. 103 comma 1 per cui “L'accesso agli istituti ed ai luoghi pubblici della cultura può essere gratuito o a pagamento. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono stipulare intese per coordinare l'accesso ad essi”. Ancora, l'art. 114 comma 1 e 2 prevede che “il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, anche con il concorso delle università, fissano i livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di pertinenza pubblica e ne curano l'aggiornamento periodico 2. I livelli di cui al comma 1 sono adottati con decreto del Ministro previa intesa in sede di Conferenza unificata”.

²⁶³ F. Petrangeli, *Il riparto di funzioni legislative tra Stato e Regioni in materia di beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., p. 63.

incremento delle capacità del patrimonio culturale stesso di produrre ed erogare utilità economiche. Dall'altra parte, il coinvolgimento del mondo privato pone in luce che attorno ai beni culturali ruotano interessi non solo pubblici ma bensì anche diffusi, e ciò appare coerente con l'ontologia dei beni culturali, in ragione della loro tensione e idoneità a dare attuazione e soddisfazione al pieno godimento dei diritti fondamentali della persona, allo sviluppo della sua personalità, elementi che rappresenterebbero i tratti essenziali per attribuire la qualificazione di "bene comune". In questo senso, fondamentale è anche l'apporto della valorizzazione svolta ad iniziativa direttamente privata.²⁶⁴ Per conseguenza, l'interesse a che i beni culturali continuino

²⁶⁴ L'attività di valorizzazione svolta direttamente dai soggetti privati non è priva di rilevanza quali-quantitativa ai fini di una piena promozione del patrimonio culturale, anche in relazione ai centri storici, dove parte del patrimonio immobiliare è di titolarità dello Stato e parte è di titolarità di soggetti privati, che non di rado restano i proprietari esclusivi di un considerevole insieme del patrimonio culturale immobiliare del centro stesso. La valorizzazione ad iniziativa privata è specificamente considerata dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, all'art. 111 per cui: "La valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale", gli aspetti operativi della valorizzazione ad iniziativa privata sono invece presi in considerazione dall'art. 113 del Codice Urbani, per cui "le attività e le strutture di valorizzazione, ad iniziativa privata, di beni culturali di proprietà privata possono beneficiare del sostegno pubblico da parte dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali", la possibilità di richiedere ed accedere a simili forme di finanziamento è giustificata dal fatto che l'attività di valorizzazione intrapresa dai soggetti privati realizza di fatto un pubblico interesse, per cui, a loro volta, gli enti pubblici procedono a parametrare la quantità di risorse che vengono erogate ai soggetti privati sulla base della rilevanza dei beni culturali in considerazione, secondo parametri storici, artistici, antropologici, etnografici dei beni culturali a cui le attività di valorizzazione si riferiscono. Nelle ipotesi in cui siano conferite risorse pubbliche a titolo di contributo all'attività di valorizzazione svolta dai soggetti privati, le modalità delle attività che devono essere condotte dai privati non possono essere determinate arbitrariamente dai proprietari, possessori o detentori dei beni stessi, bensì è necessario che siano concertate con il soggetto pubblico mediante appositi accordi e convenzioni. Inoltre, la Regione e gli altri enti pubblici territoriali possono anche concorrere alla valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata secondo quanto previsto dall'art. 104 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che concerne la possibilità di rendere fruibili, assoggettandoli a visita, anche beni culturali ad appartenenza privata, anche in questo caso deve tuttavia intervenire un accordo tra soggetto pubblico e soggetto privato ai fini della determinazione delle modalità di visita ai beni culturali suddetti. Da ultimo, non si può non considerare che un patrimonio non può essere adeguatamente valorizzato se prima non è studiato e conosciuto, da qui la previsione codicistica di promozione di attività di studio e di ricerca sui beni culturali, che possono formare oggetto anche di contratti di sponsorizzazione. Di questo aspetto si occupa specificamente l'art. 118 del Codice Urbani, che rimette alle istituzioni pubbliche la promozione delle attività di studio e di ricerca, attraverso la realizzazione, promozione e il sostegno di ricerche, studi e altre attività conoscitive relative al patrimonio culturale, che possono essere svolte anche congiuntamente alle università pubbliche, infatti "al fine di garantire la raccolta e la diffusione sistematica dei risultati degli studi, delle ricerche e delle altre attività sopra, ivi compresa la catalogazione, il Ministero dei Beni Culturali e le Regioni possono stipulare accordi per istituire, a livello regionale o interregionale, centri permanenti di studio e documentazione del patrimonio culturale, prevedendo il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati". All'attività di studio e di ricerca si accompagna poi l'attività di diffusione della conoscenza del patrimonio culturale locale e nazionale che può essere promossa dando origine a un programma razionale e reticolare che può vedere coinvolti anche il Ministero dei Beni dei culturali e del turismo, ma anche il Ministero dell'Istruzione, le Regioni e gli enti locali. Infine, la diffusione della conoscenza può poi passare attraverso le attività di sponsorizzazione, che può avere ad oggetto le iniziative del Ministero, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. Per questi rilievi si veda G. Severini, *Commento all'art. 113*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 867 e ss.; M. Croce, *Il perimetro soggettivo dei partenariati e le tipologie di privati per la valorizzazione del patrimonio*, in A. Molinterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., p. 100.

a erogare tali specifiche funzionalità diviene oggetto di interessi superindividuali di carattere intergenerazionale: “la tutela, la cura e la stessa vita dei beni comuni non possono che trovare espressione nei vincoli solidaristici che legano le generazioni di esseri umani che transitano o potrebbero transitare nel mondo e che, nel fruire dei beni comuni, intervengono nella loro cura e tutela, talvolta in modo organizzato e sistematico, a prescindere dalla regolamentazione imposta dalle autorità politico amministrative competenti”.²⁶⁵

Muovendo dall’analisi di ulteriori forme di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, secondo la consolidata riflessione ed elaborazione di dottrina autorevole in merito, nell’ambito di esse può tracciarsi una *summa divisio* tra cooperazione strutturale, fondata su partenariato di tipo istituzionalizzato (che verrà approfondito in seguito) e cooperazione funzionale, laddove non si creano soggetti giuridici *ex novo* ma la cooperazione si risolve nella concertazione e nella realizzazione congiunta di attività di gestione e di valorizzazione: essa può quindi tradursi nell’elaborazione di programmi o progetti, oppure nella conclusione di accordi reciprocamente vincolanti tra le parti.

Il principale istituto che, nell’ambito del Codice dei beni culturali e del paesaggio, disciplina un modello di cooperazione funzionale tra soggetti pubblici e privati per la gestione, oltre al già esaminato art. 115 sulla concessione delle attività di valorizzazione, è disciplinato infatti all’art. 112. Orbene, si tratta in realtà di una disposizione complessa che è riconducibile, invero, come si vedrà, sia nel novero delle forme di cooperazione funzionale, sia nel novero delle forme di cooperazione strutturale.²⁶⁶

Il quadro complesso disegnato dall’art. 112 è semplificabile come segue, attraverso la scomposizione della disposizione in tre principali sottoinsiemi: i commi 4 e 9 rappresentano ipotesi di cooperazione interistituzionale tra soggetti pubblici; il combinato disposto dei commi 4, 5 e 8 consente l’inserimento di soggetti privati negli accordi di cui al comma 4; il comma 9, secondo periodo, individua l’ipotesi di accordi tra soggetti pubblici e associazioni culturali e di volontariato.

²⁶⁵ M. Caputi Jamberghi, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 82.

²⁶⁶ In relazione alla disciplina dell’art. 112 come grimaldello della cooperazione tra soggetti pubblici e privati per la valorizzazione dei beni culturali si vedano i contributi di G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Rivista Giuridica dell’edilizia*, 6, 2015, pp. 322 e ss.; M. R. Famiglietti, *La disciplina degli affidamenti nel settore culturale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2007, pp. 40 e ss.

La disposizione più significativa è l'art. 112 comma 4,²⁶⁷ fattispecie che introduce la possibilità di concludere accordi finalizzati alla valorizzazione tra vari livelli territoriali di governo in applicazione del principio di leale collaborazione. In questo senso, l'istituto di cui all'art. 112 del Codice dei beni culturali e del paesaggio consente di superare l'isolazionismo che potrebbe discendere da una rigida applicazione del criterio dominicale, per cui la valorizzazione dovrebbe essere appannaggio e responsabilità dei soggetti pubblici in ragione della titolarità del bene. Piuttosto, alla luce della potenziale rilevanza trasversale a più territori della valorizzazione e gestione di determinati beni culturali, si introduce un istituto che consente la cooperazione e collaborazione tra i soggetti pubblici, in questo senso fornendo l'occasione per inaugurare modalità più volte auspicate di gestione integrata dei beni culturali. Tanto sarebbe possibile in virtù del fatto che la norma introduce un processo articolato su tre principali fasi che aprono lo spazio ad un momento di pianificazione strategica: una prima fase concerne la definizione di obiettivi sulla base di una scelta politica e amministrativa concertata; una successiva fase concerne l'elaborazione di una programmazione specifica o pianificazione strategica di sviluppo culturale; una terza fase che investe, invece, il momento attuativo della gestione.²⁶⁸ L'art. 112 è, poi, una disposizione ponte tra la cooperazione istituzionale e la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, dal momento che il comma 5 prevede, anche se come eventualità, la possibilità che ciascun livello di governo territoriale possa costituire appositi soggetti affidatari della fase di pianificazione e di programmazione, soggetti a cui, ai sensi del comma 5 "possono partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione".²⁶⁹ Inoltre, il principale

²⁶⁷ Art. 112 comma 4: "4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti".

²⁶⁸ La considerazione è di M. Cammelli, *Cooperazione*, in G. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciuolo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 293. In argomento si vedano inoltre G. Bottino, *Tutela, fruizione e valorizzazione dei beni culturali nelle forme di gestione diretta*, in P. Bilancia, *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., p. 178; S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 151 – 152. La fase strategica si fonda perciò su accordi volti a definire la strategia di valorizzazione integrata del bene culturale. La fase di programmazione inerisce invece l'effettiva elaborazione dei piani strategici di sviluppo culturale e dei programmi.

²⁶⁹ Il riferimento all'assenza dello scopo di lucro nei privati partecipanti a tali soggetti di costituzione pubblica restringe notevolmente il campo dei potenziali soggetti coinvolti, dovendosi l'amministrazione orientare verso il

pregio di questa disposizione è rappresentato dalla sua flessibilità ed elasticità, giacché permette di disegnare configurazioni diverse dei partenariati tra gli attori implicati, che consentono di attagliare la gestione alle esigenze dei contesti concreti e peculiari. Si è infatti sottolineato che, in astratto, le fasi in precedenza richiamate, “possono rimanere semplici momenti funzionali distinti all’interno delle funzioni esercitate da un unico soggetto, nel caso in cui le pubbliche amministrazioni non costituiscano un soggetto specifico e scelgano la formula della gestione diretta, o all’estremo opposto possono essere svolte da tre soggetti distinti e cioè le singole amministrazioni pubbliche (accordo), gli organismi misti (programmazione specifica), i terzi scelti con gara per la gestione in forma indiretta (gestione). Ma resta aperta anche un’ipotesi intermedia limitata a due soggetti, quando al soggetto a partecipazione mista sia affidata tanto la programmazione specifica che la gestione diretta degli interventi”.²⁷⁰

L’art. 112 rappresenta, pertanto, una norma cardine attorno a cui ruota tutto il sistema delle forme di cooperazione nella valorizzazione e nella gestione previste dal Codice dei beni culturali. Inoltre, allo stato attuale, essa identifica, nell’economia del Codice, anche l’unico vero punto di riferimento per la cooperazione pubblico – privato nelle attività di gestione e valorizzazione dei beni culturali. In realtà, come è stato efficacemente rilevato, l’applicazione dell’art. 112 ha incontrato non poche difficoltà ad essere attuato nella prassi. Una prima ragione dovrebbe farsi risalire all’inquadramento rigido delle tipologie di intervento dei soggetti privati profit e non profit in questo processo: i soggetti non profit possono infatti prendere parte alla definizione dei piani strategici, ma in tale caso è ad essi precluso partecipare alle attività di gestione; dall’altra parte, invece, i soggetti privati profit possono invece partecipare pienamente alle attività di gestione. Inoltre, si è rilevato che la rigida ripartizione su più fasi di tutto il processo, scoraggia soprattutto le pubbliche amministrazioni locali che non vantino una

modello associativo e soprattutto verso quello fondazionale, i cui *pro et contra* sono efficacemente illustrati in U. Minneci, *Nuove entità e strutture tradizionali nella valorizzazione dei beni culturali*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, cit., pp. 177 – 186.

²⁷⁰ Cfr. M. Cammelli, *Cooperazione*, in G. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Scialoja (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 294. Oltre all’ipotesi degli accordi previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, la cooperazione interistituzionale in materia di gestione dei beni culturali, almeno nel suo aspetto strategico e pianificatorio, può inoltre beneficiare, secondo quanto ricapitola, S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 155 – 165, di altri strumenti generali di matrice consensuale, specialmente a livello locale, che qui si intendono richiamare sinteticamente. Oltre alle varie figure di accordi che trovano collocazione nel fenomeno della programmazione negoziata, i quali verranno esaminati nel prosieguo della trattazione, a livello locale sussisterebbe la possibilità di costruire legami interistituzionali tra enti locali o legami istituzionali con aziende del settore socio culturale con la finalità, per l’appunto, di implementare una rete di gestione, di cui sono esempio i Gruppi di azione locale e i Piani di sviluppo locale, che si avvalgono spesso di fondi stanziati a livello comunitario per lo sviluppo di specifiche progettualità inerenti servizi e eventi culturali.

struttura organizzativa particolarmente efficiente e organizzata per intraprendere tale processo di gestione particolarmente strutturato.²⁷¹ Resta poi ferma la preclusione in virtù della quale il partner privato che partecipa alla fase di elaborazione del piano non potrà poi essere titolare della gestione del piano stesso.

Al di là dell'istituto disciplinato all'art. 112, tuttavia, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio non figura un ulteriore modello generale di partenariato pubblico - privato che consenta la gestione congiunta e integrata di beni culturali nel medio e lungo periodo.²⁷²

Per quel che riguarda la cooperazione funzionale tra soggetti pubblici e privati, un'ulteriore fonte di disciplina di riferimento è la contrattualistica pubblica, mediante la quale è possibile ricorrere a diverse forme di partenariato contrattuale. Oltre alla concessione (modello, come si è detto, adottato dal Codice dei beni culturali), invero, la gestione partecipata tra pubblico e privato dei beni culturali potrebbe giovare di formule riconducibili all'insieme del partenariato pubblico - privato, una categoria ampia nell'ambito della contrattualistica pubblica, in cui secondo la Commissione europea, rientrerebbero tutti modelli accomunati da alcune indefettibili notazioni: "1) la collaborazione di lungo periodo tra la pubblica Amministrazione ed il partner privato; 2) la modalità di finanziamento del progetto fondata in larga misura dalle garanzie fornite dalla parte privata; 3) la ripartizione dei compiti che assegna alla parte privata la responsabilità delle varie fasi di vita del progetto ed a quella pubblica la definizione degli

²⁷¹ Così A. Molinterni, *Pubblico e privato nella disciplina del patrimonio culturale*, in A. Molinterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., p. 39. Si veda anche M. Croce, *Il perimetro soggettivo dei partenariati e le tipologie di privati per la valorizzazione del patrimonio culturale (tra profit e non profit)*, in A. Molinterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., p. 73 - 75, laddove si sottolineano le geometrie variabili della partecipazione dei soggetti privati a tali accordi, in particolare riferendosi al fatto che la norma riserva ai privati non profit che per legge o per statuto perseguono la gestione o la valorizzazione dei beni culturali (art. 112.8) e alle sole associazioni culturali o di volontariato perseguiti sempre finalità di valorizzazione dei beni culturali, la conclusione di accordi per la regolazione di servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione del patrimonio culturale (art. 112.9); mentre allarga a tutti i privati interessati gli accordi per la regolazione dei servizi strumentali comuni (art. 112.9). Ulteriori limitazioni all'effettiva cooperazione pubblico - privata, sono poi rilevate rispetto al fatto che i privati proprietari dei beni culturali oggetto del piano strategico di valorizzazione, possono solo aderire o respingere l'accordo, ma non contribuire alla definizione del suo contenuto.

²⁷² Si veda per tale considerazione M. Croce, S. De Nitto, *La valorizzazione del patrimonio dismesso in disuso*, in A. Molinterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., pp...per cui il modello dell'art. 115 del Codice dei beni culturali e del paesaggio risulterebbe poco utile a tali fini, poiché, secondo l'autore, esso è impiegato per lo più per l'affidamento in gestione dei servizi relativi al bene, più che per l'affidamento della gestione del bene nella sua interezza (con riferimento ad una gestione "globale" che richiama anche gli aspetti degli interventi di recupero, restauro, conservazione del bene stesso). In conclusione, tra le forme di concessione che possono essere applicate ai beni culturali si deve poi ricordare anche la peculiare forma di gestione del demanio culturale, figura prevista all'art. 1 comma 303 e 305 della legge n. 311 del 2004, attraverso la quale al concessionario si attribuisce contestualmente la facoltà d'uso e di restauro del bene culturale demaniale

obbiettivi e la funzione di verifica e di controllo; 4) la ripartizione dei rischi, addebitati di solito al soggetto privato”.²⁷³

Il partenariato pubblico privato, infatti, è l’istituto a cui propriamente si rapportano le due forme di cooperazione che si è già detto, cioè la cooperazione funzionale e la cooperazione istituzionale, dal punto di vista però delle *partnerships* con i soggetti privati. La concessione a privati è il prototipo di partenariato contrattuale, mentre nei partenariati istituzionali pubblica amministrazione e privato istituiscono un soggetto terzo “con compiti di assicurare la fornitura di un’opera o di un servizio a favore del pubblico, detenuta congiuntamente dal partner privato e dal soggetto pubblico, di cui costituiscono l’esempio più noto le società miste”.²⁷⁴

²⁷³ Sul concorso della fonte del Codice dei beni culturali e del paesaggio e del Codice dei contratti pubblici ai fini dell’individuazione dei possibili modelli di gestione dei beni culturali si veda in particolare G. Sciuolo, *La gestione dei servizi culturali tra codice Urbani e codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 1, 2018. In merito alle forme e alle esperienze di partenariato pubblico – privato, anche applicato ai beni culturali si vedano *ex multis* G. F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico privato. Il quadro generale*, in *Urbanistica e Appalti*, 8, 2011, p. 888 e ss., si veda per un inquadramento più ampio inoltre F. Di Cristina, *Il partenariato pubblico privato quale archetipo generale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2016, pp. 482 e ss. E. Robaldo, *La realizzazione di opere pubbliche con la partecipazione di capitale privato*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2005, p. 151 e ss. Dal punto di vista del ricorso al modello del partenariato pubblico privato nell’ambito della gestione dei beni culturali, appare particolarmente significativa la distinzione tra opere fredde, opere tiepide e opere calde. Le opere calde si configurano come quelle opere in cui i ricavi e i redditi che derivano dalla gestione delle stesse, sono in grado di remunerare i costi di produzione, di investimento, che vengono ripianati, e, oltre a ciò, consentono il ricavo di un utile che deriva dal pagamento delle prestazioni da parte degli utenti che fruiscono dell’opera o del servizio assegnato al concessionario in gestione esclusiva. Diversamente, le opere fredde sono opere realizzate per rispondere a bisogni e finalità di interesse generale e sociale, e in ragione di ciò sfociano in opere o in servizi la cui fruizione è resa accessibile mediante prestazioni dal prezzo calmierato; pertanto queste opere non sono di per sé redditizie e necessitano dell’intervento della mano pubblica per erogare contributi o sovvenzioni ai privati che abbiano in gestione esclusiva le suddette opere. In queste ultime ipotesi “il problema dell’alea, di per sé assai importante per ogni tipo di concessione di lavori pubblici, assume rilievo quasi determinante nell’affidamento in concessione delle opere «fredde» poiché solo una concreta attività di gestione dell’opera consente di prefigurare in capo al concessionario sufficienti elementi di rischio” (G. F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico privato. Il quadro generale, cit.*, p. 896). In queste ipotesi, infatti, o gli utenti pagano le prestazioni di fruizione a prezzi che non consentono, almeno, il recupero dell’investimento iniziale, oppure il cliente dell’erogazione del servizio da parte del privato o della fruizione dell’opera è la pubblica amministrazione stessa: gli esempi più classici in relazione alle opere fredde sono infatti costituiti da infrastrutture come scuole, uffici pubblici, ospedali. Le opere e i servizi di gestione dei beni culturali si collocherebbero tendenzialmente nell’alveo delle opere fredde, pertanto, il rispetto della normativa concorrenziale di matrice comunitaria e di matrice nazionale richiederebbe, in tali casi, rigore nell’allocazione del rischio di gestione tra pubblica amministrazione e soggetti privati, per evitare facili elusioni della disciplina pro concorrenziale.

²⁷⁴ G. F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico privato. Il quadro generale, cit.*, p. 889. Si veda in particolare quanto prevede l’art. 3, del vigente Codice dei contratti pubblici, in relazione alla definizione di partenariato pubblico – privato: “«contratto di partenariato pubblico privato», il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell’ammortamento dell’investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un’opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all’utilizzo dell’opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell’operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall’articolo 44, comma 1-bis, del decreto-

Tra le figure di partenariato pubblico – privato di matrice contrattuale che risultano di maggiore interesse ai fini delle possibilità di gestione in regime di cooperazione pubblico – privata di interventi di gestione sui beni culturali, figura l’istituto del project financing. L’estensione della possibilità di applicare l’istituto del project financing ai beni culturali discende dalle modifiche apportate all’art. 197 comma 3 del Codice dei contratti pubblici nel 2006, anche se esso incontra ancora oggi diverse difficoltà applicative. Nel 2006 è stata infatti introdotta un’ipotesi peculiare di partenariato pubblico privato, che ora trova disciplina all’art. 151 comma 3 del Codice dei contratti pubblici secondo cui: “per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l’apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.”

Come si è anticipato, tuttavia, l’istituto ha conosciuto finora una scarsa applicazione. Le ragioni dell’attuale scarso ricorso al project financing per la gestione dei beni culturali risiederebbero nel fatto che un approccio progettuale, strategico, economico nella gestione dei beni culturali è ancora esordiente nell’ambito della pubblica amministrazione italiana, dal momento che è ancora in corso il processo di affrancamento da una mentalità che per lungo tempo ha ritenuto estranee alle finalità di gestione del patrimonio culturale, logiche di redditività, da cui derivava una certa subalternità dei profili della valorizzazione rispetto a quelli di conservazione e tutela.²⁷⁵ In ogni caso, la norma dell’art. 151 comma 3 ha una potenzialità innovativa notevole, dal momento che si tratta di un istituto che consente una notevole flessibilità nell’ambito delle collaborazioni pubblico private inerenti il patrimonio culturale, flessibilità che è spendibile per progetti di gestione, ma anche per progetti di supporto alla tutela. Difatti, tale disposizione si trova a cavallo tra la tutela e la valorizzazione, con l’obiettivo di stemperare la rigida contrapposizione attraverso il riferimento ad un insieme di attività che possono ricondursi sia

legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat”.

²⁷⁵ In tal senso M. Veronelli, *Il project financing nei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2008, pp. 761 – 763; in argomento si veda anche S. Amoroso, *I nodi critici della finanza di progetto in Italia*, in G. Morbidelli (a cura di), *Finanza di progetto*, Giappichelli, 2004, pp. 133 e ss.; A. L. Tarasco, *La valorizzazione del patrimonio culturale tra project financing e gestione diretta: la difficile sussidiarietà orizzontale*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 3, 2005, pp. 108 e ss.

alla tutela che alla valorizzazione in senso stretto, rendendo dunque l'istituto idoneo a prestarsi e ad essere fungibile per il concorso sia a finalità di tutela sia a finalità di valorizzazione.

C'è da dire che, all'entrata in vigore dell'art. 151 comma 3 citato, risultavano già emergere nella prassi figure ibride, spesso atipiche, con un panorama variegato di cause in concreto e oggetti degli accordi.²⁷⁶ Inoltre, tanto le esperienze già emerse nella pratica quanto la formulazione della disposizione si prestano “a dar vita a collaborazioni continuative e di lungo periodo, nell'ambito delle quali si può costruire una struttura organizzativa che rivela uno stretto sodalizio tra pubblica amministrazione e privato nella realizzazione di un determinato progetto, contraddistinta da un monitoraggio continuativo del suo avanzamento, il che è facilitato inoltre dalle procedure semplificate di selezione dei partners che introducono elementi di fiduciarità nel rapporto tra pubblica amministrazione e privato”.²⁷⁷ Le potenzialità della norma ai fini di plurime sperimentazioni nella sua applicazione pratica, come si è ricordato, sono racchiuse nella sua ampia flessibilità. La fattispecie, infatti, è delineata solo nei suoi tratti essenziali, vale a dire l'aspetto teleologico (favorire la fruizione e la ricerca scientifica), le tipologie di attività possibili oggetti dell'istituto e la procedura di scelta del contraente.²⁷⁸

Alle ipotesi tipiche del partenariato pubblico privato previsto dalla concessione *ex art.* 115 del Codice, dall'art. 112 e all'ipotesi “atipica” (nelle sue possibili traduzioni applicative, si intende) del partenariato pubblico privato previsto dall'art. 151 applicabile ai beni culturali, si deve aggiungere un'ulteriore possibilità di partenariato che apre alla partecipazione diretta dei

²⁷⁶ Cfr. P. Carpenteri, *Appalti nel settore dei beni culturali*, in *Urbanistica e Appalti*, 8-9, 2016, p. 1026, che inoltre ripercorre le varie figure di collaborazione tra soggetti pubblici e privati emerse nella prassi e riconducibili al modello aperto di cui all'art. 151 comma 3 del codice dei contratti pubblici: “collaborazione scientifica alla cooperazione in azioni e manifestazioni di valorizzazione del patrimonio, in Italia e all'estero (si pensi all'art. 67 codice dei beni culturali, che prevede tra l'altro casi di uscita temporanea di beni culturali in attuazione di accordi culturali con istituzioni museali straniere); [...] concorso in attività prodromiche alla (o integrative della) tutela (quali la ricerca sulle tecnologie e le scienze applicate al restauro, la catalogazione, la redazione di inventari); [...] alla ricerca archeologica, anche nelle forme della concessione di cui all'art. 89 del codice; collaborazione nell'attuazione delle misure di valorizzazione e di gestione delle buffer zone annesse ai siti dichiarati Unesco agli stessi interventi di gestione e apertura alla pubblica fruizione di tali siti; la concessione in gestione di istituti e luoghi della cultura poco valorizzati; l'instaurazione di forme di collaborazione con soggetti del volontariato e del terzo settore”.

²⁷⁷ Cfr. *ivi*, p. 1027. Si veda inoltre F. G. Albisinni, *I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2016, p. 514 per cui “spesso infatti, si è dato vita a rapporti di durata, che vanno al di là del mero partenariato di tipo contrattuale, ma non pervengono a una forma di vera e propria istituzionalizzazione, come accade nel caso in cui si dia luogo alla creazione di fondazioni o associazioni con la finalità di gestione di siti culturali, e che reclamavano uno specifico riconoscimento e una più sicura base giuridica, che potrebbe essere offerta da questa apposita disposizione”.

²⁷⁸ Per questa considerazione si vedano M. Croce - S. De Nitto, *La valorizzazione del patrimonio dismesso in disuso*, in A. Molinterni (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, *cit.*, in particolare con riferimento alla trattazione svolta a pp. 191 – 194.

soggetti privati nella gestione del bene culturale: l'art. 1 commi 303 – 305 della legge n. 311 del 2004, con cui il concessionario viene gravato dell'obbligo di effettuare attività di restauro e di conservazione del bene culturale oggetto di diritto di esclusiva. Non si è mancato tuttavia di osservare che l'attuale formulazione di tale norma, di fatto ne vanifica l'effettiva applicabilità, dal momento che confina la concessione, dal punto di vista dell'oggetto, ai soli beni immobili di proprietà dello Stato, e dal punto di vista dei soggetti privati, limita la possibilità di affidare la concessione *de qua* esclusivamente a soggetti privati privi di scopo di lucro. È chiaro, per conseguenza, che il novero dei soggetti che possano rivestire il ruolo di concessionari sia esiguo, dal momento che raramente un soggetto privo di scopo di lucro può riuscire a sobbarcarsi gli oneri e i complessi rischi di gestione che connotano il modello della concessione, nonché a fare fronte all'impiego di notevoli competenze tecniche e professionali adeguate.²⁷⁹

2.1.3 Le principali forme di partenariato di tipo strutturale nell'ambito della gestione dei beni culturali

Di modo da completare il quadro delle possibili modalità di gestione dei beni culturali in forma partenariale è opportuno rendere ragione delle principali forme di partenariato di tipo strutturale per la gestione dei beni culturali. Il partenariato istituzionalizzato o di tipo strutturale rappresenta un fenomeno di “entificazione dell'interesse comune in un soggetto originale e nuovo, alla cui organizzazione interna è rimessa la definizione dell'equilibrio nei rapporti tra pubblico e privato”.²⁸⁰ Innanzitutto, a questo fine, è opportuno fare una premessa a partire dalla considerazione dell'aspetto della titolarità dei beni culturali di proprietà pubblica i quali, come si è già affermato, possono essere di titolarità tanto dello Stato, quanto degli enti locali. Dal

²⁷⁹ Art. 1 l. n. 311 del 2004 “I beni culturali immobili dello Stato, delle regioni e degli enti locali, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a soggetti privati con pagamento di un canone fissato dai competenti organi. Il concessionario si impegna a realizzare a proprie spese gli interventi di restauro e conservazione indicati dal predetto ufficio. 304. Dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per il restauro entro il limite massimo del canone stesso. Il concessionario è obbligato a rendere fruibile il bene da parte del pubblico con le modalità e i tempi stabiliti nell'atto di concessione o in apposita convenzione unita all'atto stesso. 305. I beni culturali che possono formare oggetto delle concessioni di cui ai commi 303 e 304 sono individuati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali su proposta del Direttore regionale competente. L'individuazione del concessionario avviene mediante procedimento ad evidenza pubblica. Per queste considerazioni critiche si faccia riferimento a A. L. Tarasco, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, cit., pp. 217 – 219.

²⁸⁰ F. S. Amodio, *Il partenariato istituzionalizzato per la valorizzazione*, in A. Moliterni, *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., p. 256, il quale sottolinea come le esperienze di PPP siano in grado di conseguire molteplici finalità relative alla più generale ottimizzazione del buon andamento dell'azione amministrativa, avvicinando l'amministrazione a modelli di gestione più aziendalistica e quindi più orientati alla *performance*, nonché arricchendo le capacità dell'amministrazione di perseguire il pubblico interesse grazie all'apporto di soggetti privati del mondo profit, non profit e della stessa cittadinanza.

punto di vista delle fonti per la disciplina della gestione dei beni culturali da parte degli enti locali, innanzitutto vale quanto si è sinora esplicitato con riferimento alle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, infatti, quella del codice rappresenta, come si è già avuto modo di chiarire, la disciplina di principio dettata a livello statale con riferimento alla valorizzazione dei beni culturali, pertanto, di tale disciplina di cornice possono avvalersi tutti i livelli territoriali di governo. Allo stesso tempo, la gestione dei beni culturali a cui procedono gli enti locali, è attività che potrebbe giovare di diversi strumenti che sorgono alla confluenza di varie fonti, tra cui la stessa legislazione regionale, in ossequio alle caratteristiche strutturali che attengono alla materia di competenza concorrente.²⁸¹ Inoltre, un'ulteriore fonte a cui potrebbero attingere gli enti locali ai fini della gestione dei beni culturali è il Testo Unico degli enti locali, d.lgs. n. 267 del 2000, il quale, nel testo vigente, a seguito della citata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 113 bis²⁸² sulla gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, conserva la sola disciplina esplicita dei servizi pubblici locali dotati di rilevanza economica, ex art. 113 Tuel. La configurazione del servizio come a rilevanza economica impone di optare per una delle forme di gestione improntate al principio economicistico e rispettose delle procedure di selezione del gestore a evidenza pubblica. Tuttavia, a ben vedere, anche per l'ipotesi di configurazione della gestione del bene culturale come servizio di rilevanza economica, il ricorso alla disciplina dell'art. 113 Tuel per gli enti locali sarebbe precluso, come si è già detto, in ragione del carattere speciale della normativa del Codice dei beni culturali e del paesaggio, rispetto alla più generale normativa del Tuel.

²⁸¹ Parte della letteratura, in merito alla gestione fondata sulla disciplina regionale in ossequio a quanto sarebbe possibile alla luce dell'atteggiarsi della valorizzazione come materia di competenza concorrente, ha tuttavia osservato che la valorizzazione dei beni culturali sia stata un aspetto assai trascurato dalla legislazione regionale, se non addirittura obliterato. Ne deriva che gli enti locali siano rimasti per lo più sguarniti di riferimenti in grado di specificare la disciplina nazionale in tema di valorizzazione, che tenessero conto delle esigenze e delle specificità del territorio di riferimento. Ciò ha talora provocato esperienze di gestione inefficienti o fallimentari e non in grado di rappresentare una fonte di redditività e sviluppo per il territorio stesso. Si vedano M. Caroli, *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, cit., e M. De Paolis, *Patrimonio culturale nazionale e turismo: misure per la valorizzazione della cultura e per il rilancio dell'economia del paese*, in *Azienditalia*, 24, 2017.

²⁸² Si veda in questo senso A. Serra, *I servizi culturali tra economicità e non economicità*, in *Aedon*, 2, 2006; S. Bellomia, *A proposito di servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 2740 e ss. L'articolo 113 bis dichiarato costituzionalmente illegittimo da parte della Consulta disponeva quanto segue: "1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a: a) istituzioni; b) aziende speciali, anche consortili; c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. 2. È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1. 3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate".

Orbene, come si è già sottolineato il vigente testo dell'art. 115 del Codice dei beni culturali, secondo comma, prevede che “la gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica”. Con riferimento alla gestione indiretta, come si è più volte esplicitato, viene operata una concentrazione sul modello di concessione a terzi. Diversamente, l'art. 115 commi secondo e terzo, nella sua precedente versione, esplicitava che “2. la gestione in forma diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. La gestione in forma indiretta è attuata tramite: a) affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni pertengono; b) concessione a terzi, in base ai criteri indicati ai commi 4 e 5”. Il comma 6 del previgente art. 115 esplicitava poi che, rispetto agli enti territoriali diversi dallo Stato: “gli altri enti pubblici territoriali ordinariamente ricorrono alla gestione in forma indiretta di cui al comma 3, lettera a), salvo che, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche dell'attività di valorizzazione, non risulti conveniente od opportuna la gestione in forma diretta”.

Orbene, alla luce l'eliminazione dall'ordinamento dell'art. 113 bis Tuel e in base alla nuova formulazione dell'art. 115 del Codice dei beni culturali, che non prevede più la possibilità dell'affidamento diretto a fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti partecipati dalla mano pubblica, si può ritenere che, per le ragioni che seguiranno, almeno nella prospettiva della gestione operata dagli enti locali, soltanto l'affidamento diretto alle istituzioni

dell'ente locale rientrerebbe tra le forme di gestione diretta dei beni culturali,²⁸³ istituzioni che sono disciplinate all'art. 114 Tuel.²⁸⁴

L'istituzione rappresenta infatti un organismo strumentale dell'ente locale,²⁸⁵ cioè un'articolazione organizzativa priva di personalità giuridica ma dotata di autonomia gestionale e contabile, che l'art. 114 Tuel descrive come destinata all'esercizio di servizi sociali. L'istituzione, inoltre, è priva di autonomia statutaria e regolamentare, dato che l'ordinamento e il funzionamento della stessa sono disciplinate dai regolamenti dell'ente locale. La strumentalità dell'istituzione si ravvisa, poi, nella configurazione dei rapporti reciproci tra istituzione ed ente locale. All'ente locale, infatti, spetta la definizione delle finalità dell'istituzione e i poteri di direttiva rispetto alle attività da essa svolte, d'altra parte, l'istituzione si pone in un rapporto di totale dipendenza economica rispetto all'ente locale, il quale non solo eroga il capitale iniziale necessario ad avviare l'attività dell'istituzione, ma anche provvede a ripianare le spese e i disavanzi di bilancio, dovuti alla mancata copertura delle entrate da parte delle spese effettuate. All'ente locale, infatti, è rimessa l'approvazione del bilancio preventivo dell'ente e la definizione dei limiti al potere di spesa degli amministratori,

²⁸³ Sul tema delle forme di gestione del patrimonio culturale da parte degli enti locali, comprese istituzioni e aziende speciali si veda *ex multis* P. Bilancia, *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, Franco Angeli, 2005. In ordine alle vicende dell'art. 113 bis Tuel e alle principali questioni critiche relative alla gestione di servizi privi di interesse economico da parte degli enti locali si veda F. Midiri, *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*, marzo 2017. Come si è più volte sottolineato, *de iure condito*, non è più possibile il ricorso, da parte degli enti locali all'affidamento diretto della gestione dei beni culturali a fondazioni e associazioni. Anche a voler prescindere da questa preclusione normativa, è stato pure criticamente rilevato che anche la mera partecipazione di un ente locale nel patrimonio di un ente associativo che svolga attività di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale, si pone come problematica per il fatto che le finalità e gli aspetti direttivi della valorizzazione dei beni culturali sarebbero definiti attraverso dinamiche assembleari, con impossibilità di predeterminazione delle finalità istituzionali dell'ente, come invece avverrebbe nel modello fondazionale. Sul punto si veda G. Clemente di San Luca, *Volontariato, non profit e beni culturali*, in *Federalismi.it*, 10, 2017. Questa preoccupazione appare tuttavia poco fondata se si guarda invece alla espressa possibilità, accordata al Ministero, di partecipare al patrimonio di enti associativi costituiti per scopi di valorizzazione del patrimonio culturale.

²⁸⁴ Art. 114 Tuel: "1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del Codice Civile. 2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale. L'istituzione conforma la propria gestione ai principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni ed adotta il medesimo sistema contabile dell'ente locale che lo ha istituito, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 151, comma 2. L'ente locale che si avvale della facoltà di non tenere la contabilità economico patrimoniale di cui all'art. 232, comma 3, può imporre alle proprie istituzioni l'adozione della contabilità economico-patrimoniale".

²⁸⁵ Si veda in merito alle istituzioni degli enti locali C. Perin – A. Romano, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, *Commento all'art. 114*, CEDAM, 2006, pp. 675 – 677.

i quali sono nominati e revocati dall'ente territoriale di riferimento. Ebbene, anche se astrattamente il ricorso all'istituzione potrebbe configurarsi come una modalità di gestione diretta dei servizi culturali da parte degli enti locali, è pur necessario sottolineare che il ricorso a questo organismo strumentale a livello applicativo per la gestione dei beni culturali risulta recessivo, proprio perché l'istituzione rappresenta uno strumento per l'erogazione di servizi sociali privi di rilevanza economica, e nello specifico di quelle tipologie di servizi che dovrebbero contribuire a ridurre il divario e la marginalizzazione sociale, per colmare i vari bisogni che sono alla base della disuguaglianza (si pensi ai servizi previdenziali e assistenziali, o ai servizi sanitari).

In virtù dell'odierna limitazione delle forme di gestione dei beni culturali in via diretta attraverso il ricorso a strutture organizzative interne agli enti, poi, non sembra potersi configurare la gestione diretta di beni culturali mediante l'istituto dell'azienda autonoma, parimenti disciplinato all'art. 114 Tuel.²⁸⁶ L'azienda autonoma, infatti, rappresenta un ente strumentale dotato di personalità giuridica, costituito per esercitare attività in forma di impresa, nonché dotata di autonomia statutaria e regolamentare, nonostante lo statuto dell'azienda stessa sia soggetto all'approvazione preventiva del Consiglio comunale o del Consiglio della provincia. Dalla personalità giuridica deriva poi l'autonomia imprenditoriale e l'autonomia e indipendenza patrimoniale e finanziaria rispetto all'ente locale di riferimento. Le caratteristiche essenzialmente richiamate escludono, dunque, che l'azienda autonoma possa configurarsi come mera articolazione organizzativa dell'ente, attraverso cui procedere alla gestione diretta dei beni culturali.

Una possibile forma di gestione dei beni culturali in modo diretto che inverte un processo di "entificazione dell'interesse comune", che è stata esplicitamente fatta salva dall'attuale formulazione dell'art. 115 del Codice dei beni culturali è rappresentata invece dal consorzio pubblico. I consorzi tra enti locali trovano disciplina nella legge n. 142/1992 e nel testo unico degli enti locali, d.lgs. n. 267/2000, in particolare agli artt. 30 e 31. La norma base di riferimento è l'articolo 31 che, in primo luogo, dichiara applicabili ai consorzi le norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 114 Tuel, secondo un criterio di compatibilità. Il consorzio²⁸⁷

²⁸⁶ Si veda in merito alle aziende autonome degli enti locali *ivi*, pp. 671 – 675.

²⁸⁷ In materia di consorzi pubblici e consorzi tra enti locali si vedano S. Cassese, voce *Autarchia*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, 1959, pp. 324 – 330; G. Miele- G. Stancanelli, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, 1961, pp. 408 e ss.

rappresenta un modello organizzativo a struttura associativa, la cui costituzione trova fonte in un contratto plurilaterale di scopo oppure in un provvedimento autoritativo della pubblica amministrazione. Il Tuel prevede inoltre che i consorzi possano essere anche costituiti obbligatoriamente da parte della legge statale in presenza di interessi pubblici di particolare rilevanza, la cui attuazione e esecuzione è demandata alla legge regionale. La costituzione del consorzio è motivata dal perseguimento di uno scopo comune a tutti i soggetti che vi aderiscono i quali possono essere enti locali ma anche altri enti pubblici a ciò autorizzati, in base a quanto prevede l'art. 31 comma 1 del Tuel. Ai fini dello svolgimento delle attività di gestione del consorzio, gli enti locali e pubblici costituenti il consorzio approvano uno statuto e una convenzione, ai sensi dell'art. 30 Tuel, che disciplina lo svolgimento coordinato da parte degli enti pubblici coinvolti dei servizi o delle funzioni in ragione delle quali il consorzio è stato costituito.²⁸⁸

Quanto al contenuto della convenzione e dello statuto, l'art. 31 chiarisce che: “la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 50 e dell'articolo 42, comma 2 lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili”. Gli organi di governo del consorzio sono rappresentati dall'assemblea e dal consiglio di amministrazione. Nell'assemblea consortile gli enti pubblici sono rappresentati dagli organi esponentziali dell'ente locale cioè i sindaci o loro delegati, il principale compito dell'assemblea è l'elezione di un consiglio di amministrazione e l'approvazione degli atti fondamentali dello stesso.

In virtù del testo vigente art. 115 del Codice dei beni culturali e dell'abrogazione dell'art. 113 bis del Tuel non pare più possibile la gestione in forma diretta mediante affidamento da parte degli enti locali ad associazioni, fondazioni, società partecipate dalla mano pubblica. Con

²⁸⁸ Art. 30 Tuel: “1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la Regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti”.

riferimento specifico al ricorso a società partecipate da enti locali, deve inoltre aggiungersi che è stato abrogato, da parte del d.lgs. n. 1 del 19 agosto 2016, l'art. 116 del Tuel in virtù del quale si prevedeva che: “gli enti locali possono, per l'esercizio di servizi pubblici privi di rilevanza economica e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio nonché per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico, che non rientrino, ai sensi della vigente legislazione statale e regionale, nelle competenze istituzionali di altri enti, costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria anche in deroga ai vincoli derivanti da disposizioni di legge specifiche. Gli enti interessati provvedono alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica. L'atto costitutivo delle società deve prevedere l'obbligo dell'ente pubblico di nominare uno o più amministratori e sindaci. Nel caso di servizi pubblici locali una quota delle azioni può essere destinata all'azionariato diffuso e resta comunque sul mercato”.

Diversamente, il Ministero della cultura è legittimato espressamente *ex lege* a partecipare al patrimonio di fondazioni oppure a costituirle ai fini della migliore gestione del patrimonio culturale.²⁸⁹ In particolare, l'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 1998, prevede che: “Il Ministero ai fini del più efficace esercizio delle sue funzioni e, in particolare, per la valorizzazione dei beni culturali può: a) stipulare accordi con amministrazioni pubbliche e con soggetti privati; b) costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società. Al patrimonio delle associazioni, delle fondazioni e delle società il Ministero può partecipare anche con il conferimento in uso di beni culturali che ha in consegna. L'atto costitutivo e lo statuto delle associazioni, delle fondazioni e delle società debbono prevedere che, in caso di estinzione o di scioglimento, i beni culturali ad esse conferiti in uso dal Ministero ritornano nella disponibilità di quest'ultimo”.

Il Ministero ha dato applicazione a questa disposizione, costituendo delle società in funzione della valorizzazione del patrimonio culturale di proprietà dello Stato. Essendo, tuttavia, i beni culturali di proprietà dello Stato diffusi capillarmente su tutto il territorio nazionale, l'attività di simili società non ha mancato di avere impatti anche sui vari territori locali, quindi la valorizzazione attuata mediante società partecipate a livello centrale è di immediata rilevanza anche rispetto a tutti gli altri enti territoriali di governo. La ragione dell'istituzione di simili

²⁸⁹ Si veda a tal proposito G. di Gaspare, *Esternalizzazione, societarizzazioni e privatizzazioni: un approccio teorico*, in *Amministrazione in cammino*, 1, 2006.

società riposa nelle maggiori garanzie di efficienza gestionale, efficacia e buon andamento che l'attività societaria è in grado di assicurare. La prima ipotesi di costituzione, da parte del Ministero, di una società partecipata risale al 2003, quando è stata costituita la società Arcus s.p.a.,²⁹⁰ attraverso l'art. 2 della legge n. 291 del 2003.

Tuttavia, di fatto, il progetto di Arcus s.p.a. è fallito²⁹¹ a causa di criticità e ambiguità nella gestione contabile e finanziaria del patrimonio della società. A causa di ciò, la società Arcus ha subito alterne vicende, fino alla sua liquidazione nel 2012. Successivamente, il Decreto del fare del 2013, la società è stata ripristinata e fusa per incorporazione nella società Ales – Arte lavoro e servizi s.p.a., qualificata come società *in house* del Ministero della cultura.²⁹²

²⁹⁰ Si riportano di seguito i commi dell'art. 2 della legge n. 291 del 2003 che definiscono lo statuto giuridico di Arcus s.p.a.: “L'articolo 10 della legge 8 ottobre 1997, n. 352, è sostituito dal seguente: Art. 10. - (Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS Spa). - 1. Il Ministro per i beni e le attività culturali è autorizzato a costituire, con atto unilaterale, una società per azioni, denominata “Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS Spa”, di seguito denominata “Società”, con sede in Roma, avente ad oggetto la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle funzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali. 2. Tutte le operazioni connesse alla costituzione della Società sono esenti da imposte e tasse. 3. Il capitale sociale è di 8.000.000 di euro ed è sottoscritto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministero per i beni e le attività culturali esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda i profili patrimoniali e finanziari. Le azioni che costituiscono il capitale sociale sottoscritto dal Ministero dell'economia e delle finanze sono inalienabili. Al capitale sociale della Società possono partecipare altresì le regioni, gli enti locali e altri soggetti pubblici e privati, tramite acquisto di azioni di nuova emissione, per un importo non superiore al 60 per cento del capitale sociale sottoscritto dallo Stato [...]”.

²⁹¹ Si veda per una compiuta disamina dello statuto e delle vicende di Arcus s.p.a., C. Barbati, *Arcus s.p.a.: il modello societario*, in *Aedon*, 2, 2005. Più in generale su esperienze di partecipazione del Ministero dei beni culturali a società private si veda P. Pizza, *Patrimonio dello Stato s.p.a.: profili di organizzazione e funzionamento*, in *Aedon*, 3, 2002; A. Serra, *Scip, Patrimonio s.p.a. e infrastrutture s.p.a.: le società per la valorizzazione dei beni pubblici. L'impatto sul regime dei beni trasferiti*, in *Aedon*, 2, 2005.

²⁹² La società Ales s.p.a. è una società *in house* il cui capitale è totalmente partecipato dal Ministero della Cultura, istituita ai sensi dell'art. 10, commi 1 lett. a) 2 e 3 del d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468 e dell'art. 20, commi 3 e 4, della l. 24 giugno 1997, n. 196. I principali ambiti di attività in cui la società è impegnata si identificano nella promozione della fruizione del patrimonio culturale e nella cura di attività di supporto tecnico e amministrativo nell'ambito specialmente delle attività di tutela, nonché nella cura di attività trasversali di supporto alla valorizzazione e all'erogazione di servizi al pubblico, a cui si aggiunge la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale italiano presso i possibili fruitori esteri. La società Ales s.p.a., come si è detto, ha assunto tutte le attività in precedenza svolte da Arcus s.p.a., a cui si sono aggiunte un novero di ulteriori attività afferenti alla gestione e alla valorizzazione dei beni culturali, specificate dall'art. 3 dello statuto della stessa società, vale a dire: “a) la gestione di musei, aree archeologiche e monumentali, biblioteche, archivi, ivi compresa la conduzione dei servizi al pubblico, la guardiania, le visite guidate, la biglietteria, il bookshop, la gestione di centri di ristoro (con somministrazione di alimenti e bevande rivolta ai fruitori dei luoghi della cultura) oltre ad ogni altra necessità di supporto e strumentale alle funzioni del MiBACT; il supporto tecnico alle attività di concessione d'uso di spazi demaniali per eventi non istituzionali; b) la gestione del marchio e dei diritti d'immagini, il supporto tecnico/operativo per le attività di prestiti, a titolo oneroso, di opere di competenza MiBACT; c) l'esercizio di attività di pubblicità e promozione in tutte le sue forme, anche attraverso l'organizzazione di uffici stampa e piani di comunicazione, di mostre, convegni, fiere promozionali, spettacoli e, in generale, di eventi culturali; d) l'attività di editoria in generale ed in particolare la pubblicazione, produzione e coedizione di libri, periodici e stampati (in generale), la riproduzione su licenza e la coproduzione di materiali audiovisivi e didattici in genere, di software,

Orbene, sin qui si è osservata la possibilità del ricorso a istituzioni, consorzi e fondazioni o società o associazioni partecipate (solo dal Ministero, tuttavia), ai fini della valorizzazione e gestione diretta dei beni culturali. A questo punto è necessario soffermarsi sulla valenza dell'art. 112 del Codice dei beni culturali e del paesaggio come espressione di un modello di cooperazione strutturale tra soggetti pubblici e soggetti privati: si è infatti già osservato, nella precedente trattazione, che la disposizione *de qua* si pone a cavallo tra il fenomeno del partenariato funzionale e di quello strutturale o istituzionalizzato. L'elemento caratteristico che rende la disposizione un *unicum* nell'ambito del Codice dei beni culturali e del paesaggio è rappresentato dall'espressa partecipazione dei privati ai soggetti istituzionali costituiti in base alla norma stessa.²⁹³

Come si evince dalla disposizione citata, il suo ambito di applicazione è la valorizzazione di beni culturali di appartenenza pubblica, rispetto a cui la disposizione rende ammissibile

nonché la commercializzazione di prodotti editoriali propri e di terzi; e) l'esercizio di attività di merchandising e, in particolare, la progettazione, l'appalto per la produzione e la commercializzazione di oggettistica, gadgets, souvenirs di qualità, riproduzioni e quant'altro; e progettazione e realizzazione di allestimenti di spazi espositivi, di accoglienza e museali, ivi compresi gli interventi di impiantistica; f) la gestione dei servizi di informazione al pubblico attraverso l'organizzazione di Contact Center, comprensivi di servizi di Call Center anche in lingua straniera (front office e back office) e di supporto all'URP; g) le attività di comunicazione, valorizzazione e fruizione dei beni, tramite la gestione e l'aggiornamento di siti web e di portali tematici, la gestione di social network e implementazione di siti web tramite attività redazionali; 2 h) servizi di manutenzione, conservazione e restauro delle strutture archeologiche e dell'edilizia storica, delle superfici decorate dell'architettura e dei materiali lapidei, musivi e di altro genere; i) servizi di manutenzione di edifici storici, di manutenzione e riparazione impianti, di pulizia e manutenzione di aree interne ed esterne, di diserbo, di manutenzione e ripristino del verde nei parchi archeologici e nei giardini storici, di riqualificazione paesaggistica, di gestione, revisione e manutenzione della segnaletica interna ed esterna ai luoghi della cultura etc.; l) servizi generali amministrativi, di informatizzazione gestionale, di assistenza e sviluppo informatico etc. e servizi tecnici di supporto alle attività del MiBACT e sue strutture periferiche, richiesti o contemplati da convenzioni o da specifiche direttive del MiBACT; m) servizi di censimento (anche con sopralluoghi in loco se richiesti), supporto operativo all'attività di catalogazione ed inventariazione a supporto del MiBACT, ivi compresa la gestione e l'aggiornamento di sistemi informativi e di banche dati online; n) servizi di supporto al trasporto, sistemazione e immagazzinamento di reperti ed opere d'arte; o) servizi di supporto all'organizzazione delle attività di formazione del personale interno al MiBACT prioritariamente nei settori della fruizione e della valorizzazione del patrimonio culturale; p) l'esecuzione di studi di fattibilità, ricerche, consulenze; q) servizi di supporto e di assistenza tecnica ad iniziative finalizzate alla tutela dei beni culturali nonché ad attività culturali e dello spettacolo”.

²⁹³ In merito F. S. Amodio, *Il partenariato istituzionalizzato per la valorizzazione*, in A. Molinterni, *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 258, che ricapitola i tredici enti attualmente esistenti che sono stati costituiti dal Mibact in conformità alla previsione dell'art. 112 del Codice dei beni culturali, i quali per lo più rivestono forma fondazionale oppure, in altre ipotesi specifiche, forma consortile, di fatti “alla maggior parte di essi – segnatamente ai due consorzi delle Residenze reali sabaude e della Villa Reale e Parco di Monza e alle fondazioni MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo, Museo delle antichità egizie di Torino, Museo nazionale dell'ebraismo italiano e della Shoah, Museo storico della Liberazione, Real sito di Carditello – è affidata la gestione di complessi museali o architettonici, mentre tre fondazioni – la Biennale di Venezia, la Triennale di Milano e Quadriennale d'arte di Roma – rappresentano istituzioni culturali internazionali volte alla promozione dell'arte contemporanea. A questi si aggiungono la Fondazione Aquileia [...], la Fondazione Biblioteca europea di informazione e cultura e la Fondazione Centro per la conservazione ed il restauro dei beni culturali Venaria Reale”.

l'intervento di figure soggettive costituite dalle pubbliche amministrazioni, sia dalla pubblica amministrazione statale, sia dalla pubblica amministrazione locale. Dal momento che la norma non specifica un novero tassativo di figure soggettive a cui la pubblica amministrazione potrebbe fare ricorso, la scelta del tipo di ente costituendo è rimessa alla pubblica amministrazione e può cadere su associazioni, consorzi, fondazioni, comitati, società di capitali e società consortili, anche se nella prassi si riscontra il prevalente ricorso alla forma fondazionale.²⁹⁴ In ogni caso, i soggetti così costituiti possono rivestire un duplice ruolo: da una parte, possono rappresentare dei meri elaboratori dei piani strategici di sviluppo culturale²⁹⁵, dall'altra possono diventare i promotori principali dell'attività di gestione indiretta dei beni culturali. Di fatti, nel caso in cui i soggetti costituiti ex art. 112 risultino conferitari di beni culturali, pur non potendo procedere direttamente alla valorizzazione degli stessi, possono assumere la posizione di concessionari a terzi delle attività di valorizzazione. La preconditione per l'esercizio dell'attività di concessionari è la partecipazione della mano pubblica al patrimonio dei soggetti così costituiti. Pertanto, i soggetti di cui all'art. 112, mediante la conclusione del contratto di concessione con il terzo concessionario, possono svolgere un ruolo penetrante ai fini del controllo e della configurazione nei suoi aspetti fondamentali, dell'attività del concessionario.²⁹⁶

Come si è detto, l'art. 112 del Codice dei beni culturali apre la possibilità che soggetti privati in forma fondazionale possano divenire conferitari di beni culturali e così coinvolti pienamente nelle attività di valorizzazione e gestione dei beni culturali, inoltre l'art. 112, come si è visto, esprime l'astratta possibilità per le fondazioni di fare parte di quei soggetti giuridici a cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo di piani strategici di sviluppo culturale. La norma è in realtà espressione di un più ampio fenomeno di presa in gestione di beni culturali da parte di soggetti fondazionali, istituiti o partecipati in particolare dal Ministero della cultura o in ogni

²⁹⁴ F. S. Amodio, *Il partenariato istituzionalizzato per la valorizzazione*, in A. Molinterni, *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., p. 269.

²⁹⁵ *Ivi*, p. 262, sottolinea anzi che tale funzione di progettazione strategica della valorizzazione rappresenterebbe la funzione preminente di tali enti.

²⁹⁶ Secondo le consuete modalità di svolgimento del rapporto di concessione, infatti, il rapporto tra i soggetti di cui all'art. 112 del Codice Urbani e i terzi concessionari, è ordinariamente regolato da un contratto di servizio che stabilisce le modalità di svolgimento del servizio; i livelli minimi della qualità del servizio che devono essere osservati nello svolgimento dell'attività di valorizzazione; le tipologie di servizi che devono essere erogati; nonché le competenze professionali delle risorse umane impiegate nelle attività di valorizzazione, competenze differenziate in base alla tipologia di bene culturale da valorizzare. Il contratto di concessione stabilisce inoltre in modo puntuale i contenuti del progetto di gestione, definendo le tempistiche di massima di realizzazione.

caso operanti già *iure privatorum* per scopi privi di lucro nell'ambito della valorizzazione del patrimonio culturale.²⁹⁷

Non sorprende che le fondazioni abbiano assunto un ruolo privilegiato ai fini della promozione e della valorizzazione dei beni culturali, svolta in base alle finalità istituzionali dell'ente, oppure in virtù dell'instaurazione di partenariati funzionali con gli enti pubblici, o ancora come espressione di un'entificazione del pubblico interesse che si identifica nelle forme del partenariato istituzionalizzato. Di fatti, simile ruolo nevralgico è reso possibile dalle caratteristiche essenziali di tali enti riconosciuti di diritto privato, vale a dire il perseguimento a titolo istituzionale di scopi altruistici, attraverso lo svolgimento di attività di utilità sociale, nonché la destinazione di un patrimonio ad uno scopo privo di fine di lucro, con divieto di svolgimento di attività commerciale orientata alla distribuzione degli utili.²⁹⁸ L'attività di stampo non profit svolta da tali enti e le loro particolari caratteristiche strutturali, fanno sì che le fondazioni siano un'espressione significativa di un processo di sempre più intenso coinvolgimento del mondo privato nella gestione del patrimonio culturale. Esse, inoltre, risultano interlocutori privilegiati della pubblica amministrazione in ragione della convergenza

²⁹⁷ Circa il ruolo del paradigma fondazionale nella gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, si veda M. Buquicchio, *Le fondazioni nell'attuale assetto economico giuridico del terzo settore*, in *Rivista del notariato*, 4, 2013, pp. 1027 e ss.; E. Cabasino, *Fondazioni di origine bancaria, beni culturali e sviluppo*, in *Il Risparmio*, 2005, pp. 93 e ss. In merito all'intervento delle fondazioni nella valorizzazione del patrimonio culturale può farsi riferimento ai contributi di G. Sciullo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali*, in *Aedon*, 2, 2006; F. Bellezza - F. Florian, *Le fondazioni del terzo millennio, pubblico e privato per il non profit*, Passigli, 1998; G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati nella sua valorizzazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2015, pp. 322 e ss.; U. Minneci, *Il ricorso al flessibile modello fondazionale nella valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005, pp. 161 e ss.; G. Sciullo, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. n. 156 del 2006*, in *Aedon*, 2, 2006; P. Carpenteri, *Servizi: passa la pluralità dei modelli di gestione*, dossier, in *Il Sole 24 ore*, 4, 2004, pp. 122 e ss.

²⁹⁸ Le fondazioni, disciplinate, come noto, dagli artt. 14 c.c. e ss., rappresentano soggetti di diritto privato che segnano il confine ultimo con i soggetti di diritto commerciale, dal momento che pur svolgendo un'attività che è condotta in base al principio economicistico, purtuttavia essa risulta funzionalizzata a scopi di natura superindividuale. Questa caratteristica è confermata anche nell'ipotesi controversa delle fondazioni di impresa, le quali possono essere anche fondazioni culturali, che sono ritenute un fenomeno ammissibile quando l'attività di impresa o commerciale svolta sia destinata a uno scopo primario non profit, ossia non motivata dalla distribuzione degli utili, bensì dall'autofinanziamento delle attività svolte. In merito alle caratteristiche fondamentali del modello fondazionale si vedano P. Rescigno, *Fondazione – diritto civile*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVII, Giuffrè, 1968, pp. 801 e ss.; A. Fusaro, voce *Fondazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, VIII, Utet, 1992, pp. 359 e ss.; G. Iorio, *Le fondazioni*, Giuffrè, 1997; M. Zoppini, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Jovene, 1995.

sia delle attività degli enti pubblici sia delle fondazioni verso il soddisfacimento di interessi superindividuali.

Tra le fondazioni che svolgono un ruolo di rilievo nell'ambito della valorizzazione e gestione dei beni culturali, figurano le fondazioni bancarie. Ebbene, in questo caso si deve precisare che si esamina tale argomento in questa sede perché inserito nel più ampio quadro del coinvolgimento delle fondazioni nella valorizzazione del patrimonio culturale, tuttavia, non si può riferirsi ad esse, come forma di partenariato istituzionalizzato per la gestione dei beni culturali, perché, come subito si vedrà, le fondazioni bancarie non sono costituite da parte di enti pubblici come soggetti preposti alla valorizzazione dei beni culturali, ma sono sorte all'esito di un processo di trasformazione che ha interessato gli istituti di credito pubblici. Piuttosto, la pubblica amministrazione può instaurare sinergie e cooperazioni con le fondazioni bancarie, ai fini della valorizzazione e della gestione del patrimonio culturale.

Come noto, la nascita delle fondazioni bancarie deriva da un processo di privatizzazione degli istituti di credito pubblici, in base alle previsioni della legge delega n. 461/1998 e del d.lgs. n. 153/1999. In forza di tali atti con forza di legge è stata prevista la trasformazione degli istituti di credito pubblici in società per azioni (denominate anche società per azioni conferitarie) e l'attribuzione del pacchetto di azioni di controllo delle stesse a fondazioni bancarie (enti conferenti), scindendo, in tal modo, l'esercizio dell'attività creditizia (attribuito alle società per azioni conferitarie) e l'esercizio di attività prive di scopo di lucro (in capo alle fondazioni conferitarie). Per conseguenza, le fondazioni bancarie sono state qualificate come soggetti di diritto privato privi di scopo di lucro e titolari di autonomia piena a livello statutario, gestionale, patrimoniale. In particolare, si prevede che la fondazione debba perseguire scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, identificabili nello svolgimento di attività relative ai settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, della sanità, dell'assistenza a categorie sociali deboli.²⁹⁹

²⁹⁹ Si veda A. Gentili, *La riforma delle fondazioni di origine bancaria*, in *Rivista di diritto civile*, II, 1999, p. 399. Si tratta in particolare dei settori cosiddetti rilevanti, disciplinati dal d.lgs. n. 153 del 17 maggio 1999, rispetto ai quali la fondazione può operare una scelta, dal momento che lo stesso d.lgs., all'art. 2, prevede che: "Lo statuto individua i settori ai quali ciascuna fondazione indirizza la propria attività, comprendendo fra questi almeno uno dei settori rilevanti". In via generale sulle fondazioni bancarie si veda G. Ponzanelli (a cura di), *Le fondazioni bancarie*, Giappichelli, 2005; M. Clarich – A. Pisaneschi, *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, Il Mulino, 2001; S. Amoroso – F. Capriglione, *Le fondazioni bancarie dalla l. 218/1990 al d.lgs. 153/1999*, CEDAM, 1999.

Con riguardo alle attività di gestione del patrimonio culturale, il coinvolgimento delle fondazioni bancarie nella valorizzazione del patrimonio culturale è previsto espressamente dal Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 121, secondo il quale: "Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, ciascuno nel proprio ambito, possono stipulare, anche congiuntamente, protocolli di intesa con le fondazioni conferenti di cui alle disposizioni in materia di ristrutturazione e disciplina del gruppo creditizio, che statutariamente perseguano scopi di utilità sociale nel settore dell'arte e delle attività e beni culturali, al fine di coordinare gli interventi di valorizzazione sul patrimonio culturale e, in tale contesto, garantire l'equilibrato impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione. La parte pubblica può concorrere, con proprie risorse finanziarie, per garantire il perseguimento degli obiettivi dei protocolli di intesa."

La norma citata fornisce dunque la base legislativa per il pieno coinvolgimento delle fondazioni bancarie nelle attività di valorizzazione dei beni culturali di interesse pubblico. La facoltà prevista dal Codice, per tutti i livelli territoriali di governo, di instaurare sinergie con le fondazioni bancarie, si motiva a partire anche dalla cronica necessità di reperire risorse finanziarie per la gestione dei beni culturali. Le fondazioni bancarie si pongono come interlocutori privilegiati a tale scopo in ragione dell'ingente quantità di risorse in termini di capitale professionale e finanziario che esse sono in grado di rendere disponibile, nonché in ragione delle finalità statutarie dell'ente, le quali spesso prevedono lo svolgimento di attività relative alla promozione e alla valorizzazione in ambito artistico o culturale. Quanto allo strumento previsto per instaurare sinergie tra soggetti pubblici ed enti fondazionali, esso si risolve nel ricorso ad un protocollo d'intesa. L'esplicitazione della possibilità di ricorrere a tale strumento di chiara impronta consensualistica segnala, una volta di più, la tendenza crescente della pubblica amministrazione, nell'ambito della gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, a diminuire o quantomeno ad affiancare agli spazi dell'azione autoritativa pubblicistica, un'azione improntata alla cooperazione, alla collaborazione con soggetti privati in una prospettiva di tendenziale simmetria. Da un punto di vista contenutistico, nell'ambito del protocollo di intesa, possono essere individuate le attività di valorizzazione di beni culturali che

Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 153 del 17 maggio 1999, gli organi dell'ente fondazione bancaria sono: il presidente; il consiglio di amministrazione; il consiglio di indirizzo; il consiglio dei fondatori; l'assemblea di partecipazione; il collegio dei revisori dei conti; il consiglio di sorveglianza; il comitato scientifico; la direzione artistica; il direttore generale, anche se a livello statutario è sempre possibile definire un diverso assetto degli organi interni, elidendo alcuni di questi organi o prevedendone ulteriori.

rivestono interesse e rilevanza pubblica, attuate direttamente dalla fondazione, oppure forme di coordinamento e cooperazione tra le attività svolte dalla fondazione e quelle invece svolte dalla stessa pubblica amministrazione. Inoltre, nell'ambito del protocollo di intesa è possibile definire il concorso della mano pubblica e delle fondazioni private rispetto al finanziamento delle attività di valorizzazione di pubblico interesse individuate. A questo riguardo, la pubblica amministrazione potrebbe impegnare dei fondi specifici per sostenere le attività concordate con la fondazione bancaria, già di per sé alimentate dalle risorse erogate direttamente dalla fondazione.³⁰⁰

Nell'insieme delle fondazioni bancarie, si ravvisa inoltre quella stessa pluralità di tipologie fondazionali che si riscontra più in generale in ordine agli enti fondazionali in generale. In particolare, possono riconoscersi le tradizionali fondazioni di erogazione, volte principalmente alla destinazione di risorse economico – finanziarie al sostegno dell'attività di persone o istituzioni, a cui si affiancano le fondazioni operative che svolgono esse stesse attività ricomprese tra le finalità statutarie per mezzo di fondi specificamente individuati; infine è possibile riconoscere anche una fondazione mista che esibisce e sintetizza i tratti caratteristici delle due precedenti tipologie.³⁰¹

³⁰⁰ Si veda per una compiuta disamina del ruolo svolto dalle fondazioni bancarie nella valorizzazione dei beni culturali N. Assini - L. Barsotti, *Fondazioni bancarie e beni culturali*, in *Nuova rassegna legislativa dottrinale e giurisprudenziale*, 2003, pp. 1824 e ss.; R. Bottiglia, *Le fondazioni bancarie. Missione, ruolo istituzionale e partecipazione agli assetti proprietari del sistema creditizio*, CEDAM, 2003; L. Leone, *Fondazioni bancarie e valorizzazione dei beni culturali*, in *Economia della cultura*, 1, 2013. Nonché, ancora, con più specifico riferimento alle fondazioni che operano in ambito culturale si faccia riferimento ai contributi di: A. Bartolini, *La fondazione museale: il caso di Cortona*, in *Aedon*, 3, 2003; S. Foà, *Lo statuto tipo della fondazione museale*, in *Aedon*, 2, 2003; A. Pisaneschi, M. Perini, *Fondazioni e musei. Il ruolo delle fondazioni bancarie: dal finanziamento alla gestione*, in G. Morbidelli - G. Cerrina Feroni (a cura di), *I musei, discipline, gestioni, prospettive*, Giappichelli, 2010. In particolare, il contributo delle fondazioni bancarie per la gestione e valorizzazione dei beni culturali, può risultare significativo proprio nell'ambito dei contesti territoriali locali, in ragione del fatto che le fondazioni bancarie, in base alle previsioni di legge, dovrebbero svolgere le proprie attività a prevalente, anche se non esclusivo, beneficio dei territori di riferimento, tale legame con il territorio è sottolineato dall'importanza della rappresentatività degli enti locali nella stessa compagine degli organi della fondazione, come prevede l'art. 4, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 153 del 1999 per cui gli statuti della fondazione devono essere improntati alla "c) previsione, nell'ambito dell'organo di indirizzo, di un'adeguata e qualificata rappresentanza del territorio, con particolare riguardo agli enti locali, nonché dell'apporto di personalità che per professionalità, competenza ed esperienza, in particolare nei settori cui è rivolta l'attività della fondazione, possano efficacemente contribuire al perseguimento dei fini istituzionali, fissando un numero di componenti idoneo ad assicurare l'efficace esercizio dei relativi compiti e prevedendo modalità di designazione e di nomina dirette a consentire un'equilibrata, e comunque non maggioritaria, rappresentanza di ciascuno dei soggetti che partecipano alla formazione dell'organo".

³⁰¹ A. Zoppini, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, cit., p. 83.

Nel contesto italiano, tuttavia, ai fini della gestione del patrimonio culturale è ricorrente un ulteriore modello, quale la fondazione di partecipazione, la cui compagine sociale può essere partecipata dalla mano pubblica e dalla mano privata: si tratta infatti di un tipo di fondazione in cui i fondatori o i membri degli organi di gestione dell'ente possono essere tanto soggetti pubblici, quanto soggetti privati, e il cui tratto distintivo e caratteristico è rappresentato dall'apertura della fondazione all'adesione successiva da parte di altri soggetti sia pubblici che privati. Per questo motivo, la fondazione di partecipazione si presenta come figura atipica, proprio per la sua caratterizzazione a partire da un elemento più che altro proprio delle associazioni, quale l'apertura all'adesione da parte di successivi soggetti.³⁰² Nell'ambito di questa fondazione, infatti, i poteri amministrativi sono attribuiti ad un organo composto su base associativa o nominato dall'assemblea dei partecipanti alla fondazione, che può eventualmente delegare l'esercizio di tali poteri ad una compagine o consiglio più ristretto.³⁰³ Si è infatti osservato che: “si tratta di un modello organizzativo che sintetizza, da una parte, l'elemento personale, proprio delle associazioni e, dall'altro parte, l'elemento patrimoniale, tipico delle fondazioni, nonché la capacità di ammettere la progressiva espansione del novero dei fondatori originari laddove i soggetti manifestino, anche in un secondo momento, la volontà di partecipare alle sue attività”.³⁰⁴ Peraltro, anche con riferimento alle modalità di partecipazione

³⁰² Invero, il dibattito circa la qualificazione della fondazione di partecipazione come fondazione, seppur con qualche elemento di atipicità, oppure circa la sua riconduzione nell'alveo degli enti associativi, è ancora aperto e da ultimo, la corretta qualificazione della natura dell'ente, non potrebbe che procedere da un'attenta analisi delle previsioni dell'atto costitutivo e dello statuto. Con riferimento alla fondazione di partecipazione si vedano *ex multis* G. P. Barbetta, *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Il Mulino, 2013; A. Police, *Le fondazioni di partecipazione*, in F. Mastragostino, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., pp. 393 e ss., F. S. Amodio, *Il partenariato istituzionalizzato per la valorizzazione*, in A. Molinterni, *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., pp. 270 – 271, il quale sottolinea che si è anche affermata nella prassi una forma di fondazione di partecipazione, ancora più flessibile in ordine alle possibilità di partecipazione dei soggetti privati, dal momento che in essa si prevedono anche forme di partecipazione provvisorie relative a progetti puntuali che sono finanziati dagli stessi soggetti di volta in volta partecipanti alla fondazione.

³⁰³ U. Minneci, *Il ricorso al (flessibile) modello fondazionale nella valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, cit., p. 175. L'autore riassume poi come segue i principali punti di forza del ricorso al modello di fondazione di partecipazione, pp. 182 come: “gestione del bene culturale secondo moduli più duttili e flessibili propri del diritto privato; apertura a conferimenti da parte dei privati, anche diversi da quelli in denaro; coinvolgimento dei privati nella gestione dell'ente, con conseguente valorizzazione delle loro capacità progettuali e promozione di un senso di appartenenza all'ente”; quanto ai punti di debolezza del ricorso al modello di fondazione di partecipazione, l'autore evidenzia invece che essi sarebbero identificabili come “rigidità della struttura fondazionale: immodificabilità della mission; scioglimento dell'ente rimesso a provvedimento della p.a.; divieto di devoluzione interessata del patrimonio in caso di estinzione della fondazione. Difficoltà a suscitare l'interesse dei privati a fronte del divieto di distribuzione degli utili eventualmente conseguiti attraverso l'esercizio di attività di impresa. Permanenza di taluni vincoli legati alla sostanza pubblica (a fronte della forma privata) della fondazione dovuta alla necessaria partecipazione prevalente del soggetto pubblico”.

³⁰⁴ S. Sassi, *La gestione multilevel del Castello di Vigevano*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, cit., p. 209.

in via successiva alla fondazione, si assiste ad una certa flessibilità, dal momento che la legittimazione all'adesione successiva può derivare da contribuzioni e apporti di carattere patrimoniale, ma anche in base all'apporto di sole competenze professionali o tecniche.

Con riferimento specifico alle attività di valorizzazione dei beni culturali, l'ordinamento disciplina espressamente la possibilità per il Ministero della cultura di partecipare a fondazioni che svolgono la loro attività in ambito culturale,³⁰⁵ secondo quanto prevede il d.m. 27 novembre 2001, n. 491, ovverosia il "Regolamento recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a fondazioni da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368".³⁰⁶ In particolare l'articolo 1 del d.m. citato prevede che: "1. Il Ministero per i beni e le attività culturali, d'ora indicato come Ministero, può costituire fondazioni aventi personalità giuridica di diritto privato ovvero parteciparvi, secondo le disposizioni del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 e del presente regolamento, allo scopo di perseguire il più efficace esercizio delle proprie funzioni e, in particolare, della gestione e valorizzazione dei beni culturali e della promozione delle attività culturali".³⁰⁷

Rispetto alle fondazioni da esso partecipate, il Ministero conserverebbe un ruolo decisamente preminente. In particolare, ciò sarebbe possibile in ragione, innanzitutto, della partecipazione ministeriale prevalente. In secondo luogo, in virtù del vincolo di destinazione gravante sul patrimonio ai fini del perseguimento degli scopi di rilevanza culturale previsti dallo statuto, e

³⁰⁵ Con riferimento alle fondazioni partecipate e costituite dal Mibact si vedano inoltre i contributi di U. D'Angelo, *Le fondazioni*, in *Atti del convegno "A un anno dal nuovo codice e dalla riforma del Ministero. Beni culturali bilancio in rosso"*, Roma, 24 maggio 2005; G. Napolitano, *Le fondazioni di origine pubblica: tipi e regole*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2006, pp. 573 e ss.

³⁰⁶ Per un approfondimento puntuale condizioni introdotte dal regolamento per la partecipazione del Ministero al patrimonio delle fondazioni si veda S. Foà, *Il regolamento delle fondazioni culturali a partecipazione statale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pp. 473 e ss. e Id., *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministro per i beni e le attività culturali*, in *Aedon*, 1, 2002.

³⁰⁷ L'art. 2 del medesimo d.m. prevede le modalità specifiche attraverso cui può avvenire la partecipazione del Ministero alla fondazione: "1. Il Ministero può partecipare al patrimonio delle fondazioni anche con il conferimento in uso dei beni culturali che ha in consegna. 2. Il conferimento in uso di beni culturali è finalizzato a conseguire almeno uno dei seguenti obiettivi: a) acquisizione di risorse finanziarie sufficienti a garantire un'adeguata conservazione dei beni culturali conferiti; b) miglioramento della fruizione pubblica dei beni culturali conferiti, garantendone nel contempo l'adeguata conservazione; c) integrazione delle attività di gestione e valorizzazione dei beni culturali conferiti con quelle riguardanti i beni conferiti dagli altri partecipanti alla fondazione, incrementando nel territorio di riferimento i servizi offerti al pubblico, migliorandone la qualità e realizzando economie di gestione. 3. In caso di estinzione della fondazione, i beni culturali concessi in uso dal Ministero ritornano nella disponibilità di quest'ultimo. Per la definizione di ogni altro rapporto giuridico con le fondazioni, si applicano le disposizioni di legge e del codice civile. 4. Fermo quanto disposto al comma 3, l'atto costitutivo o lo statuto indicano i criteri di devoluzione del patrimonio residuo dopo la liquidazione".

infine in base ad una serie nutrita di poteri di controllo, nonché di determinazione degli indirizzi strategici e operativi o di gestione, previsti dagli artt. 13 e 14 del d.m. n. 491 del 2001.³⁰⁸

Il successo e l'importanza del ricorso al modello fondazionale per la valorizzazione dei beni culturali, si deve specialmente alla capacità della fondazione, in quanto ente di diritto privato che impiega moduli organizzativi di stampo privatistico, di assicurare una gestione improntata ad una maggiore efficacia ed efficienza. A questo si aggiungono le disponibilità ingenti in termini di liquidità e di risorse finanziarie che tali enti sono in grado di attivare, nonché le maggiori garanzie offerte dalla presenza di organi di vigilanza e di controllo rispetto all'equilibrio dei bilanci dell'ente stesso. Inoltre, la fondazione, in particolare nella sua forma atipica di fondazione di partecipazione, grazie alla sua struttura aperta alla partecipazione di diversi soggetti giuridici pubblici e privati, si propone come un potenziale centro di attrazione di sinergie e di instaurazione di rapporti di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, specialmente intorno ai progetti di gestione più complessi e destinati a proiettarsi nel lungo periodo.

2.1.4 La programmazione negoziata

La disamina finora svolta ha posto in luce l'essenziale contributo delle forme di partenariato pubblico - privato ai fini di una ottimale gestione e valorizzazione dei beni culturali. Pare

³⁰⁸ In particolare, ai sensi dell'art. 10, "L'organo di controllo informa immediatamente il Ministero e, qualora lo ritenga opportuno, altri organi della fondazione, di tutti gli atti o i fatti, di cui venga a conoscenza nell'esercizio dei propri compiti, che possano costituire un'irregolarità nella gestione ovvero una violazione delle norme che disciplinano l'attività delle fondazioni. 4. Lo statuto determina la composizione dell'organo di controllo, prevedendo in ogni caso la partecipazione di un componente designato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e di un componente designato dal Ministero." In particolare, i numerosi poteri di vigilanza e di controllo del Ministero sono esplicitati all'art. 13 del citato d.m., in virtù del quale: "Il Ministero esercita la vigilanza sulle fondazioni oggetto del presente regolamento. In particolare: a) approva le modificazioni statutarie, con provvedimento da emanarsi entro sessanta giorni dal ricevimento della relativa documentazione; decorso tale termine le modificazioni si intendono approvate. Qualora siano formulate osservazioni il termine è interrotto e ricomincia a decorrere dalla data di ricevimento della risposta da parte della fondazione interessata; b) adotta atti di indirizzo di carattere generale aventi ad oggetto, tra l'altro: 1) i criteri ed i requisiti relativi alla partecipazione di soggetti privati alla fondazione; 2) i requisiti di professionalità e onorabilità, le ipotesi di incompatibilità e le cause che determinano la sospensione temporanea dalla carica dei componenti degli organi delle fondazioni, nonché la disciplina del conflitto di interessi; 3) i parametri di adeguatezza delle spese di funzionamento in base a criteri di efficienza e di sana e prudente gestione; c) può effettuare ispezioni e chiedere la comunicazione di dati e notizie ovvero l'esibizione dei documenti; d) esercita il potere di annullamento previsto dall'articolo 25 del codice civile; e) può disporre, anche limitatamente a determinate tipologie o categorie di fondazioni di maggiore rilevanza, che i bilanci siano sottoposti a revisione e certificazione ai sensi delle disposizioni di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; f) può sospendere temporaneamente gli organi di amministrazione e di controllo e nominare un commissario per il compimento di atti specifici necessari per il rispetto delle norme di legge, dello statuto e delle disposizioni ed atti di indirizzo di carattere generale emanati dallo stesso Ministero, al fine di assicurare il regolare andamento dell'attività della fondazione; g) può disporre, su indicazione dell'organo di controllo o del comitato scientifico, la revoca della concessione d'uso dei beni culturali conferiti".

opportuno, a conclusione di questo percorso, ricapitolare i tratti essenziali di uno strumento di diritto amministrativo idoneo a far dialogare gli strumenti della cooperazione funzionale e della cooperazione strutturale, inserendoli in uno quadro di sistema: si tratta della programmazione negoziata.

Orbene, la programmazione negoziata si configura come uno strumento in grado di implementare una *governance* del territorio capace di coinvolgere e far convergere intorno a scelte condivise di sviluppo, attori pubblici e attori privati. In particolare, essa si struttura sia come uno strumento di partenariato pubblico – pubblico di tipo funzionale, fondato cioè, come si vedrà, su un sistema di accordi conclusi tra soggetti pubblici, sia come uno strumento di partenariato pubblico – privato di tipo funzionale, poiché tali accordi sono aperti al coinvolgimento di soggetti privati. La programmazione negoziata, rappresenta dunque uno strumento di *governance* per il territorio, anche locale, su cui essa incide³⁰⁹, vale a dire uno strumento di governo dello sviluppo (secondo gli aspetti specifici assunti come oggetto della programmazione negoziata stessa) attraverso cui, facendosi applicazione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà, a partire dall'interazione consensuale tra gli attori pubblici e privati e i rappresentanti delle categorie produttive o dei gruppi sociali interessati, si promuovono progetti strategici che conciliano la pluralità di interessi emergenti dal territorio locale e si instaurano sinergie tra le risorse pubbliche e private necessarie per la loro attuazione. A tal fine, nell'ambito di un simile processo, l'ente pubblico e la pubblica amministrazione sono chiamate ad assumere una posizione diversa rispetto al tradizionale ruolo autoritativo, inserendosi in un sistema di rapporti di impronta prevalentemente orizzontale.

È bene sottolineare che la programmazione negoziata nasce originariamente per fornire uno strumento idoneo a promuovere politiche di sviluppo del mercato occupazionale e dell'economia locale.³¹⁰ Tuttavia essa rappresenta un istituto trasversale, versatile, fungibile per il perseguimento e l'attuazione di una pluralità di progetti di diversa natura: per quanto di interesse, essa configura un metodo a cui è possibile ricorrere per lo sviluppo di progetti di

³⁰⁹ Si veda a proposito di governance locale il contributo di F. Lorenzotti, *Poteri degli enti locali e strumenti di collaborazione interistituzionale (governo del territorio e qualità del paesaggio)*, relazione al seminario organizzato dall'università di Camerino, 22 giugno 2006.

³¹⁰ Si vedano sull'origine della programmazione negoziata e sulle connessioni con finalità di sviluppo economico M. Centorrino - G. Lo Presti, *Strumenti di sviluppo locale. La programmazione negoziata. Dalla nascita alle recenti evoluzioni*, Palomar, 2004; R. Ferrara, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Diritto Amministrativo*, 3 – 4, 1999, p. 429 e ss.; F. Scalia, *1996 – 2006. Dieci anni di programmazione negoziata*, in *La finanza locale*, 4, 2007, pp. 56 e ss.

valorizzazione e tutela dei beni culturali e del patrimonio culturale più in generale.³¹¹ Tale flessibilità funzionale può essere colta a partire dall'essenza dell'istituto, che può essere definito come “una forma di regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico e la parte o parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza”.³¹² Insomma, la programmazione negoziata ha il pregio della sistematicità, nel senso che essa è capace di introdurre un quadro condiviso di programmazione strategica dello

³¹¹ La disposizione di riferimento per la programmazione negoziata è l'art. 2 comma 203, lett. c) legge n. 662 del 1996 (legge finanziaria del 1996): “203. Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi così definiti: a) “Programmazione negoziata”, come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza; b) “Intesa istituzionale di programma”, come tale intendendosi l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati; c) “Accordo di programma quadro”, come tale intendendosi l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera b), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo di programma quadro indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi. Limitatamente alle aree di cui alla lettera f), gli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, salve restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti, di ambiente e di valutazione di impatto ambientale. Limitatamente alle predette aree di cui alla lettera f), determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dall'articolo 27, commi 4 e 5, della legge 8 giugno 1990, n.142;d) “Patto territoriale”, come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti di cui alla lettera c), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale; e) “Contratto di programma”, come tale intendendosi il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.”

³¹² M. Cammelli, *Cooperazione*, in G. Barbati – M. Cammelli – L. Casini – G. Piperata – G. Sciuolo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., p. 290.

sviluppo, poi attuato mediante gli aspetti esecutivi coerenti con il piano di interventi e le finalità di interesse comune individuate. Essa inoltre consente di perseguire in un solo contesto plurimi interessi, i cui esponenti e rappresentanti sono coinvolti in una fase prodromica di dibattito e discussione. La programmazione negoziata può dunque essere un momento preliminare anche rispetto alla scelta delle forme di gestione basate sugli strumenti di cooperazione funzionale e strutturale già ripercorsi da adottare, e dei tipi di soggetti pubblici o privati (fondazioni, società partecipate, associazioni ecc..) da coinvolgere per la realizzazione concreta del programma di sviluppo.³¹³

Dal punto di vista strutturale, la programmazione negoziata si configura come un sistema di accordi che procedono dal generale al particolare, dal momento strategico - programmatico a quello attuativo, laddove gli assi portanti di tale sistema si identificano nei tre strumenti dell'intesa istituzionale di programma, dell'accordo di programma quadro, e dell'accordo di programma semplice, oppure di altri diversamente nominati strumenti consensuali coinvolti nel momento attuativo.³¹⁴ Nell'ambito di questo sistema di accordi, ora nel momento più prettamente strategico, ora nel momento più prettamente operativo, tutti i livelli territoriali di governo risultano coinvolti (gli enti locali come i comuni, nonché i soggetti privati, infatti, non sono parti delle intese, bensì dei soli accordi di programma quadro o degli accordi di programma semplice).

Il primo strumento della programmazione negoziata è dunque l'intesa, la quale configura un accordo che può essere stipulato dal solo Stato e dalle amministrazioni statali, dalle Regioni e dalle province. Da questo punto di vista, si deve innanzitutto notare che la programmazione negoziata si configura come uno strumento di definizione di progetti che, per ciò che concerne i macro - obiettivi di sviluppo, non sono concepiti dal basso, cioè con il coinvolgimento diretto dei livelli di governo rappresentativi del territorio su cui gli interventi (articolati normalmente mediante piani pluriennali) verranno realizzati. La sussidiarietà è pertanto pienamente applicata nel momento operativo della programmazione negoziata, ma non in quello di iniziativa e di ideazione: gli enti territoriali minori sono infatti coinvolti solo negli accordi di programma

³¹³ Con riferimento alla valorizzazione dei beni culturali, pertanto, anche la stessa scelta di costituire i soggetti di cui all'art. 112 del Codice Urbani, può essere intrapresa come momento attuativo esecutivo di un processo di programmazione negoziata.

³¹⁴ Per queste considerazioni si veda M. Cammelli, *Cooperazione*, in G. Barbati - M. Cammelli - L. Casini - G. Piperata - G. Scialoja (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pp. 289 - 290.

quadro o negli accordi di programma semplice che ottemperano, come momento esecutivo, alle indicazioni contenute nell'intesa conclusa tra amministrazioni statali e regionali.

Quanto alla figura dell'accordo di programma,³¹⁵ secondo la lettera della legge, la sua conclusione è aperta alla partecipazione tanto di soggetti pubblici quanto di soggetti privati. Avendo ad oggetto gli interventi di attuazione dei piani pluriennali previsti con l'intesa istituzionale di programma, esso rappresenta uno strumento attraverso cui realizzare una vera e propria forma di amministrazione condivisa o co – amministrazione di pubblici interessi, coinvolgente i soggetti privati e vari soggetti pubblici secondo una struttura di amministrazione “mutilivello”. Naturalmente, il coinvolgimento di soggetti tanto pubblici quanto privati è motivato sia dal perimetro a geometrie variabili dei possibili attori interessati alla realizzazione del programma di sviluppo, sia dalla necessità di attrarre e attivare l'erogazione di risorse pubbliche ma anche di risorse private, stimolate dal perseguimento di obiettivi condivisi. Dal punto di vista delle possibili attività oggetto dell'accordo di programma coinvolgenti il patrimonio culturale, si può immaginare il ricorso a tale strumento per svariate finalità: dal restauro, alla rivitalizzazione o al recupero di patrimonio culturale in decadimento, alla valorizzazione in senso stretto dei beni culturali, alla gestione museale. Il contenuto specifico di cui può sostanziarsi l'accordo di programma è poi definito puntualmente dall'art. 2 comma 203 lettera c) della legge n. 662 del 1996.³¹⁶ Dal punto di vista della sua efficacia, è essenziale ricordare che l'accordo di programma è vincolante per tutti i soggetti che lo stipulano.

Oltre ai tre accordi tipici in cui si articola la programmazione negoziata, l'art. 2 comma 203, lett. c) della legge n. 662 del 1996 prevede un ulteriore strumento che si configura come attuativo – esecutivo, ma questa volta di interventi dedotti in strumenti consensuali di cornice o quadro, che abbiano specificamente ad oggetto lo sviluppo locale: si tratta del patto territoriale (il quale presenta, in base alla lettera della legge, contenuti analoghi all'accordo di programma

³¹⁵ Sugli accordi di programma si veda S. Amorosino, *Gli accordi di programma tra amministrazioni (ed i contratti di programma) nella pianificazione di sviluppo, Stato ed economia, Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Giuffrè, 1984, pp. 23 e ss.; E. Sticchi Damiani, *L'attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, 1992, pp. 70 e ss.; B. Accettura, *L'accordo di programma tra il ministero per i beni e le attività culturali della Regione Campania*, in *Aedon*, 2009; S. Foà, *L'accordo di programma quadro tra il ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Piemonte*, in *Aedon*, 2, 2001; S. Amorosino, *Gli accordi di programma tra amministrazioni (ed i contratti di programma) nella pianificazione di sviluppo*, in *Stato ed economia, Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Giuffrè, 1984.

³¹⁶ Si veda nota n. 309.

quadro).³¹⁷ Esso è stato invero originariamente disciplinato con l'art. 8 del d.l. n. 244 del 1995, e poi regolamentato attraverso successive deliberazioni Cipe del 10 maggio 1995, del 20 novembre 1995 e, da ultimo, dalle deliberazioni Cipe del 12 luglio 1996 e del 21 marzo 1997. Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, il patto territoriale si configura come un'occasione di mobilitazione di molteplici risorse di diversa estrazione ai fini dello sviluppo dell'economia, del turismo, della valorizzazione del patrimonio culturale locale, a seconda del suo contenuto concreto. La generale indicazione di "parti sociali" e "altri soggetti privati" di cui all'art. 2 comma 203 lett. d), può dunque riferirsi a rappresentanze locali di imprese e lavoratori, associazioni di categoria, consorzi locali, fondazioni, società miste pubblico private, enti locali, unioni di comuni e in ogni caso a qualsivoglia soggetto che sia interessato a sostenere o finanziare la realizzazione del patto, in ragione del suo ambito oggettivo di applicazione. Dal punto di vista delle risorse finanziarie attivate, infatti, il patto può avvalersi di risorse pubbliche o comunitarie, in caso di adesione a specifici programmi di finanziamento unionali, ma anche di risorse erogate da soggetti privati e investimenti intrapresi dai privati stessi.

Le delibere del Cipe hanno inoltre individuato i possibili criteri a cui è subordinata l'approvazione di un patto territoriale tra cui possono menzionarsi il fatto che il patto sia concluso con finalità di sviluppo, di salvaguardia del territorio o di creazione di nuova occupazione; l'eventuale previsione del ricorso a risorse comunitarie; il rispetto di una serie di vincoli di natura economico-finanziaria.

La conclusione e l'attuazione del patto territoriale si snoda attraverso un procedimento plurifasico che prende le mosse dall'iniziativa, ovvero dalla fase in cui viene individuato il contesto territoriale per l'attuazione del patto e il primo novero di soggetti pubblici e privati che sono coinvolti nella sua realizzazione. A questa segue una fase mediante cui, secondo un procedimento dialogico che si avvale dell'attivazione di un tavolo di concertazione, sono individuati in modo congiunto gli interessi rilevanti, gli obiettivi perseguiti attraverso il patto, con eventuale loro scaglionamento su un programma pluriennale, gli impegni e le responsabilità assunte da ciascuno dei soggetti che concludono il patto stesso, nonché si individua l'insieme

³¹⁷ Si veda in tema di patti territoriali anche per le considerazioni che seguiranno a questo proposito i seguenti contributi: lo studio *Laboratori territoriali, I patti territoriali e lo sviluppo locale*, CNEL, 1998; P. Magnatti - F. Ramella - C. Triglia - G. Viesti, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, 2005; M. Nicolai, *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, Ipsoa, 1999; C. Cancelli, *Piani strategici e piani urbanistici, metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, 2012, pp. 133 e ss.

di risorse economico finanziarie per la sua realizzazione. Il patto è aperto all'adesione progressiva dei soggetti che intendano eventualmente parteciparvi, sostenendo le azioni del piano, allo scopo di favorire tale adesione progressiva, viene data pubblicità al patto attraverso, per esempio, l'organizzazione di forum territoriali, di modo che la sua conoscenza sia diffusa tra attori potenzialmente interessati all'adesione allo stesso. Infine, una volta concluso il patto, esso viene sottoposto ad una serie di controlli finalizzati all'erogazione degli ammissibili finanziamenti pubblici. In questa fase formano anche oggetto di controllo l'insieme dei costi previsti, l'entità del finanziamento da erogare, la fonte di copertura del finanziamento e la durata del periodo di finanziamento.

Un ulteriore strumento attraverso cui si svolge e si evolve la programmazione negoziata è il contratto di programma che trova la sua disciplina all'art. 2 commi 203 – 209 della legge n. 662 del 1996, come strumento di attuazione di interventi oggetto di programmazione negoziata che concernano specificamente lo sviluppo industriale locale. I soggetti che stipulano i contratti di programma sono lo Stato, le singole imprese di grandi dimensioni, le rappresentanze dei distretti industriali, o i consorzi di medie e piccole imprese. Il contratto di programma rappresenta uno strumento consensuale che persegue l'obiettivo specifico di potenziare o incentivare lo sviluppo dei distretti industriali esistenti, incentivare la filiera produttiva, nonché creare opportunità di occupazione lavorativa.

Diversamente, il contratto d'area³¹⁸ nasce come lo strumento consensuale che vede coinvolte le amministrazioni locali e i soggetti esponenti del mondo produttivo e industriale di un

³¹⁸ Oltre alle già citate fonti sulla programmazione negoziata cfr. nello specifico per i contratti di area *I contratti d'area, servizio studi della Camera dei deputati*, in www.camera.it; B. Innello, *Finanziaria 1999, le principali novità in materia societaria*, in *Le Società*, 3, 1999; C. Casilli, *Lo sviluppo economico locale. Politiche di programmazione e strumenti di incentivazione*, Manni Editore, 2003, pp. 130 e ss.; L. Zanfrini, *Lo sviluppo condiviso, un progetto per le società locali*, Vita e pensiero - Università, 2001, pp. 157 e ss. In particolare, esso può essere impiegato rispetto ad aree industriali afflitte da una grave crisi occupazionale. Dal punto di vista dell'ambito oggettivo di intervento, il contratto d'area può essere stipulato con riferimento ad aree in cui è necessaria una ristrutturazione industriale, ad aree individuate ai sensi della l. 236/1993, o ancora ad aree industriali individuate dalla l. n. 219 del 1981. A sua volta, inoltre, il contratto d'area deve essere preceduto da un accordo di programma quadro che indichi gli obiettivi per la realizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, gli interventi strutturali connessi alla realizzazione e allo sviluppo delle iniziative imprenditoriali. I soggetti promotori del contratto d'area possono essere rappresentanze imprenditoriali e rappresentanze sindacali e a livello procedurale il contratto viene concluso a valle della promozione dell'accordo tra le due parti e l'individuazione del soggetto coordinatore. Il contratto d'area è poi sottoscritto da amministrazioni statali e regionali, da enti locali, da datori di lavoro, organizzazioni sindacali, intermediari finanziari o istituti di credito che finanziano le attività da realizzare mediante il contratto. Ulteriori fondi a cui è possibile attingere per il finanziamento dei contratti d'area sono rappresentati dai fondi del Comitato interministeriale per la programmazione economica.

determinato territorio, con l'obiettivo di realizzare interventi di sviluppo nell'ambito di aree territoriali circoscritte che sono affette da una situazione di crisi economica.³¹⁹

Sulla scorta di questa ricostruzione, emerge che la programmazione negoziata appare come un modello pregevole di interrelazione simmetrica – orizzontale e non gerarchica tra soggetti che altrimenti potrebbero porsi su livelli asimmetrici (pubblica amministrazione e soggetti privati), per la realizzazione di progetti di sviluppo di interesse pubblico. Allo stesso tempo, la capacità di coinvolgere nelle fasi di attuazione degli interventi programmati una pluralità di soggetti di estrazione pubblica o privata, consente un'azione sistemica sul territorio che tenga conto degli apporti in termini di capitale economico e umano, *know how*, risorse finanziarie e progettualità creativa, di soggetti tanto pubblici quanto privati. In questo senso la programmazione negoziata appare un metodo idoneo alla creazione condivisa di valore per il territorio, e in quanto tale, rappresenta uno strumento adeguato ad attuare progetti di valorizzazione congiunta del patrimonio culturale, oppure di sua rivitalizzazione, recupero e rigenerazione che tengano conto della complessità dell'intreccio di interessi incidenti sul territorio oggetto di intervento.

La disamina finora svolta ha inteso porre in evidenza l'insieme, ricco e complesso, delle principali forme di gestione dei singoli beni culturali, così come emergenti da plurime fonti dell'ordinamento pubblicistico. Chiaramente, la trattazione ha restituito un panorama analitico, scomposto cioè in una pluralità di singoli strumenti di cui gli enti territoriali di governo possono avvalersi per la gestione, instaurando importanti sinergie con i soggetti privati, secondo i modelli del partenariato pubblico privato funzionale e istituzionalizzato. Allo stesso tempo, in base alle considerazioni svolte in ordine agli istituti di cui all'art. 112 del Codice dei beni culturali e della programmazione negoziata, si sono messi in risalto i principali strumenti che, nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali, consentono di adottare un approccio strategico, improntato ad una progettualità condivisa e di lungo periodo circa la gestione e la valorizzazione dei beni culturali. Così come si è rilevato nel primo capitolo allorché ci si è occupati del contributo del diritto dei beni culturali alla definizione e alla tutela del centro storico, gli strumenti della gestione dei singoli beni culturali sono imprescindibili ed è indefettibile renderne ragione per comprendere le modalità di gestione dei beni culturali nei

³¹⁹ Si tenga conto del fatto che un contratto d'area può coinvolgere qualsiasi tipo di imprese, comprese quelle che fanno capo al modello dell'impresa culturale, la quale svolge precipuamente attività di valorizzazione, gestione e promozione del patrimonio culturale, come si evince da M. Cammelli, *Qualche appunto in tema di imprese culturali*, in *Aedon*, 2, 2017.

centri storici, ma la loro analisi non esaurisce la questione. Un approccio disarticolato e puntiforme rispetto a singoli interventi di gestione, infatti, non è sufficiente qualora si aspiri a considerare la questione della gestione dei beni culturali nei centri storici integrata in un quadro di insieme che tenga conto della complessità di questi contesti urbani e della necessità di integrare le attività di gestione e valorizzazione dei beni culturali con altre politiche inerenti il centro storico, che siano armoniche e rispettose della sua identità di testimonianza urbanistica complessa avente valore di civiltà. Inoltre, la disamina delle forme di gestione sinora prese in considerazione, che ha chiaramente posto in luce la centralità delle collaborazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati, deve essere integrata con l'analisi di forme di gestione del patrimonio culturale che includano anche i privati intesi come cittadini parti della comunità residente nei contesti urbani storici. A questo proposito l'importanza della dimensione partecipativa e di forme di co – amministrazione o amministrazione condivisa verranno approfondite nella trattazione immediatamente seguente. In conclusione, l'analisi delle forme di gestione e di valorizzazione dei beni culturali ha consentito di evidenziare un primo ventaglio di strumenti oppure, impiegando un'espressione più prosaica, una prima “cassetta degli attrezzi” indispensabile per condurre le attività di gestione dei beni culturali nei centri storici. La possibilità dell'integrazione di tale attività in un quadro onnicomprensivo dovrà tuttavia essere approfondita a partire dalle esperienze dei piani di gestione delle città e dei centri storici siti UNESCO.

2.2 La gestione dei beni comuni urbani in diretta applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

2.2.1 Nozioni introduttive sul principio di sussidiarietà orizzontale

Una seconda dimensione di attuazione della gestione del patrimonio culturale e ambientale nei centri storici è rappresentata dalle esperienze e dagli istituti che applicano direttamente il principio di sussidiarietà orizzontale, consentendo la partecipazione diretta dei cittadini alla gestione dei beni su cui insistono interessi della collettività indifferenziata, cioè interessi diffusi. Rispetto ai beni che formano oggetto di tali interessi (tra cui, come si illustrerà, possono annoverarsi i beni comuni urbani, i beni culturali minori di cui si è detto in *incipit* e financo i beni culturali in senso stretto), la dottrina registra una generale tendenza, quando viene in rilievo la questione della loro gestione, alla desoggettivizzazione: si tende cioè a considerare residuale l'aspetto della titolarità formale di tali beni, per porre invece in primo piano l'aspetto

teleologico del soddisfacimento di interessi legati alla garanzia del benessere e della qualità della vita della comunità. In questo senso, si rende prioritaria la ricerca di modalità di gestione in grado di soddisfare queste aspirazioni, modalità di gestione che, coinvolgendo anche soggetti diversi dai detentori o possessori di tali beni, si svincolino dall'aspetto formale della proprietà.³²⁰ La gestione di tali beni si caratterizza spesso per il collegamento con la soddisfazione di interessi diffusi, la cui coincidenza con i pubblici interessi è tutt'affatto che necessaria. Sulla scorta di questo assunto, le stesse attività che soddisfano interessi diffusi non necessariamente coincidono con le attività che soddisfano interessi pubblici, di fatti: "le attività sussidiabili non sono quelle già assunte dall'amministrazione, e tradotte nell'erogazione di servizi pubblici, ma piuttosto attività non ancora assunte, o al più restituite completamente alla cura dei cittadini, e quindi collocabili, nel novero dell'interesse generale."³²¹

³²⁰ Si veda A. Simonati, *Per la gestione partecipata dei beni comuni*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 103 e ss. L'autrice ricollega l'attitudine di tali beni al soddisfacimento della qualità della vita e del benessere collettivo alla loro capacità di attivare posizioni di dovere, nel senso dell'erogazione di prestazioni che siano in grado di assicurarne la salvaguardia, in capo ai soggetti che a vario titolo risultino investiti della funzione di gestione dei beni comuni stessi. Con riferimento al concetto di interesse diffuso e di interesse generale si è invece osservato che la sua emersione sia intrecciata con la vita della comunità di riferimento, ed emerga attraverso processi di dialogo, dibattito, confronto interno in ordine ai bisogni avvertiti come prioritari da parte della comunità, specialmente ricollegati alla qualità della vita urbana. In proposito si veda G. Moro, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, 2018, p. 11.

³²¹ D. Donati, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in D. Donati - A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, Il Mulino – AREL, 2010, p. 209. Da questo punto di vista si è osservato che l'attivazione di processi amministrativi improntati al principio di sussidiarietà orizzontale si ricollega ad un più generale fenomeno di distinzione tra interesse pubblico e interesse generale. La consapevolezza di tale non necessaria coincidenza comporta l'attivazione dell'autoresponsabilità della comunità per la gestione e il perseguimento di tali interessi, specialmente in quelle realtà in cui è più forte la percezione di una scarsa efficacia degli interventi pubblici ai fini del loro perseguimento, oppure un senso di inettitudine o inadeguatezza delle istituzioni pubbliche nella loro rappresentazione. Ne deriva, appunto, l'avvertita necessità della comunità di attivarsi attraverso iniziative ulteriori o suppletive rispetto alle azioni di cura in concreto del pubblico interesse intraprese dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di poteri amministrativi. Si veda anche D. Donati, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in D. Donati - A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, cit. pp. 37 – 38. Sulla dissociazione tra interesse pubblico e interesse generale si esprime anche G. Arena, *Un nuovo diritto per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in T. Della Massara - M. Beghini (a cura di), *La città come bene comune*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 10 che riscontra un esempio di dissociazione tra interesse pubblico e interesse generale nelle situazioni in cui beni abbandonati del patrimonio immobiliare dello Stato o degli enti locali, siano assunti come beni comuni alla luce dell'attrazione ad essi di un interesse generale della comunità che si attiva per la loro cura. Si veda da ultimo anche la considerazione di D. Donati, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in D. Donati, A. Paci, *Sussidiarietà e concorrenza*, cit., p. 63, dove si sottolinea che non potrebbero essere incluse nell'alveo delle attività di interesse generale: "le attività espressione di potestà pubbliche; le attività espressione di interessi individuali, tra cui l'iniziativa economica ad esclusivo scopo di lucro; le attività mirate a soddisfare interessi che restano irrilevanti per l'ordinamento giuridico".

Dal punto di vista delle fonti, com'è noto, il principio di sussidiarietà trova fondamento nell'art. 118 della Costituzione. Quest'ultimo, ai commi primo e secondo, declina la sussidiarietà come verticale, sancendo un criterio mobile per la distribuzione delle funzioni amministrative, che assume come regola l'allocazione delle funzioni amministrative e la gestione di attività di interesse generale al livello di governo più vicino ai cittadini, di modo da consentire la prossimità delle stesse funzioni alla comunità.³²² L'ultimo comma, invece, declina il principio di sussidiarietà come orizzontale, individuando nei cittadini in quanto singoli o nell'ambito delle formazioni sociali in cui svolgono la loro personalità, soggetti abilitati allo svolgimento di iniziative autonome per la cura di interessi generali. L'art. 118 rappresenta dunque espressione di un processo di evoluzione dell'assetto tradizionale dell'esercizio delle funzioni amministrative che progressivamente si sono aperte al decentramento e al pluralismo: secondo tale principio, i soggetti che potenzialmente possono concorrere a esercitare la funzione amministrativa di cura in concreto dei pubblici interessi sono tanto soggetti pubblici quanto soggetti privati: entrambi, nel rispetto del principio di adeguatezza, infatti, sono posti su un piano di tendenziale parità ai fini della realizzazione e dello svolgimento di attività e funzioni di pubblico interesse.³²³ Nell'ambito di tale amministrazione pluralistica, un ruolo fondamentale è svolto dalla società civile, la quale diviene protagonista di processi di

³²² Dal punto di vista dell'elaborazione teorica intorno al principio citato, la prima formulazione compiuta del principio di sussidiarietà è stata prospettata nell'ambito dell'Enciclica Quadragesimo Anno, pubblicata nel 1931 per opera di Papa Pio XI, laddove si affermava che "non è lecito sottrarre ai privati per affidarlo alla comunità ciò che essi possono compiere con le proprie iniziative e con la propria industria, così è un'ingiustizia, un grave danno e un turbamento del giusto ordine attribuire ad una società maggiore e più elevata quello che possono produrre e compiere le comunità minori". Si è sottolineato che l'art. 118, nella sua dimensione tanto verticale quanto orizzontale ha determinato un processo di "discesa" dell'amministrazione pubblica verso il basso, cioè verso gli enti pubblici territoriali minori e le autonomie locali, provocando un progressivo decentramento amministrativo e organizzativo, così come sostiene F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2014, pp. 45 e ss.

³²³ Si veda per una ricostruzione di questo processo e per la considerazione menzionata D. Donati, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in D. Donati – A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, cit., pp. 32 – 37 e pp. 44 - 46. In argomento l'autore sostiene inoltre il carattere relazionale del principio di sussidiarietà. In questo senso, il principio presupporrebbe l'instaurazione di una relazione tra un soggetto sussidiante e un soggetto sussidiato. Il soggetto sussidiante si identifica normalmente nella pubblica amministrazione, la quale interviene attraverso azioni di agevolazione e di sostegno delle attività dei soggetti sussidiati. Il tipo di relazione che attiva il principio di sussidiarietà è dunque una relazione fondata sulla sinergia e sulla alleanza collaborativa tra i soggetti coinvolti. Dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà orizzontale dovrebbe stimolare l'apertura delle occasioni di partecipazione diretta della cittadinanza alla funzione amministrativa o degli strumenti di abilitazione e di capacitazione della cittadinanza per l'esercizio di attività di amministrazione. In questo senso sono state riconosciute diverse modalità attraverso cui può essere concretamente attuata tale aspirazione. Da una parte l'ente pubblico potrebbe intervenire a sostenere economicamente l'attività dei privati attraverso forme di sussidio economico, d'altra parte l'amministrazione potrebbe rimuovere ostacoli burocratici all'iniziativa autonoma dei cittadini, oppure potrebbe aprire a delle forme di liberalizzazione delle attività di pubblico interesse. In merito si veda, *ivi*, pp. 50 – 53.

partecipazione democratica alla cura dell'interesse generale. In proposito, una lettura della sussidiarietà avanzata nell'ambito della Carta della sussidiarietà elaborata da Cittadinanzattiva nel 2004, ne fa una diretta espressione dell'esercizio della sovranità popolare, che si pone come sintesi delle forme di partecipazione politica e di partecipazione amministrativa.

La sussidiarietà rappresenta dunque innanzitutto principio per l'allocazione delle funzioni amministrative,³²⁴ ma allo stesso tempo può essere impiegata per riferirsi ad un insieme di pratiche sociali e istituzionali di co - amministrazione secondo modelli improntati alle iniziative di amministrazione e di gestione *bottom – up*: ciò comporta, inevitabilmente, che l'applicazione della sussidiarietà sia nei suoi esiti estremamente diversificata a seconda del contesto, della comunità locale e del territorio in cui si attivano tali processi. Nella prassi, si osserva infatti che le concrete iniziative intraprese sono molteplici e multiformi tanto nelle modalità quanto negli esiti.³²⁵ Il principio di sussidiarietà orizzontale, in definitiva, promuove il ruolo attivo della cittadinanza e delle comunità insediate e, secondo un processo circolare virtuoso, quanto più esso viene concretamente applicato, tanto più la comunità viene incentivata e resa consapevole delle proprie abilità e capacità di amministrazione. In virtù di tale processo di spostamento dell'amministrazione verso il basso, il contesto dunque ottimale per l'attivazione dei processi di sussidiarietà è rappresentato dal livello territoriale locale e il grado di applicazione concreta del principio, a sua volta, dipende da quanto la comunità è attiva, coesa, animata da un senso di identità e responsabilità nell'ottica della cura del bene comune e della promozione dello sviluppo sostenibile del territorio. Diversamente, allorché la comunità sia percorsa da fenomeni di disgregazione o da spinte opportunistiche e individualistiche, i processi di amministrazione

³²⁴ Per l'inquadramento della sussidiarietà come principio di diritto amministrativo la letteratura è vasta e può farsi riferimento a M. Renna, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione*, in M. Renna – F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012, pp. 283 e ss.; M.P. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 3, 1995, pp. 505 e ss.; F. Roversi Monaco (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 1997; G. Falcon, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 1998, pp. 279 e ss.; U. Fragola, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1999, pp. 1121 e ss.; A. D'Andrea, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Ius*, 2, 2000, pp. 228 e ss.; A. Poggi, *Il profilo soggettivo e la rilevanza della questione: la possibile trasfigurazione del principio di sussidiarietà*, Atti del Convegno cittadini attivi per una nuova amministrazione, in www.astridonline.it; G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, pp. 383 e ss.; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2002, pp. 51 e ss.; E. Follieri, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2003, pp. 439 e ss.

³²⁵ La considerazione è di C. Donolo, *I beni comuni presi sul serio*, in G. Arena - C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci Editore, 2012, p. 35.

in sussidiarietà orizzontale rischiano di risolversi, se attivati, in un fallimento, oppure rischiano di non vedere nemmeno la luce.³²⁶

Venendo alle sue applicazioni concrete, la sussidiarietà orizzontale stimola l'inaugurazione di modelli organizzativi e amministrativi inediti. In particolare, essa dà l'occasione di sperimentare un nuovo modello di amministrazione: la "co-amministrazione" che si fonda sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione (accorciando le distanze tra amministratori e amministrati, e disincentivando così fenomeni di disillusione e disincanto dei cittadini rappresentati verso le istituzioni rappresentative). La sussidiarietà in questo senso apre la strada a nuove modalità di strutturazione delle relazioni tra cittadini amministrati e pubblica amministrazione, improntate a simmetria e orizzontalità, di modo che i soggetti si collocano su un piano paritario ai fini dell'intrapresa delle iniziative di amministrazione e in una posizione di corresponsabilità rispetto ai loro esiti.³²⁷

Il principio di sussidiarietà, inoltre, pone in luce come la cura efficiente della cosa pubblica non possa essere esaurita dai soggetti pubblici istituzionali, ma debba piuttosto attingere anche alla creatività delle iniziative autonome dei cittadini che sono i soggetti più prossimi alla percezione dei reali bisogni sociali che reclamano soddisfazione. In tal senso la sussidiarietà, lo si ribadisca, è al centro di processi in cui la pubblica amministrazione, aprendo alla partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni amministrative, accetta la diffusione e l'"abbassamento" dell'esercizio delle funzioni suddette, secondo un movimento contrario al suo accentramento o della sua monopolizzazione da parte dei soggetti istituzionali. Allo stesso tempo, la sussidiarietà richiama una certa pretesa della comunità a "lasciar fare", cioè alla riduzione delle ingerenze da parte dei pubblici poteri rispetto ad attività amministrative intraprese in via autonoma (questo atteggiamento della pubblica amministrazione si può in concreto tradurre, per esempio, come decisione di astenersi da interventi sostitutivi rispetto alle azioni della cittadinanza, oppure sottoforma di attenta ponderazione della ragionevolezza e della proporzionalità di un eventuale intervento sostitutivo dell'autonoma azione dei cittadini).³²⁸ Nella prospettiva dell'attivazione

³²⁶ *Ibidem*. Secondo l'audace prospettiva dell'autore, sarebbe la stessa la sussidiarietà ad assurgere a bene comune, il quale a sua volta agirebbe come un fattore moltiplicatore e acceleratore di altri processi virtuosi, a loro volta identificabili come "beni comuni" quali, a titolo esemplificativo, la resilienza della comunità; la fiducia nelle istituzioni; le risorse pubbliche; la partecipazione democratica della comunità al suo sviluppo armonico e sostenibile.

³²⁷ G. Arena, *Un nuovo diritto per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in T. Dalla Massara - M. Beghini (a cura di), *La città come bene comune*, cit., pp. 2 - 3.

³²⁸ La considerazione è di D. Donati, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in D. Donati - A. Paci, *Sussidiarietà e concorrenza*, cit., p. 49. La

della pubblica amministrazione, invece, la sussidiarietà stimola un ruolo in parte inedito della pubblica amministrazione, chiamata ad assumere un atteggiamento volto ad agevolare, consentire e facilitare l'azione spontanea della cittadinanza. Il principio di sussidiarietà è infatti concepibile come “capacitazione dei privati ad assumere attività di interesse generale e come dovere a carico dell'amministrazione di favorire questa ipotesi.”³²⁹

Dal punto di vista soggettivo, il principio di sussidiarietà rende protagonista dell'esercizio di attività di cura di interessi generali la cittadinanza, da intendersi nella duplice declinazione di singoli cittadini oppure di cittadini radunati all'interno di formazioni sociali (riconosciute o non riconosciute). Anche la figura del cittadino riceve dunque nuova linfa dal principio di sussidiarietà. Nelle esperienze di sussidiarietà, il cittadino è soggetto che esercita la propria libertà non solo in un'ottica individualistica, bensì esercita una libertà responsabilizzata rispetto al benessere della comunità. Il principio personalistico si salda perciò con il principio solidaristico, e l'esercizio della libertà dei singoli supera la dimensione utilitaristica e individualistica del soggetto privato titolare di diritti, per saldarsi con la prospettiva del soggetto privato titolare di doveri e di responsabilità nel senso del miglioramento della qualità della vita e del benessere della comunità sotto i profili, per esempio, dell'equità sociale, della non discriminazione, dell'inclusione sociale, della redistribuzione del benessere e della fruizione dei servizi e degli spazi pubblici da parte di tutti.

Dal punto di vista della caratterizzazione dei processi, la sussidiarietà comporta l'intrapresa di iniziative che tendono a porsi al di fuori dalle logiche del mercato, ponendosi piuttosto come espressione dei principi della gratuità e della collaborazione solidaristica e altruistica. In questo senso il crisma delle iniziative di amministrazione e di gestione di sussidiarietà orizzontale è la gratuità: si è osservato infatti che le attività svolte in applicazione diretta del principio di sussidiarietà sono frequentemente attività prive di fine di lucro e prive di titolo oneroso, cioè svolte in assenza di un compenso, come potrebbe accadere a valle di un processo di contrattazione privata oppure dell'affidamento di un'attività mediante procedure concorrenziali ad evidenza pubblica. La sussidiarietà orizzontale realizzata attraverso l'attività della comunità è dunque una sussidiarietà che richiama i processi di partecipazione democratica e di iniziativa

sussidiarietà orizzontale, in definitiva, farebbe sì che l'intervento della pubblica amministrazione in via sostitutiva o in via principale rispetto alla cura concreta degli interessi generali da parte della comunità di riferimento sia improntato a necessità e recessività.

³²⁹ D. Donati, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in D. Donati - A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza*, cit., p. 205.

dal basso, diversamente, la cooperazione strutturale o funzionale con soggetti privati che si è analizzata precedentemente richiama i processi e il concetto di partenariato, quindi un insieme di istituti che sono maggiormente legati a logiche di profitto o in ogni caso non di piena gratuità.³³⁰

Orbene, il principio di sussidiarietà come principio che governa la funzione amministrativa, in virtù del protagonismo delle comunità locali e della cura di interessi diffusi che essa richiama, trova un proprio ambito elettivo di applicazione con riferimento alla gestione e al governo dei beni comuni, secondo quanto si osserva nella prassi diffusa di plurime esperienze di amministrazione condivisa di beni comuni.³³¹ È dunque opportuno interrogarsi sulla nozione di bene comune e sulle modalità di gestione degli stessi per valutare se tali profili possano suscitare riflessioni sulle modalità di gestione del centro storico come parte del patrimonio culturale e dei beni, che possano dirsi comuni, in esso ricompresi.

³³⁰ Cfr. D. Donati, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in D. Donati - A. Paci, *Sussidiarietà e concorrenza*, cit., p. 60. Tale principio di tendenziale gratuità contraddistingue inoltre i patti di collaborazione urbana di cui si dirà *infra*, i quali non sono improntati a logiche sinallagmatiche e di corrispettività. Spesso tali patti assumono infatti anche la forma di esperienze di mutuo aiuto in cui determinati soggetti svolgono prestazioni a favore di altri soggetti senza la presenza di compensi reciproci. In merito alla tendenziale gratuità delle iniziative di sussidiarietà si veda anche R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, Giappichelli, 2020, p. 180. Che le attività che sono diretta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale debbano essere emancipate dalle logiche del profitto proprie del mercato è stato affermato anche in giurisprudenza e in particolare nella sentenza n. 1240/2019 del TAR Puglia: secondo il giudice amministrativo, infatti, allorché tali attività siano condotte in regime di cooperazione tra pubblica amministrazione e singoli cittadini, dovrebbero essere sottratte all'applicazione delle norme relative alla concorrenza.

³³¹ Le esperienze di sussidiarietà si connotano per l'intrinseca flessibilità e varietà di modelli che possono essere impiegati per la loro realizzazione. Come si illustrerà *infra*, un modello molto significativo in tal senso è il patto di collaborazione per la co-amministrazione da parte di comunità e soggetti pubblici dei beni comuni. Tuttavia, si può fare ricorso anche ad altri strumenti, pur sempre connotati da un carattere consensuale. Alcune esemplificazioni di tali esperienze che si avvalgono di strumenti molteplici per lo più affondanti le loro radici nella creatività delle comunità coinvolte, sono ripercorse nel già citato volume *Sussidiarietà e concorrenza*, a testimonianza della varietà delle esperienze concrete di diretta applicazione del principio di sussidiarietà. Per citare alcune esperienze in tal senso richiamate, ad esempio, nel caso del progetto di sussidiarietà Oasi dei Tigli inaugurato a Pozzo d'Adda, il Comune e la provincia di Milano e i cittadini hanno stipulato una Convezione con cui è stato rimesso ai cittadini condurre operazioni di riqualificazione e bonifica di una determinata area dismessa e abbandonata. Il progetto è stato intrapreso a valle dell'iniziativa della stessa cittadinanza e inoltre nell'alveo di tale progetto la pubblica amministrazione ha assunto il ruolo di amministrazione abilitatrice, sia perché si è accollata una parte delle spese di realizzazione, sia perché ha previsto una sorta di riparto di attività e di responsabilità tra soggetto pubblico e soggetti privati, rimettendo a questi ultimi le attività di manutenzione ordinaria dell'area per accollarsi invece le spese per gli strumenti e le attrezzature con cui curare il verde della zona. Un'altra esperienza di segno analogo si è registrata nel 2005 presso il Comune emiliano di Ozzano d'Emilia, in cui l'ente locale ha promosso e incentivato la costituzione di un'associazione dedita alla promozione del sito archeologico del comune stesso. Tale struttura associativa è stata poi partecipata dallo stesso Comune che figurava come socio fondatore e si è occupata di stipulare convenzioni con le Soprintendenze competenti per la valorizzazione del sito archeologico. Per altre esperienze di sussidiarietà similmente connotate dall'ampia flessibilità e varietà degli strumenti consensuali impiegati si veda F. Ozzola - A. Lombardi, *Esperienze di sussidiarietà*, in D. Donati - A. Paci, *Sussidiarietà e concorrenza*, pp. 241 - 286.

2.2.2 Divagazione intorno ai beni comuni e alle loro forme di gestione

Come esplicitato da plurima autorevole dottrina, innanzitutto preme evidenziare che la nozione di bene comune appare svincolata rispetto alle distinzioni fondate sui regimi di proprietà.³³² Il bene comune è infatti individuabile a prescindere dall'aspetto formale della proprietà pubblica o privata dello stesso, assumendo piuttosto rilievo le caratteristiche sostanziali che lo contraddistinguono. Ci si è riferiti infatti in questo senso alla nozione di bene comune come ad una nozione "metaproprietaria", o "bene a titolarità diffusa", poiché esso potrebbe appartenere indifferentemente a soggetti pubblici o soggetti privati³³³. La considerazione per cui quelli che sono assunti come "comuni" siano beni che risultano ordinariamente affidati alla gestione di un soggetto pubblico, è frutto di un'osservazione meramente empirica che non sarebbe dirimente per sovrapporre la categoria dei beni comuni a quella dei beni pubblici.³³⁴

Venendo alle caratteristiche sostanziali che contraddistinguono il bene comune secondo un'elaborazione teorica ormai consolidata, la prima di esse è la non escludibilità, da cui consegue l'astratta accessibilità e fruibilità da parte di tutti: per non escludibilità si intende infatti l'impossibilità di escludere determinati soggetti dalla fruizione del bene, il quale non è suscettibile di imposizione di confini, prima di tutto fisici.³³⁵ La non escludibilità, dovuta a

³³² Con riferimento alla nozione di bene comune come autonoma categoria giuridica la letteratura è vasta e può farsi riferimento ai contributi di G. Gonella, *La nozione di bene comune*, Giuffrè, 1938; U. Mattei, *Beni comuni – un manifesto*, Laterza, 2011; A. Lucarelli, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2015; C. Iannello, *Beni pubblici versus beni comuni*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2013; A. Dani, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, 6, 2014, pp. 1 e ss.; V. Cerulli Irelli, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Diritto e società*, 3, 2016, pp. 29 e ss.; A. Lucarelli *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, in *Quale Stato*, 1, 2007, pp. 11 e ss.; R. Briganti, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 9, 2019, pp. 1 e ss.

³³³ In tal senso E. Caliceti, *Il regime dei beni comuni: profili dominicali e modelli di gestione*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 65, la stessa riflessione sulla categoria dei beni comuni avrebbe tratto origine, infatti, non tanto dalle problematiche di titolarità di tali beni, quanto dalla necessità di rivenire strumenti di gestione efficiente degli stessi.

³³⁴ In merito alle riflessioni intorno al rapporto tra beni comuni e regimi di proprietà, con particolare riferimento al confronto con la categoria dei beni pubblici si vedano V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, CEDAM, 1983; M.G. Zoz, *Riflessioni in tema di res publicae*, Giappichelli, 1999; U. Mattei – E. Reviglio – S. Rodotà, *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Scienze e lettere, 2010; M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in G. Colombini (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Stem Mucchi Editore, 2009, pp. 11 e ss.; P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione repubblicana*, in *Federalismi.it*, 19, 2011; S. Rodotà, *Un terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, 2013.

³³⁵ L'escludibilità richiama invece la distinzione tra coloro i quali sono titolati all'accesso del bene mediante un determinata tecnica di inclusione - esclusione (per esempio il pagamento del corrispettivo) e coloro i quali sono privi di tale titolo di accesso. In particolare, l'attribuzione a titolo originario o a titolo traslativo di diritti di proprietà rappresenta il principale strumento tecnico - giuridico per determinare l'escludibilità del bene. In argomento si veda S. R. Foster, *Il diritto dei beni comuni urbani*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto*

caratteristiche ontologiche e intrinseche del bene stesso, è tuttavia la principale fonte di fragilità del bene comune, nel senso che esiste un limite di tollerabilità rispetto alla sua fruizione collettiva e illimitata, rispetto al quale proprio il fatto di non poter escludere in astratto nessun soggetto, introduce un pericolo di superamento. La non escludibilità espone, infatti, il bene ad un uso eccessivo, alla congestione e allo spreco, che, se incontrollati, possono indurre un processo inevitabile di deterioramento qualora tutti i fruitori del bene ne godano ad alti livelli di intensità. L'ulteriore caratteristica dei beni comuni è la rivalità, cioè la situazione in virtù della quale il maggior uso del bene da parte di un soggetto provoca la diminuzione proporzionale della fruizione da parte di altri soggetti, il che determina la riduzione del benessere complessivo allorché si sia in presenza di una risorsa scarsa, la cui produzione è soggetta ad esaurimento.³³⁶

Le caratteristiche richiamate sono fondamentali per l'individuazione dei singoli beni comuni: come infatti si è già in parte ricordato, la nozione di bene comune non è ricavabile in modo per così dire deduttivo, cioè a partire dalla considerazione del regime proprietario e di appartenenza formale, aspetto che è di per sé non dirimente, se non addirittura indifferente. Piuttosto, tali beni comuni sono identificabili secondo un processo quasi induttivo, cioè a partire, in primo luogo,

urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana, cit., p. 83; M. Franzini, *I beni comuni: questioni di efficienza ed equità*, in G. Arena – C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni, cit.*, pp. 17 e 24.

³³⁶ Sul punto M. Franzini, *I beni comuni: questioni di efficienza ed equità*, in G. Arena – C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni, cit.*, pp. 57 – 59, per cui alla luce del binomio rivalità ed escludibilità si potrebbero fondare le seguenti distinzioni: “i beni pubblici sono beni non rivali e non escludibili, i beni privati all'opposto si configurano come beni rivali ed escludibili, i beni comuni sono beni rivali ma non escludibili”. Per una descrizione in base alla prospettiva economica delle caratteristiche proprie dei beni comuni si veda G. Dallera, *La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, 2012, pp. 89 - 90 in cui si afferma che: “si usa distinguere, a proposito dei Commons, una risorsa base di consistenza durevole (ad es. quantità complessiva di acqua, di pesci, di pascolo, uno stock) che genera una risorsa di flusso (le unità appropriabili dai consumatori). La variabile di consistenza rigenerandosi crea la continuità delle variabili di flusso. Il consumo/sfruttamento eccessivo può deteriorare la variabile di consistenza e quindi ridurre i flussi e le sue potenzialità di offrire benefici. Ciò accade quando è impossibile o troppo costoso limitare i consumatori o i consumi”. Invero, in ordine alle stesse caratteristiche tradizionali di non escludibilità e rivalità, pur permanendo la validità di tali categorie ai fini dell'individuazione dei beni comuni, parte della dottrina ha svolto delle riflessioni critiche. Da una parte, si ritiene che rientrino nella categoria dei beni comuni anche determinati beni e risorse le quali sono “ad accesso limitato” ovvero sia le quali sono fruibili da un insieme ristretto di soggetti, configurandosi dunque per i terzi come beni soggetti di fatto ad una sorta di proprietà privata, e per i loro utenti diretti come beni comuni veri e propri. Tali beni sono noti nel diritto anglosassone come “*common interest communities*” e ne sono esempio i parchi residenziali chiusi o i complessi immobiliari, laddove il titolo di accesso a tali beni è costituito dalla titolarità di un diritto di proprietà del bene a cui accede o pertiene la risorsa comune. Inoltre, a parere di S. R. Foster, *Il diritto e i beni comuni urbani*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana, cit.*, p. 86, la categoria dei beni comuni ad accesso completamente aperto dovrebbe essere ritenuta una categoria residuale, perché allo stato attuale, anche beni che naturalisticamente potrebbero configurarsi come tali sono soggetti a forme di regolazione circa il loro accesso e il loro utilizzo come parchi, risorse acquatiche, strade, immobili urbani etc...

dalle caratteristiche della non escludibilità e rivalità e, in secondo luogo, assumendo la prospettiva delle modalità di gestione, dall' idoneità di tali beni ad essere gestiti in comune.³³⁷

In questo senso, tanto il processo di definizione di ciò che è comune, quanto la gestione del bene comune non sono processi calati dall'alto, ma collettivi e partecipati da una pluralità di soggetti, partecipazione che trova tendenzialmente il suo sviluppo ottimale a livello locale, di fatti: “il comune del bene comune non è affatto sinonimo di pubblico, per la semplice ragione che esso non sta a designare un regime di appartenenza, quanto piuttosto una modalità di fruizione o, per meglio dire, lo specifico e peculiare prestarsi del bene ad una fruizione collettiva. L'eccedenza del comune rispetto al pubblico [...] obbliga a ripensare forme di partecipazione diretta alla gestione, tali da creare un continuum tra collettività della fruizione e collettività della gestione”.³³⁸ Rispetto a quella categoria di beni comuni che successivamente si approfondiranno, cioè i beni comuni urbani, appare poi evidente la necessità (in ragione dell'interesse alla migliore libera fruizione collettiva degli stessi) di attivare modelli di azione amministrativa diversi dal paradigma tradizionale, che si fondino su forme di collaborazione, cooperazione e alleanze per così dire a geometrie variabili, cioè coinvolgenti tutti soggetti rilevanti per l'azione significativa su quel bene comune, i quali non possono che essere individuati a partire dalle specificità del caso concreto, applicando forme di democrazia partecipativa.³³⁹ Lo si ribadisca dunque un'ultima volta: l'aspetto formale della titolarità del bene può essere dissociato dagli aspetti inerenti la gestione dello stesso, nel senso che la

³³⁷ A. Giusti, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 95; F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 59.

³³⁸ L. Nivarra, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 71.

³³⁹ In ordine alla capacità dei beni comuni di attivare processi di amministrazione partecipata, che attuano i principi di una democrazia partecipativa in cui è pienamente coinvolta la comunità dei fruitori dei beni comuni stessi, si faccia riferimento ai contributi di M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, CEDAM, 2004; A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, 2013; A. Lucarelli, *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia: beni comuni e diritto di partecipazione*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Jovene, 2013; A. Lucarelli, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Rivista di diritto pubblico europeo online*, 1, 2015; R. Briganti, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 9, 2019, pp. 1 e ss.; U. Mattei, *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in R. A. Albanese – E. Michelazzo (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, 2020, pp. 15 e ss.

titolarità non è indice dirimente per individuare i soggetti preposti alla gestione e le modalità specifiche con cui essa dovrebbe essere condotta.³⁴⁰

Vi sono tuttavia almeno altri due punti di vista attraverso i quali è possibile procedere a un chiarimento della natura dei beni comuni e quindi alla loro individuazione. Secondo una prospettiva teleologica e funzionale, il tratto distintivo dei beni comuni sarebbe l' idoneità a favorire il miglioramento della qualità della vita sociale della comunità, promuovendo la giustizia sociale, l' eguaglianza, il benessere, il cementarsi delle relazioni all' interno della comunità, il soddisfacimento dei suoi bisogni collettivi e la realizzazione dei diritti fondamentali degli individui. In quanto tali, questi beni sono riconosciuti dalla comunità non solo come ridondanti a beneficio della vita di tutti i suoi componenti, bensì anche come necessari e indispensabili per la vita comunitaria stessa, nonché come beni in grado di offrire risposte e soluzioni a problematiche come l' esclusione e la marginalizzazione sociale, il degrado, la disgregazione dell' identità comunitaria.³⁴¹ Secondo una prospettiva di tipo economico, i beni comuni sono per lo più considerati sottratti alle logiche di mercato, nel senso che non sono oggetto di scambio a titolo oneroso né il loro godimento è soggetto ad un corrispettivo. Proprio per questo, i beni comuni, come si è già avuto modo di ricordare, sono terreno privilegiato di attuazione di modelli di gestione che mirino alla cura di interessi generali diversi dall' assetto tradizionale dei rapporti amministrativi che vedono la pubblica amministrazione esercitare poteri autoritativi e imperativi in posizione di supremazia, oppure rivolgersi al mercato per l' erogazione di servizi o la realizzazione di opere e lavori mediante le procedure di evidenza pubblica.³⁴²

³⁴⁰ Si veda per queste considerazioni F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 57, dove si presentano alcune ulteriori ipotesi esemplificative di questo fenomeno di dissociazione tra aspetto della titolarità formale e destinazione funzionale dei beni. A tal riguardo vengono menzionate, per esempio, le privatizzazioni, laddove beni sostanzialmente pubblici divengono di titolarità di soggetti privati pur non perdendo la loro destinazione al soddisfacimento di interessi collettivi. Altra ipotesi che si iscrive in questo fenomeno è la concessione dei beni demaniali, laddove si prevede in ogni caso la permanenza di poteri di vigilanza da parte della pubblica amministrazione sui beni oggetto di concessione, in ragione della loro perdurante capacità di soddisfacimento di interessi pubblici e generali.

³⁴¹ C. Donolo, *I beni comuni presi sul serio*, in G. Arena – C. Iaione (a cura di), *L' Italia dei beni comuni*, cit., pp. 17 – 23.

³⁴² L. Nivarra, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 70; F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 40. La categoria dei beni comuni è stata contrapposta nell' ambito dell' elaborazione teorica anglosassone alla categoria dei cosiddetti *anticommons*, poiché in tale caso il regime proprietario e regolatorio è esattamente opposto, dal momento che il fenomeno degli *anticommons* è connotato dalla dispersione e la moltiplicazione dei titoli di proprietà insistenti su un medesimo contesto omogeneo. Ne consegue l' effetto

La necessità di pensare e ideare modalità di gestione nuove per i beni cosiddetti comuni trova conferma anche in considerazioni approfondite dalla dottrina economica che si è occupata di tale categoria di beni. Come evidenziato dall'autore pioniere della teoria sui beni comuni, Elinor Ostrom, nell'ambito dell'opera "*Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*", i modelli di gestione propri dei beni comuni basati sull'autonoma iniziativa e sull'autogoverno della comunità, traggono origine anche dall'osservazione che la gestione di tali beni comuni secondo azioni indipendenti e disarticolate, attraverso un sistema di proprietà divise, si rivela inefficiente e in grado di sviluppare benefici inferiori rispetto al ricorso ad un sistema di governo basato sul coordinamento delle azioni e sul potenziamento della coesione interna alla comunità.

A questo punto, è necessario richiamare le principali disfunzionalità che possono essere riscontrate rispetto alla gestione dei beni comuni. Infatti, le caratteristiche proprie dei beni comuni, oltre a rappresentare il loro principale pregio in termini di diffusione del benessere nella comunità, rappresentano, come si è anticipato, anche la principale ragione della loro vulnerabilità, che si identifica nel pericolo di andare incontro ad un destino "tragico", noto come tragedia dei beni comuni. Tale fenomeno trae origine da una degenerazione della gestione del bene comune che giunge a minacciarne la sopravvivenza: come si è infatti premesso, un principio di gestione inefficiente del bene comune è insito nel suo stesso essere rivale, cioè nel fatto stesso che il consumo della risorsa da parte di un soggetto comprime le possibilità di fruirne da parte di altri. La tragedia dei beni comuni ha trovato uno dei suoi teorici più significativi in Thomas Hardin, secondo il quale, rispetto ai beni comuni, da una parte potrebbe verificarsi una tragedia di segno minore, cioè la *mala gestio* del bene comune, dall'altra la tragedia di segno più grave, cioè la consumazione e la distruzione del bene comune. Esso sarebbe un esito prevedibile della non escludibilità del bene e nella sua accessibilità universale a costi irrisori, elementi che stimolerebbero il fenomeno del *free - riding*, cioè dello sfruttamento eccessivo o addirittura illimitato, non solidale e non comunitariamente responsabile.³⁴³ La teoria di Hardin, come noto, trova i suoi presupposti fondativi nella tensione

negativo della paralisi decisionale, dal momento che l'assunzione concertata delle decisioni, la possibilità di attivare accordi o forme di negoziazione a fini gestori, sarebbe oltremodo ostacolata dalla quantità eccessiva di soggetti da coinvolgere nei processi consensuali, si veda in tal senso Michael A. Heller, *The tragedy of the anticommons: property in transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, vol. 111, nr. 3, 1998, pp. 621 – 688.

³⁴³ In argomento e per queste considerazioni si vedano G. Dallera, *La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., pp. 92 –

dialettica tra alcuni principali fattori: scarsità della quantità delle risorse, fenomeni di sfruttamento e capacità di carico intrinseca alle risorse scarse stesse. Analogamente, anche Elinor Ostrom, pur poi rigettando nei suoi studi la prospettiva pessimistica di Hardin, riconosceva che “un contesto caratterizzato dall’uso di risorse collettive, nell’ambito del quale a nessuno sia vietato o imposto di compiere alcuna azione, è logicamente equivalente ad una situazione nella quale a ognuno sia permesso di compiere ogni e qualsiasi azione”.³⁴⁴

Illustrate le principali caratteristiche dei beni comuni, pare opportuno cercare di individuarne almeno alcune categorie e porre in luce il contributo dell’ordinamento italiano in merito a tale dibattito. Sono stati effettuati numerosi tentativi di estrapolare ed enunciare un novero di beni definibili come comuni, tentativi in ogni caso privi di successo definitivo a causa dell’impossibilità di pervenire a una enumerazione esaustiva, dal momento che l’assunzione di

93 e L. Nivarra, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., pp. 73 – 75; R. De Nictolis, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in G. Arena – C. Iaione (a cura di), *L’Italia dei beni comuni*, cit., pp. 62 – 63. All’evidenza, una soluzione immediata per scongiurare il fenomeno della dissipazione tragica del bene comune è rappresentata dalla reintroduzione di meccanismi di esclusione, cioè il ritorno alla frammentazione in regimi proprietari distinti. In particolare, nell’elaborazione del pensiero di Hardin sono estremizzati gli aspetti negativi dell’essere comune di un bene o di una risorsa. Secondo l’autore in queste condizioni si afferma una sorta di stato di natura hobbesiano, in cui l’anarchia e l’assenza di regole porterebbero all’inevitabile distruzione della risorsa. Nello specifico, Hardin sostiene che l’illimitata capacità riproduttiva umana dovrebbe comportare l’estinzione della stessa specie per consumazione totale delle risorse terrestri da parte dell’umanità. In questo senso per Hardin la panacea di tutte le criticità sollevate dal regime comune dei beni sarebbe costituita dall’istituzione di diritti di proprietà capaci di limitare la libertà anarchica dei singoli rispetto ad una fruizione incontrollata del bene, mentre una soluzione alternativa potrebbe essere ricercata anche nell’intervento autoritativo del governo, cioè nell’uso della forza ad esso delegata, secondo le caratteristiche proprie dello Stato leviatano. Tuttavia, risulta evidente come la strategia dell’esclusione come soluzione al problema della gestione inefficiente del bene comune, risulta essere quantomeno contraddittoria rispetto alla natura del bene comune stesso, dal momento che si ricerca la soluzione ad un’inefficienza di gestione del bene comune in un meccanismo, quello dell’esclusione, fondato sull’attribuzione di diritti di proprietà, che snatura l’identità del bene comune, incentrata sul libero accesso e godimento della risorsa da parte di tutti.

³⁴⁴ Elinor Ostrom, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Marsilio Editore, 2006, p. 203. Si deve tuttavia riconoscere che tale visione pessimistica e catastrofica della parabola di degrado del bene comune affonda le proprie radici in una petizione di principio: il fatto che la propensione antropologica naturale dell’uomo sia avversa alla cooperazione e improntata al soddisfacimento egoistico dei propri bisogni, nonché ad una appropriazione predatoria delle risorse comuni e non diversamente limitate (pessimismo antropologico e visione neoclassica dell’*homo oeconomicus* sono dunque alla radice del pensiero di T. Hardin). Si tratta tuttavia a ben vedere, di una petizione di principio la cui confutazione pone le premesse per individuare il metodo di gestione più efficiente dei beni comuni stessi, si veda infatti quanto afferma M. Franzini, *I beni comuni: questioni di efficienza e di equità*, in G. Arena – C. Iaione (a cura di), *L’Italia dei beni comuni*, cit., p. 64: “l’*homo oeconomicus*, come ben noto, è egoista, auto – interessato e niente affatto cooperativo – piuttosto, come il pescatore di aragoste, nutre una certa propensione all’antisocialità. Ma la realtà ci offre numerose confutazioni di questa rappresentazione: in particolare molti studi ed esperimenti provano che la propensione a cooperare si manifesta ben più frequentemente di quanto potrebbe prevedere la teoria economica. E gli individui cooperano non solo quando interagiscono con coloro ai quali sono legati da vincoli parentali o di appartenenza alla medesima comunità, ma anche quando si trovano di fronte a perfetti estranei. [...] Le eccezioni all’*homo oeconomicus* sono troppo frequenti per ignorarle, ma non sufficientemente sistematiche per delineare un nuovo modello omogeneo di uomo cooperativo”.

un bene come comune è, come si è affermato, strettamente legata alla percezione dei bisogni della comunità. Tra questi spicca come particolarmente meritoria l'opera di ricognizione a cui ha posto mano la Commissione Rodotà,³⁴⁵ la quale ha contribuito a far emergere la consapevolezza che ai beni comuni siano connessi alcuni aspetti assiologici fondamentali. Innanzi tutti essi sarebbero identificabili come beni a fruizione collettiva, sottratti alle logiche di mercato (*extra commercium* se di appartenenza di persone giuridiche di diritto pubblico, fatta salva la possibilità di loro concessione a privati *ex lege* e in via temporanea), basate sulla massimizzazione dei profitti e l'ottimizzazione degli scambi. Rispetto a questi beni vigerebbe una indifferenza del regime proprietario, nel senso che, a prescindere dalla loro titolarità pubblica o privata essi sarebbero individuati in ragione della loro fruizione collettiva, capace di ridondare a beneficio del benessere e della qualità della vita delle comunità di riferimento e dello sviluppo della personalità degli individui. Secondo l'elaborazione della Commissione Rodotà, infatti, tali beni risultano funzionali alla miglior tutela dei diritti fondamentali, allo sviluppo della personalità dell'individuo come singolo e soprattutto nell'ambito delle formazioni sociali. Si tratta inoltre di beni idonei ad assicurare la persistenza e lo sviluppo delle funzioni essenziali della società e che rivestono in tal senso un sicuro significato intergenerazionale, dal momento che la loro rilevanza per la piena espressione dei diritti fondamentali degli individui non può essere confinata rispetto ad un'unica generazione.³⁴⁶ Nell'ambito della relazione di accompagnamento esplicativa delle linee di tendenza della

³⁴⁵ Si tratta della Commissione incaricata nel 2007 dal Ministero della Giustizia della redazione di uno schema di legge delega per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici, in particolare degli artt. da 822 a 830 del c.c. Le ragioni della indizione di appositi lavori di Commissione per la revisione di tali articoli del Codice Civile erano da ricercarsi nelle disfunzioni registratesi con riferimento alla gestione del demanio pubblico, che determinava un depotenziamento notevole di una gestione in grado di assicurare la tutela degli interessi della collettività e delle generazioni future rispetto alla salvaguardia di importanti beni funzionali al soddisfacimento dei bisogni fondamentali della società. In particolare, la Commissione si proponeva di introdurre una nuova categorizzazione tripartita dei beni giuridici. Da una parte si collocavano i beni pubblici, a loro volta distinti in beni ad appartenenza pubblica necessaria, sottratti ad usucapione e ad alienazione; beni pubblici sociali, suscettibili di alienazione conservando il vincolo di destinazione, ma non usucapibili; beni pubblici fruttiferi, categoria residuale di beni alienabili e suscettibili di gestione nelle forme del diritto privato. D'altra parte, si introduceva la categoria dei beni privati di appartenenza pubblica, infine si introduceva la categoria dei beni comuni. In argomento si veda U. Mattei, *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., pp. 127 – 128.

³⁴⁶ *Ibidem*; si veda anche L. Nivarra, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 84. Dal punto di vista del sistema delle azioni giuridiche a salvaguardia dei beni comuni la proposta di legge della Commissione Rodotà, all'art. 1 comma 3 lettera c) prevedeva che: “alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti e interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti.”: la proposta introduceva cioè un'ipotesi di azione popolare inibitoria di qualsivoglia condotta dannosa per i beni comuni.

riforma Rodotà si individuano infatti i beni comuni come: “beni che soffrono di una situazione altamente critica, per problemi di scarsità e di depauperamento e per assoluta insufficienza delle garanzie giuridiche. La Commissione li ha definiti come cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità”.³⁴⁷

Tra i beni comuni individuati dalla Commissione Rodotà si annoveravano: fiumi, torrenti, laghi, altre acque, aria, parchi, foreste e zone boschive, zone di montagna di alta quota, suolo,³⁴⁸ ma la categoria è suscettibile di estensione ulteriore in via interpretativa.³⁴⁹ Anche a livello di

³⁴⁷ Per una ricognizione legislativa della nozione di beni comuni, si veda a titolo di esempio la definizione di beni comuni espressa nella legge regionale dell’Emilia Romagna n. 19 del 2013, “Norme per la promozione e il sostegno dell’economia solidale” per cui i beni comuni sarebbero “i beni materiali o immateriali per i quali deve essere garantito il diritto di accesso e fruibilità da parte della collettività, tutelati, gestiti attraverso un sistema di relazioni sociali fondate sulla cooperazione e sulla partecipazione attraverso la promozione di una cultura che riconosca la dipendenza reciproca tra beni e comunità”. L. Nívarra, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 84 - 85, nell’evidenziare la valenza dei beni comuni come beni deputati al soddisfacimento dei bisogni e di interessi generali, al di là delle distinzioni in tema di titolarità formale, sostiene che il *proprium* dei beni comuni risiederebbe nel fatto che le utilità ricavabili dal bene come valore d’uso e di scambio, non potrebbero tutte ridondare a favore del solo proprietario formale del bene, bensì dovrebbero ridondare a beneficio di tutta la comunità dei fruitori del bene stesso.

³⁴⁸ In merito all’estensione progressiva del novero dei beni individuabili come comuni si veda A. Simonati, *Per la gestione “partecipata” dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 128, si veda anche F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni*, *ivi*, p. 38, laddove si osserva che la categoria dei beni comuni è in continua espansione in via di interpretazione. L’autore da ultimo citato fa infatti presente che siano stati ricondotti a tale categoria le opere dell’ingegno anche digitali; i geni e le biobanche; i beni culturali immobili; le immagini di opere d’arte o di fatto o di determinate persone celebri; la sanità; l’università; l’insegnamento universitario; alcuni spazi urbani; la città o perfino la metropoli; il lavoro; l’informazione; i saperi tradizionali propri di una determinata comunità: la fiducia nelle relazioni pubbliche; il web e il software; i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa riserve ambientali: la fauna selvatica: la flora tutelata; i beni archeologici; i beni culturali; i beni ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate; la musica; la letteratura; le trasmissioni radiofoniche; le informazioni; determinati servizi di pubblica utilità come elettricità, acqua e trasporti, il capitale sociale, inteso come la rete di relazioni fiduciarie che innervano un determinato contesto; i beni ambientali e naturali; le scoperte tecnologiche più recenti; lo stesso territorio, il quale rappresenterebbe un bene comune macroscopico, inclusivo a sua volta di beni comuni. Un fondamentale contributo per la comprensione dello statuto ontologico dei beni comuni è stato come noto offerto dalla sent. Cass. Civ. Sez. Un., sent. n. 3663 del 14 febbraio 2011 sulle Valli da Pesca, in cui si è affermato che rispetto a determinati beni identificabili come “comuni” “più che allo Stato apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato – collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termini di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali) – privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità di beni, tralasciando l’ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati. [...] Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell’ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, “comune”, vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.”

³⁴⁹ Secondo F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 38, le direttrici fondamentali che contraddistinguono l’elaborazione della dottrina italiana sul concetto di bene comune e che sono

Unione Europea si è cercato di elaborare una definizione di beni comuni nell'ambito della *European Charter of the Commons* del 2011, laddove si individuavano i beni comuni in beni collettivi e in servizi funzionali e indispensabili per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle persone. La Carta prevedeva l'individuazione di un elenco espresso di beni comuni, seppure non inteso come novero chiuso bensì come insieme elastico suscettibile di ampliamento (ma non di riduzione), a cui seguisse l'effetto giuridico di accordare a tali beni una protezione non reversibile.³⁵⁰ In ogni caso, pensare ad una definizione aprioristica di beni comuni appare piuttosto utopistico, giacché la loro individuazione è strettamente legata a processi che mutano a seconda della comunità di riferimento, di fatti: "il legame tra una determinata comunità e un determinato bene è essenziale perché è la comunità che, dando vita ad un'attività di cura condivisa di quel bene, identifica quel bene come un bene comune [...] detto in altro modo, intorno ad ogni bene comune c'è una comunità".³⁵¹ In ogni caso, volendo individuare un tratto distintivo di qualsivoglia bene che si intenda ascrivere alla categoria dei beni comuni, deve farsi riferimento alla funzionalità alla piena realizzazione dei diritti fondamentali, al libero sviluppo della persona umana e al soddisfacimento dei bisogni sociali espressi dalla comunità di riferimento.³⁵²

alla base della eventuale progressiva estensione della categoria in via interpretativa dovrebbero essere identificate come segue: "il pluralismo nella definizione di ciò che è comune, sia per quanto attiene l'oggetto stesso della definizione, sia per quanto concerne la variabilità sociale, e territoriale delle relative valutazioni; le derivazione della fonte del comune da dati costituzionali, sovranazionali, che dunque sono percepiti come idonei a fungere da limite a procedimenti di soggettivizzazione; il carattere necessariamente partecipato dell'azione definitoria, delle azioni di gestione del comune e delle azioni di valutazione dei risultati della gestione; la variabilità ed eterogeneità dei soggetti che possono dirsi compartecipi; il ricorso ad una tecnologia giuridica dichiaratamente ibrida, ora di diritto pubblico, ora di diritto privato; la necessità di forme di condivisione costante di informazioni sul comune che viene di volta in volta gestito".

³⁵⁰ A. Simonati, *Per la gestione partecipata dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., pp. 111 – 112, sottolinea che la scarsa utilità e l'astrattezza dello sforzo di individuazione di un novero chiuso di beni comuni, dal momento che la loro selezione è effettuata a partire dai bisogni della comunità, notoriamente suscettibili di variazione nel corso del tempo. Si veda anche F. Giglioni, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, ivi, p. 155 – 156, il quale evidenzia poi che le iniziative comunitarie relative ai beni comuni, primariamente originate dalla necessità di ridimensionare l'espansione incontrollata dei processi di privatizzazione e liberalizzazione, hanno in verità avuto scarsa eco, efficacia e seguito. A voler citare i più significativi interventi in tal senso che però, come denuncia l'autore, hanno avuto scarso seguito in termini di atti normativi di diritto comunitario, deve farsi riferimento alla Carta europea dei beni comuni, al Manifesto per i beni comuni nell'Unione Europea, e al momento di mobilitazione "Per un'Europa dei diritti e dei beni comuni", attivato dalla società civile per sollecitare i membri del Parlamento Europeo a intraprendere politiche concrete di salvaguardia dei beni comuni.

³⁵¹ G. Arena, *Un nuovo diritto per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in T. Della Massara - M. Beghini, *La città come bene comune*, cit., p. 8.

³⁵² La stessa città ospiterebbe beni comuni che sono esito dell'evoluzione storico – antropologica – urbanistica spontanea oppure di una programmata e intenzionale pianificazione a livello locale, che, come si illustrerà in seguito, sono qualificabili per lo più come beni comuni urbani, in tal senso S. Foster, *Il diritto dei beni comuni*

Orbene, dopo aver sinteticamente richiamato le caratteristiche salienti e fondamentali della categoria dei beni comuni, è opportuno ora ricapitolare i tratti salienti delle metodologie che l'indagine scientifica ad essi relativa ha nel corso del tempo individuato come più idonee per la gestione efficiente degli stessi.

Innanzitutto, quello che appare come elemento comune dei vari processi di gestione e di governo dei cosiddetti beni comuni, in ragione della stretta connessione con forme di amministrazione improntate al principio di sussidiarietà, è il nuovo ruolo assunto dalla pubblica amministrazione, che viene qui intesa come amministrazione abilitatrice o facilitatrice. Si tratta cioè di un'amministrazione che sostiene le iniziative già intraprese dai cittadini singoli o associati e cioè impiega i propri poteri normativi, provvedimentali e prescrittivi per attivare forme e strumenti di *empowerment* dei cittadini, accogliere e valutare proposte, incoraggiare la formazione di reti, incentivare e sostenere i processi di cooperazione e collaborazione all'interno della comunità di modo che i cittadini siano poi in grado di attivare autonomamente iniziative di gestione fondate sul principio di sussidiarietà, magari avvalendosi del supporto tecnico, finanziario e conoscitivo dell'amministrazione stessa.³⁵³ Secondo le indagini svolte intorno alla gestione dei beni comuni in diverse esperienze cittadine, nell'ambito della governance urbana si farebbe spazio una "nuova funzione amministrativa, coerente con la nozione di *enabling state* e legata alla convinzione per cui al settore pubblico sia demandato il coordinamento, più che il comando delle azioni degli attori che compongono società complesse".³⁵⁴ Si tratta di un nuovo volto dell'amministrazione, specialmente di quella locale, la quale è chiamata a creare occasioni e modalità attraverso cui possano essere coinvolti nell'azione amministrativa, in base alla concretezza delle fattispecie, i soggetti privati come singoli cittadini, nell'ambito di formazioni sociali o dell'associazionismo, nonché le istituzioni prive di scopo di lucro.³⁵⁵ In questo modello inedito, tuttavia, l'amministrazione pubblica non depone il ruolo di regista del sistema di gestione della cosa pubblica e di soggetto garante della gestione complessiva degli interessi e titolare ultimo della responsabilità del loro soddisfacimento, nonché di vigilante rispetto alle modalità di gestione e uso del bene. Nell'ambito dei fenomeni di co – amministrazione ispirati alla diretta applicazione del principio

urbani, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 86.

³⁵³ *Ivi*, p. 90.

³⁵⁴ R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, cit., p. 180.

³⁵⁵ A. Molinterni, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2015, pp. 89 e ss.

di sussidiarietà, si è infatti osservato che l'esercizio di funzioni di amministrazione e di gestione improntate alla sussidiarietà non deve tradursi in una liberalizzazione totale, bensì è in ogni caso necessario che un soggetto, ordinariamente il soggetto pubblico e in particolare l'ente locale, tenga le fila della visione di insieme, seppure essa sia frutto di condivisione, di collaborazione e di processi partecipativi. L'amministrazione agirebbe in questa veste nell'ambito di una "governance sussidiaria", cioè "una modalità di governo nella quale i cittadini svolgono attività di interesse generale in modo autonomo, ma senza togliere alle istituzioni pubbliche né il dovere di mettersi in relazione con esse, né alcuna delle responsabilità che esse hanno, tra le quali vi è anche quella di favorire tali attività", ruolo che viene riconosciuto all'ente locale nello specifico, anche all'interno delle plurime forme di *governance* sussidiaria come quelle dei patti di collaborazione.³⁵⁶

Venendo al modello di gestione dei beni comuni, i suoi pilastri sono gettati dal pensiero della principale teorica, nell'ambito delle dottrine economiche, della gestione di essi, cioè Elinor Ostrom, e ruotano attorno alla centralità del principio di collaborazione.³⁵⁷ Ostrom prende le mosse, per disegnare tale modello di gestione, dalla confutazione della visione tragica del pensiero di Hardin. La stringente alternativa tra istituzione di diritti di proprietà esclusivi sul bene comune e intervento unilaterale dello Stato leviatano che viene prospettata da Hardin per scongiurare la tragedia dei beni comuni, può essere infatti superata, secondo la Ostrom, attraverso il ricorso ad una terza via, fondata su un sistema di autogoverno democratico, partecipato da tutti i fruitori del bene, all'insegna della comune gestione. Tale modello esprimerebbe la sua massima efficacia se applicato in un sistema locale di governo.³⁵⁸

³⁵⁶ G. Moro, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, in P. Chirulli - C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 9. Nell'esperienza bolognese si è per esempio preposta alla gestione dei meccanismi di collaborazione sussidiaria una cabina di regia interna al Comune, detto gabinetto, si veda P. Michiara, *Tipicità ed autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, ivi, p. 143.

³⁵⁷ Si veda C. Hess - E. Ostrom, *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Mondadori, 2009, pp. 13 – 14, che pongono in luce gli elementi contraddittori della teoria di Hardin: "1) Hardin parla di libero accesso e non di gestione dei beni comuni, 2) dà per scontata una comunicazione limitata o assente, 3) postula che le persone agiscano esclusivamente nel proprio interesse immediato, 4) offre soltanto due soluzioni per risolvere la tragedia: la privatizzazione o l'intervento del governo".

³⁵⁸ Insomma, pur presentandosi l'esclusione come una soluzione al problema delle inefficienze della gestione dei beni in comune che presenta minori costi di attuazione, tuttavia l'instaurazione di un meccanismo di governance e di gestione in comune del bene, pur comportando un iniziale costo maggiore di attuazione, in progresso di tempo si rivelerebbe più idoneo a rilasciare maggiore benessere collettivo, sia perché consentirebbe di non limitare l'accesso ai vari fruitori del bene in base a titoli di legittimazione e di proprietà, sia perché aumenterebbe la coesione all'interno della comunità, i legami fiduciari e la responsabilizzazione collettiva. A seguito di numerosi case – studies condotti su comunità in cui si ponevano problemi di gestione dei beni comuni, E. Ostrom ha ricapitolato otto principi fondamentali per la gestione di tali beni comuni, si veda E. Ostrom, *Design principles*

Il sistema immaginato da Elinor Ostrom si basa quindi su un autogoverno gestito da parte dei fruitori della risorsa, cioè di quegli stessi soggetti che, attraverso azioni non regolamentate e indiscriminate di sfruttamento della risorsa comune, potrebbero provocarne il degrado. L'autogoverno basato su forme di cooperazione agisce su fattori che sono volti proprio a contrastare i fenomeni del *free riding*; infatti un sistema di governo basato sulla partecipazione costruisce interazione e condivisione di intenti che contrastano l'isolamento egoistico e autoappagante dei fruitori, modificando allo stesso tempo le strategie con cui gli attori decidono di massimizzare la propria utilità. Un modello di gestione condivisa appare dunque più conveniente ed efficiente nel lungo periodo perché consente di utilizzare la risorsa in modo che la consumazione sia mantenuta entro livelli compatibili con il suo permanere a disposizione del godimento della presente e futura generazione.³⁵⁹ Secondo Ostrom, insomma, la soluzione alla tragedia dei beni comuni si rinviene nella piena applicazione del principio solidaristico, infatti “secondo questa prospettiva la tragedia dei beni comuni si verifica quando gli utenti non si conoscono, non hanno occasione di comunicare tra loro e non sono consapevoli delle conseguenze delle loro scelte. Al contrario, se sono indotti a cooperare e decidere insieme come risolvere i problemi che possono discendere dall'uso individuale e irresponsabile dei beni,

and threats to sustainable organizations that manage commons, Digital Library of the Commons – Indiana University, 1999: “1) individuals or households with rights to withdraw resource units from the Common Pool Resource and the boundaries of the common pool resource are clearly defined; 2) Use rules restricting time, place, technology, and or quantity of resource units are related to local conditions and to provision rules requiring labor, materials, and or money, 3) most individuals affected by operational rules can participate in modifying operational rules; 4) monitors, who actively audit common pool resource conditions and user behaviour, are accountable to the users and/or are the users themselves; 5) users who violate operational rules are likely to receive graduated sanctions from other users, from officials accountable to these users, or from both; 6) users and their officials have rapid access to low – cost, local arenas to resolve conflict among users or between users and officials, 7) the rights of users to devise their own institutions are not challenged by external governmental authorities, 8) appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises”. È bene tuttavia porre alcuni *caveat* in ordine al modello di gestione prospettato da E. Ostrom. Innanzitutto esso si attaglia in modo più adeguato a contesti territorialmente molto ristretti, a cui fanno riferimento comunità dell'ordine delle poche migliaia di fruitori. L'espansione della platea dei fruitori e della dimensione del bene comune richiamano la necessità di avvalersi di strutture che rispondono al principio di gerarchia, è necessario cioè immaginare un sistema a più livelli organizzativi, in cui a ciascuna organizzazione corrisponda una determinata sfera di competenza gestoria. Inoltre, tale modello, pur isolando indubbiamente alcuni importanti principi che contribuiscono a porre in luce le principali criticità del modello di gestione dei beni comuni e le possibili soluzioni, si adatta ad essere applicato specialmente a tipologie determinate di beni naturali e risorse ambientali di libero accesso per la comunità come i pascoli, i bacini idrici, le zone di pesca etc.

³⁵⁹ L. Nivarra, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., pp. 78 - 79. Come evidenzia l'autore, il modello di gestione configurato da Elinor Ostrom ruota intorno a due figure fondamentali: gli appropriatori cioè coloro i quali usufruiscono, stabiliscono e modificano le regole stesse per l'uso comune della risorsa e i sorveglianti, che vigilano e monitorano l'uso della risorsa in senso conforme a quanto stabilito. La peculiarità del modello, che pone in luce come esso miri alla responsabilizzazione della comunità dei fruitori verso la gestione comune democratica del bene comune, è rappresentata dal fatto che i sorveglianti sono essi stessi membri della comunità degli appropriatori.

tenderanno a limitarsi e a controllare reciprocamente le proprie azioni per l'interesse di tutti".³⁶⁰

Tale co - gestione o co - amministrazione, fondata sulla collaborazione tra soggetti privati e soggetti pubblici, sarebbe in grado di erogare notevoli benefici in termini di efficienza ed efficacia³⁶¹, nonostante i maggiori costi di attuazione iniziale.³⁶²

Secondo le prospettive più recenti evidenziate da alcuni autori, la vocazione dei beni comuni a soddisfare bisogni e interessi che perdurano e si rinnovano nel tempo e che interessano tanto le generazioni presenti quanto le generazioni future, aprirebbe alla possibilità di impostare la gestione di tali beni secondo le modalità e i principi della pianificazione strategica. Ciò presupporrebbe l'individuazione di obiettivi di gestione di medio e lungo periodo la cui realizzazione sarebbe affidata ad una strategia fondata sulla condivisione di una visione direttamente elaborata attraverso la partecipazione della comunità di riferimento. Un simile processo potrebbe poi avvalersi di strumenti di partecipazione inediti e innovativi, ulteriori

³⁶⁰ S. Pellizzari, *New commons e servizi sociali*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., p. 257.

³⁶¹ La co – amministrazione come possibile modalità della funzione amministrativa era stata già pionieristicamente indagata nell'elaborazione sul concetto di demarchia proposta da F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino, tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editore, 1994. Appare conferente e degna di condivisione la prospettiva secondo cui l'amministrazione condivisa rappresenta un modello efficace per la *governance* dei beni comuni, in ragione di numerosi vantaggi riconosciuti dalla dottrina che si è interrogata sull'opportunità della sua applicazione. Tali vantaggi potrebbero essere riconosciuti, a titolo esemplificativo, in termini di una più precisa individuazione delle reali esigenze del territorio e della comunità in esso insediata che a sua volta ridonderebbe in un potenziamento delle relazioni fiduciarie interne alla collettività. Inoltre, diversi vantaggi sarebbero apprezzabili in termini di maggiore legittimazione democratica delle istituzioni rappresentative in virtù della percezione di una più intensa condivisione di scelte (differente dalla percezione della loro imposizione dall'alto). In merito si legga S. Pellizzari, *New commons e servizi sociali*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., pp. 274 – 275.

³⁶² Per ciò che riguarda l'aspetto delle esternalità positive e negative e quindi dei costi economici e di transazione sopportati dalla collettività in virtù dell'attivazione di simili modelli di gestione si legga la considerazione di G. Dallera, *La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 103: "Un sistema di *governance* ha costi di organizzazione, di gestione e di informazione interni, mentre l'esclusione in una situazione di mercato privato ha costi di transazione o costi negoziali, cioè quei costi che un soggetto deve sostenere negli scambi. Negli acquisti sul mercato si hanno costi, oltre a quelli immediatamente di carattere monetario del corrispettivo di una prestazione, come l'impiego di tempo, e di risorse finanziarie per ricercare i contraenti, contrattare, assicurare il rispetto dei contratti: sono i costi dell'uso dei meccanismi di prezzo e dei contratti di scambio. Con la *governance* si risparmiano i costi degli scambi del mercato e si possono intermediare relazioni di consumo e di uso per ridurre i costi di transazione. La *governance* è quindi un'alternativa allo scambio nel mercato. La struttura gerarchica di comando nella *governance* sostituisce il meccanismo orizzontale, paritario, del mercato, con rapporti verticali di autorità. Una struttura di *governance* nasce ed è più conveniente dal punto di vista dell'efficienza economica, quando si risparmiano i costi di transazione del mercato. La *governance* è l'insieme delle istituzioni e delle regole giuridiche e tecniche, dei comportamenti, dei processi finalizzati ad assicurare la tutela di tutti coloro che, dall'interno e dall'esterno, partecipano ed hanno interessi nell'accesso e nell'uso dei Commons. [...] Con la *governance* si predefiniscono e si controllano le modalità, i tempi, le quantità d'uso, con razionamenti, pagamenti con tariffe ed imposte in modalità di finanziamento diverse dai prezzi."

rispetto ai tradizionali istituti partecipativi di diritto amministrativo, per garantire forme di partecipazione allargate all'intera cittadinanza.³⁶³

2.2.3. I beni comuni urbani e i Regolamenti per la gestione dei beni comuni nelle città italiane

È opportuno ora interrogarsi sulle specificità della categoria dei beni comuni urbani, dal punto di vista della loro nozione e della loro gestione, dal momento che essi presentano notevoli intersezioni rispetto alla tematica della gestione dei beni culturali e del turismo nel contesto dei centri storici. Come si è infatti precisato nel primo capitolo, i centri storici ospitano non solo un notevole insieme di beni culturali come tali riconosciuti *ex lege* o oggetto di dichiarazione di interesse culturale, ma anche una nutrita serie di beni non definibili culturali in senso proprio o beni culturali minori. La loro tutela, qualora si tratti di beni culturali immobili, è affidata in primo luogo alla pianificazione urbanistica e all'edilizia, mentre, nella prospettiva della gestione, essi possono formare oggetto di processi di amministrazione fondati sul principio di sussidiarietà orizzontale. Una vera e propria fucina di siffatte esperienze di amministrazione condivisa emerge dalla multiforme e plurale realtà dei modelli di gestione locale dei beni comuni urbani. In base alle riflessioni che sono state condotte in merito, la categoria dei beni comuni urbani si riferirebbe tanto a spazi che formano già oggetto di disciplina o di forme di regolamentazione da parte del diritto pubblico, quanto a spazi e beni, invece, del tutto abbandonati e privi di una regolazione precisa della loro fruizione. L'aspetto unificatore e l'elemento in grado di accomunare tali beni si identificherebbe nel loro essere suscettibili di accesso alla collettività indifferenziata, o perché da essa abitualmente utilizzati, oppure perché formanti oggetto di un interesse diffuso alla salvaguardia della loro funzionalizzazione rispetto alla pubblica fruizione. Infatti, rispetto ai beni comuni urbani, la comunità rivendicherebbe la persistenza della libertà di accesso come elemento prodromico ed essenziale perché tali beni continuino a svolgere la funzione di contribuire al benessere e alla qualità della vita della comunità insediata sul territorio.

³⁶³ A. Simonati, *Per la gestione partecipata dei beni comuni*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., pp.113 – 115. L'autrice, sostenendo tale prospettiva, invoca inoltre, rispetto alla gestione dei beni comuni, la necessità di immaginare forme di procedimentalizzazione dell'attività amministrativa atipiche, che consentano a quanti più soggetti possibili di contribuire ai processi amministrativi, superando il filtro dell'interesse diretto, concreto e attuale che fonda tradizionalmente la partecipazione al procedimento amministrativo.

A voler isolare una possibile definizione di beni comuni urbani, è possibile ricorrere a quanto prevede l'art. 2 comma 1 lett. a) del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" (di cui si dirà in modo più approfondito in seguito), elaborato congiuntamente dall'associazione Labsus e dal Comune di Bologna, per cui sarebbero beni comuni urbani: "i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva". Tra questi beni e spazi figurerebbero per esempio piazze, strade di quartiere, spazi aperti, aree urbane a rischio di degrado, parchi, giardini, interi quartieri: aree cioè dove si svolge e si sviluppa la vita della persona nel suo essere, non semplicemente individuo isolato dagli altri, ma cittadino appartenente ad una comunità.³⁶⁴ Nell'ambito del più ampio insieme dei beni comuni, i beni comuni urbani si distinguerebbero per un aspetto specifico: si è evidenziato che rispetto ad essi si assiste ad un processo di segno parzialmente opposto rispetto a quello che si verifica in ordine ai beni comuni identificati dall'indagine tradizionale che ha approfondito il fenomeno della tragedia dei beni comuni. Pur non essendo infatti tali beni esenti da processi di degrado e di consunzione se fruiti in modo sregolato e anarchico, tuttavia, in tale caso l'aspetto della rivalità del bene produce numerose esternalità positive, dal momento che quanto più il bene è usufruito e goduto dalla collettività, tanto più ciò eroga benefici in termini di maggiore coesione e solidarietà sociale, rafforzamento del senso di identità comunitaria, nonché potenziamento delle relazioni fiduciarie intracomunitarie.³⁶⁵

³⁶⁴ Si veda S. Foster - C. Iaione, *The city as a commons*, in *Yale law and policy review*, 2016, p. 281. La centralità della figura del cittadino attivo è sottolineata nell'ambito di tutto il Regolamento bolognese, laddove senza necessità di ulteriori titoli, la legittimazione ad attivarsi nell'interesse comune è riconosciuta in capo a tutti (art. 4). Inoltre, nell'ambito del Regolamento bolognese i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini sono programmaticamente improntati al principio dell'informalità, di modo da facilitare l'attivazione delle iniziative civiche autonome in diretta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 3).

³⁶⁵ Da questo punto di vista si è parlato non tanto di "tragedia" quanto di "commedia" dei beni comuni urbani. In analogia con la prospettiva della gestione che si è precedentemente illustrata, in virtù della quale sono beni comuni quelli che si prestano ad essere gestiti in comune, anche i beni comuni urbani si identificano a partire dalla loro idoneità ad essere gestiti secondo processi di cosiddetto *commoning*. Per *commoning* non si intenderebbe altro che delle tipologie di *governance* improntate alla co-gestione tra soggetti pubblici e soggetti privati, alla co-progettazione, cioè alla progettazione condivisa di iniziative sugli stessi, alla co-produzione di servizi per la comunità. Tali forme di amministrazione condivisa si realizzano attraverso un insieme multiforme e non predeterminabile di strumenti di cooperazione tra i vari attori pubblici e privati coinvolti: per l'approfondimento specifico di tali processi di *commoning* si veda S. R. Foster, *Il diritto dei beni comuni urbani*, in P. Chirulli - C.

In analogia con l'importanza recessiva degli aspetti strettamente proprietari nell'ambito del fenomeno dei beni comuni, l'aspirazione coltivata dalla comunità rispetto ai beni comuni urbani non si risolve nell'inaugurazione di un nuovo regime proprietario sugli stessi, oppure nell'imposizione di un vincolo conformativo che funzionalizzi in modo assoluto tali beni al soddisfacimento di interessi diffusi e generali della comunità. Piuttosto, essa si risolve nell'invocare l'attivazione di forme di co – amministrazione, improntate al dialogo e alla collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione per la loro gestione.

Dal punto di vista della gestione, i beni comuni urbani sarebbero dunque un territorio fertile per la sperimentazione di un modo diverso di concepire le relazioni tra pubblica amministrazione e comunità. Mentre infatti, ordinariamente, la pubblica amministrazione detiene il potere - dovere esclusivo di esercitare la propria discrezionalità per individuare la risposta provvedimento o pianificatoria che meglio realizzi la cura in concreto del pubblico interesse, nell'ambito della gestione dei beni comuni urbani è la comunità stessa a cooperare con la pubblica amministrazione per identificare le risposte e le soluzioni ottimali al soddisfacimento non tanto dell'interesse pubblico, quanto dell'interesse diffuso e generale della comunità, e anzi essa stessa rivendica e domanda financo di autogestire i beni comuni urbani, rendendo residuale e suppletivo l'intervento della mano pubblica.³⁶⁶

In secondo luogo, la comunità rivendicherebbe che i soggetti pubblici preposti alla pianificazione urbanistica, rispettino la funzionalizzazione intrinseca dei beni comuni urbani al soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e dell'interesse diffuso alla qualità della vita della comunità residente. La pubblica amministrazione dovrebbe cioè farsi garante di tali funzioni, impedendo una trasformazione, per esempio delle destinazioni d'uso di determinati

Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., pp. 87 – 88.

³⁶⁶ Secondo una prospettiva sostenuta da alcuni autori, i processi di co – amministrazione potrebbero arrivare a coinvolgere anche l'intera città, qualora essa stessa sia assunta come bene comune. Per la definizione della città come bene comune si veda infatti G. Moro, *Governance sussidiaria, un esperimento sul campo*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 7. Dal punto di vista delle fonti che legittimano tale azione della collettività urbana per la gestione in sussidiarietà dei beni comuni urbani si veda la ricostruzione di C. Iaione, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico – comunità e pubblico – comunità – privato*, ivi, pp. 19 e ss. Secondo l'autore l'azione collettiva urbana per la cura dei beni comuni potrebbe ritrovare i suoi fondamenti nella stessa Costituzione, in particolare nel combinato disposto tra una serie di disposizioni di rango costituzionale quali: l'art. 2 in relazione all'esercizio dei doveri di solidarietà politica economica e sociale; l'art. 3 in relazione alla rimozione degli ostacoli alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese; l'art. 4 sul dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società; l'art. 5 in relazione al principio autonomistico e l'art. 43 relativo alla possibilità di trasferimento coattivo a Stato, enti pubblici o comunità di lavoratori imprese o categorie di imprese riferite a servizi pubblici essenziali.

beni, che li sottragga alla loro fruizione comunitaria (per esempio la trasformazione in centri commerciali di determinati edifici storici), attraverso forme più o meno velate di privatizzazione degli spazi pubblici,³⁶⁷ oppure contenendo le azioni di pianificazione i cui esiti comprimano la fruizione di spazi aperti comuni da parte della comunità. In sintesi, il soggetto pubblico dovrebbe farsi garante del fatto che non si consumi una massiccia privatizzazione dei beni comuni urbani, ovvero sia un accaparramento di luoghi accessibili e fruibili da chiunque, destinati allo sviluppo delle relazioni intra-comunitarie, da parte del turismo di massa, da parte degli interessi del mercato o di determinati gruppi imprenditoriali che negoziano con l'ente pubblico. Ciò finirebbe per snaturare infatti la loro funzione intrinseca, rendendoli luoghi di consumo (commerciale o turistico) o di massimizzazione del profitto anziché di miglioramento della qualità della vita della comunità, luoghi cioè in cui, si è detto, non c'è più "un cittadino che passeggia" ma "un consumatore che viene guidato e invogliato all'acquisto".³⁶⁸

Per ciò che riguarda la città, anche rispetto ad essa nella sua interezza è stata indagata la configurabilità come bene comune. Rispetto alla città sarebbero infatti replicabili alcuni degli elementi di identificazione dei beni comuni. Innanzitutto, anche rispetto alla città si registra un problema di consunzione di risorse ambientali scarse a libero accesso, a cui si accompagna la questione della congestione del territorio e dello sfruttamento eccessivo delle sue risorse, qualora la loro fruizione sia sovraccaricata da un numero eccessivo di utenti (si pensi alla competizione tra residenti e turismo di massa che affligge gran parte delle città italiane). Ancora, qualora la gestione delle risorse cittadine, pur restando a libero accesso, sia invece fatta oggetto di una disciplina razionale, quest'ultima ridonderebbe a favore della cementazione della

³⁶⁷ In argomento si veda M. R. Marella, *La difesa dell'urban commons*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 187 in cui si adduce come esemplificazione di questo fenomeno di sottrazione alla comunità dei beni comuni urbani il fenomeno dell'apertura dei centri commerciali e della conversione dell'uso di determinati spazi pubblici in gallerie di shopping, fenomeno a cui si collegherebbe la deprivazione della comunità di luoghi che rappresentano beni comuni ai fini della qualità della vita e del benessere della stessa. Si veda in tal senso per esteso la considerazione per cui: "nell'ottica dell'*urban commons*, il *mall* rappresenta una chiara forma di moderna *enclosure* per il modo in cui è progettato e costruito, per le modalità di gestione, per gli effetti che produce. Sul piano generale, il *mall* realizza infatti una forma di spossessamento del *civic commons* inteso come luogo di libera circolazione, di incontro [...] lo spazio pubblico si trasforma con l'avvento del *mall* da luogo destinato ad un uso misto – gli scambi commerciali, ma anche il tempo libero, il divertimento, la *vita activa* in senso arendtiano - a spazio privatizzato destinato esclusivamente al consumo [...] Contemporaneamente quello spazio urbano, una volta aperto all'accesso di tutti, è ora anche recintato e chiuso [...] Diversamente dalla piazza, dallo spazio pubblico urbano liberamente accessibile, il *mall* nasce come spazio privato e dunque contempla l'esercizio dello *ius excludendi alios*". Si sottolinei inoltre che la privatizzazione degli spazi pubblici comuni pone poi il rischio dell'omologazione della loro stessa immagine, con la conseguenza della perdita delle caratteristiche tipiche e distintive della loro identità.

³⁶⁸ A. Petrillo, *Ombre del comune: l'urbano tra produzione collettiva e spossessamento*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 214.

coesione sociale e delle relazioni solidaristiche intra – comunitarie. Infine, anche rispetto alle risorse cittadine e alla stessa città, si ravviserebbe l’opportunità di improntarne la gestione alla cooperazione e alla partecipazione della comunità, in analogia con i presupposti fondamentali della *governance* plurale dei beni comuni (che coinvolge gli attori pubblici, privati profit e non profit e la cittadinanza).³⁶⁹ L’indagine dottrinale che ha approfondito siffatte possibilità gestorie ha ricollegato tali esperienze all’emersione di un diritto alla città, inteso come il diritto di una pluralità di attori di intervenire direttamente e in prima persona per contribuire allo sviluppo sostenibile e inclusivo dei contesti urbani di riferimento.³⁷⁰

Le modalità attraverso le quali si è esplicitata nel panorama italiano l’autonoma iniziativa delle comunità e la *governance* sussidiaria sui beni comuni urbani, sono molteplici e multiformi. Si tratta di esperienze che attingono a figure e istituti eterogenei del diritto amministrativo, disciplinati in fonti pubblicistiche plurime, i quali vengono piegati al conseguimento dell’obiettivo di consentire la co – amministrazione e l’amministrazione sussidiaria di tali beni comuni urbani.³⁷¹

³⁶⁹ Si veda S. R. Foster, *Il diritto e i beni comuni urbani*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 89.

³⁷⁰ Per il diritto delle città si veda tra gli altri J. B. Auby, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Lexis Nexis, 2016, F. Di Lascio – F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, 2017; M.C. Girardi, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, in *Nomos*, 1, 2020, pp. 1 e ss.

³⁷¹ Sulla pluralità di modelli di gestione attuabili mediante il ricorso a diversi istituti di diritto amministrativo si veda l’analisi approfondita di C. Iaione, *L’azione collettiva urbana*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit. pp. 26 – 27, che richiama puntualmente tutti i principali modelli di *governance* sussidiaria sperimentati nell’ambito delle città italiane, individuandone otto categorie principali: i regolamenti adottati sulla base delle disposizioni nazionali sul baratto amministrativo; i regolamenti basati sui patti di collaborazione urbana di cui è stata pioniera l’esperienza bolognese; il modello degli usi civici urbani sperimentato per esempio a Napoli; il regolamento per gli accordi sulla cittadinanza di Reggio Emilia; la concessione strategica di beni nella città di Milano; il modello degli affidamenti sociali di spazi di Roma; il modello degli affidamenti di spazi verdi e orti urbani; il crowdfunding civico. Lo stesso autore richiama inoltre puntualmente tutti i vari istituti del diritto amministrativo potenzialmente idonei a inaugurare modalità di *governance* improntate al principio di sussidiarietà. Si veda in particolare quanto ricapitolato sul punto a p. 28: “a) atti di *governance*/alta amministrazione/indirizzo politico – amministrativo, protocolli di intesa, linee guida, strumenti di *soft regulation* b) atti di programmazione pubblica, in particolare programmazione negoziata *et similia*; c) accordi amministrativi *ex art.* 11 della l. 241 del 1990; c) accordi pubblici *ex art.* 15 l. 241/1990 e/o forme di partenariato pubblico – pubblico; d) interventi di sussidiarietà orizzontale e partenariati sociali *ex artt.* 189 e 190 del Codice dei Contratti Pubblici, altre forme di partenariato atipico *ex art.* 180.8, come i partenariati *ex art.* 151.3, e quelle contemplate dal Codice del terzo settore (artt. 55, 71, 74, 75, 89 comma 17); e) altre ipotesi contemplate dal Codice dei contratti pubblici (ad es. sponsorizzazioni, concessioni di servizi, alcune ipotesi di contratti esclusi, opere a scomputo e/o opere donate, appalti pre – commerciali e partenariato per l’innovazione, contratti aggiudicati con considerazioni sociali, contratti riservati; f) sovvenzioni *ex art.* 13 della l. 241/1990; g) strumenti previsti dalle leggi regionali sulla cooperazione di comunità; e) operazioni ricostruibili alla luce delle leggi regionali sulla rigenerazione urbana; f) fattispecie ricadenti nell’ambito applicativo delle leggi regionali sui beni comuni; g) ipotesi contemplate dalle leggi regionali sugli ecomusei; h)

Gli strumenti che hanno assunto tuttavia un ruolo particolarmente rilevante se non centrale nel dare origine e impulso alle esperienze di amministrazione condivisa, anche per la loro attitudine ad intervenire su porzioni territoriali significative, sono i regolamenti e i patti di collaborazione³⁷² per la gestione dei beni comuni urbani approvati in diversi comuni italiani specialmente grazie all’ausilio dell’associazione Labsus.org: allo stato attuale sono 253 i Comuni e le Unioni di Comuni che hanno approvato un regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni.³⁷³

Il prototipo di tali regolamenti è rappresentato dal Regolamento comunale sulla collaborazione cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di Bologna, entrato in vigore, dopo l’approvazione del Consiglio comunale bolognese, il 19 maggio 2014. Si tratta di un regolamento quadro che disciplina i salienti aspetti procedurali e sostanziali relativi alla stipula congiunta tra cittadini e pubblica amministrazione di singoli e puntuali patti di collaborazione incidenti su specifici beni comuni urbani o determinate porzioni di territorio.

fattispecie sussumibili nell’ambito delle leggi regionali che disciplinano gli strumenti di *governance* del territorio come quelle sui contratti di fiume, paesaggio, lago”.

³⁷² Per l’approfondimento intorno allo strumento dei regolamenti per l’amministrazione condivisa dei beni comuni urbani si vedano G. Arena, *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni. La sussidiarietà «tradotta» dalla Costituzione ad un regolamento*, in www.labsus.org, 2014; Id., *I sei elementi essenziali per costruire l’amministrazione condivisa. Da una collaudata griglia teorica emergono soluzioni per far funzionare il regolamento*, 2015; Id., *I beni comuni nell’età della condivisione*, in G. Arena - C. Iaione (a cura di), *L’età della condivisione*, Carocci, 2015; F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, p. 271 e ss.; G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2017, pp. 43 e ss.

³⁷³ Le esperienze in questo senso sono molteplici e non è possibile farne una sintesi esaustiva, sicuramente si può tuttavia rilevare che hanno riscontrato, per esempio, notevole successo le esperienze di gestione e amministrazione condivisa di aree verdi, che hanno conosciuto una particolare espansione proprio nella fase immediatamente successiva al lockdown da pandemia da Covid19, come ricorda il Rapporto Labsus del 2020. La rinnovata attenzione in molte città per i patti di collaborazione a valle della fase più acuta della pandemia si spiega anche con la riscoperta centralità della dimensione solidaristica e dell’importanza delle reti di fiducia sociale interne alla comunità. Un’esperienza significativa ed esemplificativa in tal senso è riportata nello stesso rapporto e riguarda la Città di Cesena, dove numerose superfici di aree del verde urbano sono state oggetto di processi di progettazione per una gestione condivisa, sfociati poi nella redazione di 130 patti di collaborazione inerenti tali aree. Un’esperienza che invece l’ultimo Rapporto segnala come fallimentare concerne il Comune di Roma, dove vi sarebbero, invece, le condizioni e le esigenze per attivare processi di co – amministrazione, sia per l’abbandono e il rischio di degrado che connota numerosi spazi urbani e spazi verdi della città, sia per la presenza di un tessuto florido di associazionismo e aggregazioni sociali non formalizzate che potrebbero spendersi per le attività di cura di tali beni comuni: ciò determinerebbe un terreno fertile per l’attecchire di relazioni reticolari e processi di condivisione di idee progettuali. Tuttavia, le varie proposte per introdurre a livello comunale un Regolamento per la gestione dei beni comuni urbani, dopo vari tentativi esperiti per la loro approvazione, sono state da ultimo respinte dal Consiglio comunale della città di Roma nel 2020.

Tali regolamenti incarnerebbero a pieno questa nuova modalità di atteggiarsi dell'attività amministrativa, cioè la co - amministrazione.³⁷⁴

La stessa Labsus.org, associazione promotrice della cultura amministrativa della co – gestione a livello locale, fornisce una definizione di Regolamento nei seguenti termini: “Il Regolamento per l’Amministrazione condivisa dei beni comuni, comunque denominato, è un atto normativo, che mette al centro la disciplina delle forme di collaborazione tra i cittadini e l’amministrazione, finalizzate alla cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa dei beni comuni, che trovano realizzazione, più concretamente, attraverso la stipula dei Patti di collaborazione. In altri termini, tale Regolamento ha ad oggetto la disciplina del modello organizzativo di amministrazione condivisa, il quale consente a tutti i cittadini attivi, singoli o associati, e all’amministrazione, di svolgere attività di interesse generale su un piano paritario.”³⁷⁵

Anche rispetto allo strumento del patto di collaborazione l’associazione Labsus.org ha chiarito gli elementi fondamentali per il suo inquadramento, in particolare indicando come esso rappresenti: “l’accordo attraverso il quale uno o più cittadini attivi e un soggetto pubblico definiscono i termini della collaborazione per la cura di beni comuni materiali e immateriali. In particolare, il Patto individua il bene comune, gli obiettivi del Patto, l’interesse generale da tutelare, le capacità, le competenze, le risorse dei sottoscrittori (quindi anche dei

³⁷⁴ Sulla tematica dell’amministrazione condivisa si è pronunciata anche la Corte Costituzionale con l’importante sent. n. 131 del 2020 in cui, facendo riferimento alla disposizione dell’art. 55 del Codice del Terzo settore per individuare negli enti del terzo settore i soggetti più idonei all’instaurazione di relazioni collaborative con le pubbliche amministrazioni, La Corte si è soffermata a ripercorrere i tratti più significativi della co – amministrazione o dell’amministrazione condivisa. In particolare, la Corte ha rimarcato la distinzione e l’alternatività di tale forma di amministrazione rispetto al ricorso al mercato, sottolineando che, nell’ambito della co – amministrazione, i rapporti tra pubblico, privato e società civile non si basano sul paradigma della corrispettività e del sinallagma contrattuale. La sentenza ha quindi definitivamente chiarito che le modalità con cui la pubblica amministrazione esercita le proprie funzioni non possono essere relegate nella dicotomia tra esercizio di poteri amministrativi discrezionali e ricorso alla contrattazione pubblica, esiste cioè un terzo genere di modalità di esercizio delle funzioni amministrative che si impernia su rapporti di carattere collaborativo tra soggetti pubblici e soggetti privati secondo il paradigma della sussidiarietà orizzontale. Con riferimento alla natura dei patti di collaborazione, un aspetto particolarmente critico che è stato rilevato come conseguenza del loro essere strumenti consensuali di carattere bilaterale (che comporta l’applicazione del principio di relatività degli effetti), si è riscontrato nella possibilità di innescare conflitti con gli interessi di terzi estranei alla pattuizione o terzi controinteressati, i quali lamentano di essere incisi nei loro diritti, facoltà di godimento etc...dal contenuto dei patti stessi. Secondo una posizione dottrinale apprezzabile, la soluzione a questo problema potrebbe risiedere nella stipula contestuale di un accordo sostitutivo del provvedimento ex art. 11 della legge n. 241 del 1990, all’interno del quale si esplicita l’iter motivazionale della pubblica amministrazione, strumento che consente di esplicitare in motivazione le ragioni di fatto e di diritto del provvedimento, rendendole così controllabili da parte dei soggetti controinteressati che addivengano alla stipula dell’accordo, nonché da parte dei soggetti che ne siano terzi. In merito G. Calderoni, *Patti di collaborazione? Sì ma preferibilmente con una seconda cornice giuridica*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., pp. 40 – 44.

³⁷⁵ *Cos’è il Regolamento per l’Amministrazione condivisa dei beni comuni?*, in Labsus.org.

soggetti pubblici), la durata del Patto e le responsabilità”.³⁷⁶ Sulla scorta di queste delucidazioni definitorie, emerge che i regolamenti sarebbero configurabili come atti normativi: simile impostazione appare condivisibile in ragione della generalità ed astrattezza dei regolamenti e della loro impronta “statutaria”, come si chiarirà in seguito. Quanto ai patti di collaborazione, essi configurano dei moduli consensuali dalla natura ancora dibattuta³⁷⁷ in quanto strumento atipico di difficile collocazione sistematica rispetto agli istituti di diritto amministrativo, anche alla luce del loro proporsi come strumenti inediti che “mirano a caratterizzarsi come forme alternative per l’esercizio dell’azione amministrativa, superando la più tradizionale dimensione autoritativa, gli schemi sperimentati dalle amministrazioni con la urbanistica consensuale e altresì, innovando anche rispetto a esperienze, già previste dal legislatore nazionale per la cura da parte dei cittadini, anche aggregati in formazioni sociali, di beni pubblici”.³⁷⁸

I regolamenti sono redatti in applicazione diretta dei principi costituzionali di sussidiarietà e di autonomia regolamentare degli enti locali. In coerenza rispetto alla loro natura di atti normativi destinati ad introdurre la disciplina dei rapporti e degli accordi reciproci tra amministrazione e cittadinanza in funzione di gestione dei beni comuni, i regolamenti premettono un quadro di principi che devono informare tutta l’attività di concertazione e tutti i rapporti tra le parti pubbliche e private, tra cui alcuni principi classici quali quelli di pubblicità, trasparenza, imparzialità e principi più avanguardistici come il principio di informalità nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, il principio di inclusività e di apertura. In particolare, in virtù dell’ultimo principio citato, i cittadini interessati possono associarsi e contribuire in corso d’opera al patto di collaborazione e alla realizzazione delle attività di gestione relativa. Il carattere aperto dei patti appare una conseguenza dell’“essere in comune” dei beni che formano oggetto del patto di gestione: ne deriva che nessun soggetto possa arrogarsi in via esclusiva un diritto all’oro gestione, bensì qualsivoglia cittadino sia legittimato ad attivarsi anche aderendo *ex post* ad un patto di collaborazione già concluso tra pubblica amministrazione e parte della collettività.³⁷⁹ Lo stesso processo di elaborazione dei Regolamenti dovrebbe essere connotato

³⁷⁶ *Cos’è un Patto di collaborazione?* in *Labsus.org*.

³⁷⁷ Si veda la nota n. 394.

³⁷⁸ A. Giusti, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 96.

³⁷⁹ Il principio di informalità richiama la necessità di flessibilizzare e semplificare i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadinanza, emancipandoli da formalismi e rigidità che sono per esempio richiesti nell’ambito delle procedure ad evidenza pubblica. Simile maggiore elasticità si riflette, per esempio, nelle ipotesi in cui rispetto alla cura di un medesimo bene comune urbano siano presentati più progetti. In nome, infatti, del principio di informalità e dell’assenza di procedure rigide di selezione del partner pubblico analoghe a quelle presenti

fortemente dall'aspetto della partecipazione. Da ultimo, un ulteriore principio che deve informare tanto i Regolamenti quanto i Patti di collaborazione è il principio di democrazia partecipativa.³⁸⁰

In generale i Regolamenti legittimano l'ampia flessibilità dei Patti di collaborazione, a partire dai soggetti che possono essere coinvolti nella loro stipula: non esiste infatti alcuna preclusione rispetto alla natura delle parti, sia quando si tratti di soggetti pubblici sia quando si tratti di soggetti privati, dal momento che il novero di soggetti coinvolti nelle azioni di cura varia al variare dei beni comuni concretamente considerati, così come multiformi possono essere le forme di sostegno approntate dalla pubblica amministrazione.

Come si è anticipato, l'indagine relativa ai regolamenti per la gestione dei beni comuni ha evidenziato che essi presentano una struttura statutaria, proprio in virtù del quadro di principi fondamentali che sono premessi alla disciplina dei procedimenti di gestione, i quali esprimono una visione e un'assiologia nuova dei rapporti tra amministrazione e cittadini. Solo a questo quadro di principi segue la concreta regolamentazione dei procedimenti di conclusione dei patti di collaborazione, la specificazione degli obblighi di sostegno e supporto materiale, conoscitivo, tecnico e operativo che gravano sulla pubblica amministrazione e, frequentemente,

nell'ambito dell'evidenza pubblica, l'amministrazione potrebbe optare, non per l'esclusione secca di una delle proposte presentate, bensì per una sintesi o una conciliazione dei progetti e degli stakeholders proposti. Si veda in tal senso, R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, Giappichelli, 2020, p. 253.

³⁸⁰ Ciò si evince per esempio dall'esperienza del Regolamento per la gestione dei beni comuni adottato dalla città di Verona laddove, ai fini dell'elaborazione del Regolamento è stata prevista una fase prodromica di ascolto diretto della cittadinanza, una fase di elaborazione della bozza di regolamento e una fase di restituzione della bozza alla cittadinanza per la sua approvazione. Solo dopo tali consultazioni, si è dato seguito alla fase di vera e propria deliberazione, al termine della quale si è provveduto a dare piena pubblicità al Regolamento adottato. Difatti, "a chiusura delle fasi di ascolto e sperimentazione ora descritte, i risultati di entrambi i questionari online sono stati incrociati tra essi e valutati complessivamente, unitamente alle osservazioni di rilievo emerse durante i tavoli di confronto tra istituzioni, *stakeholders* e cittadinanza attiva. È stato, così, possibile redigere un primo «Schema di Regolamento» per l'attuazione di interventi di sussidiarietà orizzontale, che ha costituito la base pressoché definitiva del «Regolamento» approvato con deliberazione n. 10/2017, secondo una impostazione coerente con i tratti essenziali emersi dal percorso partecipativo. Il testo è stato illustrato dall'Amministrazione durante un secondo momento di incontro e dibattito aperto alla cittadinanza, presso il Consiglio comunale, e ha previsto la libera presentazione di alcuni dei progetti pervenuti durante la fase sperimentale. Lo «Schema di Regolamento» è stato, quindi, pubblicato sul sito istituzionale del Comune, con invito alla cittadinanza a trasmettere, in tempi congrui, ogni osservazione utile all'integrazione del testo prima della sua definitiva approvazione da parte del Consiglio comunale", si veda L. Lanzoni, *Dalla partecipazione alla deliberazione: l'esperienza del Comune di Verona nell'approvazione del Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva*, in T. Della Massara - M. Beghini, *La città come bene comune*, cit., pp. 33 - 34.

una sezione di norme di chiusura che riguarda i profili della responsabilità e della risoluzione dei conflitti tra i vari attori coinvolti.³⁸¹

Simile struttura è riprodotta dallo stesso Regolamento – tipo pubblicato da Labsus.org.³⁸² Innanzitutto, tale regolamento si occupa di definire il quadro dei principi che debbono informare le attività di collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione, vale a dire: la fiducia reciproca; la solidarietà; la capacità dei cittadini; la loro autonomia e responsabilità che dovrebbe essere come tale valorizzata; l’inclusività e l’apertura; il principio di pari opportunità e di non discriminazione; il *favor* per la partecipazione; il principio di pubblicità e trasparenza; la sostenibilità declinata nei suoi vari aspetti peculiari; il principio di proporzionalità; il principio di adeguatezza e di differenziazione; il principio di prossimità e di territorialità. L’art. 5 del Regolamento – tipo prospetta poi il contenuto analitico che deve rivestire il Patto di collaborazione.³⁸³ Di notevole interesse è poi il fatto che il modello di Regolamento specifichi gli elementi che sono imprescindibili per l’attuazione effettiva del principio di sussidiarietà tra cui appaiono di particolare importanza il coordinamento tra tutti gli organi di indirizzo politico

³⁸¹ In tal senso P. Michiara, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit. pp. 149 – 150.

³⁸² L’associazione di promozione sociale Labsus si è occupata infatti di redigere e pubblicare un modello/ prototipo di regolamento cui le varie città italiane potranno ricorrere, il quale prevede l’operatività di meccanismi diversi a seconda della complessità dell’attività gestoria prevista: l’ultima versione di tale Regolamento – tipo risale al 2020.

³⁸³ Sia concesso riportare per intero il contenuto di tale articolo: “1. Il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni. 2. Il contenuto del patto può variare in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. 3. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare: a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura, gestione condivisa e rigenerazione; b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa; c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento; d) gli strumenti volti a garantire la fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto; 7 e) l’eventuale definizione, per lo specifico patto, di strumenti di governo e coordinamento (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, etc.) e partecipazione (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee o altri processi strutturati di partecipazione ai processi decisionali); f) le modalità di monitoraggio e valutazione del processo di attuazione del patto e dei suoi risultati; g) le misure di pubblicità del patto e le modalità di documentazione delle azioni realizzate, del monitoraggio e della valutazione, della rendicontazione delle risorse utilizzate e della misurazione dei risultati prodotti dal patto; h) l’eventuale affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini attivi, la vigilanza sull’andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e le sanzioni per l’inosservanza delle clausole del patto da parte di entrambi i contraenti; i) le cause e le modalità di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto e gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione; l) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle eventuali coperture assicurative, le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività, nonché l’assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli articoli 18 e 19 del presente regolamento; j) le modalità per l’adeguamento e le modifiche degli interventi concordati.”

e amministrativo e la presenza di un soggetto referente unico che sia interlocutore della cittadinanza nello sviluppo dei progetti di sussidiarietà.

Il prototipo di Regolamento prevede poi, espressamente, che venga introdotto in ogni realtà comunale o sovracomunale che si doti di un Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni un Ufficio per l'amministrazione condivisa, che funga da cabina di regia leggera, presiedendo ai processi di elaborazione e attuazione dei patti per assicurare il loro più efficiente coordinamento possibile. Tale organo di regia, ai sensi dell'art. 6 comma 3 lett. b) del regolamento – tipo, avrebbe la funzione specifica di coordinare gli attori coinvolti e stimolare l'intessitura di relazioni reticolari tra essi, inoltre esso sarebbe preposto a valutare l'opportunità e la fattibilità dei progetti proposti nonché a monitorarne l'attuazione effettiva. Inoltre l'Ufficio per l'amministrazione condivisa, non solo sarebbe investito di questa importante funzione di filtro delle proposte di amministrazione sussidiaria avanzate dalla cittadinanza, ma anche rivestirebbe un importante ruolo di indirizzamento dei cittadini verso gli uffici coinvolti nel sostegno o nell'elaborazione condivisa delle attività di amministrazione, innanzitutto indicando alla cittadinanza mobilitata il soggetto responsabile del procedimento per la co – amministrazione che rappresenta l'interlocutore pubblico dell'intero processo di gestione.

2.2.4 I patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni urbani. Spunti di riflessione critica per la prospettiva dei beni comuni nei centri storici.

Passando ora alla disamina dei patti di collaborazione, si deve innanzitutto premettere che, dal punto di vista tipologico, il Regolamento – tipo distingue due modelli fondamentali di patti di collaborazione: i patti di collaborazione ordinari e i patti di collaborazione complessi.³⁸⁴ I primi sono patti che hanno ad oggetto azioni di cura e rigenerazione degli spazi di modesta entità, anche ricorsive e reiterate nel tempo che possono coincidere con: “pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative”. I patti di collaborazione complessi invece hanno ad oggetto azioni più complesse e innovative che si

³⁸⁴ Con riferimento specifico ai patti di collaborazione, oltre ai riferimenti citati a nota nr. 373, si vedano anche i contributi di G. Calderoni, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 1, 2016; P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 1, 2016; G. Arena, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Labsus.it*, 2016; *Rapporto Labsus 2015, Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, Roma, 2015, nel sito www.labsus.org.

rivolgono al recupero, alla riqualificazione e financo alla trasformazione o alla gestione durevole nel tempo di beni che presentano una certa rilevanza o per il loro valore economico o per il loro valore artistico e storico (quindi in tesi possono esservi ricompresi anche i beni culturali in senso stretto). Di fatti all'art. 9 comma 6 del medesimo Regolamento si prevede che gli interventi che riguardano i beni culturali debbano ricevere l'autorizzazione e l'avallo della Soprintendenza competente: in queste fattispecie risulta evidente il ruolo di amministrazione abilitatrice rivestito dal Comune, il quale infatti si fa carico di curare i necessari adempimenti per ottenere i provvedimenti autorizzatori di competenza delle Soprintendenze. Simili patti possono essere stipulati sia rispetto a determinati beni previamente individuati dal Comune e di cui viene data pubblicità, oppure anche rispetto a beni individuati dalla stessa cittadinanza come oggetti suscettibili di tali interventi. Nel caso dei patti ordinari, la procedura delineata è ordinariamente semplificata e basata su moduli predefiniti che possono essere impiegati direttamente dai cittadini interessati a proporre progetti; qualora l'azione presenti invece dei profili di maggiore complessità si prevede che la stipula dei patti di collaborazione sia preceduta da un pubblico avviso e la formazione del patto segua una procedura maggiormente strutturata.³⁸⁵ I patti complessi sono strumenti di medio lungo periodo, tendenzialmente si prevede che la loro durata non ecceda tuttavia i nove anni. Ancora, una disposizione che pone in luce il ruolo cruciale dell'ente locale come amministrazione abilitatrice è rappresentata dalla previsione per cui debbono essere effettivamente introdotte delle forme di facilitazione di tipo procedurale in relazione agli adempimenti che si impongono ai cittadini per realizzare i patti di collaborazione (e di queste facilitazioni si forniscono anche indicazioni esemplificative come lo snellimento delle istruttorie, l'agevolazione degli scambi di informazioni e documentazioni). In diretta attuazione del principio di pubblicità e trasparenza, si prevede poi che il Comune svolga un'attività di comunicazione e informazione sui processi di co – amministrazione in modo tale da sollecitare la cittadinanza ad intraprendere iniziative autonome o aggregarsi alle esistenti, rafforzando le relazioni reticolari tra gli attori e monitorando le varie esperienze di cura, gestione condivisa e rigenerazione. In applicazione del principio di trasparenza poi, ai sensi dell'art. 17, le attività devono essere soggette a monitoraggio e ne deve essere data massima diffusione conoscitiva.

³⁸⁵ R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, cit., p. 252.

I patti di collaborazione, dunque, trovano disciplina nel Regolamento stesso e sono definiti all'art. 5 del Regolamento bolognese come “lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni”.

Secondo la dottrina che ha approfondito la natura dei patti di collaborazione, essi rappresentano uno strumento bilaterale e consensuale e un modello di partenariato pubblico – privato – comunità, in cui il perseguimento dell'interesse generale alla cura dei beni comuni urbani si fonda sulla compartecipazione tanto dei soggetti pubblici, quanto dei soggetti privati del mondo profit e non profit, quanto della comunità.³⁸⁶ In base a questa impostazione, tali partenariati pubblico – privato – comunità si configurerebbero come “moduli non – profit di collaborazione contrattuale o istituzionalizzata tra diversi *stakeholders* locali e tra questi e gli enti locali”,³⁸⁷ e sarebbero l'esito di processi di progettazione condivisa che si configura come “una negoziazione pubblica e inclusiva, di regola ispirata ad un'ottica cooperativa e volta alla definizione condivisa dei modi d'uso e di fruizione collettiva di una porzione di tessuto cittadino”.³⁸⁸ Come si è detto, essi possono avere oggetto il governo condiviso di singoli beni comuni urbani e le loro modalità di fruizione da parte della comunità, ma in alcuni casi più ambiziosi ci si è spinti sino a rendere oggetto dei partenariati pubblico – privato – comunità anche la città intera (naturalmente in relazione ad azioni specifiche incidenti su di essa), sottintendendo una concezione dell'intera città come bene comune.

Dal punto di vista degli interventi che possono formare oggetto dei singoli patti di collaborazione sui beni comuni urbani, per lo più essi concernono la rigenerazione di determinate risorse urbane di varia estensione territoriale (zone limitate e determinate come aree verdi oppure un quartiere o più quartieri), rispetto alle quali la comunità residente si attiva spontaneamente per la garanzia del loro decoro, per la prevenzione del degrado e per altre azioni necessarie per assicurare la qualità della fruizione di tali risorse e la qualità ambientale e della vita dei residenti nei loro contermini. Ma, allo stesso tempo, i patti di collaborazione possono

³⁸⁶ C. Iaione, *Città e beni comuni*, in G. Arena – C. Iaione, *L'Italia dei beni comuni*, cit., p. 127.

³⁸⁷ *Ivi*, p. 128.

³⁸⁸ R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, cit., p. 254.

avere ad oggetto i più disparati progetti, purché significativi per la promozione del benessere della collettività.³⁸⁹

A voler invece indagare da un punto di vista per così dire causale i patti di collaborazione, cioè dal punto di vista della funzione giuridico – economica concreta da essi perseguita, i patti di collaborazione, in quanto espressione di una tensione solidaristica alla cura del bene comune, presentano sicuramente una struttura consensuale dal punto di vista della loro formazione e conclusione, ma la negoziazione e concertazione tra cittadini e pubblica amministrazione locale non persegue scopi utilitaristici e di lucro.³⁹⁰ Pur trattandosi di patti bilaterali o multilaterali essi sono infatti estranei alla logica del sinallagma e dello scambio improntato a corrispettività, maggiore somiglianza presentano invece rispetto alla causa dei contratti associativi con comunione di scopo (pur non venendosi a costituire un nuovo soggetto quale per esempio un consorzio o un'associazione), proprio perché le prestazioni di tutti i soggetti coinvolti nel patto sono orientate al perseguimento del comune obiettivo della cura e della gestione del bene comune urbano. Ciò non toglie che la pubblica amministrazione, sulla base dei patti, possa assumere degli obblighi di vario tenore, che possono per esempio riguardare lo svolgimento di azioni di sostegno, agevolazione, incentivo, dal punto di vista economico e operativo, delle attività della cittadinanza.³⁹¹ Inoltre e significativamente, alcuni regolamenti e patti di collaborazione, prevedono l'introduzione di strumenti propri della pianificazione strategica.³⁹²

³⁸⁹ Si veda la rassegna di possibili oggetti dei patti di collaborazione effettuata da P. Michiara, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., p. 142 in cui si richiamano i seguenti oggetti dei patti bolognesi: “tutela e conservazione del verde pubblico vicinale; cura degli arredi urbani minuti; riqualificazione dei parchi; recupero di giovani disagiati; comunicazione attiva territoriale; tutela e cura dei beni comuni in genere; rigenerazione dei quartieri degradati; sostegno all’infanzia; attività sportive ed educative; arte e cultura locale; educazione alimentare in un’ottica di sostenibilità ambientale ed equità sociale; difesa non violenta; integrazione sociale; creazione di percorsi didattici; educazione al riutilizzo dei beni; distribuzione di beni alla popolazione carceraria; cura e riqualificazione del territorio e degli edifici pubblici in zone degradate; cura e rivitalizzazione degli spazi pubblici; interventi di manutenzione di scuole; riconversione urbana; manutenzione e pulizia di aree pubbliche e private; occupazione, utilizzo e gestione di beni dismessi; book crossing; manutenzioni impiantistiche; attività di vario genere presso biblioteche comunali; sportelli informativi e di ascolto per studenti con disturbi specifici di apprendimento”.

³⁹⁰ R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, cit., p. 247, si veda in particolare la sottolineatura dell’autore in merito al carattere negoziale di tali patti.

³⁹¹ *Ivi*, p. 272, che esclude che simili patti di collaborazione siano espressione dello schema impoverimento – arricchimento proprio delle liberalità, tanto quanto della corrispettività tipica del sinallagma. Diversamente, tali patti sarebbero espressione del perseguimento di scopi comuni e utilità condivise, con l’obiettivo del perseguire la migliore gestione e cura di beni comuni che ridonda a favore tanto della comunità attualmente insediata quanto della future generazioni.

³⁹² Si veda in particolare l’esperienza di Torino richiamata da R. A. Albanese, *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, cit., p. 275, laddove si prevede che i patti possano prevedere l’introduzione di organi responsabili del governo condiviso del bene come cabine di regia e comitati di indirizzo, oppure moduli

L'iniziativa dei patti di collaborazione, come si è detto, può essere intrapresa dalla stessa cittadinanza, ma talora è lo stesso ente locale che, appunto, sollecita i cittadini a presentare dei progetti per la cura e la conservazione di determinati beni comuni urbani previamente identificati. In altri casi, l'amministrazione rivolge un invito a "contrattare" o meglio a "pattuire" *in incertam personam*, senza indicare un insieme predeterminato di beni che dovrebbero formare oggetto delle procedure di cura dei beni comuni urbani.³⁹³

Alla luce di quanto sinora affermato, dal punto di vista del loro inquadramento nell'alveo dell'azione amministrativa, tali patti non rientrano all'evidenza nell'alveo dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione, bensì nell'azione non autoritativa della pubblica amministrazione.³⁹⁴ Quanto all'iniziativa dei processi di concertazione, i patti di collaborazione

partecipativi basati su confronto dialogico e dialettico come assemblee, focus groups, tavoli di consultazione, i quali, come si vedrà, sono strumenti e aspetti tipici dei metodi di pianificazione strategica.

³⁹³ Si veda *ivi*, p. 249, dove si ricorda che nell'ambito della città di Bologna, per esempio, il Comune stimola l'iniziativa privata avviando una fase di consultazione che non prevede la preindicazione di un insieme di beni che debbano formare oggetto dell'intervento di cura in comune da parte della cittadinanza, diversamente nella città di Torino si prevede che l'amministrazione comunale individui previamente i beni rispetto ai quali la cittadinanza potrà eventualmente avanzare proposte di progetti di cura o di rigenerazione secondo i principi della sussidiarietà orizzontale.

³⁹⁴ In particolare, anche essi si dovrebbero configurare come atti amministrativi non autoritativi, distinguendosi tanto dai contratti di diritto privato quanto dagli accordi sostitutivi o conclusivi del provvedimento amministrativo di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in base alla stessa qualificazione testuale che ne viene data nel Regolamento Bolognese. Sul punto si veda I. Carlotto, *I regolamenti per la gestione*, in T. Della Massara - M. Beghini, *La città come bene comune*, cit., p. 26, che richiama i principali orientamenti avanzati in dottrina. Da una parte, secondo una teoria minoritaria si tratterebbe di accordi addirittura privi di valenza giuridica, secondo una teoria di stampo privatistico, invece, si identificherebbero in contratti atipici di diritto privato; secondo un orientamento di stampo pubblicistico si tratterebbe invece di ipotesi di accordi amministrativi ex art. 11 della l. 241 del 1990. Con riferimento alla teoria pubblicistica si veda A. Giusti, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. Chirulli - C. Iaione (a cura di), *La Co - città - diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., pp. 92 - 94 e 101 che richiama un primo indirizzo che adduce come loro fondamento l'art. 1 comma 1 bis della legge 241 del 1990; e dall'altra parte l'indirizzo che lo identifica direttamente nell'art. 118 Cost. Quest'ultimo indirizzo, individuando tale fondamento giuridico costituzionale autonomo, vorrebbe far emergere la co - amministrazione come un terzo genere di attività amministrativa distinto tanto dalla generica attività amministrativa non autoritativa della pubblica amministrazione, quanto dall'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Si veda infatti per esteso la considerazione per cui "l'art. 1 comma 1 bis offre la cornice necessaria a ricomprendere i patti nell'alveo dell'attività amministrativa non autoritativa, distinguendola da quella autoritativa e provvedimentale e conciliando la natura consensuale e la disciplina privatistica con le esigenze correlate alla cura dell'interesse generale che caratterizza l'amministrazione condivisa. Questa soluzione si distingue da quella proposta da una parte della dottrina che, ponendo l'accento sulla funzionalizzazione dei patti e, soprattutto, assumendo come premessa la clausola di salvezza contemplata all'art. 1 comma 1 - bis della legge 241/1990, sembra aprire la strada alla creazione di un *tertium genus*. Il sistema delle regole dell'amministrazione condivisa troverebbe il suo punto centrale nei patti quali strumento di natura ibrida, fra il diritto amministrativo e il diritto privato, in un ambito di specialità fondato direttamente sul principio di sussidiarietà orizzontale, *ex art.* 118 comma 4. L'art. 1 comma 1 - bis della legge 241/1990 diventerebbe la norma giustificatrice della natura speciale dei Patti, ripetendo, con altri contenuti, il medesimo rapporto fra legge generale e legge speciale già previsto nei contratti pubblici." In argomento anche P. Michiara, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. Chirulli - C. Iaione (a cura di), *La Co - città - diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., pp. 162 - 164 che richiama ulteriori posizioni interpretative espresse in ordine alla natura dei patti di collaborazione: l'indirizzo che li fa rientrare in tutto e per tutto tra gli

sono strumenti che concretizzano pienamente il principio di sussidiarietà orizzontale a partire dalla considerazione che l'iniziativa degli stessi non solo, come si è detto, è intrapresa dalla pubblica amministrazione locale, bensì frequentemente essa è di matrice *bottom – up*, intrapresa cioè in via autonoma da una molteplicità di soggetti privati. Per esempio, con riferimento ai patti di collaborazione avviati nella città di Bologna, città pioniera di queste esperienze, si è registrato che le iniziative sono state intraprese da una pluralità eterogenea di soggetti, tra cui l'indagine relativa ha riconosciuto: cittadini singoli; stranieri; associazioni; associazioni di volontariato e ONLUS; cooperative sociali; gruppi informali di cittadini; imprese; gruppi di imprese; scuole; enti pubblici; fondazioni.³⁹⁵

Il carattere bilaterale o multilaterale dei patti di collaborazione e il dibattito del tutto aperto circa la loro precisa qualificazione giuridica, lascia impregiudicata la questione problematica per cui la struttura consensuale dei patti di collaborazione può inficiare le posizioni o gli interessi di terzi che non siano stati coinvolti dal patto. Da questo punto di vista, appare importante individuare gli strumenti cui i soggetti non coinvolti nella stipula del patto di collaborazione possano ricorrere per la tutela dei propri interessi. L'interrogativo sui rimedi giuridici riporta il discorso ad una certa rigidità, poiché esso è connesso con il problema della qualificazione della natura giuridica del patto, a cui è collegato strettamente il panorama dei rimedi esperibili. Da questo punto di vista, non si può che approcciarsi ripercorrendo la *summa divisio* tra tesi pubblicistiche e tesi privatistiche circa la qualificazione dei patti di collaborazione³⁹⁶ Secondo la tesi pubblicistica, i patti di collaborazione configurano accordi amministrativi ai sensi dell'art. 11 della l. 241 del 1990. Su questo solco, parte della dottrina ha sostenuto che i patti di collaborazione, quando non stipulati espressamente ai sensi dell'art. 11 della l. 241 del 1990, dovrebbero strutturarsi in ogni caso secondo “una doppia cornice normativa, una con valenza prevalentemente interna (tra e per i contraenti) e una con valenza

accordi amministrativi integrativi o sostitutivi del provvedimento; l'indirizzo per cui configurerebbero un negozio di diritto privato atipico bilaterale, volontario, a collaborazione necessaria, in forma scritta; la ricostruzione per cui si tratterebbe di strumenti consensuali privi di un preciso referente tipologico, bensì suscettibili di essere conclusi avvalendosi di istituti tra loro molto diversi tra cui *ex multis* le convenzioni con il terzo settore; ulteriori ricostruzioni che li riconducono a singoli istituti eterogenei quali: le forme speciali di partenariato previste nel Codice dei contratti pubblici; i contratti di concessione, il baratto amministrativo.

³⁹⁵ P. Michiara, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. Chirulli – C. Iaione (a cura di), *La Co – città – diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., pp. 139 -140. L'autore ritiene che, in ogni caso, la pubblica amministrazione dovrebbe esercitare una funzione di filtro rispetto ai vari progetti che le sono prospettati, soprattutto se provenienti da singoli cittadini e gruppi ristretti, dal momento che la stipula dei patti di collaborazione deve essere sempre orientata al perseguimento dell'interesse generale, il che conferma il necessario ruolo della pubblica amministrazione come regista del sistema.

³⁹⁶ Circa la controversa natura dei patti di collaborazione si veda la nota nr. 394.

prevalentemente esterna ai sottoscrittori”, la quale sarebbe appunto costituita dagli accordi amministrativi sostitutivi o integrativi del provvedimento.³⁹⁷ Come noto, lo stesso dibattito sulla natura degli accordi sostitutivi o integrativi di provvedimento si divide tra chi ne sostiene la natura privatistica e chi ne sostiene la natura pubblicistica, tesi questa prevalente, dal momento che gli accordi muterebbero la loro natura pubblicistica dal provvedimento che sono destinati ad integrare o sostituire.³⁹⁸ Ne conseguirebbe che l’accordo potrebbe essere affetto dai vizi che ne comportano nullità ai sensi dell’art. 21 septies o annullabilità ai sensi dell’art. 21 octies, e inoltre, potrebbero sussistere i presupposti per la sua revoca o annullamento d’ufficio in autotutela da parte della p.a. I terzi estranei all’accordo potrebbero dunque esperire l’azione per far dichiarare la nullità dell’accordo ai sensi dell’art. 31 comma 4 c.p.a. o impugnarlo con azione di annullamento ai sensi dell’art. 29 c.p.a., alla ricorrenza delle condizioni dell’azione che fondano il dovere decisorio nel merito del giudice amministrativo. Ai sensi dell’art. 133 c.p.a., poi, la cognizione delle relative controversie spetta in tali casi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva. Peraltro, l’attribuzione della cognizione di simili controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo attenua la difficoltà insita nella qualificazione univoca della posizione giuridica soggettiva del terzo estraneo all’accordo (che sostanzia il requisito della legittimazione ad agire, inteso nel giudizio amministrativo come titolarità effettiva di una posizione differenziata e meritevole di tutela), potendo tale giudice conoscere tanto di diritti soggettivi quanto di interessi legittimi.

Sposando invece la tesi privatistica, si potrebbe ricostruire il patto di collaborazione come una convenzione atipica e in particolare come un “negoziato bilaterale, (ovviamente) volontario, bilaterale e a collaborazione necessaria, a forma scritta, volto a regolare, secondo i principi del diritto comune e tendenzialmente a titolo gratuito, iniziative di valorizzazione territoriale in modo partecipativo”.³⁹⁹ In tal caso il terzo leso si potrà avvalere del principio di efficacia relativa del contratto e quindi dell’impugnabilità degli effetti dell’accordo nei suoi confronti, potendo agire per il risarcimento del danno aquiliano ex art. 2043, alla ricorrenza di tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie di responsabilità extracontrattuale. La giurisdizione si

³⁹⁷ Così G. Calderoni, *Patti di collaborazione? Sì, ma preferibilmente (e, talvolta, necessariamente, con una seconda (e più esterna) cornice giuridica, cit., p. 36.*

³⁹⁸ In particolare la stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 179/2016, si è pronunciata sulla natura giuridica degli accordi ex art. 11 l. n. 241/1990, confermandone la natura pubblicistica.

³⁹⁹ P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L’esperienza del Comune di Bologna, Aedon, 2, 2016.*

radicherebbe in ogni caso in capo al giudice ordinario. Deve tuttavia riconoscersi che la riconduzione dei patti di collaborazione all'una o all'altra classificazione, secondo la dicotomia tra tesi pubblicistica e tesi privatistica, rimane controversa. La flessibilità insita nei moduli concertativi e partecipativi dei patti di collaborazione, fa sì che essi, più che configurare una categoria unitaria, abbiano una natura "liquida e instabile"⁴⁰⁰ o a "geometria variabile", potendo essere ricondotte sotto plurime fattispecie di convezioni tra soggetti pubblici e privati. I rimedi esperibili dai soggetti terzi rispetto al procedimento di stipulazione del patto, seguirebbero allora la diversità di tutele esperibili con riferimento alla fattispecie o all'istituto in concreto integrato.

Dal punto di vista dell'oggetto, i patti di collaborazione possono riguardare contesti territoriali di estensione diversa, fino ad abbracciare l'intera città. Un esempio a tal riguardo è il patto di collaborazione CO – Bologna, concluso nel 2015 tra il Comune di Bologna e la Fondazione bancaria del Monte di Bologna e di Ravenna. Attraverso tale patto l'intera città è stata considerata bene comune, possibile oggetto di gestione mediante i metodi della *governance* sussidiaria. Allo stesso tempo, tale patto rappresenta un patto – quadro, che configura, a sua volta, la cornice a partire dalla quale sviluppare progetti ulteriori. Il patto di collaborazione CO – Bologna nasce nell'alveo di un progetto lanciato nel 2014 dal Comune di Bologna, denominato "Collaborare è Bologna", il quale ha come scopo programmatico proprio favorire lo sviluppo delle forme di *governance* collaborative e improntate alla sussidiarietà che sono già previste e consentite nell'ambito del Regolamento bolognese per la cura dei beni comuni.

Con riferimento alla Regione Veneto, un'indagine significativa è stata svolta riguardo al Regolamento approvato dalla città di Verona nel 2017, quale "Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva", in cui si disegna un modello di amministrazione condivisa improntata al principio di sussidiarietà orizzontale.⁴⁰¹ Il regolamento veronese offre un chiaro esempio di come quello bolognese abbia fornito il modello prototipico per i Regolamenti di gestione dei beni comuni. Anche nell'ambito del Regolamento veronese, infatti, si riscontra la distinzione tra interventi di sussidiarietà di natura

⁴⁰⁰ *Ibidem.*

⁴⁰¹ In tal senso L. Lanzoni, *Dalla partecipazione alla deliberazione: l'esperienza del Comune di Verona nell'approvazione del Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva*, in T. Della Massara - M. Beghini, *La città come bene comune*, cit., p. 30, che richiama tra i beni comuni oggetto del Regolamento Veronese: "capitale sociale, della persona, delle relazioni di reciprocità e mutuo soccorso, dell'incremento della qualità della vita nel tessuto cittadino, della diffusione della creatività e della cultura urbana, della valorizzazione del patrimonio socio-culturale".

non occasionale e interventi di natura occasionale, che seguono una procedura semplificata per la loro realizzazione, attraverso il ricorso a modulistica standardizzata. In particolare, gli interventi di natura non occasionale sarebbero interventi relativi ad oggetti quali: “ambiente e sua salubrità; gestione di edifici e spazi pubblici; trasporti pubblici e mobilità sostenibile; salute e qualità della vita; attività sociali, di partecipazione ed aggregazione; educazione alla cittadinanza ed alla legalità; sviluppo sostenibile; cultura, sport e tempo libero; valorizzazione degli elementi caratteristici del territorio”. Con riferimento agli interventi di natura occasionale, essi invece potrebbero avere ad oggetto “azioni di carattere occasionale, proposte da singoli cittadini attivi e consistenti in micro-interventi di cura e valorizzazione di beni comuni urbani, quali piccole riparazioni ed interventi di ripristino ovvero sostituzione di elementi di uso quotidiano di rilievo minore, appartenenti al patrimonio pubblico; o, ancora, piccole opere di tinteggiatura di locali comunali, di giardinaggio su aree di verde pubblico, di pulizia degli spazi comuni.”⁴⁰² Similmente al Regolamento Bolognese, anche in nell’ambito del Regolamento veronese si prevede la possibilità che l’iniziativa dei patti promani dal soggetto pubblico, mediante una proposta riversata in avviso pubblico, oppure dai cittadini e dai soggetti privati. È poi particolarmente significativo che, anche nel Regolamento veronese, ricorra la presenza di un soggetto che rivesta il ruolo di Cabina di Regia, individuato come il soggetto capace di coordinare gli attori e i progetti avviati, in cui si identifica dunque il modello di un’amministrazione “abilitatrice” vale a dire di un’amministrazione che, da una parte, è aperta alla recezione di proposte provenienti dal basso secondo meccanismi di sussidiarietà, dall’altra è agevolatrice delle iniziative dei cittadini stessi. Inoltre, tali processi di facilitazione si servono poi anche di una struttura creata ad hoc per essere un catalizzatore e un acceleratore di iniziative di sussidiarietà: il “Laboratorio per la cittadinanza attiva”. Esso rappresenta, per la precisione, uno spazio aperto accessibile a tutta la cittadinanza (in questo senso è esso stesso un bene comune), disponibile per lo svolgimento di incontri pubblici e consultazioni, che si configura come un luogo idoneo a rafforzare la rete di relazioni all’interno della comunità, agendo così da moltiplicatore delle iniziative.⁴⁰³

A margine dell’esame degli strumenti di gestione dei beni comuni collocati nei contesti urbani, si possono stilare alcune osservazioni sulla rilevanza di tale fenomeno con riferimento alla gestione dei beni culturali nei centri storici e sulla gestione dei centri storici stessi. Innanzitutto,

⁴⁰² *Ivi*, p. 37.

⁴⁰³ *Ivi*, pp. 40 – 42.

si ravvisa una certa sovrapposizione o quantomeno intersezione tra la categoria dei beni culturali e dei beni comuni. Come si è infatti sostenuto, la categoria dei beni comuni è categoria di tipo “relazionale” ed elastico, nel senso che l’assunzione di un bene come comune dipende da processi interni alla comunità e dalla presa di consapevolezza che gli interessi diffusi al benessere, alla qualità della vita e alla tutela dei diritti fondamentali dell’individuo insediato in una comunità risultano soddisfatti attraverso una gestione efficiente, partecipata e condivisa tanto negli obiettivi quanto negli orizzonti valoriali di alcuni beni individuati, appunto, come comuni. Gli stessi singoli beni culturali possono pertanto attivare processi di gestione in base a modelli di amministrazione condivisa improntata al principio della sussidiarietà orizzontale. Tale fenomeno coinvolge poi in modo specifico determinate categorie di beni che trovano collocazione nei contesti cittadini e che sono stati per l’appunto individuati come beni comuni urbani. Per conseguenza, le multiformi esperienze di sussidiarietà orizzontale, i regolamenti per la gestione dei beni comuni urbani e i patti di collaborazione, rappresentano un insieme di strumenti a cui attingere per inaugurare forme di gestione dei beni di rilevanza collettiva nell’ambito dei centri storici, secondo l’inedito paradigma della co – amministrazione o co – gestione. Allargando lo sguardo, lo stesso centro storico in sé potrebbe essere assunto dalla comunità di riferimento come bene comune, cioè come bene cioè che attrae l’interesse diffuso ad una amministrazione e gestione idonea a garantire la permanenza delle sue funzioni fondamentali, la prosperazione della vita della popolazione di riferimento e il soddisfacimento dei suoi bisogni fondamentali.

Come si è evidenziato chiaramente, simile prospettiva non vale a far emergere la necessità di un nuovo regime proprietario specifico per i beni culturali inseriti nei centri storici, per i beni comuni urbani, o financo per il centro storico stesso, piuttosto ha il pregio di far emergere un sistema di principi che informino la gestione o meglio la *governance* di questi oggetti (in principio di sussidiarietà in primo luogo e i principi che sono ad esso correlati o corollari come la partecipazione civica, la trasparenza, l’informalità, la leale collaborazione). Inoltre, la prospettiva dei beni comuni avrebbe l’ulteriore pregio di far balzare in primo piano non tanto i beni immobili del centro storico, quanto “gli uomini”, ponendo in luce un aspetto fondamentale della gestione di tali contesti urbani: la centralità e quindi l’impossibilità di estromettere la comunità insediata dalle scelte di gestione e, per l’effetto, la necessità di potenziare i meccanismi di partecipazione della stessa. Pensare ai beni culturali come possibili selezionati “beni comuni” e al centro storico in sé come bene comune di una collettività, vale infatti a

stimolare la tendenza alla co - amministrazione, nonché a incentivare l'amministrazione a farsi facilitatrice e abilitatrice delle esperienze di sussidiarietà orizzontale. Certamente, non è possibile pretendere che il fenomeno della co - amministrazione e gli strumenti che si sono segnalati, in particolare i patti di collaborazione (mentre possano rappresentare modulo gestorio applicabile a singoli beni culturali o beni comuni urbani) possano assurgere a strumenti idonei alla gestione globale della complessità dei contesti urbani storici. Il paradigma della co - amministrazione non è infatti adeguato a surrogare gli strumenti comunali di pianificazione settoriale, ma certamente, in ossequio al *favor* per l'espansione dell'iniziativa diretta dei cittadini nella cura degli interessi diffusi, può rappresentare un modello per la gestione di aspetti peculiari del contesto urbano bisognosi di cura, oppure informare azioni di segno minore ma non per questo meno significative, che coinvolgano l'intera superficie del centro storico. Il pregio, dunque, della prospettiva dei beni comuni risiede nel sottolineare la necessità di creare spazio per l'apertura di modelli di gestione del centro storico in quanto testimonianza urbanistica complessa avente valore di civiltà improntati al paradigma della co - gestione e della co - creazione di valore per la comunità.

2.3. La gestione dell'intero centro storico nel modello dei Piani di gestione dei siti UNESCO

2.3.1. Nozione di sito UNESCO, requisiti dell'*outstanding universal value* e procedimento di riconoscimento nel sistema della *World Heritage Convention*.

Ai fini dell'indagine delle metodologie più idonee alla valorizzazione dei centri storici nella loro qualità di componenti del patrimonio culturale, come oggetto di insieme, assume particolare rilevanza il sistema di tutela e valorizzazione di matrice internazionale, fondato sulla *World Heritage Convention* del 1972, la quale si occupa di disciplinare attraverso un'unica fonte gli obiettivi internazionali della conservazione della natura e della preservazione dei beni culturali, che siano riconosciuti come siti UNESCO, cioè siti qualificati dal proprio *outstanding universal value*, e perciò componenti il patrimonio mondiale dell'umanità.⁴⁰⁴ La nozione di patrimonio mondiale dell'umanità, a dispetto della globalità e dell'onnicomprendività che essa

⁴⁰⁴ Sulla disciplina internazionale di tutela dei beni culturali può farsi riferimento a L. Casini, *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, 2010; L. Zagato - M. Giampieretti, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Cafoscarina, 2011; A. Vigorito, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Esi, 2012; A. Cannone, *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Cacucci, 2014; A. Ciampi, *La protezione del patrimonio culturale. Strumenti internazionali e legislazione italiana*, Giappichelli, 2014.

evoca, ricomprende tuttavia solo una selezione di beni e di siti i quali, in virtù della loro eccezionalità,⁴⁰⁵ sono riconosciuti come meritevoli di speciale protezione e ascritti alla cosiddetta *World Heritage List*, in modo da assicurarne la salvaguardia e la trasmissione intergenerazionale. Il processo preordinato all'iscrizione risulta, in via di sintesi, ripartito in tre fasi, vale a dire: la fase di proposizione delle candidature, collocata a livello nazionale; la fase di accertamento del valore universale del sito a livello internazionale, che si avvale anche del supporto di strutture sia governative sia di NGOs; un momento operativo attuativo che, per quanto riguarda il livello internazionale si risolve nello stanziamento di risorse finanziarie e altre forme di sostegno per il sito, mentre a livello nazionale richiede agli Stati di esercitare le attività che sono riconducibili alle ordinarie funzioni di tutela, conservazione, gestione del sito.⁴⁰⁶ La *World Heritage Convention* persegue la salvaguardia di tale patrimonio mondiale, attraverso un sistema che si è arricchito e affinato nel corso del tempo. Gli obiettivi della Convenzione sono specificati nelle *Operational Guidelines* che l'accompagnano e concernono l'identificazione, protezione, conservazione, e trasmissione alle generazioni future del patrimonio mondiale dell'umanità. Mentre infatti, in origine, l'iscrizione di un sito nella lista e del Patrimonio mondiale era per lo più motivo di prestigio in sé esaurienti, in progresso di tempo la gamma di strumenti previsti a tutela dei siti da parte della stessa Convenzione si è estesa fino a ricomprendere forme di finanziamento e sostegno economico; l'indicazione della priorità di determinati interventi materiali di conservazione per i siti e soprattutto l'imposizione dell'obbligo di redazione per ciascun sito di un piano di gestione, obbligo richiesto sia per siti già iscritti nella lista, sia per i siti candidati.⁴⁰⁷ In particolare, le eventuali attività di salvaguardia predisposte a livello internazionale trovano sostegno nelle risorse finanziarie predisposte da un fondo *trust* gravato da un vincolo di destinazione per la loro realizzazione.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Si veda UNESCO, *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World Heritage*, 2013, p. 35, laddove si ricapitolano i pilastri attorno a cui ruota l'eccezionale valore universale, secondo una convergenza di tre fattori: "property meets one or more *World Heritage Criteria*, property meets the conditions of integrity and authenticity if relevant, property meets the requirement for protection and management."

⁴⁰⁶ L. Casini, *I beni culturali di fronte alla crisi economico-finanziaria e alla globalizzazione*, in *Aedon*, 3, 2012.

⁴⁰⁷ In tal senso A. Serra, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1, 2008. Si deve inoltre precisare che la finalità di salvaguardia dei diversi siti culturali e naturali di valore eccezionale e perciò significativi per l'intera umanità, risulta motivata, in base a quanto prevede la stessa Convenzione, dalla considerazione della loro esposizione a notevoli rischi di distruzione, danneggiamento o decadenza dovuti all'insufficienza o alla scarsità delle azioni e degli strumenti di tutela predisposti da almeno alcuni degli Stati che ospitano tali siti nel proprio territorio.

⁴⁰⁸ Tale fondo è composto da contribuzioni erogate direttamente dagli Stati membri della Convenzione su base volontaria e su base obbligatoria, a cui si aggiungono risorse che sono conferite su base liberale e in ogni caso volontaria da altri Stati non firmatari della Convenzione, dall'UNESCO stesso o altre istituzioni delle Nazioni Unite, o da altri enti pubblici o privati o soggetti individuali. Inoltre, il fondo è alimentato da altre risorse che sono

Dal punto di vista dell'ambito oggettivo di applicazione della Convenzione, essa concerne il patrimonio culturale e naturale, il quale è individuato nella *World Heritage Convention* attraverso una definizione analitica, cioè scomposta nei singoli elementi che ne farebbero parte, accomunati dalla qualificazione di siti dotati di eccezionale valore universale. In base a tale ricostruzione analitica, nell'ambito del patrimonio culturale, sarebbero in particolare ricompresi: monumenti; gruppi di edifici e siti.⁴⁰⁹ Questa enucleazione, tuttavia, non può dirsi esaustiva: infatti il testo della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale dell'umanità è molto scarno e sintetico, e la sua lettura va integrata da quella delle linee guida operative (*Operational Guidelines*), che vengono aggiornate periodicamente, e contengono ulteriori specificazioni necessarie a completare il *corpus* delle disposizioni dedicate alla salvaguardia del patrimonio mondiale dell'umanità, in particolare predisponendo tutte le principali procedure in ordine alle fondamentali azioni previste dalla Convenzione, tra cui l'iscrizione dei beni, le misure di protezione e l'assistenza internazionale.

Si deve quindi guardare alle linee guida operative per ricevere un panorama esaustivo dei beni suscettibili di inclusione nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità. In particolare,

raccolte in occasione di eventi benefici o appositamente destinati al *fundraising*. Per ciò che riguarda le condizioni per la richiesta e il rilascio di assistenza internazionale esse sono esplicitate al capo V della Convenzione. In particolare, l'art. 21 prevede che: "The World Heritage Committee shall define the procedure by which requests to it for international assistance shall be considered and shall specify the content of the request, which should define the operation contemplated, the work that is necessary, the expected cost thereof, the degree of urgency and the reasons why the resources of the State requesting assistance do not allow it to meet all the expenses. Such requests must be supported by experts' reports whenever possible". Assistance granted by the World Heritage Fund may take the following forms: (a) studies concerning the artistic, scientific and technical problems raised by the protection, conservation, presentation and rehabilitation of the cultural and natural heritage, as defined in paragraphs 2 and 4 of Article 11 of this Convention; (b) provisions of experts, technicians and skilled labour to ensure that the approved work is correctly carried out; (c) training of staff and specialists at all levels in the field of identification, protection, conservation, presentation and rehabilitation of the cultural and natural heritage; (d) supply of equipment which the State concerned does not possess or is not in a position to acquire; (e) low-interest or interest-free loans which might be repayable on a long-term basis; (f) the granting, in exceptional cases and for special reasons, of non-repayable subsidies. Secondo l'art. 24: "International assistance on a large scale shall be preceded by detailed scientific, economic and technical studies. These studies shall draw upon the most advanced techniques for the protection, conservation, presentation and rehabilitation of the natural and cultural heritage and shall be consistent with the objectives of this Convention. The studies shall also seek means of making rational use of the resources available in the State concerned." Infine, in relazione alla gestione del fondo internazionale e alle procedure di assistenza internazionale, nonché ai principi che le orientano, disposizioni specifiche sono dettate dal capo VII delle *Operational Guidelines*.

⁴⁰⁹ Nello specifico la Convenzione all'art. 1 illustra come segue i singoli beni che rientrano nelle citate categorie: "monuments: architectural works, works of monumental sculpture and painting, elements or structures of an archaeological nature, inscriptions, cave dwellings and combinations of features, which are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science. Groups of buildings: groups of separate or connected buildings which, because of their architecture, their homogeneity or their place in the landscape, are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science. Sites: works of man or the combined works of nature and man, and areas including archaeological sites which are of outstanding universal value from the historical, aesthetic, ethnological or anthropological point of view".

l'Annex III delle Linee Guida, pur precisando che non si tratta di un *numerus clausus*, bensì di un insieme suscettibile di estensione, individua quattro principali categorie di beni, rispetto ai quali sono stati elaborati degli specifici protocolli da parte del *World Heritage Committee* per facilitare i processi di accertamento. Essi sono: “cultural landscapes; historic Towns and town centres; heritage canals; heritage routes” (Annex III, par. I). Nello specifico, la nozione UNESCO di paesaggi culturali presenta notevoli assonanze rispetto alla nozione di paesaggio vigente nell'ordinamento nazionale. Infatti, i paesaggi culturali sono indentificati nella Convenzione come quei luoghi che sono esito e frutto dell'azione artificiale dell'uomo e degli agenti naturali, costituendo quindi una testimonianza visibile dell'evoluzione degli insediamenti umani e della loro trasformazione storica. Per quel che riguarda le città e i centri storici, entrambe queste categorie esibiscono, come tratto identificativo, ai sensi della disciplina UNESCO, la presenza di un raggruppamento di edifici urbani, per poi distinguersi, secondo quanto prevedono le linee guida, in sottocategorie quali: città che non sono più abitate ma che presentano un'evidenza archeologica del passato; città storiche attualmente abitate che sono soggette al cambiamento culturale e allo sviluppo socio economico, in cui tanto autenticità quanto conservazione sono esposte a dei rischi; città del ventesimo secolo che presentano caratteri di autenticità e originalità ma sono attualmente soggette a forti processi di cambiamento dall'esito incerto.⁴¹⁰

⁴¹⁰ Per una comprensione più approfondita della categoria di maggiore interesse ai nostri fini, sia concesso richiamare esplicitamente la descrizione, effettuata al paragrafo 1 dell'Annex terzo delle *Operational Guidelines*, delle città storiche attualmente abitate. *Inhabited historic towns*: “in the case of inhabited historic towns the difficulties are numerous, largely owing to the fragility of their urban fabric (which has in many cases been seriously disrupted since the advent of the industrial era) and the runaway speed with which their surroundings have been urbanized. To qualify for inscription, towns should compel recognition because of their architectural interest and should not be considered only on the intellectual grounds of the role they may have played in the past or their value as historical symbols under criterion (vi) for the inscription of cultural properties on the World Heritage List. To be eligible for inscription in the List, the spatial organization, structure, materials, forms and, where possible, functions of a group of buildings should essentially reflect the civilization or succession of civilizations which have prompted the nomination of the property. Four categories can be distinguished: a) towns which are typical of a specific period or culture, which have been almost wholly preserved and which have remained largely unaffected by subsequent developments. Here the property to be listed is the entire town together with its surroundings, which must also be protected; b) towns that have evolved along characteristic lines and have preserved, sometimes in the midst of exceptional natural surroundings, spatial arrangements and structures that are typical of the successive stages in their history. Here the clearly defined historic part takes precedence over the contemporary environment; c) “historic centres” that cover exactly the same area as ancient towns and are now enclosed within modern cities. Here it is necessary to determine the precise limits of the property in its widest historical dimensions and to make appropriate provision for its immediate surroundings; d) sectors, areas or isolated units which, even in the residual state in which they have survived, provide coherent evidence of the character of a historic town which has disappeared. In such cases surviving areas and buildings should bear sufficient testimony to the former whole. Historic centres and historic areas should be listed only where they contain a large number of ancient buildings of monumental importance which provide a direct indication of the characteristic features of a town of exceptional interest. Nominations of several isolated and unrelated buildings

Tali beni sono protetti qualora siano riconosciuti dotati di un eccezionale valore universale. In continuità rispetto a quanto si è detto sulla sinteticità del testo della Convenzione, si deve precisare che lo stesso concetto di eccezionale valore universale non è approfondito dalla Convenzione, bensì nell'ambito delle *Operational Guidelines*, ai sensi delle quali esso si identifica in un valore naturale o culturale che è così eccezionale da trascendere i confini nazionali e assumere un significato globale e intergenerazionale, di modo che la protezione di tali beni assume importanza cruciale per l'umanità intera. L'eccezionalità del valore rappresenta dunque un criterio altamente selettivo, con la conseguenza che beni pur rivestenti significativo interesse, importanza e valore culturale, naturale o paesaggistico rispetto a contesti territoriali e comunitari specifici e circoscritti, non vengono da ultimo inclusi nella *World Heritage List*. Il requisito dell'*outstanding universal value*, si è osservato, determina allora una stringente scrematura rispetto alle candidature proposte dai vari Stati membri della Convenzione nell'ambito del patrimonio culturale e naturalistico pur di pregio.⁴¹¹

Le *Operational Guidelines* circoscrivono, poi, ulteriormente il significato di tale valore universale eccezionale dal momento che esso può essere riconosciuto soltanto alla ricorrenza di una duplice condizione: il riscontro di una serie di criteri significativi che restituiscono tale valore e la riconoscibilità rispetto al bene di una connotazione di integrità e autenticità.⁴¹² Con

which allegedly represent, in themselves, a town whose urban fabric has ceased to be discernible, should not be encouraged. However, nominations could be made regarding properties that occupy a limited space but have had a major influence on the history of town planning. In such cases, the nomination should make it clear that it is the monumental group that is to be listed and that the town is mentioned only incidentally as the place where the property is located. Similarly, if a building of clearly Outstanding Universal Value is located in severely degraded or insufficiently representative urban surroundings, it should, of course, be listed without any special reference to the town⁷.

⁴¹¹ L'UNESCO si assicura inoltre che la Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità sia redatta in modo tale da assicurare quanto più possibile il bilanciamento della rappresentanza di ciascuno Stato membro rispetto ai beni in essa inclusi. Allo stesso tempo, si cerca di assicurare, quanto più possibile, l'uniformità di rappresentanza delle varie tipologie di beni che formano parte del patrimonio culturale e naturale dell'umanità. I paragrafi 59 e 60 delle *Operational Guidelines*, introducono a tal fine alcune prescrizioni volte ad assicurare simile equilibrio interno. Per esempio, con riferimento a quei paesi che risultano sovrarappresentati nell'ambito della Lista del patrimonio mondiale dell'umanità, si prevede il dilazionamento del tempo delle candidature, la sospensione delle candidature, oppure la selezione di tipologie di beni che non sono sufficientemente rappresentati nella Lista o ancora l'associazione della candidatura di uno Stato sovrarappresentato con quella di uno Stato che sia sottorappresentato. Gli Stati sottorappresentati nell'ambito della Lista sono invece primariamente invitati a rafforzare le proprie capacità tecniche e operative per la salvaguardia del proprio patrimonio, anche attraverso l'istituzione di relazioni di collaborazione e cooperazione interistituzionale.

⁴¹² Per quanto riguarda l'autenticità del patrimonio, le modalità e i criteri per il suo accertamento sono descritti dal "Nara Document on Autenticity" (ICOMOS, 1994). L'autenticità di riferisce alla credibilità e alla veridicità della trasmissione da parte del sito di valori storici e culturali. In particolare, secondo il paragrafo 82 delle *Operational Guidelines*, l'autenticità deve emergere e risultare da una serie di attributi quali la forma e il *design*; la materia; l'uso e la funzione; le tradizioni le tecniche e le forme di gestione; la collocazione; il linguaggio o altre forme di patrimonio immateriale; lo spirito del luogo e le sensazioni trasmesse (elemento, quest'ultimo, che si può accostare

riguardo ai criteri *de quibus*, enucleati ai paragrafi 77 e 78 delle *Operational Guidelines*, appare opportuno darne menzione puntuale, dal momento che essi contribuiscono a sostanziare ed esprimere compiutamente il valore universale eccezionale del sito. Per essere riconosciuto di valore universale il bene dovrebbe, infatti, alternativamente: rappresentare un'opera esponente del genio creativo umano; esibire un intreccio di valori umani, inerenti l'architettura, la tecnologia, le arti monumentali, la pianificazione urbanistica o paesaggistica; rappresentare una testimonianza unica o eccezionale di una cultura tradizionale o di una civiltà vivente o scomparsa; costituire un esempio notevole di un tipo di edificio, di un'architettura o di un insieme paesaggistico o tecnologico che rappresenti uno stadio significativo della storia umana; costituire un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale o di un utilizzo del territorio o del mare che rappresenti una o più culture oppure un esempio dell'interazione umana con l'ambiente specialmente quando esso è reso vulnerabile o soggetto a cambiamenti irreversibili; essere associato in modo diretto e tangibile con eventi, tradizioni, idee, credenze, opere letterarie o artistiche di significato universale eccezionale; presentare fenomeni naturali superlativi o aree di bellezza naturale eccezionale e di eccezionale importanza estetica; costituire un esempio eccezionale che rappresenta stadi importanti della storia terrestre; costituire un bene connotato da processi geologici significativi in corso; esibire caratteristiche fisiografiche o geomorfiche significative; costituire un esempio eccezionale di processi ecologici e biologici in divenire e significativi per l'evoluzione e lo sviluppo degli ecosistemi terrestri, costieri, marittimi e o di specie di piante o di animali; contenere i più importanti e significativi habitat naturali per la conservazione della biodiversità, comprese le specie protette di eccezionale valore universale per la scienza e la conservazione.

Secondo le previsioni delle *Operational Guidelines* di cui ai paragrafi 99 - 102, per i beni che soddisfino tali criteri deve essere prevista una identificazione geografica e fisica attraverso confini idonei ad includere tutti gli elementi che, concretizzando i criteri richiamati, conferiscano al bene il suo valore eccezionale. Inoltre, in evidente analogia rispetto alla *ratio* che fonda la cosiddetta tutela di cornice o vincolo di completamento nell'ambito dell'ordinamento nazionale, le *Operational Guidelines* prevedono che i beni del patrimonio universale dell'umanità possano essere circondati, attraverso disposizioni motivate, da una

al *genius loci* e al senso del luogo espresso dalla comunità). Per quanto riguarda l'integrità, sono invece i paragrafi da 87 a 95 delle *Guidelines* a occuparsene in modo dettagliato. In questa sede è sufficiente richiamare che l'integrità si riferisce al carattere intatto e quanto più possibile completo, in buono stato e scevro da forme di deterioramento, di tutti gli elementi che compongono il bene stesso.

buffer zone, ossia da una zona di cornice che consente una protezione ulteriore e più efficace del bene in considerazione. Quest'area, pur essendo di per sè priva di valore universale eccezionale, riveste una funzione ancillare e servente rispetto alla salvaguardia e tutela del bene iscritto nella lista, e, pertanto, ogni attività o intervento programmato su di essa è pure soggetto alla preventiva consultazione del *World Heritage Committee*.⁴¹³

Tanto chiarito con riguardo alle principali disposizioni che racchiudono gli oggetti e le finalità della tutela internazionale del patrimonio mondiale dell'umanità, pare opportuno fare alcuni cenni all'organizzazione istituzionale UNESCO, per inquadrare le funzioni fondamentali degli organi implicati nel processo di riconoscimento di un sito di eccezionale valore universale.⁴¹⁴

Innanzitutto, l'iscrizione di un sito alla *World Heritage List*, procede da una delibera del *World Heritage Committee*,⁴¹⁵ il quale è a sua volta coadiuvato da alcuni organi ausiliari: ICCROM (the International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property) e l'ICOMOS (the International Council on Monuments and Sites), e l'IUCN (the International Union for Conservation of Nature). In particolare due degli organi ausiliari citati intervengono in funzione consultiva per l'accertamento dell'eccezionalità del valore universale del sito: si tratta dell'ICOMOS, competente per la valutazione del patrimonio culturale e dell'IUCN, competente per la valutazione del patrimonio naturale. Qualora invece la valutazione debba essere compiuta in ordine ad un patrimonio misto culturale e naturale i due organi agiscono congiuntamente, mentre per i paesaggi culturali la valutazione viene svolta in via primaria dall'ICOMOS, avvalendosi della consultazione dell'IUCN.⁴¹⁶ La delibera di iscrizione è poi adottata dal *World Heritage Committee* ed è sancita da uno *Statement of Universal value*, il cui

⁴¹³ Si vedano i paragrafi da 103 a 107 delle *Operational Guidelines*.

⁴¹⁴ In ordine all'organizzazione istituzionale di UNESCO, si faccia riferimento a A. Albanesi, *Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*, in L. Casini, *La globalizzazione dei beni culturali*, cit., pp. 29 ss. e E. Cavalieri, *The role of advisory bodies in World Heritage Convention*, in S. Cassese – B. Carotti – L. Casini – E. Cavalieri – E. Mc Donald, *Global administrative law: the casebook*, IRPA – IILJ, 2012.

⁴¹⁵ Per quanto riguarda la composizione e le principali funzioni del *World Heritage Committee*, secondo la Convenzione, tale organo è insediato presso l'UNESCO e composto di quindici rappresentanti eletti dagli stati firmatari della Convenzione, nonché da due rappresentanti di organi consultivi quali ICOMOS e IUCN, nonché, solo in via eventuale, rappresentanti di altre NGOs o organizzazioni legate alla salvaguardia del patrimonio culturale. Il *World Heritage Committee* è l'organo preposto alla selezione ultima dei beni che sono iscritti nella *World Heritage List*, pubblicata e aggiornata (almeno ogni due anni) a cura del medesimo organo. L'organo è anche responsabile della tenuta di un'ulteriore lista che concerne il patrimonio dell'umanità a rischio, minacciato da pericoli di sparizione, deterioramento, distruzione, abbandono, fenomeni naturali (art. 11 della Convenzione), nonché della ricezione e della delibera circa le richieste di assistenza internazionale per la protezione, conservazione, riabilitazione di tali proprietà.

⁴¹⁶ L'Annex 6 delle *Operational Guidelines* descrive compiutamente e in modo dettagliato le procedure di valutazione svolte da ICOMOS e IUCN.

contenuto è esplicitato al par. 155 delle *Operational Guidelines*: “*The Statement of Outstanding Universal Value should include a summary of the Committee’s determination that the property has Outstanding Universal Value, identifying the criteria under which the property was inscribed, including the assessments of the conditions of integrity, and, for cultural and mixed properties, authenticity. It should also include a statement on the protection and management in force and the requirements for protection and management for the future. The Statement of Outstanding Universal Value shall be the basis for the future protection and management of the property*”.⁴¹⁷

In ogni caso, l’iscrizione del sito nella *World Heritage List* comporta l’attivazione non solo di strumenti di salvaguardia previsti a livello internazionale, ma anche l’attivazione di responsabilità specifiche in capo agli stati titolari dei siti soggetti a tutela.⁴¹⁸ È fondamentale infatti sottolineare che l’iscrizione di un sito nella Lista del Patrimonio mondiale dell’umanità non ne comporta l’avocazione ad una disciplina di regolazione di fonte internazionale, poiché il sito continua ad essere assoggettato alla disciplina giuridica applicabile a livello nazionale. Per l’effetto, ne sorge un sistema di salvaguardia multilivello, che richiede di affinare e perfezionare le forme di coordinamento, collaborazione, cooperazione e raccordo, tra le diverse funzioni, competenze e attività dei soggetti pubblici che sono coinvolti nella gestione del sito e gli organismi internazionali.⁴¹⁹ In particolare, gli Stati sono direttamente responsabili di tutto il processo di protezione e gestione dei beni patrimonio dell’umanità di modo che i valori che giustificano l’*outstanding universal value* del sito siano, non solo salvaguardati nel corso del tempo, ma anche valorizzati, mediante interventi condotti da soggetti tanto pubblici quanto privati.

Inoltre, gli Stati membri sono titolari, naturalmente, di un significativo potere di impulso rispetto all’iscrizione di un sito nella *World Heritage List*. Un importante adempimento rimesso allo Stato e necessario rispetto alla candidatura di un sito è infatti la redazione di una *Tentative List* (secondo un procedimento che le stesse *Operational Guidelines* indicano debba essere preferibilmente improntato al principio di partecipazione). Si tratta di un inventario dei beni

⁴¹⁷ L’Annex 10 enuclea in modo sintetico il contenuto minimo dello *Statement of outstanding Universal value*, il quale deve presentare almeno i seguenti elementi: “brief synthesis; justification for criteria; statement of integrity (for all sites); statement of Authenticity (for sites under criteria i-vi); requirements for protection and management.

⁴¹⁸ Simili responsabilità sono analiticamente individuate al Paragrafo 15 della *World Heritage Convention*.

⁴¹⁹ G. Armao, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale “Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale”*, in *Aedon* 1, 2018, p. 4.

che lo Stato membro considera potenzialmente suscettibili di iscrizione: solo i beni inclusi in tale lista possono poi essere sottoposti alla procedura di candidatura ufficiale per l'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale.⁴²⁰

2.3.2. I piani di gestione dei siti UNESCO: definizione, funzione, contenuti e metodologia di elaborazione

Venendo proprio alle responsabilità specifiche in termini di tutela e di valorizzazione rimesse agli Stati firmatari della Convenzione, la versione attualmente in vigore delle *Operational Guidelines* ribadisce l'obbligo, ormai in vigore dal 2002, per ciascun sito UNESCO, di dotarsi di un adeguato sistema di gestione, riversato in un apposito piano “*which must specify how the Outstanding Universal Value of a property should be preserved, preferably through participatory means*” (ai sensi di quanto previsto dal par. 108 delle *Operational Guidelines* nella versione aggiornata al 2019).

In merito ai metodi di gestione, dalle *Operational Guidelines* emerge la consapevolezza dell'impossibilità di disegnare un modello di gestione univoco per tutti i siti, dal momento che esso deve attagliarsi alle caratteristiche specifiche di ciascuno, restando fermo che la principale e ineluttabile finalità della gestione, in qualsivoglia forma sia intrapresa, coincide con la salvaguardia dei valori universali intrinseci al sito a beneficio delle generazioni presenti e di quelle future. A prescindere dalle differenze necessariamente motivate dalle specificità di ciascun contesto, un sistema di gestione deve in ogni caso presentare alcuni requisiti e contenuti indefettibili, ai sensi di quanto prevede il paragrafo 111 delle *Guidelines*: “*a) a thorough shared understanding of the property, its universal, national and local values and its socio-ecological context by all stakeholders, including local communities and indigenous peoples; b) a respect for diversity, equity, gender equality and human rights and the use of inclusive and participatory planning and stakeholder consultation processes; c) a cycle of planning, implementation, monitoring, evaluation and feedback; d) an assessment of the vulnerabilities of the property to social, economic, environmental and other pressures and changes, including disasters and climate change, as well as the monitoring of the impacts of trends and proposed interventions; e) the development of mechanisms for the involvement and coordination of the various activities between different partners and stakeholders; f) the allocation of necessary*

⁴²⁰ Gli aspetti procedurali in ordine alla redazione delle *Tentative Lists* sono disciplinati dai paragrafi da 70 a 76 delle *Operational Guidelines*.

*resources; g) capacity building; h) an accountable, transparent description of how the management system functions.*⁴²¹

Con riferimento alla proiezione temporale delle azioni che trovano fondamento nel piano, le *Operational Guidelines* sottolineano che esse dovrebbero articolarsi secondo piano di azioni a medio e lungo termine, le quali mirino, con riferimento ai contenuti, a integrare e armonizzare diversi interventi settoriali, aventi ad oggetto tanto il sito quanto la zona cuscinetto circostante, di modo da assicurare la maggiore protezione possibile all'eccezionale valore del sito, nonché il potenziamento dello sviluppo sostenibile di tutta l'area contermina.⁴²²

L'elaborazione di un piano di gestione per i siti UNESCO rappresenta dunque innanzitutto l'ottemperanza ad un adempimento che è prescritto in capo agli Stati membri come obbligatorio da una fonte di diritto internazionale⁴²³ tanto per i siti che fanno già parte della Lista del patrimonio mondiale dell'umanità (a partire dal 2004), quanto per i siti suscettibili di nomina perché inseriti nelle *Tentative Lists*.⁴²⁴ Secondo una prospettiva che appare condivisibile, il processo di elaborazione dei piani di gestione dei siti UNESCO sarebbe espressione del cosiddetto diritto amministrativo globale⁴²⁵, in base ad un duplice ordine di ragioni. Da una

⁴²¹ Si deve tener conto che, ai fini di un'azione efficace di gestione, è opportuno tenere presente l'inserimento del sito all'interno di un contesto più ampio. Questa consapevolezza è fatta propria dallo stesso Ministero della cultura che nel 2004 ha stilato le linee guida per la redazione dei Piani di gestione dei siti UNESCO. Secondo il modello di piano citato, è opportuno tenere presente che il sito è inserito in un sistema più complesso di cui fanno parte almeno le seguenti risorse: risorse territoriali; risorse umane e sociali come il capitale umano; servizi di accessibilità; servizi di accoglienza; imprese che forniscono input o sfruttano gli output che derivano dalla valorizzazione del sito. Si veda a questo proposito quanto esplicitato dal Ministero per i beni e le attività culturali, *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità*, Linee Guida, p. 9.

⁴²² La necessità di delineare un progetto di sviluppo di lungo periodo all'insegna della sostenibilità concerne specialmente quell'insieme di beni che rientrano nella categoria del paesaggio culturale nelle sue due accezioni riconosciute dall'Unesco quali il paesaggio culturale vivente o evolutivo e il paesaggio culturale associativo. Rispetto a questi contesti, tra cui rientrano anche i centri urbani antichi, lo stesso modello di Piano di gestione delineato dal Ministero per i beni e le attività culturali che si è menzionato, a pag. 19, prevede espressamente che: "il piano di gestione ha il compito di cogliere e orientare la direzione di un processo di lungo periodo, interpretare i significati sopravvissuti alla storia proprio perché portatori di valori e favorirne il trasferimento alle generazioni future".

⁴²³ Vale a dire la *World Heritage Convention*, anche se è necessario ricordare che vengono anche in rilievo, tuttavia, altre fonti di diritto internazionale che rivestono un ruolo significativo, specialmente per individuare la cornice di principi a cui dovrebbe ispirarsi la stesura dei Piani di gestione e le finalità degli stessi: si tratta della "Venice Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites" del 1964; la "Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas" del 1987, la "Lausanne Charter for the Protection and Management of the Archaeological Heritage del 1990", il "Nara Document on Authenticity" del 1994 e infine la "Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes" del 2005.

⁴²⁴ S. Marchetti - M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, in *Aedon*, 1, 2011, p. 1.

⁴²⁵ In merito alle elaborazioni intorno al diritto amministrativo globale come fenomeno di allocazione di poteri amministrativi presso istituzioni sovranazionali si vedano, come opere fondamentali per l'inquadramento del *global administrative law* e per le sue concrete espressioni: S. Battini – G. D'Auria – G. Della Cananea – C.

parte, infatti, è una fonte di diritto internazionale pattizio a sancire tale obbligo, ma dall'altra parte esso poi è stato recepito da una fonte legislativa interna secondo un meccanismo di adattamento al diritto internazionale dei trattati, e l'attuazione dell'obbligo è affidata, da ultimo, a strumenti, metodi e istituti del diritto amministrativo nazionale.⁴²⁶

Orbene, tuttavia proprio nell'ambito della fonte internazionale pattizia (cioè la *World Heritage Convention*) difetta una definizione precisa del piano di gestione dei siti UNESCO. In presenza di tale lacuna, una fonte cui è possibile guardare per rinvenire siffatta definizione è rappresentata dal Modello per i Piani di gestione dei siti UNESCO elaborato dal Ministero per i beni e le attività culturali nel 2004,⁴²⁷ secondo il quale il piano di gestione dei siti UNESCO rappresenta: “il documento che informa sullo stato di fatto dei beni culturali, identifica i problemi da risolvere per la conservazione e valorizzazione, seleziona le modalità per attuare un sistema di azioni, una politica di sviluppo locale sostenibile di cui valuta, con sistematicità, i risultati, sia sul piano strategico che su quello operativo. In quanto tale, il piano si configura, così, come un progetto integrato fra oggetti e soggetti diversi, sia in termini orizzontali che verticali nelle gerarchie settoriali. Sono quindi piani di gestione integrati quelli elaborati o adottati dall'autorità responsabile, predisposti per essere approvati, mediante una procedura amministrativa ed inviati ai competenti uffici dell'organizzazione mondiale UNESCO, dopo l'acquisizione ed il parere tecnico della Consulta nazionale Piani di Gestione e Sistemi turistici

Franchini – A. Massera – B. Mattarella – G. Napolitano – A. Sandulli – L. Torchia – G. Vesperini, *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè, 2008; M. R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Laterza, 2012; S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, Il Mulino, 2013; S. Cassese (a cura di), *Research handbook on global administrative law*, Edward Elgar Publishing, 2017.

⁴²⁶ La considerazione è di G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, cit., pp. 1 – 2, e similmente si esprimono S. Marchetti - M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, cit., p. 6. In merito alla protezione multilivello dei siti UNESCO come espressione di un diritto amministrativo globale del patrimonio culturale e di interazione tra organizzazioni internazionali, Stati e amministrazioni nazionali per fini di tutela si veda L. Casini, *Verso la globalizzazione del patrimonio culturale*, in Id., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016, specialmente a pp. 72 – 76, nonché F. Francioni, *World Cultural Heritage List and National Sovereignty*, *Humanität/Völkerrecht*, 1993, pp. 195 ss; S. Battini, *The World Heritage Convention and the Procedural Side of legal globalization*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, pp. 340 e ss.

⁴²⁷ Il modello di Piano è stato redatto a seguito dell'incarico conferito dal Ministero dei beni e delle attività culturali ad una apposita Commissione istituita nel 2003 per la redazione di Linee guida per i Piani di Gestione dei siti UNESCO. Ulteriori definizioni del piano di gestione dei siti UNESCO si rinvengono poi nei piani di singoli siti o beni italiani. A titolo esemplificativo si può ricordare il Piano di gestione del sito UNESCO di Firenze laddove esso viene descritto come segue: “the Management Plan is a flexible series of operational rules and conceptual ideas involving a plurality of subjects, which is designed to evolve by factoring in updates and modifications to match the changing circumstances of the environment it is aimed at. It is, therefore, a strategic document which embodies a Vision for the World Heritage site and establishes parameters and indicators that make it possible to achieve the desired Mission.”

locali e del competente Ufficio UNESCO del MIBAC”.⁴²⁸ La comprensione della natura e della funzione dei piani di gestione dei siti UNESCO può essere arricchita da ulteriori riferimenti che si rinvencono nell’ambito della documentazione ufficiale UNESCO, laddove per esempio si descrive il piano di gestione dei siti come *“a new tool which determines and establishes the appropriate strategy, objectives, actions and implementation structures to manage and, where appropriate, develop cultural heritage in a effective and sustainable way so that its values are retained for present and future use and appreciation. It balances and coordinates the cultural heritage needs with the needs of the ‘users’ of the heritage and the responsible governmental and/or private/community bodies”*.⁴²⁹ Allo stesso tempo il piano sarebbe espressione di un sistema più ampio di *governance* che lo stesso UNESCO descrive come *“a management system for cultural heritage to conserve and manage a given property or group of properties in a way that protects heritage values, in particular the OUV if it is a World Heritage property, and, where possible, enhances wider social, economic and environmental benefits beyond the confines of each property ”*.⁴³⁰

Orbene, sulla scorta di quanto emerge dalle fonti UNESCO, dal modello di piano di gestione redatto a livello nazionale e dalle esperienze di gestione dei siti, emergono alcuni elementi fondamentali comuni a tali piani.⁴³¹ Innanzitutto essi si contraddistinguono per il carattere della trasversalità, la quale si declina sottoforma dello sforzo di integrare funzioni, le azioni e le attività afferenti a settori amministrativi tra loro diversi, che siano tuttavia riferiti al sito. Da questo punto di vista il piano di gestione esprime la consapevolezza che sia necessario un approccio onnicomprensivo e olistico nell’ambito della pianificazione della gestione del sito culturale, promuovendo l’armonizzazione degli interventi e delle politiche settoriali ad esso relative.⁴³² In secondo luogo, il piano si configura come uno strumento che disciplina e dispone

⁴²⁸ Ministero dei beni culturali, *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell’Umanità*, Linee Guida, p. 22.

⁴²⁹ UNESCO, *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World Heritage*, 2013, p. 124.

⁴³⁰ *Ivi.*, p. 24. Nel documento si fa più volte riferimento a come tale gestione abbia ad oggetto il cambiamento continuo a cui è sottoposto il sito, dal momento che esso non può essere isolato dai fattori che ne influenzano dinamicamente la resilienza e la trasformazione nel corso del tempo.

⁴³¹ Sull’ inquadramento e sulla valenza del piano di gestione UNESCO come strumento per il governo integrato del patrimonio culturale si veda B. Sibilio Parri, *Uno strumento di gestione del patrimonio culturale: il caso dei siti UNESCO*, in *Economia e diritto del terziario*, Vol. 23, 2, pp. 307-333, nonché C. Ricci, *Management Plans for the Unesco World Heritage Sites, Governance and Training*, in *AlmaTourism Special Issue*, 2, 2014.

⁴³² In merito alla necessità di una gestione globale del sito secondo un approccio di integrazione tra gli interventi di settore si legga L. Petric – M. Hell - J. Van der Borg, *Process orientation of the world heritage city management system*, in *Journal of Cultural Heritage*, 2020, pp. 1 - 2, laddove si sottolinea l’opportunità di estendere questo approccio gestorio all’intero paesaggio storico urbano, concetto ben più esteso di quello del patrimonio

azioni di medio - lungo periodo:⁴³³ questa caratteristica appare strettamente collegata alla fondamentale natura strategica di tali piani. La strategia insita nel piano di gestione, in particolare, si declina tanto secondo una prospettiva di conservazione e salvaguardia del sito in ottica intergenerazionale, quanto secondo una prospettiva di sviluppo del sito che sia improntata a criteri di sostenibilità economica, sociale, culturale. Mentre, da una parte, è indubbia la natura strategica del piano, espressa dalla fissazione di obiettivi e di una visione di lungo periodo, dall'altra parte il piano presenta anche una natura operativa, dal momento che esso identifica le azioni concrete da intraprendere per l'attuazione di siffatta strategia.⁴³⁴

Dal punto di vista delle fonti, come si è anticipato, la prima fonte dell'obbligo di approvazione dei piani di gestione è la stessa *World Heritage Convention*, come specificata dalle *Operational Guidelines*. Il testo della Convenzione, di per sé, fa invero un riferimento solo generico alla pianificazione gestoria, limitandosi a prevedere che tra i doveri degli Stati membri ricapitolati all'art. 5 della Convenzione figura quello enunciato come segue: “*to adopt a general policy which aims to give the cultural and natural heritage a function in the life of the community and to integrate the protection of that heritage into comprehensive planning programmes*”. Nell'ambito delle fonti nazionali, il punto di riferimento è invece la legge n. 77 del 20 febbraio 2006, intitolata “Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico, ambientale inseriti nella lista del Patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO”, la quale ha preluso alla diramazione da parte dell'allora MIBACT di un modello di Piano per la gestione dei siti italiani UNESCO, ovviamente modulabile in base alle specificità del sito concreto, elaborato in collaborazione con la società Ernst & Young. In ogni caso, nessuna di queste fonti chiarisce la natura giuridica, l'estensione dell'efficacia e la

appartenente alla WHL, proprio perché inclusivo di realtà anche prive di un valore un così eminente da poter essere considerate di portata eccezionale e universale.

⁴³³ G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, cit., p. 2, che riporta come dato emergente dalla prassi una durata media dei piani intorno ai 5 anni.

⁴³⁴ In merito S. Marchetti - M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, cit., p. 2 e F. Lo Piccolo - V. Todaro, *From Planning to Management of Cultural Heritage sites: controversies and conflicts between UNESCO WHL Management Plans and local spatial planning in South-Eastern Sicily*, in *European spatial research and policy*, Vol. 21, n. 2, 2014, p. 50. Sulle sinergie tra conservazione dinamica del patrimonio culturale e sviluppo sostenibile si veda anche UNESCO, *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World Heritage*, cit., pp. 17 – 21, laddove si sottolinea che, da una parte, il patrimonio culturale debba essere oggetto di azioni improntate al principio dello sviluppo sostenibile, dall'altra che esso stesso rappresenta una risorsa capace di orientare in senso sostenibile lo sviluppo della società, proprio perché pone in modo evidente in luce la necessità di una conservazione intergenerazionale dei valori ereditati dal passato e oggetto di memoria collettiva.

competenza soggettiva all'adozione dei piani di gestione.⁴³⁵ Con riferimento alla natura dei piani, in virtù di quanto si è esplicitato, appare fondata la prospettazione per cui i Piani di gestione dei siti UNESCO non abbiano natura ed efficacia conformativa. Infatti, le disposizioni dei piani di gestione dei siti UNESCO, proprio in virtù della loro natura di piani quadro e strategici, difettano dell'efficacia idonea a conformare singoli diritti e facoltà inerenti il sito e in ogni caso difettano della capacità di esplicare effetti obbligatori. Inoltre, il piano UNESCO non è inserito, come invece accade nell'ambito della pianificazione urbanistica generale, all'interno di un sistema gerarchico o a cascata di piani. Ne consegue che, anche allorquando fossero adottati dei piani attuativi dello stesso, tra i vari livelli di pianificazione non si instaurerebbe un rapporto formale di sovraordinazione e sottordinazione (con le conseguenze che ne derivano in punto di vincolatività dei piani superiori rispetto a quelli inferiori), analogamente a quanto si riscontra rispetto al sistema della pianificazione urbanistica.⁴³⁶

Quanto alla questione della competenza di elaborazione e approvazione di tali piani, sia le fonti internazionali UNESCO sia le stesse *Operational Guidelines*, così come le fonti italiane quali la legge n. 77 del 2006 non specificano il soggetto o l'ente pubblico e amministrativo legittimato alla loro adozione. Dall'osservazione della prassi e dalle esperienze di elaborazione dei piani emerge tuttavia che l'ente comunale e, più in generale, gli enti locali rappresentino i soggetti principalmente dediti all'iniziativa di elaborazione dei piani, nonché principalmente coinvolti nella promozione e creazione di una rete di relazioni e di rapporti tra gli attori, che stimoli l'elaborazione del piano all'insegna della collaborazione e delle sinergie tra soggetti pubblici e soggetti privati.⁴³⁷

⁴³⁵ Così G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, cit. p. 3 e F. De Rosa, *Valori e valutazioni del paesaggio storico urbano: metodologie ed approcci per la conservazione integrata e gestione dei siti Unesco*, in *BCD – Bollettino del Centro Calza Bini – Università degli studi di Napoli Federico II*, 1, 2014, p. 63.

⁴³⁶ In proposito si veda F. Lo Piccolo - V. Todaro, *From Planning to Management of Cultural Heritage sites: controversies and conflicts between UNESCO WHL Management Plans and local spatial planning in South-Eastern Sicily*, cit. p. 50.

⁴³⁷ G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, cit., p. 4. L'autore chiarisce infatti che qualora il sito UNESCO si identifichi con una città o un centro storico, in via tendenziale il ruolo di soggetto promotore dell'iniziativa del piano sarà assunto dal Comune o dall'ente locale, dal momento che si tratta dei soggetti preposti ordinariamente alla pianificazione su scala locale, specialmente a quella urbanistica. Maggiori difficoltà di individuazione del soggetto promotore si riscontrerebbero quando il sito è diffuso, e quindi territorialmente investa un'area che ingloba più "confini" e aree di competenza amministrativa diversa dal punto di vista degli enti pubblici territoriali (più Comuni, più Province), a cui si può aggiungere l'interessamento di altri soggetti pubblici come gli organi periferici del MIBAC, cioè le Soprintendenze, Comunità Montane, Enti Parco, Regioni etc...In questi casi, non essendoci un soggetto naturalmente indicato per l'assunzione dell'iniziativa, essa procederà spontaneamente dal soggetto che intenda intraprenderla, e vedrà il coinvolgimento degli altri enti secondo moduli e modelli concertativi e consensuali.

Orbene, appare opportuno, dunque, soffermarsi ora in modo più specifico sulle funzioni del piano. Si è già detto della strategicità del piano di gestione UNESCO e della trasversalità proprie di esso: queste caratteristiche contribuiscono a soddisfare la funzione fondamentale del piano, la quale consiste nell'approntare una strategia di lungo periodo per la conservazione dell'*outstanding universal value*, attraverso il coordinamento, l'armonizzazione e il raccordo di tutte le azioni e le eventuali pianificazioni settoriali che investono un determinato sito o territorio. A questo fine, il piano di gestione UNESCO è dunque preposto a delineare gli indirizzi, le linee guida, i principi, gli obiettivi quadro e i limiti imprescindibili che debbono presiedere alle altre pianificazioni più specifiche (urbanistica, dei trasporti, turistica).⁴³⁸ In questo senso si è evidenziato che si tratta di un piano di carattere atipico: in effetti il piano non presenta un contenuto tipizzato dalla legge (il modello redatto a livello ministeriale ha carattere soltanto orientativo), e inoltre esso si presenta come un piano di cornice che mira a descrivere le linee guida e le direttrici fondamentali affinché le varie pianificazioni settoriali compongano un quadro reciprocamente coerente rispetto alla finalità di preservare l'eccezionale valore universale del sito. Per conseguire tale scopo, durante il processo di elaborazione del piano,

⁴³⁸ In merito si vedano G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, cit., pp. 5 – 6, che si riferisce al piano di gestione UNESCO come ad un “progetto di relazioni”, tra attori eterogenei e pianificazioni di settore. Sulla stessa lunghezza d'onda S. Marchetti - M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, cit., p. 2, sottolineano che il piano di gestione dei siti Unesco rappresenta “non un vero e proprio piano di settore, ma piuttosto un sistema di azioni e programmi integrati tra oggetti e soggetti diversi che si aggiunge al sistema di tutela previsto dalla vigente normativa in tema di tutela dei beni culturali, paesaggio, aree naturali protette, etc., e che, in un certo qual modo, si pone a monte di queste ultime favorendone il raccordo e il coordinamento” e ancora affermano che: “il piano di gestione come strumento di coordinamento e indirizzo dell'intera azione di pianificazione è un modello di gestione delle risorse di carattere storico, culturale e ambientale. Esso è in grado di orientare le scelte di pianificazione urbanistica ed economica dell'area, ed individua corretti indirizzi di conoscenza, conservazione e valorizzazione delle sue risorse distintive. [...] Il fine ultimo del piano di gestione è quello di individuare gli indirizzi di governo di sviluppo socio - economico e le trasformazioni territoriali, capaci di mantenere nel tempo l'integrità dei valori che hanno consentito il riconoscimento del Sito come Patrimonio dell'Umanità”. Similmente A. Cassatella, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: I casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, 1, 2011, riconosce al piano funzione di programmazione e coordinamento dei vari interessi e delle varie forme di pianificazione che insistono sullo stesso territorio, ma al contempo ritiene che si tratti in ogni caso di piani di settore. Inoltre, il piano svolgerebbe un ruolo fondamentale per dotare il territorio di riferimento di uno strumento che possa avere davvero un respiro globale e olistico, infatti sul punto si veda quanto afferma F. De Rosa, *Valori e valutazioni del paesaggio storico urbano: metodologie ed approcci per la conservazione integrata e gestione dei siti Unesco*, cit., p. 78: “la sua natura di strumento di indirizzo e di coordinamento della pianificazione territoriale gli consente di adeguarsi al territorio come sistema dinamico complesso e di poter recepire una serie di strumenti innovativi e creativi per orientare lo sviluppo urbano alla sostenibilità; individuando, cioè, i punti di equilibrio tra cultura ed economia, antico e nuovo, identità locali e turismo, tutela ambientale e sviluppo, sulla base della visione condivisa di tutti gli attori locali”. Da ultimo, la promozione dell'integrazione della valorizzazione e protezione del sito culturale con le ulteriori politiche e piani di sviluppo economico e territoriale, è indicata come funzione prioritaria del Piano anche dal *Modello ministeriale del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità, Linee Guida*, a pp. 10 e 28, che individuano in esso uno strumento di governo della complessità nei contesti territoriali ad alta densità di patrimonio culturale.

l'ente di riferimento della pianificazione UNESCO, incentiva l'instaurazione di sinergie tra i soggetti coinvolti nelle varie pianificazioni settoriali che interessano il sito, di modo da pervenire ad un'individuazione congiunta di obiettivi comuni e condivisi dei soggetti preposti ai vari settori amministrativi. Tale funzione di indirizzo generale delle altre forme di pianificazione riguardanti il territorio, risponde, secondo il modello di piano redatto a livello ministeriale, alle finalità di: "mantenere nel tempo l'integrità dei valori che hanno consentito l'iscrizione alla WHL [...] ridefinire e rendere compatibile un processo locale condiviso da più soggetti e autorità per coniugare la tutela e la conservazione con lo sviluppo integrato delle risorse dell'area".⁴³⁹ In questo senso l'integrazione viene dunque perseguita lungo due principali direttrici teleologiche: da una parte, il piano persegue in via prioritaria l'armonizzazione tra la tutela e la valorizzazione, dall'altra parte esso persegue l'integrazione con le restanti politiche che interessano il sito.⁴⁴⁰ Infine, il piano di gestione del sito UNESCO, in coerenza con la sua natura di pianificazione quadro, in difetto, come si è già esplicitato, di efficacia conformativa e vincolante rispetto alle altre pianificazioni settoriali, può tuttavia incoraggiare o stimolare interventi di modifica, aggiornamento e revisione di altre fonti di pianificazione settoriale.⁴⁴¹

Ciò che è importante sottolineare è che il piano di gestione del sito UNESCO si configura come una pianificazione dall'aspirazione e vocazione omnicomprensiva. Ciò emerge specialmente allorché il piano di gestione abbia ad oggetto non già specifici monumenti, ma piuttosto siti inseriti in contesti territoriali complessi. In tali casi, esso si propone infatti come una forma di

⁴³⁹ Ministero dei beni culturali e del turismo, *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità, Linee Guida*, cit. pp. 20 – 21. Per conseguire la finalità di integrazione e indirizzo delle ulteriori politiche di settore, i Piani di gestione dovrebbero premettere all'elaborazione del piano una sezione di ricapitolazione di tutta la disciplina normativa, amministrativa e delle forme di pianificazioni applicabili al sito e alla eventuale zona di cornice, come per esempio specifica la guida pratica alla redazione dei Piani di gestione della Commissione tedesca per l'UNESCO, si veda B. Ringbeck, *Management plans for world heritage sites*, German Commission for UNESCO, 2008. L'importanza di fare previa chiarezza sulla cornice normativa e istituzionale (cioè l'insieme degli attori pubblici e privati coinvolti) applicabile e riferibile al sito è riconosciuta anche dall'UNESCO, in *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World heritage*, cit., pp. 64 – 65.

⁴⁴⁰ *Ivi*, p. 17. Si noti che nell'ambito della gestione integrata di tutela e di valorizzazione, il Modello di Piano ministeriale prevede la possibilità di ricorso a forme di esternalizzazione e di coinvolgimento partecipativo della comunità nelle attività di valorizzazione. A questo fine, inoltre, l'integrazione delle politiche concernenti i piani di gestione deve fondarsi sui principi di partecipazione e di inclusione (dei soggetti interessati) e di non isolamento del sito da un contesto più ampio che comprende la pianificazione urbanistica, la programmazione economica; abbandonando un approccio che concepisca i siti come oggetti di una conservazione statica, per inserirli invece in una prospettiva di conservazione dinamica che tenga presente gli impatti e le sinergie con altri fattori sociali ed economici. In merito alla necessità di non isolare il sito culturale rispetto al contesto territoriale ed economico più ampio in cui esso è inserito si legga infatti UNESCO, *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World heritage*, cit., pp. 13 – 14.

⁴⁴¹ S. Marchetti - M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, cit., p. 6.

pianificazione globale dei vari aspetti che incidono sul sito, nell'ottica di stimolare anche lo sviluppo socio - economico del territorio di riferimento.⁴⁴² Tale sforzo rappresenta una sfida particolarmente nevralgica nell'ambito dei contesti urbani come i centri storici che sono qualificati siti UNESCO.⁴⁴³ In tali contesti la sfida è riassumibile nella sintesi tra la salvaguardia del passato e la facilitazione dello sviluppo sostenibile del futuro: ciò implica un delicato bilanciamento tra l'esigenza di conservazione del passato come testimonianza di civiltà e l'esigenza di sviluppare i contesti urbani a livello economico e sociale al passo con le "velocità" di trasformazione imposte alla presente e alla futura generazione.⁴⁴⁴ Simile sforzo comporta la capacità di bilanciare le esigenze dei fruitori a vario titolo del patrimonio, senza trascurare né le esigenze di tutela né le esigenze di valorizzazione, che reclamano anche la capacità di rendere il patrimonio fonte di attrazione di investimenti, di aumento della

⁴⁴² Sul punto, già approfondito nel corso di questa trattazione, si vedano anche F. Lo Piccolo - V. Todaro, *From Planning to Management of Cultural Heritage sites: controversies and conflicts between UNESCO WHL Management Plans and local spatial planning in South-Eastern Sicily*, cit., p. 60; F. De Rosa, *Valori e valutazioni del paesaggio storico urbano: metodologie ed approcci per la conservazione integrata e gestione dei siti Unesco*, cit., pp. 63 - 64, che individua una serie di obiettivi dei piani di gestione UNESCO da cui si evince, appunto, la sua portata di pianificazione omnicomprensiva e globale: "la conservazione e valorizzazione di risorse e valori tutelati dall' UNESCO; la crescita di valore del sito attraverso iniziative sostenibili dal punto di vista sociale, culturale, ambientale ed economico [...]; il coordinamento e l'integrazione di funzioni, strutture, strumenti e stakeholder territoriali; l'operatività e l'efficacia economica [...] affinché l'attivazione del piano non sia affidata solamente alla spesa pubblica, ma possa diventare volano di iniziative di partenariato pubblico - privato in grado di realizzare concretamente le azioni previste dagli attori locali".

⁴⁴³ Si noti che l'approccio integrato alla gestione del patrimonio culturale è incoraggiato ormai da tempo nell'ambito delle riflessioni intorno al cosiddetto paesaggio urbano storico, concetto introdotto dal Vienna Memorandum "World Heritage and contemporary architecture - managing the historic urban landscape", elaborato dall'UNESCO nel 2005 e approfondito poi dalle riflessioni di discipline specialistiche come l'urbanistica e la geografia. Ai sensi del memorandum citato, il concetto di *historic urban landscape* viene illustrato come segue: "ensembles of any group of buildings, structures and open spaces, in their natural and ecological context (...), constituting human settlements in an urban environment over a relevant period of time, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, scientific, aesthetic, socio-cultural or ecological point of view. (...) The historic urban landscape is embedded with current and past social expressions and developments that are place-based. It is composed of character-defining elements that include land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation, and all elements of the technical infrastructure, including small scale objects and details of construction (curbs, paving, drain gutters, lights)".

⁴⁴⁴ In merito alla complessità di tale opera di conciliazione di istanze eterogenee del territorio si veda in particolare il rapporto tematico *Cultural Heritage integrated management plans* del 2010 di Nils Scheffler, per Hero network / URBact, laddove si ricapitolano le principali problematiche che affliggono i contesti urbani storici e che debbono essere affrontate e riconciliate nell'ambito del paradigma della conservazione sostenibile, p. 3: "insufficient maintenance and decay of cultural heritage and historic urban landscape (because of lack of investments); improper rehabilitation of the cultural heritage (because property owners are not aware about the heritage value, lack of knowledge about proper rehabilitation, lack of funding); inappropriate new developments not respecting the cultural heritage landscape; migration and vacancies due to reduced (socio-economic) attractiveness (lack of commercial activities and economic opportunities, out-dated infrastructure); demolition of tangible cultural heritage and parts of the historic urban landscape due to economic pressure (lack of suitable structure and lack of extension possibilities for businesses and economic activities); invasion of mass tourism, crowding out inhabitants; traffic congestion and pollution of historic urban area (due to small scale structures)."

competitività e della redditività delle risorse del territorio di riferimento. Ciò, lo si ribadisca ancora una volta, può avvenire soltanto attraverso una pianificazione capace di coordinare le varie azioni, politiche e programmazioni di settore impattanti sul patrimonio culturale dell'area storica urbana.⁴⁴⁵ In via di sintesi, si può affermare che ciò che caratterizza il piano di gestione dei siti UNESCO è il loro proporsi come strumenti di governo della complessità, specialmente allorché il sito UNESCO sia costituito da un'intera città o un centro storico, laddove la complessità riguarda sia il profilo dell'intreccio oggettivo di politiche di settore eterogenee, sia il profilo soggettivo del novero degli attori e delle competenze coinvolte.⁴⁴⁶

Lo stesso modello di piano elaborato dal MIBAC nel 2004, con il supporto della società Ernst & Young infatti sottolinea che, pur rimanendo la tutela e la conservazione gli obiettivi primari della gestione dei siti UNESCO, essi debbono essere tuttavia accompagnati da una strategia volta a potenziare l'attrattività e le potenzialità anche economiche e produttive del sito.⁴⁴⁷ Ai fini di questa conciliazione, il modello di piano sottolinea la necessità di individuare le soglie entro le quali deve essere circoscritta l'espansione dello sviluppo dell'attrattività economica e

⁴⁴⁵ *Ivi*, p. 22, si propone la seguente definizione di area storica urbana, in grado di restituire efficacemente l'intreccio di valori e di interessi che debbono essere contemperati con riferimento a tali aree: "The term Historic Urban Area refers to consider such areas not only as an accumulation of physical (cultural heritage) aspects, but to consider it as a living organism and vital living space for its inhabitants with all its social, cultural, environmental and economic interactions". Lo stesso rapporto tematico poi elabora un modello per il processo di elaborazione dei piani di gestione del paesaggio urbano storico, indicato sotto l'acronimo CHIMP (cultural heritage integrated management plans), a cui sono dedicate le pp. 6 – 10 del rapporto. Il modello CHIMP prevede una fase conoscitiva di indagine dello status quo e delle caratteristiche del territorio, nonché la mappatura degli *stakeholders* che vi sono coinvolti; una fase di posizione di obiettivi e di una visione di breve, medio e lungo periodo, a cui segue l'identificazione delle azioni da perseguire, delle strategie da realizzare per ogni obiettivo attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* (i campi di azione che possono interessare un contesto urbano storico sono esemplificati nel modello CHIMP come segue: "preservation of the cultural heritage; environmental issues; economic development; tourism urban planning; demographic development; education and awareness rising; science and research"). Infine, il processo dovrebbe concludersi con una fase attuativa di implementazione a cui si accompagni un'attività di costante monitoraggio anche nell'ottica dell'opportunità di apportare delle revisioni al piano stesso.

⁴⁴⁶ Sulla complessità oggettiva e soggettiva degli scenari di gestione relativi ai centri storici e alle città storiche si legga quanto sostiene la stessa UNESCO, in *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World Heritage*, cit., p. 57, per cui: "there are some heritage properties with multiple owners, occupancy and ongoing uses. Historic centres and cultural landscapes are examples. Some of the monuments or areas may be under direct control of the primary management systems but some may belong to private owners. Ownership or responsibility for their care may be under a local heritage authority or a local civic authority, particularly in the case of non-listed buildings and infrastructure. In these cases, the decision-making process will be different, involving, amongst others, governing and managing bodies, owners and users. While some decisions may be taken by individual entities, there should be a new mechanism to take joint or collective decisions. In the case of World Heritage and depending on the type of property, there may be a variety of entities involved in management of the property as well as the buffer zone. This may also be the case for properties outside the World Heritage system that have planning restrictions for areas of 'respect' beyond the property boundaries. Decision-making process in this scenario becomes even more complex and a new decision-making platform is a prerequisite."

⁴⁴⁷ Ministero per i beni e le attività culturali, *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità, Linee Guida*, cit., p. 5.

produttiva del sito. Diversamente, infatti, un'espansione non controllata di questi aspetti, potrebbe innescare dei fattori di rischio che aumentano la fragilità e la vulnerabilità del sito, alterandone, nei casi più gravi, i caratteri identitari. Tali limiti sono ravvisati nelle capacità di carico massime del sito (un limite che risulta fondamentale anche per promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio interessato da flussi turistici, come si approfondirà nella trattazione legata alla gestione del turismo). Solo mantenendo fermi tali limiti la tutela del sito potrà essere conseguita effettivamente ed efficacemente. Nello specifico, il modello di piano di gestione delineato nel 2004 pone in luce la sussistenza di tre diverse capacità di carico le cui soglie debbono essere monitorate per promuovere lo sviluppo in senso sostenibile del sito: la capacità di carico di tipo fisico; la capacità di carico di tipo culturale; la capacità di carico di tipo sociale. Oltre a queste singole voci, il modello gestionale delineato dal Ministero per i beni e le attività culturali introduce anche una soglia limite di carattere trasversale e non già settoriale, cioè il cosiddetto *Limit of Acceptable Change*, ossia la soglia di trasformazione massima tollerabile per il sito.⁴⁴⁸

Dal punto di vista dei contenuti, il modello di piano che è stato proposto a livello ministeriale risulta composto da una serie di progetti settoriali ma tra loro strettamente collegati, che è opportuno richiamare in via di sintesi.⁴⁴⁹ Il primo di questi progetti è il progetto delle conoscenze: esso ha una funzione di analisi e ricognizione delle caratteristiche del sito e dovrebbe essere curato da un osservatorio del sistema culturale appositamente istituito, deputato a raccogliere e aggiornare costantemente le informazioni prodromiche e necessarie per poter elaborare tutti gli ulteriori progetti inclusi nel piano.⁴⁵⁰ L'attività dell'osservatorio ha

⁴⁴⁸ *Ivi*, pp. 15 – 16. Tra le capacità di carico individuate, la prima si riferisce al rischio di consunzione e deperimento delle risorse naturali di un determinato territorio; la seconda riguarda nello specifico la consunzione dei beni culturali; la terza concerne invece la conservazione delle valenze sociali e identitarie che il patrimonio riveste per una determinata comunità o realtà sociale.

⁴⁴⁹ Il Modello di Piano designato dal MIBAC propone dunque un approccio di per sé strategico. Tuttavia, parte della letteratura che ha approfondito l'indagine sui contenuti dei piani di gestione dei siti UNESCO, sottolinea che l'approccio strategico dovrebbe essere insito ad ogni programmazione settoriale inserita nel contesto più ampio del piano. Tale posizione è efficacemente restituita da Nils Sheffer, *Cultural Heritage integrated management plans*, cit., p. 14, che si riferisce al sistema della catena strategica di deduzione, vale a dire un modello attraverso cui identificare le azioni concrete per ogni intervento di settore, applicando la seguente sequenza logico – cronologica di individuazione, da cui emerge la necessità di un momento di definizione strategica per ogni singola azione prevista nel piano: “vision; general objective; field of action; overall objective; topic/issue; goal/strategy; action/output; stakeholder”.

⁴⁵⁰ Questa fase conoscitiva è anche una fase in cui può eventualmente già collocarsi il chiarimento dei valori irrinunciabili a partire dai quali elaborare la strategia di gestione. Simile processo di definizione dei valori significativi come fase prodromica all'elaborazione della gestione è descritto come “values-led approach to heritage conservation” dall'UNESCO, *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World Heritage*, cit., p. 27.

dunque carattere diagnostico e ricognitivo, tanto dei punti di forza o delle potenzialità del sito e del sistema, quanto dei punti di debolezza e delle criticità di esso. Simile ricognizione dovrebbe avere ad oggetto, da una parte, lo stato di fatto in cui versa il bene, da molteplici punti di vista: ambientale, fisico, culturale, urbanistico, economico e di attrattività; dall'altra parte, le potenzialità e i punti di forza del territorio. Un modello metodologico che può essere impiegato proficuamente in questo processo è l'analisi SWOT.⁴⁵¹ Il secondo progetto che è contenuto nel piano è quello di tutela e conservazione, volto a incidere sui fattori che determinano rischio per il patrimonio culturale, sia di quelli che provengano dalle caratteristiche intrinseche del sito, sia di quelli che invece derivano da fattori esterni. Secondo quanto previsto dal modello ministeriale, il progetto di conservazione e le sue azioni concrete dovrebbero essere articolate in base alle diverse tipologie di rischio incidenti sui beni UNESCO, che il modello esemplifica come segue: “danni strutturali; parti mancanti; danni per umidità; disgregazione materiale; attacchi biologici; alterazioni superficiali”.⁴⁵² Al progetto di conservazione dovrebbe poi affiancarsi un progetto per la valorizzazione, intesa come un'azione che incida sul territorio, in modo trasversale, per promuoverne direttamente lo sviluppo.⁴⁵³

L'ulteriore progetto di cui si sostanzia il piano di gestione dei siti UNESCO secondo le previsioni ministeriali, è il Progetto del controllo e di monitoraggio, che mira a valutare costantemente nel corso del tempo l'andamento della gestione del sito, avvalendosi di un sistema di indicatori quanto più possibile sintetici e di semplice utilizzo e comprensione: si tratta di un progetto nevralgico per governare l'evoluzione della gestione del sito.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità, Linee Guida, cit.*, pp. 24 – 25.

⁴⁵² *Ivi*, p. 27 e p. 29.

⁴⁵³ La scelta del progetto di valorizzazione che viene da ultimo attivato dipende da una valutazione simulata dell'applicazione dei diversi modelli considerati, per adottare la soluzione gestionale ottimale, ed è significativo che le linee guida ministeriali prevedano come elemento centrale di siffatta valutazione il recupero e il mantenimento dell'identità dei luoghi. Gli assi strategici a loro volta si articolano come strategie di conoscenza; strategie di conservazione; strategie di partecipazione (finalizzate al coinvolgimento di attori diversi); strategie di sviluppo; strategie di marketing e comunicazione territoriale: si veda in tal senso il *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità, Linee Guida, cit.*, pp.30 – 34. A ciascun asse strategico sono poi collegati singoli progetti: in particolare il Ministero indica i seguenti ambiti di intervento come propri dei singoli assi strategici. Per la conoscenza: osservatorio del sito e formazione; per la tutela: conservazione, salvaguardia e monitoraggio dei fattori detrattori della salvaguardia; per la partecipazione: la democrazia deliberativa, il coinvolgimento della comunità, l'identità, per lo sviluppo: l'industria, la cultura, le filiere produttive, il turismo culturale; per la promozione: le attività culturali, i sistemi culturali, l'impresa culturale, per il marketing: i pacchetti turistici, gli investimenti localizzativi, la comunicazione.

⁴⁵⁴ Un sistema funzionale attorno a cui strutturare il progetto di controllo può essere il sistema DIPSIR (forze trainanti, pressioni, stato di fatto su cui incidono le pressioni, forze di impatto, fattori su cui agiscono le risposte, cioè gli interventi attuati in attuazione della gestione del sito richiesta a livello ministeriale). Più in generale, anche

Venendo al metodo di elaborazione dei piani di gestione UNESCO il modello di Piano elaborato nel 2004 a livello ministeriale, suggerisce una metodologia per quanto più possibile uniforme per l'elaborazione dei piani, al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche tra esperienze comparabili. In ogni caso, il modello di piano di gestione delineato a livello ministeriale conferma quanto si è sinora affermato in relazione alla natura strategica del piano di gestione UNESCO. Si ribadisce, infatti, innanzitutto, come il metodo di elaborazione del piano di gestione non dovrebbe seguire un processo *top - down*, bensì dovrebbe essere informato ad un processo partecipato e aperto alle iniziative direttamente suggerite dagli *stakeholders*. Inoltre, secondo le indicazioni dell'UNESCO, tra gli oggetti del processo di elaborazione del piano dovrebbe assumere un ruolo centrale un elemento tipico dei processi di pianificazione strategica (su cui ci soffermerà in modo specifico con l'indagine del metodo della pianificazione strategica), cioè il *vision statement*.⁴⁵⁵ Al cuore di tale visione, che dovrebbe informare tutto il processo di elaborazione del piano, si colloca proprio la costruzione di un modello di sviluppo

in base a quanto prevede l'organismo internazionale, tutte le forme di pianificazione di gestione dei siti UNESCO, debbono misurarsi con la definizione di obiettivi concreti a cui corrisponde un'opera di costante monitoraggio dei risultati raggiunti come sostiene l'UNESCO, in *World Heritage Resource Manual, Managing cultural World heritage, cit.*, p. 25.

⁴⁵⁵ Ciò è chiarito dall' UNESCO, *ivi*, pp. 127 e ss. che propone un modello di elaborazione dei piani di gestione dei siti UNESCO chiaramente improntato al metodo strategico. Quanto alle principali caratteristiche del processo elaborativo suggerito dall'UNESCO, si prevede che esso dovrebbe prevedere la successione di cinque fasi: la preparazione; la raccolta di dati; l'accertamento della condizione del sito e del suo significato valoriale; l'elaborazione di proposte di gestione; la fase di implementazione e monitoraggio. A questo punto appare opportuno menzionare anche gli elementi salienti delle fasi di elaborazione del piano di gestione proposte dall'Unesco stessa nel documento citato. Innanzitutto la fase di preparazione postulerebbe la presenza di un'istituzione leader che coordini l'attività degli altri soggetti e svolga una funzione di impulso rispetto a tutte le fasi della pianificazione e programmazione. L'istituzione leader, svolgerebbe svariati ruoli nevralgici tra cui spiccano l'identificazione degli attori rilevanti, delle capacità implicate, delle risorse finanziarie, umane e tecniche necessarie per elaborare il piano. Allo stesso tempo all'istituzione leader dovrebbe affiancarsi uno *steering Committee* che raccolga i rappresentanti dei principali *stakeholders*, preposto alla supervisione della pianificazione e all'attuazione del piano. La fase di conoscenza e informativa invece, sarebbe volta alla ricognizione di tutte le caratteristiche fondamentali del sito. Seguirebbero o in ogni caso dovrebbero essere contemplate almeno due fasi di chiarimento dei valori attorno a cui costruire il sistema di gestione. Dapprima, la fase della "significance and condition assessment" dovrebbe individuare tutti i valori intrinseci al sito e quindi oggetto delle finalità di conservazione e valorizzazione. Ulteriore premessa necessaria alla fase di elaborazione delle azioni di sviluppo sarebbe poi la formulazione di un *vision statement*, che l'UNESCO descrive in questi termini: "vision statement describes how the property will be in 20-30 years' time and the steps needed to safeguard the OUV and other values of the property, to transmit the benefits of heritage management to the community at large, and to ensure a positive contribution to sustainable development. The Vision Statement should be a result of collective effort by all stakeholders and should guide the development of objectives and an action plan. If necessary, it can be supported, or even replaced, by fuller 'guiding principles', to guide the development of objectives". A questa fase dovrebbe seguire il piano delle azioni e il piano di implementazione delle stesse, a cui sarebbe preposto un organismo (che si identifica nell'Ufficio UNESCO o Ufficio di Piano), responsabile dell'attuazione del piano attraverso una leadership di coordinamento e supervisione delle attività e degli attori coinvolti.

che ponga al centro il patrimonio storico culturale, curando la compatibilità dello sviluppo con i valori fondamentali espressi dal sito.

Inoltre, dal modello delineato a livello ministeriale emerge chiaramente che il metodo di elaborazione dei piani di gestione dei siti UNESCO è chiaramente connotato dall'applicazione di processi di *governance*. Si prospetta sin d'ora, anche se si tornerà anche in seguito su questa riflessione, che tale concetto è stato elaborato in dialettica rispetto al concetto di *government*: quest'ultimo si riferisce ai processi in cui la cura del pubblico interesse è centralizzata presso la pubblica amministrazione, la quale si pone in una posizione sovraordinata a tutti gli altri attori eventualmente coinvolti o interessati, posizione a partire dalla quale essa esercita poteri per lo più unilaterali e autoritativi, che si esprimono nell'ambito di rapporti dalla struttura verticale. La *governance* invece è improntata a rapporti di tipo paritetico o orizzontale, in cui la pubblica amministrazione intesse una rete di relazioni con altri attori attraverso strumenti consensuali e simmetrici, e agisce in un sistema dove, anziché dettare esclusivamente dall'alto prescrizioni o direttive, accoglie iniziative *bottom - up*, anzi si fa facilitatrice e agevolatrice delle relazioni tra gli attori, della loro cooperazione e catalizzatrice delle loro iniziative: si parla infatti a questo proposito di un'amministrazione che "lasci fare" (concetto che si è già evidenziato come connotato dei processi di gestione dei beni comuni secondo il principio di sussidiarietà). Nell'ambito di questo tipo di modalità di azione, identificabile come amministrazione abilitatrice o *enabler*, la pubblica amministrazione riveste il ruolo di "*primus inter pares*", di "*metamanager*" o di "regia leggera".⁴⁵⁶ I processi di *governance* tendono quindi a strutturarsi a partire da relazioni reticolari, in cui si cerca di dare voce a tutti i soggetti interessati e si mira alla costruzione di consenso intorno ad obiettivi condivisi, attraverso metodi

⁴⁵⁶ Per un approfondimento sull'applicazione dei sistemi di *governance* nell'ambito della gestione dei siti UNESCO si veda F. Badia – F. Donato – E. Gilli, *Profili economici e manageriali per la governance delle istituzioni culturali: il caso dei siti UNESCO*, in *Annali dell'Università degli Studi di Ferrara*, 2012 pp. 8 – 9. Allo stesso tempo, le stesse linee guida del Piano di gestione dei siti UNESCO elaborate dal Ministero depongono per il carattere fondamentale della collaborazione interistituzionale per assicurare il coordinamento tra attività di conservazione e di valorizzazione, che sono inevitabilmente rimesse a centri di competenza diversi. La presenza di un soggetto che rivesta un ruolo di regia pare inoltre essere postulato come opportuno e necessario anche nell'ambito del già menzionato modello CHIMP il quale richiede che l'attività di management sia svolta da una struttura di carattere collegiale e non già monocratica, in cui siano individuati: "the responsible body/ person for safeguarding the cultural heritage values; the responsible body/ person for the implementation, application/ compliance and revision of the CHIMP; the responsible body/ person for each overall objective in the CHIMP; cross-sectoral administrative structures to apply the integrated approach." (Nils Sheffer, *Cultural Heritage integrated management plans*, cit., p. 12).

di tipo partecipativo e processi di *empowerment*, cioè processi con cui i vari soggetti vengono abilitati nella loro autonomia di iniziativa e nella loro autonomia progettuale.

Un elemento centrale che dovrebbe connotare, infatti, il processo e il metodo di elaborazione dei Piani di Gestione, è proprio la partecipazione dei vari attori o *stakeholders* interessati all'ottimale gestione del sito, partecipazione che dovrebbe caratterizzare anche il momento della attuazione e implementazione pratica del piano di gestione.⁴⁵⁷ Il Piano di gestione rappresenta quindi un progetto condiviso, frutto di convergenza di obiettivi e di intenti, come dimostra anche il fatto che esso sia ordinariamente concluso a valle di un'intesa o un di accordo di programma.⁴⁵⁸ Per realizzare tale aspirazione alla condivisione allargata, il piano di gestione può attingere, nell'individuare le modalità di realizzazione in particolare dei progetti attuativi degli obiettivi delineati, a tutti gli strumenti di collaborazione interistituzionale, di cooperazione tra soggetti pubblici e privati e di partenariato previsti dalla legislazione vigente, a partire dagli strumenti delineati dal Codice dei beni culturali stesso. Simile metodologia, imperniata su tavoli di concertazioni, strumenti di cooperazione ed altre occasioni strutturate di dialogo e di confronto, è indicata come opportuna anche nel modello di Piano stilato dal Ministero per i beni e le attività culturali nel 2004.⁴⁵⁹ Secondo le linee guida ministeriali, infatti, la partecipazione ed il coinvolgimento della comunità sono elementi centrali anche per la definizione del sistema delle azioni operative, di fatti nell'ambito delle linee guida si prevede che “attenzione particolare deve essere rivolta al coinvolgimento delle comunità e degli attori locali, in una logica di partecipazione alle scelte che permetta al piano di avere una verifica dal basso verso l'alto, attraverso una costante retroazione tra le strategie individuate e il processo di consultazione messo in atto. Per il coinvolgimento degli attori locali è raccomandata l'organizzazione di momenti di sensibilizzazione e di formazione, l'acquisizione e il sostegno sociale delle iniziative di valorizzazione è indispensabile perché i progetti non siano soprascritti alla realtà sociale e si integrino fattivamente nella realtà dei luoghi”.⁴⁶⁰ Il metodo di

⁴⁵⁷ Per un approfondimento su come la teoria degli *stakeholders*, elaborata nell'ambito degli studi di management, abbia finito per essere applicata anche nell'ambito dell'amministrazione pubblica, soprattutto in virtù degli approcci di New Public Management e di come gli *stakeholders* possano influenzare i processi decisionali nell'ambito delle amministrazioni locali si veda in particolare Ricardo Corrêa Gomes, *Stakeholder Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government*, in *Brazilian Administration Review*, 2006, vol. 3, n. 1, pp. 46-63.

⁴⁵⁸ G. Garzia, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, cit.

⁴⁵⁹ Ministero per i beni e le attività culturali, *Il Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità*, Linee Guida, p. 9.

⁴⁶⁰ *Ivi*, pp. 35 – 36.

elaborazione dei piani di gestione dei siti UNESCO dovrebbe pertanto fondarsi su un approccio di *governance* e democrazia partecipativa, riportando al centro del processo di elaborazione la dimensione della partecipazione anche della comunità. Simile aspirazione si pone peraltro in continuità rispetto ai principi espressi dalla già ricordata Convenzione di Faro sul valore dell’eredità culturale per la società.⁴⁶¹

Con riferimento alle possibili forme giuridiche di gestione dei singoli servizi o della gestione dell’intero sito, il piano di gestione può optare per il ricorso ad alcune delle forme gestorie che si sono già individuate nell’ambito della valorizzazione dei beni culturali. Da una parte vi possono essere le forme di collaborazione e cooperazione tra soggetti pubblici sia di natura strutturale sia di natura consensuale, dall’altra parte è possibile ricorrere alle forme di partenariato con soggetti privati quali le già ricordate Fondazioni, società partecipate dalla mano pubblica, aziende speciali, consorzi.

Dal punto di vista del ruolo che i soggetti pubblici rivestono nell’ambito della Pianificazione UNESCO, molti siti interessati dai Piani di Gestione UNESCO, come si illustrerà attraverso alcuni casi esemplificativi, sono dotati di un ufficio appositamente costituito, il cosiddetto Ufficio UNESCO o Ufficio di Piano, il quale dovrebbe rivestire proprio il ruolo di cabina di regia leggera per favorire la cooperazione e la collaborazione tra i vari *stakeholders*, contribuendo a creare delle occasioni e dei tavoli di concertazione, di dibattito che siano catalizzatori di iniziative condivise e di relazioni reticolari, gettando così i presupposti per un processo di integrazione reciproca delle politiche.⁴⁶² Le stesse linee guida ministeriali in tema

⁴⁶¹ Per una ricognizione puntuale degli indici normativi che si riferiscono alla centralità dei processi partecipativi nell’ambito delle attività di gestione del patrimonio culturale e i benefici in questo senso apportati dai processi partecipativi si veda S. A. Bruno, *Approccio partecipato dei piani di gestione UNESCO e dei piani strategici di sviluppo culturale*, in *Il Diritto amministrativo – rivista online*, n. 11, Novembre 2021. Secondo l’autore, il principio partecipativo elargisce numerosi benefici in termini di buon andamento della gestione e in termini di aumento del capitale sociale e umano. In particolare, la partecipazione inspessisce le reti relazionali all’interno della comunità, risultando un volano per la creazione di esperienze di partenariato pubblico – privato. Basandosi inoltre sul contributo conoscitivo delle comunità insediate, la partecipazione rende i risultati e gli obiettivi dei processi di pianificazione più aderenti alle esigenze realmente espresse dal territorio di riferimento. Inoltre, aumentando il senso di coinvolgimento diretto dei cittadini nella gestione dell’interesse generale, la partecipazione produce una serie di effetti positivi concernenti l’aumento delle relazioni fiduciarie all’interno della comunità, potenzia l’accountability e la legittimazione delle istituzioni rappresentative, intensificando il senso di appartenenza, di responsabilità e di impegno civico della cittadinanza, e favorendo la trasparenza degli obiettivi e delle politiche.

⁴⁶² La raccomandabilità dell’istituzione di tale soggetto di coordinamento è affermata anche nell’ambito delle linee guida di redazione dei Piani di gestione dei siti Unesco della Germania; infatti, secondo la guida pratica elaborata dalla German Commission for UNESCO, B. Ringbeck, *Management plan for World heritage sites, cit.*, p. 33: “a World Heritage secretariat or a central office led by a full time co-ordinator is appropriate for large and multifaceted World Heritage sites. Being an integral element of the management system, key duties of such a co-

di piani di gestione dei siti Unesco prevedono che rivesta un ruolo centrale l'Ufficio del Piano "attivato presso ciascun Comune e dotato di competenze specifiche", costituito anche al fine di aprire: "tavoli di concertazione che coinvolgono le istituzioni preposte alla tutela del patrimonio culturale e all'uso del territorio a livello locale e regionale (Soprintendenze, Comuni, Assessorati provinciali e regionali). Le azioni di tutela e salvaguardia devono infatti raccordarsi armonicamente alla politica di pianificazione assunta dai diversi Enti, ma devono anche essere assunte in via prioritaria, superando nella maggior parte dei casi iter procedurali complessi che possono di fatto inficiarne l'efficacia. I tavoli di concertazione devono cioè divenire vere e proprie Conferenze di servizi finalizzate alla gestione integrata del territorio del comparto del piano UNESCO. [...] Gli uffici di piano dei singoli comuni, in stretto coordinamento, attiveranno le competenze in grado di costruire programmi di conservazione strettamente integrati orientati a sviluppare forti sinergie conservative, ottimizzando in tal modo gli investimenti economici proposti".⁴⁶³

2.3.3. Analisi di alcuni piani di gestione dei siti UNESCO italiani costituiti da centri storici e città storiche e spunti di sintesi critica

A conclusione di questo *iter* sulla pianificazione di gestione dei siti UNESCO, pare opportuno verificare come quanto illustrato si traduca in esperienze diffuse nella prassi. Come noto, l'Italia annovera molteplici siti iscritti alla lista del Patrimonio mondiale dell'Umanità, tra cui figurano diversi siti che costituiscono centri storici, oppure intere città storiche, o ancora città accompagnate da elementi paesaggistico culturali di pregio ad esse correlate. In particolare essi sono: Venezia e la sua laguna; il centro storico di Firenze; il centro storico di San Gimignano; il centro storico di Siena; Ferrara e il suo Delta del Po; il centro storico di Pienza; il centro storico di Napoli; la città di Vicenza e le ville del Palladio; il centro storico di Urbino; la città di Verona; Assisi, la Basilica di San Francesco e altri siti francescani; il centro storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa sede nella città e San Paolo fuori le mura; Mantova e Sabbioneta; Siracusa e le necropoli rupestri di Pantalica; le città tardo – barocche del Val di Noto; Genova e le strade nuove e il sistema dei palazzi dei Rolli; la Palermo Normanna.

ordination office would include strategy development, urban monitoring, scientific supervision, co-operation with urban networks, information transfer, participation in public hearings, conflict management, fundraising, sponsoring and publicity work. The resolution of the German Commission for UNESCO concerning UNESCO World Heritage in Germany emphatically recommends the establishment of a co-ordination office."

⁴⁶³ Ministero dei beni culturali, *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità, Linee Guida, cit.*, pp. 47 – 48.

Orbene, appare opportuno svolgere un'analisi di alcuni dei piani di gestione disposti da tali siti UNESCO, al fine di comprendere come nella prassi si strutturino le metodologie di redazione degli stessi e le relazioni tra gli *stakeholders*, nonché a quali tipologie di strumenti di concertazione, accordo e di azione si faccia ricorso, facendo presente che risulta adeguata un'analisi campionaria (prendendo a riferimento le esperienze più recenti e innovative), dal momento che la struttura dei piani di gestione si ripete in modo pressoché analogo nelle varie esperienze italiane.

In primo luogo, si prenda in esame il piano di gestione del sito UNESCO di Assisi.⁴⁶⁴ Dal punto di vista strutturale, il Piano di gestione pubblicato nel 2009 esordisce con una ricognizione dei valori storico – patrimoniali e paesaggistici che giustificano l'iscrizione del sito nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità e quindi delle caratteristiche salienti e peculiari del territorio assisano, ripercorrendo inoltre le principali fasi di evoluzione storica della città. A questa componente si affianca una indagine analitico – diagnostica la quale, da una parte, risulta descrittiva delle risorse a vario titolo possedute dal sito (culturali, sociali, economiche e territoriali); dall'altra parte ripercorre tutte le pianificazioni settoriali insistenti sul territorio assisano, di modo da fornire uno stato dell'arte dei vari interventi pianificatori in materia di tutela, conservazione e valorizzazione del sito. La componente diagnostica del piano culmina con l'analisi SWOT, che si vedrà essere elemento nevralgico e centrale della pianificazione strategica. Segue la definizione della strategia del piano secondo lo schema dal generale al particolare, dalle azioni e dagli obiettivi quadro, alle azioni e agli obiettivi specifici. È importante evidenziare che il piano di gestione del sito di Assisi definisce la funzione del piano come comprensiva di un aspetto strategico e di indirizzo, e di un aspetto operativo, a cui accede la capacità del piano di incidere sulle pianificazioni settoriali, in particolare sulla pianificazione urbanistica comunale, orientandone l'evoluzione e la variazione. In questo senso lo stesso documento di piano chiarisce che l'aspirazione del Piano di gestione assisano sia: “farne, nel suo doppio ruolo di strumento sia strategico che operativo, il documento tecnico di coordinamento dell'intera attività amministrativa coinvolta, fornendo, anche attraverso i relativi “Piani di Settore”, gli indirizzi di sviluppo e le specifiche linee di azione ai diversi strumenti comunali, sia di pianificazione (Piano regolatore, piani attuativi, piani per la mobilità, il turismo, il commercio e altri), che di gestione ordinaria e straordinaria (manutenzione,

⁴⁶⁴ Si fa riferimento al Piano di gestione del sito Assisi, Basilica di San Francesco e altri siti francescani, elaborato nel 2009, reperibile all'indirizzo <https://www.comune.assisi.pg.it>.

vigilanza, informazione).”⁴⁶⁵ Il Piano di gestione del sito UNESCO assisano ricalca in modo piuttosto fedele la struttura proposta dal Modello ministeriale e articolata secondo diversi piani settoriali, da cui si dipanano, secondo uno schema a cascata; una serie di strumenti attuativi e di azioni concrete che di quegli strumenti si servono. L’asse portante della pianificazione strategica UNESCO è rappresentato dall’analisi SWOT, cioè dalla conoscenza e la ponderazione di tutti i punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce che connotano tutti gli aspetti della realtà territoriale locale, i quali possono rivestire rilevanza nell’ambito di un processo di sviluppo sostenibile del sito. In particolare, nel contesto assisano vengono prese in esame le singole voci enucleate con riferimento ai settori economici del turismo, dell’agricoltura, alla cultura; al settore secondario industriale e artigianale e al settore terziario dei servizi locali; nonché le condizioni di integrità ambientale e naturalistica e l’assetto sociale e demografico del territorio. L’analisi SWOT è dunque il punto di partenza irrinunciabile per ottimizzare i punti di forza e le potenzialità del sito e minimizzare o ridimensionare attraverso azioni di rafforzamento, le vulnerabilità dello stesso. In analogia con quanto prospettato dalle linee guida ministeriali, il piano di gestione del sito UNESCO di Assisi prevede che ne sia asse portante una linea forza di sistema a partire dalla quale si dipanano obiettivi generali poi incardinati, nel caso assisano, in due direttrici principali. La linea forza del piano di gestione di Assisi si identifica con l’obiettivo di sviluppare il territorio della città, il centro storico, salvaguardando nel corso del tempo i valori che hanno giustificato l’iscrizione del sito all’interno della lista del patrimonio mondiale dell’umanità. La struttura del Piano di gestione del sito UNESCO di Assisi pone in luce come il Piano stesso definisca in modo estremamente dettagliato gli obiettivi che fanno capo a ciascun sub - piano settoriale, e per ciascun obiettivo, le diverse azioni che lo conseguono. Il carattere operativo del piano emerge proprio in questo aspetto: per ogni azione si definisce in modo preciso quali siano i soggetti pubblici o privati coinvolti, quali azioni specifiche essi debbano intraprendere e attraverso quali risorse umane, tecnologiche e finanziarie, quali siano i risultati attesi ed entro quali tempistiche essi debbano essere conseguiti, nonché quali siano gli indicatori di monitoraggio dei risultati e quali gli indicatori della correlazione, cioè del livello di integrazione di una determinata azione con azioni previste sotto piani diversi. Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, le singole azioni previste per implementare gli obiettivi dei piani settoriali, rispecchiano le strutture della *multistakeholder governance*. Di fatti, il novero degli attori varia a seconda dell’azione e del

⁴⁶⁵ Piano di gestione del sito UNESCO di Assisi, *cit.*, p. 11.

progetto da intraprendere, ma resta molto vario dal punto di vista della loro estrazione. Risultano di volta in volta coinvolti nelle azioni di piano, difatti, enti pubblici territoriali come Regione, Provincie, Comuni; organi periferici dello Stato come la Soprintendenza; altri enti pubblici come le Università o gli Enti parco; Diocesi e ordini religiosi; soggetti privati come le associazioni culturali locali. Nell'ambito del Piano settoriale di tutela e conservazione emerge la qualità del piano come strumento per orientare l'evoluzione della pianificazione urbanistica territoriale: si prevedono infatti una serie di azioni rimesse al Comune in qualità di ente deputato alla pianificazione urbanistica, che è sollecitato alla predisposizione di programmi di recupero o di riqualificazione di aree specificamente individuate come bisognose di intervento. Inoltre, alla luce della sismicità della zona, in una prospettiva di considerazione integrata e olistica dello sviluppo territoriale si prevedono una serie di azioni volte a intervenire sulle vulnerabilità ambientali, idrologiche e geomorfologiche. Infine, tutta una serie di azioni del piano di tutela e di conservazione sono collegate all'obiettivo della riqualificazione ambientale, paesistica, edilizia, della rete viaria e all'espansione di zone residenziali all'interno dell'area storica.

Dal punto di vista della governance, il Piano prevede che vi siano due Uffici implicati nelle attività di gestione: un Comitato di Pilotaggio e l'Ufficio UNESCO. Il primo dovrebbe essere specificamente investito della cura degli indirizzi strategici futuri del sito, e le sue attività dovrebbero essere coordinate dal Comune e dal sindaco in particolare. Il Comitato di Pilotaggio nello specifico farebbe invece capo a tutti i soggetti che hanno sottoscritto l'intesa volta all'elaborazione del Piano di Gestione stesso, vale a dire, in base a quanto descritto dal Piano: il Comune di Assisi, la Direzione Regionale per i Beni culturali paesaggistici dell'Umbria, la Provincia Serafica di San Francesco O.F.M., la Provincia dell'Umbria dei Frati Minori Cappuccini, la Custodia Generale del Sacro Convento di San Francesco in Assisi, la Provincia di San Francesco di Assisi-Terzordine Regolare, la Diocesi di Assisi, Nocera Umbra e Gualdo Tadino. I compiti dell'Ufficio UNESCO invece dovrebbero avere un taglio operativo, cioè di responsabilità per l'attuazione di singoli interventi previsti, assumendo compiti di assistenza tecnica e di monitoraggio costante nel corso del tempo dell'attuazione dei singoli progetti previsti nell'ambito del Piano.

Un altro esempio significativo di pianificazione della gestione dei siti UNESCO è rappresentato dal Piano di gestione del sito UNESCO della città di Ferrara e del suo Delta del Po.⁴⁶⁶ Anche in questo caso, pur mancando una definizione del Piano di gestione, si avverte lo sforzo di identificare in questa forma di pianificazione, non semplicemente un ulteriore livello di pianificazione che si sovrapponga agli altri, bensì un piano improntato alla trasversalità e all'onnicomprendività, a partire da una visione globale del futuro auspicato che si traduca in interventi specifici. Inoltre, si riconosce che il piano possa svolgere una funzione di indirizzo rispetto a tutti gli altri strumenti di gestione e di pianificazione. In analogia con la pianificazione assisana, anche il piano di gestione del sito UNESCO di Ferrara premette una sezione di ricognizione e descrizione dei valori del sito che hanno giustificato l'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità e quindi rende ragione dei criteri di valore che sono stati riconosciuti applicabili al sito. Nell'alveo del sistema di governance, la gestione del sito UNESCO di Ferrara adotta un approccio *multistakeholder* che si fonda su relazioni improntate a orizzontalità e simmetria, di fatti gli obiettivi della pianificazione, gli strumenti, i mezzi, i processi di attuazione di tali obiettivi, sono concordati attraverso lo strumento dell'intesa tra una pluralità di soggetti di estrazione diversa che lo stesso Piano individua quali: il Comune di Ferrara e altri comuni della provincia di Ferrara, la Provincia di Ferrara la Regione Emilia Romagna, la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici dell'Emilia Romagna, il Consorzio del Parco Regionale del Delta del Po. Dal punto di vista della *governance* risulta centrale il ruolo dell'Ufficio UNESCO, incardinato presso il Comune e presieduto dal Sindaco, al quale viene attribuita la funzione di cabina di regia per il coordinamento della redazione del Piano e l'attuazione dei suoi progetti, nonché per il coordinamento di essi rispetto ai vari interventi operati dal Comune di Ferrara sul sito UNESCO. In particolare, tale soggetto vede la compartecipazione di tre enti pubblici: la Provincia di Ferrara, il Comune di Ferrara e il Consorzio del Parco del Delta del Po. Nuovamente si ripropone come asse generale e portante della pianificazione strategica la necessità di un momento di ricognizione dello stato di fatto che, nel caso del piano di gestione del sito di Ferrara e del Delta del Po, non viene condotto secondo la metodologia SWOT ma in ogni caso persegue la finalità di una ricostruzione quanto più completa ed esaustiva possibile dello scenario delle risorse di cui dispone il territorio, nonché di segnalazione delle fragilità o criticità che lo affliggono, che poi vengono ricomposte

⁴⁶⁶ Si fa riferimento al piano di gestione del sito UNESCO di Ferrara, risalente al 2009 e presentato ufficialmente nel novembre 2010, reperibile al sito <https://www.ferraradeltadelpo-unesco.it/piano-di-gestione/>.

in un quadro sintetico generale. La *mission* e l'idea forza portante del Piano di gestione del sito UNESCO di Ferrara e del Delta del Po, è rappresentata dalla valorizzazione del paesaggio culturale considerato. Da questo punto di vista, si prevede che tale idea forza sia raggiunta mediante tre categorie di azione, vale a dire la ricerca e la conoscenza; la promozione e il turismo; la tutela e la conservazione. Facendo a titolo di esempio riferimento a quanto previsto dalle azioni di tutela e conservazione, si osserva che queste azioni prevedono il ricorso a strumenti di pianificazione e programmazione territoriale già esistenti, in particolare ai seguenti strumenti di pianificazione: il Piano strutturale comunale, il Regolamento urbanistico Edilizio, il Piano Operativo Comunale, il Piano triennale delle opere pubbliche, il Programma speciale d'area, il Master Plan del Delta del Po. In particolare, i primi tre strumenti fanno parte, per la città di Ferrara, di un sistema strategico per delineare lo sviluppo futuro della città. Inoltre, tra i vari strumenti cui il Piano di gestione fa riferimento per raggiungere gli obiettivi di tutela e conservazione del sito UNESCO, si ricomprendono anche le azioni previste e prevedibili attraverso lo strumento del Programma speciale quale "Progetto di valorizzazione del centro storico", un programma diretto alla co – creazione di valore per il centro storico inteso come luogo residenziale e meta turistica. Tale programma prevede per ogni superficie del centro storico, l'intrapresa di azioni specifiche (tra gli oggetti e le azioni più significative previste da questo piano possono essere citate: le azioni inerenti il sistema delle vie turistico commerciali e delle botteghe; il sistema dell'accessibilità e dei parcheggi; le azioni di recupero fisico e funzionale di importanti aree strategiche della città; la manutenzione e ristrutturazione programmata delle mura e degli edifici ed aree monumentali della città). Anche le azioni categorizzate sotto l'obiettivo della promozione del turismo sono assai variegate e si avvalgono di strumenti molteplici. Essi comprendono infatti accordi e intese tra soggetti pubblici e privati, ma anche progetti gestiti dalla cittadinanza, come i programmi di quartiere. In coerenza rispetto alla natura dei piani di gestione UNESCO come piani in cui viene pienamente applicato il principio partecipativo, lo stesso piano di gestione è stato redatto a valle della conclusione di un protocollo di intesa con cui si attribuiva la competenza alla sua redazione congiunta alla Provincia di Ferrara, al Comune di Ferrara, alla Direzione Regionale dei beni culturali e alla Regione, per poi prevederne l'elaborazione attraverso strumenti che stimolassero quanto più possibile la partecipazione dei vari attori interessati allo sviluppo del sito.

Veniamo ora ad un piano di gestione che rappresenta un'esperienza matura e significativa, quale il piano di gestione del sito UNESCO di Firenze (in particolare del suo centro storico)⁴⁶⁷, che esordisce con la consueta ricognizione del valore eccezionale che ha giustificato l'iscrizione del centro storico nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità, perimetrando il sito dal punto di vista territoriale, nello specifico individuando la zona centrale e la zona di cornice, o *buffer zone* che lo circonda per approntare la sua migliore tutela e conservazione. In particolare, con riferimento alla *buffer zone*, sono stati individuati diciotto punti di visuale o punti di vista volti a contribuire a preservare l'integrità e l'autenticità del centro storico, anche dal punto di vista della sua immagine identitaria. Le trasformazioni che interesseranno tale contesto spaziale, in base a quanto previsto dal piano, devono essere soggette a previa autorizzazione e verifica di compatibilità rispetto agli impatti sull'autenticità del paesaggio culturale di eccezionale valore universale. Inoltre, il piano dedica, in ossequio alle indicazioni di buone prassi espresse anche a livello internazionale, un'intera sezione all'analisi dello stato di fatto normativo o giuridico, cioè alla ricognizione di tutte le fonti di diritto nazionale e internazionale, nonché di tutti gli strumenti di pianificazione che interferiscono con la gestione del sito.

Il Comune di si è poi dotato di un apposito Ufficio UNESCO che svolge il ruolo di soggetto pilota o cabina di regia preposta a tutte le funzioni strategiche e operative concernenti la stesura e l'implementazione del Piano di gestione.⁴⁶⁸ Il Piano di gestione del sito UNESCO del centro storico di Firenze presenta con tutta evidenza i crismi della strategicità, soprattutto a partire dal fatto che esso è costruito intorno ad una *vision*, cioè intorno all'immaginario auspicabile e

⁴⁶⁷ Si faccia riferimento all'ultimo Piano di gestione redatto per la città di Firenze nel 2021 e reperibile presso www.firenzepatrimoniomondiale.it/piano-di-gestione/.

⁴⁶⁸ Queste le numerose funzioni riconosciute all'Ufficio UNESCO fiorentino, secondo quanto dispone il Piano di gestione del sito UNESCO di Firenze, *cit.*, p. 30: “drafting and monitoring of the Management Plan in compliance with the UNESCO World Heritage Convention for the promotion of the conservation, enhancement and sustainable management of the Historic Centre of Florence; starting up and coordinating efficient links between the competent subjects and the stakeholders, public and private, which work in the Historic Centre of Florence; agreed identification of the guidelines and common action projects to be included in the Management Plan; coordination of the management of funding allocated to the Management Plan and related action plans; periodical progress reports on the state of conservation of the Historic Centre and the changes to the Management Plan and action plans; organization of cultural initiatives and the celebration of centennials related to the historical identity of the City of Florence; promotion, implementation and coordination of studies and research on the history of the city, the territory and the monumental heritage; realization and supervision of projects financed by the February 20, 2006 Law, n. 77 “Special Measures for the Protection and Use of Italian Sites of Cultural, Landscape, and Environmental Interest Included on the ‘World Heritage List’ and placed under the protection of UNESCO”; strengthening, through specific projects, of transnational cooperation and of collaborations between UNESCO World Heritage properties and Florence’s twin cities; collaboration in projects that aim to strengthen the management competences of public bodies and associations as it regards the management of properties on the UNESCO World Heritage List.”

desiderato futuro per la città. In particolare, tale *vision* si fonda sullo sviluppo sostenibile di una città accogliente, attraente e vivibile. Ai fini dell'elaborazione di un piano efficace e coerente con la visione individuata, si ripropone la centralità del momento diagnostico attraverso l'analisi dello scenario o stato di fatto, condotta secondo il metodo SWOT. Riveste particolare interesse il fatto che la *SWOT analysis* citata sia stata svolta attraverso una metodologia partecipativa coinvolgente dei gruppi di focalizzazione tematica, in cui i vari *stakeholders* hanno contribuito alla raccolta delle informazioni necessarie, mentre altre informazioni sono state tratte dal Piano strutturale, dalla pianificazione urbanistica, dal Progetto destinazione Firenze e dagli studi condotti sulla *buffer zone*.

Il Piano di gestione del sito UNESCO fa espressamente riferimento al fatto che esso debba impiegare un approccio integrato dal punto di vista dei settori di intervento e che inoltre sia specificamente caratterizzato dalla co - gestione e dalla cooperazione tra soggetti di estrazione nazionale ma anche internazionale per l'individuazione e l'attuazione delle azioni strategiche e operative.⁴⁶⁹ La gestione del centro storico di Firenze come sito UNESCO è programmaticamente orientata alla cooperazione tra tali soggetti pubblici e i soggetti privati, ed inoltre prevede la partecipazione diretta della cittadinanza. In questo senso, anche il piano di gestione del sito UNESCO di Firenze configura uno strumento flessibile e dinamico, sia strategico sia operativo, improntato alla governance reticolare e *multistakeholder*, che mira all'integrazione delle politiche e ad una considerazione olistica del complesso intreccio di interessi riguardanti il territorio considerato.

L'elaborazione del Piano di gestione del sito UNESCO ha assunto una struttura plurifasica. Una prima fase, detta dell'iniziativa, è stata presieduta da uno *Steering Committee* e dall'Ufficio UNESCO di Firenze. Le successive fasi di identificazione della *vision* e della *mission* del Piano, e di redazione dello stesso, si sono intrecciate poi con i processi partecipativi della Comunità attraverso dei tavoli tematici denominati *Focus groups* nonché attraverso una Maratona di Consultazione con la cittadinanza. A queste fasi è seguita la selezione dei progetti da includere

⁴⁶⁹ In particolare, il piano fa riferimento ai seguenti attori pubblici e privati coinvolti nella sua elaborazione: “the Tuscan Regional Authority, the Metropolitan City of Florence, the peripheral offices of the MiBACT, the University of Florence and its Transdisciplinary UNESCO Chair for Human Development and the Culture of Peace, the UNESCO Centre of Florence, the foreign Institutes, the research institutes, the Associations, the Foundations, the Fabbricerie, the Trade Associations and the Chamber of Commerce, the Arno River Basin Authority, the Civil Defence Department etc. At national level: the Ministry of Culture and Tourism (MiBACT), the Italian National Committee for UNESCO and the Association of Italian World Heritage sites. At international level: the UNESCO World Heritage Centre and the Offices, Associations and Foundations that deal with the management of the sites inscribed in the World Heritage List through the development of shared projects”.

nel Piano, l'approvazione e la trasmissione al MIBAC e al *World Heritage Centre*. In particolare, l'elaborazione del Piano di gestione del sito UNESCO di Firenze si è avvalsa di numerosi strumenti volti a favorire la partecipazione del pubblico e della cittadinanza all'elaborazione del piano, consistenti in tavoli di concertazione e forum di discussione. Nello specifico, essi si sono identificati nella creazione di gruppi di Focus tematico con le istituzioni e i vari *stakeholders* (tra il 2013 e il 2014), nell'indizione di un forum delle idee (2014) e nello svolgimento di una maratona di consultazione pubblica (2015). Nell'ambito del processo di redazione del piano, ha svolto, dunque, un ruolo centrale il momento della partecipazione, che ha visto incontrarsi intorno a dei tavoli di discussione tematica i principali attori che agiscono nell'ambito del centro storico, e diverse istituzioni pubbliche tra cui la Regione, la Soprintendenza, l'Università, il Consiglio comunale. I tre gruppi tematici nello specifico vertevano sui seguenti temi: "protezione, conservazione e riqualificazione del patrimonio; vivibilità e fruizione sostenibile del centro storico da parte dei residenti e dei turisti; criticità e rischi per il centro storico". Rispetto a ciascuno di questi temi, ogni *stakeholder* era invitato a presentare delle deduzioni sottoforma di progetti, report, documentazione statistica etc... a partire dai quali i singoli *stakeholders* potevano esprimere il proprio contributo ai singoli nuclei tematici affrontati. Alcune delle criticità e delle vulnerabilità riscontrate dai vari gruppi di *stakeholders* rispetto al centro storico che paiono degni di menzione sono, a titolo di esempio, la gentrificazione; la congestione del traffico e i problemi di parcheggio; gli impatti a lungo termine del turismo di massa; la congestione di alcune parti del centro storico a causa della presenza di flussi turistici eccessivi; la riduzione dei fondi di conservazione del patrimonio; la poca consapevolezza diffusa tra la popolazione dell'importanza alla nomina a sito UNESCO.

Per ciò che concerne invece la partecipazione della comunità nel suo complesso, i metodi applicati a livello fiorentino si sono identificati in un Forum delle idee cittadino ed in una Maratona di Consultazione. Con riferimento al Forum delle idee, esso si è risolto nella raccolta di proposte attraverso delle cosiddette "*suggestion cards*" con cui i cittadini potevano selezionare delle alternative di intervento tra varie indicazioni predefinite, oppure individuare le necessità e le vulnerabilità da affrontare con interventi più urgenti. I risultati di tale consultazione pubblica tenutasi peraltro in uno spazio pubblico (Piazza dell'Unità d'Italia), secondo un metodo improntato alla democrazia deliberativa, si sono identificati nella formulazione di proposte relative per l'appunto allo spazio di Piazza dell'Unità d'Italia e allo spazio del quartiere di San Lorenzo. Il forum delle idee è stato concepito, nell'ambito fiorentino,

non solo come uno strumento di selezione di proposte concrete e di facilitazione nell'individuazione delle conseguenti criticità, bensì anche come un'occasione per cementare il senso di identità e di appartenenza della cittadinanza, nonché per stimolare la partecipazione democratica della cittadinanza alla pianificazione del futuro della città.

Un ulteriore strumento di notevole importanza è stato rappresentato dalla *Consultation Marathon*. Quest'ultima si è svolta sotto forma di una serie di sette tavole rotonde specificamente dedicate alla discussione delle vulnerabilità e delle criticità che contraddistinguevano il patrimonio culturale fiorentino in base all'ultimo report periodico inviato all'UNESCO. L'iniziativa relativa all'individuazione delle tematiche attorno a cui dovessero vertere le tavole rotonde in questo caso era stata intrapresa dall'Ufficio UNESCO e dall'Ufficio di Gabinetto del Sindaco, previa individuazione delle stesse in base alla consultazione dei vari assessorati comunali. Le tavole rotonde hanno perseguito l'obiettivo di identificare le criticità esistenti ed elaborare le conseguenti soluzioni anche grazie all'apporto creativo della cittadinanza.

Intorno a ciascuno di questi nuclei tematici si sono poi strutturate le singole strategie di azione ed i progetti specifici dedotti all'interno del piano. Per esempio, per ciò che riguarda le azioni concernenti l'aspetto della congestione turistica, alcuni elementi fondamentali che vengono individuati sono l'analisi delle capacità di carico del sito, la gestione dei flussi turistici in modo da direzionarli verso zone e aree del patrimonio culturale fiorentino magari meno note ma in ogni caso facenti parte del sito di eccezionale valore universale, così da alleggerire la pressione sulle aree del centro storico più densamente frequentate. Per quanto riguarda le azioni concernenti l'obiettivo strategico di conservazione e di salvaguardia del patrimonio culturale, si è incoraggiato, per esempio, il coinvolgimento diretto della cittadinanza nella cura degli spazi comuni, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Un altro settore di intervento cruciale individuato dal piano di gestione fiorentino si è identificato con la tutela della popolazione residente, sempre più incline all'abbandono del centro storico, perseguendo l'obiettivo di mantenere per quanto più possibile intatta l'identità del centro storico stesso: in questo ambito, le principali azioni rivolte al contrasto ai processi di gentrificazione si identificano nell'inaugurazione di piani di edilizia residenziale pubblica che stimolino il ripopolamento di aree a rischio di gentrificazione e il ricorso a pratiche di rigenerazione urbana.

Quanto alla parte operativa del piano di gestione del sito UNESCO fiorentino, si può osservare che essa prevede, per l'appunto, che per ciascuna delle aree strategiche tematiche individuate dal piano si selezionino dei progetti specifici, ciascuno dei quali debba essere sviluppato nell'arco di un determinato orizzonte temporale, nonché debba essere assistito da una serie di indicatori per il monitoraggio della sua implementazione del breve e lungo periodo.

Infine, un ulteriore piano di gestione di sito UNESCO di recente adozione, da cui emerge una volta di più la natura tanto strategica quanto operativa di tali piani, è quello relativo al sito "Genova, le strade nuove e i palazzi dei Rolli", la cui elaborazione si è conclusa nel 2019.⁴⁷⁰ Anche in questo caso la redazione del piano di gestione è stata frutto della cooperazione di soggetti pubblici di diversa estrazione: la Soprintendenza Archeologia, Belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Genova, il Segretariato regionale del Ministero per i beni e le attività culturali della Liguria, il Comune di Genova, l'Università degli studi di Genova, le camere di commercio, artigianato e industria, la Regione Liguria e l'Associazione dei Rolli della Repubblica di Genova. Il piano di gestione del sito UNESCO citato è programmaticamente orientato ad implementare lo sviluppo globale e sostenibile del sito, attraverso una serie di progetti che coinvolgono la pluralità di *stakeholders* interessati alla sua ottimale gestione. Le modalità di raggiungimento di tali obiettivi ruotano intorno alla definizione di più piani strategici integrati che ricomprendano le azioni di tutela e conservazione del sito per un medio - lungo periodo di durata circa quinquennale. Come già osservato rispetto ad altri esempi di pianificazione di gestione UNESCO, il piano prevede una prima componente analitica e ricognitiva dello stato di fatto e dell'insieme delle risorse espresse dal sito. L'analisi *de qua* ricomprende una disamina inerente i valori del sito (urbanistici, storico documentali, architettonici e artistici, paesaggistici, relativi al patrimonio culturale immateriale), i criteri di iscrizione nello stesso nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità, nonché la ricognizione di tutti i singoli beni culturali immobili che fanno parte del sistema dei Palazzi dei Rolli e la delimitazione geografica dei confini del sito, compresi quelli della *buffer zone*. In analogia con altri piani di gestione, anche il piano di gestione del sito UNESCO citato premette un'analisi SWOT dei principali punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce che connotano il sito, nonché un'analisi approfondita dei risultati raggiunti dalla precedente stagione di pianificazione gestionale del sito UNESCO facente capo al piano di gestione del 2006. La componente

⁴⁷⁰ Si fa riferimento al Piano di gestione del sito UNESCO di Genova, reperibile presso l'indirizzo www.rolliestradenuove.it.

operativa del piano, sulla falsa riga del modello di piano individuato dal MIBAC, si articola in tre piani di settore definiti come piano di conservazione, piano di sviluppo, e piano delle connessioni (questo piano, di carattere inedito, è volto a sviluppare delle connessioni all'interno della rete cittadina specialmente dal punto di vista della mobilità sostenibile nel centro storico, che contribuisce tanto alla qualità della vita della comunità residente, quanto alle esigenze dei visitatori o turisti).

Il piano di gestione si presenta, come del resto si è individuato in *incipit*, come uno strumento che è volto programmaticamente a coniugare la finalità di tutela e conservazione del sito con la sua valorizzazione dinamica, in modo appunto da promuovere uno sviluppo che sia realmente sostenibile, cioè non limitato alla conservazione statica e museale dell'esistente, bensì volto a favorire lo sviluppo economico che tenga conto delle preesistenze, il cui valore deve essere ineludibilmente conservato. Dal punto di vista della metodologia, il piano è stato elaborato a partire da processi di dialogo e ascolto reciproco, di partecipazione attiva degli *stakeholders* (intesi come gli attori pubblici e privati che agiscono nel tessuto sociale ed economico del territorio), mirando al contemperamento delle proposte avanzate dai vari attori interessati allo sviluppo del territorio urbano storico. Inoltre, il Piano di gestione identifica alcune aree tematiche particolarmente cruciali e critiche che richiedono l'intervento di un'azione strutturata e strategica per poter affrontare le sfide che questi obiettivi pongono: il mantenimento di una identità storico e culturale del territorio, il mantenimento di un equilibrio tra popolazione residente e popolazione turistica (in particolare per scongiurare il rischio della gentrificazione del centro storico e della città più in generale), e l'attenzione alla tutela urbanistica del sito anche mediante all'individuazione di una zona cornice o *buffer zone*.

È inoltre di notevole interesse il fatto che il piano di gestione del sito UNESCO di Genova si richiami al concetto di paesaggio urbano storico, inteso come oggetto di una gestione che non si limiti ad essere puntiforme e limitata a singole emergenze di pregio, ma per l'appunto lo consideri nella sua complessità e globalità, che comprende sia aspetti culturali materiali e immateriali, ma anche aspetti sociali, economici e ambientali. Altra tematica centrale nell'alveo del Piano di gestione del sito UNESCO è rappresentata, poi, dallo sviluppo di un turismo sostenibile, compatibile con le capacità di carico territoriali.

Con riguardo alla configurazione di un soggetto preposto ad un ruolo di cabina di regia per il coordinamento delle azioni inerenti il sito UNESCO, il piano di gestione del sito UNESCO di

Genova, inoltre, procede ad effettuare un'interessante analisi comparativa dei punti di forza e di debolezza, dei benefici e degli svantaggi che possono derivare dal ricorso all'una o all'altra figura soggettiva preposta alla gestione del sito UNESCO, ricordando che la gestione del sito UNESCO era stata affidata dal precedente piano ad una struttura fondazionale, cioè la Fondazione Palazzo Ducale. In particolare, a fronte della necessità di optare per una nuova forma di gestione del sito UNESCO, nella fase di elaborazione del piano si era prospettata la scelta tra le seguenti alternative: l'esternalizzazione impropria della gestione presso un soggetto terzo costituito *ad hoc* per questo fine da tutti o gran parte dei soggetti pubblici che hanno intrapreso l'iniziativa di elaborazione del Piano di gestione e che sottoscrivono il Protocollo di intesa prodromico alla sua elaborazione (tale struttura potrebbe configurarsi alternativamente come associazione riconosciuta, consorzio, oppure fondazione). Diversamente, si sarebbe potuto optare per l'assegnazione della funzione gestoria a uno dei soggetti sottoscrittori della suddetta intesa. La scelta avrebbe dovuto fondarsi su una valutazione comparativa di maggiore efficienza in ordine alla capacità dell'una o dell'altra struttura di assumere un'organizzazione sufficientemente flessibile rispetto ai possibili cambiamenti del contesto socio - economico, e in ordine all'abilità del soggetto di favorire lo sviluppo di azioni reticolari tra gli attori, senza appesantire la complessità burocratica. Nell'alveo dell'elaborazione del piano di gestione del 2019, si è optato per individuare nel Comune di Genova e nello specifico e nell'Ufficio UNESCO in esso incardinato, il soggetto cui affidare la responsabilità dell'implementazione del Piano di Gestione, in virtù della possibilità di esercitare maggiori poteri parentetici ai fini dell'attuazione del Piano, invece preclusi al soggetto privato fondazionale.

A conclusione della disamina svolta in ordine alla pianificazione di gestione dei siti UNESCO e alla luce delle esemplificazioni illustrate attraverso alcuni casi delle città e centri storici italiani, si osserva che il sistema di gestione dei siti UNESCO ponga in luce due strumenti fondamentali per interrogarsi sulla gestione dei centri storici come parti del patrimonio culturale e superare la problematica della disarticolazione di azioni puntuali sui beni culturali: questi strumenti sono la pianificazione e il metodo strategico. Orbene, questa pianificazione, però, come si è illustrato, assume delle caratteristiche peculiari: perde in vincolatività ciò che acquista in termini di intersettorialità, trasversalità, visione di insieme. Il metodo strategico che la informa, invece, si presta ad assicurare un governo della complessità che connota i siti UNESCO come parte del patrimonio culturale. Infatti, in questi casi, non si ha più a che fare con singoli beni culturali o beni comuni urbani, per quanto vasta ne sia la superficie, bensì con

contesti di area vasta su cui incidono interessi e azioni che sono necessariamente molteplici. Allo stesso tempo, questi contesti sono vivi e dinamici, cioè soggetti ad un cambiamento continuo: gli impatti dei fenomeni economici, turistici, demografici, sociali sono più evidenti e più rapidi in contesti ampi come le città e i centri storici, che non su singoli beni culturali o beni comuni che pur possono risentire di simili influenze. Il governo del cambiamento richiede allora un quadro di insieme che lo orienti nel lungo periodo, onde evitare che i processi di inevitabile trasformazione, privi di gestione e monitoraggio, producano i loro naturali effetti in modo anarchico e del tutto incoerente con i valori fondamentali che il sito intende preservare a beneficio della conservazione della sua stessa essenza, nonché a beneficio dei fruitori presenti e futuri dello stesso. Inoltre, la pianificazione di gestione dei siti UNESCO, ponendo come suo perno la missione di conservare l'*outstanding universal value* del sito, pone in luce un altro aspetto fondamentale per la gestione del patrimonio culturale riversato in città e centri storici: ossia la necessità di chiarire in primo luogo i valori irrinunciabili e di portata intergenerazionale e intertemporale che informano il contesto territoriale e che perciò devono essere perpetrati. La loro conservazione dinamica non può che essere, allora, assicurata per mezzo di una pianificazione quadro che iscriva in una cornice o orizzonte strategico e condiviso le singole pianificazioni di settore in grado di condizionare la persistenza di siffatti valori nel corso del tempo.

CAPITOLO 3: LA GESTIONE SOSTENIBILE DEL TURISMO NEI CENTRI STORICI NEI MODELLI DI DESTINATION MANAGEMENT E LA NECESSITÀ DI UNA GESTIONE STRATEGICA OLTRE LE SOLE POLITICHE TURISTICHE PER LE CITTÀ CON CENTRI STORICI

3.1. Il turismo insostenibile come minaccia per la conservazione dinamica dei centri storici

3.1.1. Problematiche principali poste dal turismo insostenibile rispetto alla capacità di carico dei contesti urbani.

Come si è illustrato nell'introduzione al presente lavoro, l'attività di gestione del turismo assume forme peculiari e deve essere indagata con particolare attenzione con riferimento contesti urbani storici e ai centri storici, che sono luoghi di forte attrazione di turismo culturale. In questi contesti, l'economia turistica risulta talora perfino capace di trainare lo sviluppo dell'intero territorio, ed esibisce una forza accentratrice, capace di produrre effetti di "spiazzamento" delle altre attività economiche e sociali. Il turismo, come si illustrerà in seguito, rappresenta, dunque, tanto una risorsa quanto una minaccia. La questione della gestione del turismo e dei suoi impatti sul territorio è dunque ineludibile qualora si aspiri ad una gestione sostenibile dei centri storici come parti del patrimonio culturale.

In via preliminare all'analisi delle principali questioni critiche che la gestione e la *governance* del turismo pone nell'ambito dei centri storici, è necessario approfondire quali effetti di tipo sistemico il turismo comporti in relazione ad un territorio di riferimento e in particolare ad un contesto urbano connotato da storicità.

A titolo di considerazione di valenza generale, si sostiene comunemente che il turismo rappresenti un'attività capace di agire su un determinato contesto territoriale in modo ambivalente: da una parte esso arreca degli effetti positivi, dall'altra parte esso presenta degli effetti negativi, che possono comportare un inasprimento delle sue fragilità già esistenti, se non addirittura l'innescare di processi di degrado del territorio, ogniqualvolta, come si illustrerà nel prosieguo, esso si manifesti sottoforma di fenomeno non sostenibile.⁴⁷¹

⁴⁷¹ Si veda F. Randelli, *Gli indicatori socio economici ed ambientali per la sostenibilità territoriale del turismo*, in P. Romei (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, CEDAM, 2008, p. 124, dove si sottolinea come il rapporto ambivalente tra turismo e ambiente sia prospettato anche da strumenti normativi come la Carta di Lanzarote, la Carta per un turismo sostenibile del 1995, documenti internazionali che evidenziano come il turismo possa contribuire al raggiungimento di importanti obiettivi socio – economici e culturali, ma possa essere allo stesso tempo causa di degrado ambientale e perdita dell'identità locale.

Il turismo urbano, in particolare, è un fenomeno in innegabile espansione ed il volano del suo sviluppo è rappresentato proprio dalla dotazione di risorse artistico culturali che offrono i contesti urbani storici.⁴⁷² Il fenomeno della crescita del turismo urbano è peraltro sintomo di una generale ascesa del turismo come attività economica al livello globale, dal momento che il turismo oggi pesa per la percentuale dell'8% delle esportazioni a livello mondiale, ed è un settore ormai pienamente affermato su scala internazionale.⁴⁷³

Al turismo urbano sono riconducibili, in coerenza con la duplicità del fenomeno turistico, in primo luogo alcuni effetti sicuramente positivi. Innanzitutto il turismo arreca vantaggi evidenti per l'economia urbana nel suo complesso, esso infatti aumenta la domanda e l'offerta di servizi su un territorio, generando reddito per le imprese che li erogano.⁴⁷⁴ L'aumento dell'offerta di servizi poi ridonda in senso favorevole sul mercato del lavoro, creando nuove occasioni di occupazione, peraltro tendenzialmente legate a mansioni prive di elevata specializzazione e qualificazione e quindi idonee a soddisfare un bacino molto ampio di domanda e ricerca di nuovi posti di lavoro.⁴⁷⁵ Inoltre il turismo promuove un fenomeno che è stato indicato come nuova urbanizzazione del territorio: l'aumento dell'occupazione, dei servizi legati al turismo, comporta un aumento demografico della popolazione residente e lavoratrice a cui segue una maggiore dotazione di servizi, opere pubbliche e infrastrutture per soddisfare i bisogni della popolazione. Pertanto, si è evidenziato che l'economia turistica, in questo senso, presenta effetti sicuramente favorevoli anche per la qualità e il benessere di vita della popolazione residente.⁴⁷⁶

⁴⁷² P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, in Id. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 72. Un immediato esempio di come il turismo scaturisca effetti economici positivi ma anche speculari conseguenze sistemiche negative, è rappresentato proprio dagli interventi edilizi sul territorio richiesti dalla presenza ingente di turisti, che possono alternarne in via definitiva la fisionomia, anche in forma non reversibile e recuperabile, qualora non siano svolti in coerenza con l'immagine identitaria dei luoghi. Cfr. M. Antonioli Corigliano, *L'offerta turistica nelle città d'arte*, in G. Zanetti – A. Calzavara (a cura di), *Il turismo nelle città d'arte minori*, CEDAM 1991, p. 74.

⁴⁷³ M. Tinacci Mosello, *Turismo sostenibile tra globalizzazione, responsabilità e progetto*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 99.

⁴⁷⁴ Sulla base di una ricerca svolta dal Ciset nel 1991 sulle città d'arte e i flussi turistici, dai dati e dai sondaggi raccolti presso diverse città italiane d'arte è emerso che il turismo rappresenta la principale fonte di ricchezza e di sviluppo in questi contesti, configurandosi in determinate ipotesi come attività economica prevalente. Allo stesso tempo le ricerche condotte hanno evidenziato tuttavia gli effetti distorsivi del turismo nelle città analizzate, quali l'aumento dell'inquinamento, i frequenti congestionamenti nell'ambito dei centri storici, il verificarsi di atti di vandalismo, l'aumento dei rifiuti in città. Sin dal 1991 nella città di Venezia si registrava una crescente preoccupazione per il surclassamento e la sostituzione del pluralismo delle funzioni urbane con la monocultura dell'attività turistica, cfr. J. Van Der Borg, *La gestion du tourisme dans les villes historiques*, in G. Cazes - F. Potier (a cura di), *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, L' Harmattan, pp. 100- 101.

⁴⁷⁶ J. Van der Borg, *Il turismo nelle città d'arte minori, una forza trainante per lo sviluppo economico*, in G. Zanetti – A. Calzavara (a cura di), *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 84.

Quanto invece agli effetti negativi delle attività turistiche nei contesti urbani, essi spesso non sono immediatamente imputabili al solo turismo considerato come fattore isolato, ma all'intersezione con altri fattori.⁴⁷⁷ Cionondimeno, gli impatti pregiudizievoli del turismo su un dato territorio sono spesso dovuti proprio ad una causa di segno inverso: cioè la mancata armonizzazione dell'attività turistica rispetto ad altri settori, nell'ambito di un quadro sostenibile rispetto ai limiti di tollerabilità delle trasformazioni del territorio urbanizzato.

L'attività turistica può dirsi infatti sostenibile in relazione ad un dato contesto, soltanto allorché interagisca in modo armonico con le sue componenti (ad esempio la comunità stanziata e le sue abitudini di vita o la sua composizione demografica, l'ambiente e il paesaggio storico, la cultura e le tradizioni locali). La letteratura che ha approfondito le tematiche dello sviluppo sostenibile, ha infatti evidenziato che solo attraverso una considerazione rispettosa delle preesistenze su cui si innesta, il turismo può persistere e svilupparsi come attività economica, senza alterare in senso pregiudizievole il territorio, senza compromettere la possibilità delle generazioni future di godere e fruire di un determinato contesto ambientale o urbano alle condizioni delle generazioni precedenti, senza sostituire o cancellare definitivamente determinate attività economiche concorrenti con il turismo stesso.⁴⁷⁸

Traghetare l'attività turistica verso uno sviluppo sostenibile, richiede quindi una preliminare attività di conoscenza dei limiti strutturali del territorio stesso. Il limite da conoscere e da tenere presente come base di partenza per gestire l'attività turistica in senso sostenibile sarebbe, nello specifico, la capacità di rigenerazione delle risorse di cui il turismo stesso si alimenta (ad esempio beni culturali, siti archeologici, beni paesaggistici). Altrimenti detto, si dovrebbe individuare la soglia critica oltre la quale tali risorse si consumano in modo irreversibile e non

⁴⁷⁷ *Ibidem*, segnala che la criticità degli effetti negativi del turismo risiederebbe tuttavia nella tendenza a consolidarsi nel tempo, divenendo durevoli e strutturali.

⁴⁷⁸ In proposito R. R. Canale – R. De Siano, *Sviluppo sostenibile e turismo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 8. Com'è noto, il turismo rappresenta un'attività pertinente al *genus* delle attività economiche, i cui rapporti rispetto ai rischi di degrado ambientale sono stati oggetto di plurime indagini. La capacità delle attività di economiche di impattare anche in senso fortemente negativo sull'ambiente ha indotto a rivedere la parabola dello sviluppo economico alla luce della velocità di consumo delle risorse naturali e della capacità delle stesse di rigenerarsi: in merito si veda le considerazioni della stessa autrice, a p. 15 e pp. 17 – 22. Ai fini di realizzare l'aspirazione ad uno sviluppo in senso sostenibile del turismo, risulterebbe in particolare necessario pianificare, mediante una visione strategica di lungo periodo, l'attività turistica, specialmente quando essa assuma i connotati di un turismo di massa in grado di incidere in senso pregiudizievole nel lungo termine sulle funzioni urbane, cfr. in tal senso F. Zanini, *Gli effetti del turismo sulla struttura terziaria urbana*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 53; similmente P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, *ivi*, p. 73, che evidenzia alcuni effetti negativi del turismo, specialmente quello di massa, quali la perdita di identità; i rischi di omologazione della società; il consumo e il degrado delle risorse ambientali.

sono più disponibili,⁴⁷⁹ per poi procedere ad un monitoraggio costante del livello di consumazione delle stesse. Questo concetto è stato efficacemente compendiato dalla considerazione per cui tra sviluppo del turismo e salvaguardia e tutela di un territorio sussiste un ineludibile *trade – off*, che richiede dunque di individuare un punto di equilibrio e di bilanciamento.⁴⁸⁰

Non è questa la sede per approfondire il complesso tema dello sviluppo sostenibile del turismo⁴⁸¹, indagato dalla dottrina, specialmente nell’ambito delle scienze economiche. È tuttavia pacifico che sviluppare un modello di turismo sostenibile significa innanzitutto determinare a quali obiettivi programmatici⁴⁸² deve essere improntata la gestione di questo

⁴⁷⁹ R. R. Canale, *Sviluppo sostenibile e turismo*, cit., p. 8; *Idem.*, p. 47. L’autrice ricorda la definizione della World Commission on Environmental Development del 1987, per cui “lo sviluppo sostenibile è lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni”. Inoltre la stessa autrice richiama la definizione di sviluppo sostenibile secondo la Carta Europea del Turismo Sostenibile nelle aree protette del 1998 che intende con tale locuzione: “ogni forma di sviluppo, allestimento o attività turistica che rispetta e preserva a lungo termine le risorse naturali, culturali e sociali, e contribuisce in modo positivo e equo allo sviluppo economico e al miglioramento della qualità della vita delle persone che vivono, lavorano o soggiornano nelle aree protette”. La sostenibilità del turismo è inoltre riconnessa al concetto di sviluppo durevole, per cui si intende una forma di sviluppo che consente la conservazione dell’attività nel corso del tempo senza che essa subisca delle flessioni significative, si veda a tal proposito P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, in Id. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 74. Ancor più nello specifico, l’UNWTO (United Nations World Tourism Organisation), fa coincidere la sostenibilità dell’attività turistica con la sua capacità di svilupparsi in modo costante in un determinato contesto senza andare a discapito delle concorrenti attività economiche e della salvaguardia dell’ambiente, si veda V. R. Santamato, *Turismo e territorio*, in S. Messina – V. R. Santamato (a cura di), *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, Franco Angeli, 2012, p. 175.

⁴⁸⁰ M. Antonioli Corigliano, *L’offerta turistica nelle città d’arte*, in G. Zanetto – A. Calzavara, *Il turismo nelle città d’arte minori*, cit., p. 74.

⁴⁸¹ Com’ è noto, il concetto di turismo sostenibile è derivato dal concetto di sviluppo sostenibile, declinato in particolare in documenti di carattere non già vincolante bensì di *soft law*, specialmente di matrice internazionale, tra cui riveste importanza centrale l’Agenda 2021 per lo sviluppo sostenibile, ormai giunta al suo capolinea, ma in cui già si individuavano i pilastri attorno ai quali edificare una prospettiva di sviluppo sostenibile per la società: il “pensare globale”; l’ “agire locale”; la pianificazione a lungo termine; l’implementazione della solidarietà intergenerazionale; l’applicazione del principio di precauzione; l’identificazione e il rispetto delle soglie di saturazione dei siti e delle comunità; il monitoraggio continuo delle decisioni già intraprese, in proposito si veda J. P. Martinetti, *Il turismo sostenibile – miti e realtà*, in S. Messina, V. R. Santamato, *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, cit., pp. 68 - 69. Gli studi relativi allo sviluppo sostenibile del turismo sono giunti inoltre all’individuazione di ulteriori premesse e condizioni fondamentali per promuovere tale forma di sviluppo. Tra queste figura il rispetto e quindi la necessità di evitare il superamento delle soglie di rigenerazione delle risorse che fungono da fattori di attrazione turistica; il mantenimento della produzione dei rifiuti entro le capacità massime del territorio di assimilazione degli stessi; la salvaguardia della salubrità dell’ambiente urbano e la conservazione della destinazione di aree al verde pubblico, a parco o giardino pubblico. In argomento F. Dini, *Sostenibilità economico sociale e transizioni fra industria e turismo*, in P. Romei (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 48 e P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, in Id. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 81.

⁴⁸² Gli studi in ordine alla promozione dello sviluppo in senso sostenibile del turismo, sottolineano che tale attività dovrebbe strutturarsi intorno a tre principali obiettivi programmatici: gli obiettivi sociali; gli obiettivi economici e gli obiettivi di conservazione., in argomento si veda R. R. Canale, *Sviluppo sostenibile e turismo*, cit., pp. 51 – 52. Si veda anche J. P. Martinetti, *Il turismo sostenibile – miti e realtà*, in S. Messina, V. R. Santamato, *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, cit., p. 57, laddove si menzionano più nello specifico i dodici obiettivi operativi per lo sviluppo sostenibile enunciati nel 2006 da UNWTO e UNEP quali: la sostenibilità economica; la prosperità a

settore economico, tenendo presente che il concetto di sviluppo sostenibile stimola un approccio integrato, sistemico ed equilibrato alle politiche da attuare su un determinato territorio.⁴⁸³ In questo senso, infatti: “il settore turistico deve essere armonicamente integrato in una più ampia filiera produttiva che vada dall’agricoltura all’artigianato, dall’altro lato non essere avulso dall’ambiente sociale e identitario del luogo. Il modello turistico sostenibile quindi non si focalizza sul singolo fattore attrattivo, ma considera il territorio nel suo complesso.”⁴⁸⁴

Orbene, nonostante la pluridecennale riflessione in materia di sostenibilità turistica, si incontrano ancora notevoli difficoltà nella sua attuazione pratica e nell’individuazione di politiche adeguate all’uopo, soprattutto nei contesti urbani. Un punto fermo, tuttavia, è rappresentato dalla necessaria alterità del modello di turismo sostenibile rispetto al turismo di massa.⁴⁸⁵

In primo luogo, bisogna osservare che la necessità che il turismo sia un fenomeno che deve adeguarsi e adattarsi rispetto a un contesto urbano, si giustifica a partire dal fatto che l’attività turistica non è originaria rispetto ai centri urbani, ma rappresenta un fenomeno sopravvenuto. Una città, infatti, solo nel corso del tempo si struttura come città turistica oppure come destinazione turistica, come hanno dimostrato gli studi che hanno indagato l’evoluzione dei centri urbani in centri turistici. Il centro urbano e in particolare il suo cuore, cioè il centro che oggi definiamo storico, nascerebbe come zona di insediamento e solo a partire dalla rivoluzione industriale si strutturerebbe come *central business district*, ovvero come zona urbana connotata da attività produttive di tipo industriale e artigianale, per poi iniziare ad ospitare, in un ultimo stadio, attività di tipo terziario. L’ulteriore evoluzione in città turistica non sarebbe indefettibile,

livello locale; la qualità del lavoro; l’equità sociale; la soddisfazione dei visitatori; il controllo locale; il benessere della comunità; la ricchezza culturale; l’integrità psichica; la biodiversità; l’utilizzo razionale delle risorse e la purezza dell’ambiente. Nonostante lo sviluppo in senso sostenibile del turismo sia oggetto di attenzione da parte specialmente del panorama internazionale ormai da lungo tempo, si registrano ancora divari tra le numerose enunciazioni di carattere programmatico in materia di turismo sostenibile e la traduzione operativa in pratiche che effettivamente concretizzino la sostenibilità turistica. Per facilitare l’implementazione e la promozione di modelli di sviluppo sostenibile del turismo, si è cercato di operare una selezione e diffusione delle migliori pratiche in questo senso, attraverso alcuni atti come la “Guida al turismo sostenibile” dell’UNEP e del UNWTO del 2006.

⁴⁸³ J. P. Martinetti, *Il turismo sostenibile – miti e realtà*, in S. Messina - V. R. Santamato, *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, cit., p. 66.

⁴⁸⁴ V. R. Santamato, *Turismo e territorio – un rapporto complesso*, in S. Messina - V. R. Santamato (a cura di), *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, cit., p. 183.

⁴⁸⁵ Si veda M. Tinacci Mosello, *Turismo sostenibile tra globalizzazione, responsabilità e progetto*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 112. Sulla difficoltà di armonizzare il turismo di massa con le esigenze di sviluppo sostenibile si veda J. P. Martinetti, *Il turismo sostenibile – miti e realtà*, in S. Messina - V. R. Santamato (a cura di), *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, cit., p. 68, per cui la conciliazione appare ardua proprio in virtù del fatto che il turismo di massa appare come una forma di attività economica intensiva, tendente a sviluppare una sorta di monocultura economica in grado di soppiantare altri settori di attività economica.

ma finirebbe per coinvolgere soprattutto le città che hanno una veste storica diffusa, oppure dove la storicità si concentra in aree specifiche, connotate da evidenze culturali particolarmente significative (il centro storico per l'appunto). Dal punto di vista turistico, allora, la città storica viene identificata come quel luogo capace di soddisfare il bisogno del visitatore di fare un'esperienza culturale correlata alla possibilità di usufruire di una pluralità di servizi ricettivi, in ragione delle caratteristiche ambientali, paesaggistiche e culturali del territorio, che sono riconosciute e apprezzate come di pregio.⁴⁸⁶

Ebbene, il discorso sugli impatti ambivalenti del turismo assume declinazioni specifiche con riguardo alle attività turistiche che si svolgono nei centri urbani, di maggiori o di più modeste dimensioni. Si tratta, allora, di comprendere quali impatti distorsivi il turismo possa determinare nell'ambito delle città d'arte e nei centri storici, i quali sono contesti urbani considerabili come omogenei ai fini di tale analisi. Non esiste, invero, una definizione univoca di città d'arte, tuttavia, tanto essa, quanto il centro storico, condividono la precipua caratteristica di stagliarsi mediante un'identità specifica (determinata per lo più dalle presenze e evidenze storico – culturali) rispetto all'agglomerato urbano in cui si collocano.⁴⁸⁷ Ancor più precisamente, la città

⁴⁸⁶ In proposito F. Zanini, *Gli effetti del turismo sulla struttura terziaria urbana*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., pp. 55 – 56. A voler ripercorrere la parabola evolutiva della città storica verso la città turistica, si faccia in particolare riferimento al processo descritto a pp. 57 – 58: “l'identificazione, nella prima fase, di un central business district come area originaria e motore dello sviluppo urbano per l'intera città. [...] l'espansione, nella seconda fase, della città e uno spostamento del central business district dall'area centrale verso l'esterno. In questo modo parte della zona originale diviene area storica. [...]. La terza fase vede la nascita di un'area a valenza turistica che interessa parte della zona storica. Infine, nell'ultima fase è possibile osservare la nascita della città storico – turistica che, in alcuni casi, espande il proprio raggio d'azione oltre il cuore originario della città. Tale espansione produce quindi, da un lato, la trasformazione in heritage dell'intero centro originario, con una parallela pressione sul central business district verso l'esterno e, dall'altro, l'utilizzazione di nuove aree limitrofe al centro storico a supporto del flusso turistico”.

⁴⁸⁷ C. Raffestin, *La natura e il ruolo delle città d'arte nella società contemporanea*, in G. Zanetto - A. Calzavara (a cura di), *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 29. La riflessione dell'autore pone in luce la centralità dell'aspetto dell'immagine e dell'identità della città storica. L'autore riferisce infatti alla città d'arte la natura di forma saliente, definita come “ogni oggetto percepito visivamente che si distingue nettamente per contrasto rispetto al suo sfondo, lo spazio substrato in cui abita la forma”. In analogia rispetto alle riflessioni già svolte in relazione al valore di insieme espresso dai centri storici, anche l'autore citato individua le città d'arte come quei luoghi in cui non tanto singole opere d'arte, ma un insieme strutturato di opere d'arte si presenta come un unicum artefatto a sé stante. L'immagine e l'apparenza della città è similmente considerata come elemento attorno a cui si concentra il carattere culturale identitario della città, in quanto essa sarebbe un “luogo geografico, distinto da un proprio spessore territoriale e da una immagine originale”. Sempre in relazione all'importanza dell'immagine della città culturale dal punto di vista della sua identificazione, si veda l'opinione dell'autore francese G. Cazes: “la ville constitue, en effet, une exceptionnelle illustration de la notion d' “écosystème patrimonial” proposée à la fois bien collectif, ensemble localisé d'éléments variés en situation interdépendante et “champ de forces” d'acteurs multiples aux stratégies diversifiées”, G. Cazes, *Le renouveau du tourisme urbain, problématiques de recherche*, in G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, cit., p. 12. Non da ultimo si menzioni la icastica espressione che designa città come Venezia, Parigi, Firenze, notoriamente identificate attraverso i rispettivi centri storici e artistici che sono meta di turismo ormai massificato come “siti – sfondo urbani” in V. R. Santamato, *Turismo e territorio: un rapporto complesso*, in S. Messina, V. R. Santamato, *Esperienze e casi di turismo*

d'arte (ma si potrebbe aggiungere, anche il centro storico), sono connotati da “un patrimonio storico-artistico di alto livello, o se si preferisce di un tessuto urbanistico, architettonico, monumentale di pregio”.⁴⁸⁸ Come si è già osservato in precedenti capitoli, la città d'arte, il centro storico, la città storica, sono infatti il precipitato di un rapporto tra società - comunità e territorio in cui essa si è insediata, risalente a un preciso momento storico del passato: quel tipo di relazione non è certo più attuale, ma i monumenti, le vestigia esteriori frutto dell'impatto di una comunità viva nel passato sul territorio,⁴⁸⁹ sono permanenti, e costituiscono proprio gli indici di identificazione e di valore del contesto urbano nella prospettiva dell'attrattività turistica. Simili monumenti e vestigia sono tuttavia connotati da fragilità. La fragilità della

sostenibile, Franco Angeli, 2012, p. 57. Simili contributi evidenziano come l'identificazione della città storica e della città d'arte come meta di attrazione turistica e come oggetto di interesse culturale sia strettamente legata alla sua immagine, la cui salvaguardia risulta dunque fondamentale per il mantenimento delle relative funzioni.

⁴⁸⁸ M. Antonioli Corigliano, *L'offerta turistica nelle città d'arte*, in G. Zanetto - A. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 54. L'importanza di preservare l'identità della città storica si apprezza poi non solo in relazione alla comunità alla comunità che vi risiede, ma anche in relazione alla prospettiva del turista. Si è infatti evidenziato che oggi il turismo si connota sempre più come turismo esperienziale, nel senso che il turista richiede di godere in primo luogo di un'esperienza la cui preconditione fondamentale è la capacità del territorio di trasmettere la propria identità valoriale, tradizionale, culturale. Si veda in proposito anche G. Chicchi, *Optimum dimensionale e cooperazione interregionale*, in F. Dallari - A. Mariotti (a cura di), *Atti del convegno "Turismo tra sviluppo locale e cooperazione interregionale"*, Patron Editore, Bologna, 2006, p. 91. Non bisogna insomma trascurare il fatto che, accanto al turista che risponde al modello consumeristico, esiste anche un turista post moderno, alla ricerca dell'autenticità e dell'integrità del territorio, espressa soprattutto da tradizioni, simboli, stili di vita e ambienti propri del passato, come sostiene V. R. Santamato, *Turismo e territorio: un rapporto complesso*, in S. Messina - V. R. Santamato, *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, cit., p. 149. Queste forme di turismo, definite come forme di turismo culturale, trovano sviluppo in modo particolare nei centri urbani, alla luce dell'alta concentrazione in tali contesti di risorse monumentali e culturali. Per conseguenza, i centri urbani storici sarebbero interessati da un fenomeno di turistificazione praticamente irreversibile, così come sostengono M. Jansen- H. Verbeke, *Le tourisme culturel dans les villes historiques. Revitalisation urbaine et capacité de charge – le cas de Bruges*, in G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, cit., p. 83.

⁴⁸⁹ Con riferimento alla considerazione per cui la memoria del passato si imprimerebbe nell'immagine della città storica si veda B. Dolcetta, *Centri storici e cultura del viaggio*, in G. Zanetto - A. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 36, che afferma che “la città storica è tuttavia anche e nel nostro caso ancora un documento vivo e comunicativo dell'alleanza fra una comunità e lo spazio che ha costruito. Per certi versi si può leggere in molte città minori un rapporto fra società e spazio costruito che è proprio dell'età preindustriale e questo rapporto è esso stesso un documento”. La consapevolezza del fascino e dell'intrinseco valore di questa identità, secondo l'autore, dovrebbe stimolare la promozione di un turismo diverso, idoneo ad attrarre non il viaggiatore di modello consumeristico, bensì il viaggiatore interessato realmente alla conoscenza rispettosa delle caratteristiche uniche di un territorio, un viaggiatore orientato perciò verso un'esperienza più colta e meno superficiale, rispetto a cui, secondo l'autore, le città d'arte minori, in particolare, si prospettano come un contesto ideale. Sulla stessa scia, M. Antonioli Corigliano, in *L'offerta turistica nelle città d'arte*, in G. Zanetto, A. Calzavara *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 54, sostiene che le città d'arte minori rappresentino dei luoghi ancora parzialmente intonsi da parte del turismo massificato e quindi capaci di restituire un'identità tuttora viva e autentica. In particolare, con riferimento alle città d'arte minori del Veneto, l'autore osserva che esse presentano alcuni tratti ricorrenti: esse sarebbero identificate da uno o al massimo una triade di monumenti storici, attorno a cui si sviluppa un paesaggio ancora intatto e un tessuto economico che presenta ancora attività artigianali, sagre paesane, produzioni agricole locali, tutti elementi che restituiscono un'immagine di continuità armonica tra presente e passato del tessuto urbano. Sempre con riferimento alla capacità della città storica di testimoniare la civiltà del passato, si veda la considerazione per la città tradizionale compendia un patrimonio che restituisce l'organizzazione spaziale urbana propria di un'epoca tendenzialmente preindustriale, espressa da N. Bouché, *Tourisme et patrimoine urbain – les grandes interrogations*, in G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, cit., p. 73.

struttura della città d'arte, infatti, è dovuta proprio al fatto che essa vincola un presente che le sfugge inevitabilmente, poiché al presente e alla contemporaneità sono ormai estranei i modi di vita, le modalità dell'economia, la velocità ridotta dei traffici e il cosmopolitismo e globalismo ridotto che connotavano il passato, e che hanno scolpito la città nella sua fisionomia che oggi definiamo storica. La società attuale che rimane vincolata all'interno di una struttura del passato, per quanto non possa materialmente distruggerla, la sottopone infatti a delle inevitabili pressioni trasformative.

Anche nelle città d'arte e nei centri storici, il turismo, in quanto fenomeno che è portato non dalla storia ma dalla modernità e della contemporaneità, è dunque un giano bifronte: risorsa e, allo stesso tempo, potenziale causa di degrado del patrimonio culturale, paesaggistico, ambientale.⁴⁹⁰ Secondo una lettura invalsa nelle discipline economiche, il turismo urbano rappresenterebbe addirittura un'attività parassitaria rispetto alla città storica, perché esso non potrebbe esistere senza consumare il patrimonio storico e culturale della città.⁴⁹¹

Orbene, l'esauribilità e la consumabilità delle risorse ambientali e culturali di un dato contesto territoriale e l'andamento dinamico di questo fenomeno, sono i presupposti su cui si basa una teoria economica classica che analizza la parabola della città o destinazione turistica nel corso del tempo. Simile teoria consente di comprendere che il fenomeno turistico tende ad indurre un lento e progressivo declino della destinazione, innescato dal superamento della capacità di carico del sito, qualora sia lasciato ad uno sviluppo autonomo e non sia orientato da politiche specifiche che vadano nel senso di favorire lo sviluppo di un turismo sostenibile per la destinazione. Si tratta della teoria del ciclo di vita della destinazione turistica elaborata da W.R. Butler negli anni '80, a partire dalla quale ci si può interrogare sulla selezione delle migliori politiche per consentire lo sviluppo sostenibile della destinazione e rendere reversibile l'esito di decadenza che questo modello prospetta.⁴⁹²

⁴⁹⁰ Tra gli effetti negativi del turismo si possono infatti annoverare l'espulsione di attività economiche diverse; il costo occulto per servizi a carico dell'intera comunità e a vantaggio dei soli interessati a settore; lo squilibrio che eccessivi flussi comportano per la qualità della vita dei residenti; un'alterazione dei costi correnti per beni mobili e immobili; i danni materiali arrecati a monumenti esposti ad un eccessivo affollamento e a comportamenti non di rado irresponsabili.

⁴⁹¹ Così N. Bouché, *Tourisme et patrimoine urbain*, in G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville, expériences européennes*, cit., p. 73.

⁴⁹² La teoria del ciclo di vita rappresenta un modello astratto che risulta articolato in sette diverse fasi. Per una compiuta disamina del ciclo di vita della destinazione turistica si veda R. R. Canale, *Sviluppo sostenibile e turismo*, cit., pp. 53 – 54. Volendo ricapitolare in via di sintesi tale processo plurifasico, l'autore infatti evidenzia che nella fase di esplorazione la destinazione è ignota al grande pubblico e scoperta da pochi turisti che ne fruiscono senza

Nell'ambito del ciclo di vita della destinazione turistica esisterebbe infatti, secondo questa teoria, un momento in cui l'espansione dell'attività turistica degrada in modo quasi irreversibile la destinazione, con l'ulteriore effetto di distruggere la stessa floridità dell'attività turistica (il cosiddetto effetto noto come "paradosso del turismo"⁴⁹³, per cui il turismo, cioè, è causa del suo stesso declino). Si è infatti icasticamente affermato che: "non va dimenticato che la protezione e la conservazione del patrimonio naturale, fisico, storico e culturale di una località sono non solo fini a sé stesse, ma necessarie a perpetuare nel tempo le funzioni turistiche della località, oltre che a prevenire brusche cadute nella domanda".⁴⁹⁴

In questo senso, la promozione della sostenibilità dello sviluppo turistico rispetto alla destinazione di riferimento e alle sue caratteristiche, passa, dunque, attraverso la ricerca di una gestione che trovi un equilibrio tra la promozione della redditività del territorio e la salvaguardia delle risorse territoriali e degli interessi della popolazione residente. Questa finalità, d'altra parte, non può che interessare ai privati che agiscono con scopo di lucro e ai

generare apprezzabili impatti sulla popolazione residente e sulle risorse ambientali del territorio; nella fase del coinvolgimento si ha un'espansione della conoscenza e attrattività della destinazione che induce la costruzione di nuove infrastrutture turistiche, nonché una crescente dedizione della popolazione locale a servizi turistici che ridondano in un generale aumento della qualità della vita e del benessere degli stessi residenti. Durante la fase dello sviluppo, invece, i flussi turistici vanno aumentando e iniziano a consolidarsi delle stagionalità in cui la popolazione residente è superata dal numero dei turisti, in questa fase l'attività turistica comincia a massificarsi, iniziando a porre problemi di sostenibilità e di sovraccarico dei servizi turistici con conseguente diminuzione della loro qualità; con il consolidamento il settore raggiunge una sorta di saturazione perché la destinazione si è ormai affermata e i margini di ulteriore sviluppo per il settore alberghiero e dei servizi turistici sono ormai irrilevanti. Si giunge così alla stagnazione in cui la destinazione raggiunge il massimo dei turisti possibili ed è interessata da viaggi ripetuti e costanti nel tempo: una simile situazione rende evidenti le problematiche di degrado e sostenibilità ambientale, perché in questa fase, infatti, si raggiunge la massima *capacità di carico* della destinazione. A ciò può conseguire o il definitivo declino della destinazione a causa di un degrado dell'ambiente e dei servizi che lo corredano oppure la sua rivitalizzazione attraverso un'azione strategica e pianificata da parte delle istituzioni, degli *stakeholders* e della comunità locale per ripristinare l'immagine, l'attrattività e l'integrità della destinazione. I termini del declino della destinazione turistica possono anche raggiungere dei connotati di drammaticità, come specifica J. Van Der Borg, *Il turismo nelle città d'arte minori, una forza trainante per lo sviluppo economico*, in G. Zanetto – C. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 88, in cui si illustra una parabola terminale del ciclo di vita della destinazione turistica "a tinte fosche", fornendo anche l'esemplificazione del caso di Venezia: "i disagi per la popolazione diventano insopportabili, mentre il processo di spiazzamento comincia ad assumere dimensioni notevoli. Contemporaneamente, un nuovo tipo di escursionista emerge, quello "improprio", che dorme per mancanza di capacità ricettiva, o per motivi di convenienza economica, altrove. In questa nuova situazione, i costi si concentrano sempre nella località stessa, mentre i benefici si distribuiscono in un'area molto più vasta di quella municipale (vedi Venezia e suo bacino ricettivo). Il contributo netto del turismo all'economia locale, e non solo per il settore pubblico, è ora decisamente negativo. [...] È più che legittimo chiedersi quale forza potrebbe spingere il sistema verso la quarta ed ultima fase, lo stadio del collasso, del degrado assoluto, visto che sia il settore privato locale che quello pubblico allargato hanno dei forti interessi a congelare lo sviluppo a quel momento. La spinta finale viene da fuori, dagli operatori esterni che traggono guadagno dalla località senza risiederci."

⁴⁹³ J. Van der Borg, *il turismo nelle città d'arte minori, una forza trainante per lo sviluppo economico?*, in G. Zanetto – A. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 85.

⁴⁹⁴ M. Antonioli Corigliano, *L'offerta turistica nelle città d'arte*, in G. Zanetto – A. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 74.

lavoratori nel settore turistico: il degrado del sistema, infatti, comprometterebbe inevitabilmente, nel lungo termine, i loro profitti e l'occupazione.⁴⁹⁵

Il turismo di massa non governato in modo razionale provoca dunque effetti di consumazione, deterioramento e usura del patrimonio storico e ambientale. Il fenomeno della consumazione è legato al tipo di funzione che il turista assegna alle presenze culturali permanenti in un determinato centro urbano come musei, gallerie, monumenti, teatri, siti archeologici e architettonici, oppure parchi. Essi, infatti, sono percepiti come luoghi di intrattenimento per attività o esperienze di piacere e benessere da sfruttare il più possibile per trarre il godimento proprio dell'esperienza di viaggio. Sotto un altro profilo, si è evidenziato che l'impatto del turismo può trasformare l'immagine stessa della città storica, quando incoraggia la costruzione di nuovi edifici secondo un aspetto standardizzato, omologato, globalizzato che impatta sull'immagine identitaria del luogo.⁴⁹⁶

La progettazione sostenibile del turismo, deve fondarsi, dunque, su un presupposto conoscitivo imprescindibile che è individuato nello stesso modello di Butler, cioè l'individuazione della massima pressione turistica tollerabile dal territorio, che secondo la letteratura maggioritaria rappresenta l'indicatore più significativo per individuare un limite oltre il quale lo sviluppo turistico diventa insostenibile per una destinazione (cosiddetto limite della capacità di carico). Sono indubbiamente sottoposti a questa tipologia di pressione turistica i centri storici, in virtù del fatto che le presenze turistiche tendono a concentrarsi in aree circoscritte, in relazione alla loro notevole attrattività e appetibilità.⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ R. R. Canale, *Sviluppo sostenibile e turismo*, cit., p. 71.

⁴⁹⁶ Con specifico riguardo alle esternalità negative rispetto alle risorse ambientali, i principali elementi di criticità dovuti alle presenze turistiche sono rappresentati dall'inquinamento dell'aria, dal consumo idrico e dall'aumento del volume di rifiuti, come sostiene P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, in Id. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 77, laddove si afferma che, alla luce di studi statistici, il fenomeno turistico determina notevoli impatti per esempio sull'inquinamento atmosferico da emissioni di anidride carbonica, particolarmente inciso dal trasporto turistico; cfr. inoltre F. Randelli, *Gli indicatori socio economici ed ambientali per la sostenibilità territoriale del turismo*, *ivi*, p. 126, per cui i costi e le esternalità negative del turismo sono spesso occulti e sono appunto rappresentati dall'incremento dei livelli di inquinamento; dalle spese per il ripristino e il risarcimento di danni ambientali; dall'esaurimento delle risorse non rinnovabili; o ancora dall'inquinamento e dalla congestione dei trasporti. Per una dettagliata analisi della misurazione e dell'individuazione degli indicatori di turismo sostenibile e le problematiche circa il loro isolamento, si veda *idem.*, pp. 127 e ss.

⁴⁹⁷ Per una esemplificazione di questo fenomeno si veda A. Montanari, *Il turismo nelle città d'arte. Il contributo della geografia economica*, in P. Morelli (a cura di), *Beni culturali e turismo nelle città d'arte italiane*, Franco Angeli, 2003, p. 73, che riporta i risultati di uno studio relativo all'esempio emblematico del centro storico di Firenze, dove la presenza dei turisti si accalca in un'area ancor più ristretta dell'intera superficie del centro storico, ossia l'area che intercorre tra la stazione ferroviaria, il Duomo, il Palazzo della Signoria e Ponte Vecchio, trascurando invece altrettanti porzioni significative del centro storico quali San Lorenzo, Santa Croce e Palazzo Pitti. Sempre sul caso di Firenze, si veda i dati allarmanti riportati dall'autore a p. 81: "un carico medio di oltre

Tuttavia, la misurazione della pressione turistica è tutt'affatto semplice e spesso sorge dall'incrocio di diversi dati, nessuno in grado, unilateralmente, di restituirne un profilo esauriente, ma tutti accomunati dal fatto di tracciare l'afflusso umano di visitatori e turisti rispetto a una località: il numero di arrivi, il numero di arrivi per abitante e il numero di arrivi per km quadrato.⁴⁹⁸ In definitiva il problema della misurazione della pressione turistica, al netto di qualsivoglia indice si intenda assumere, si risolve nel problema della misurazione della concentrazione territoriale dei flussi turistici. Quest'ultimo indice oggi è suscettibile di aumentare in via esponenziale, per il fatto che grazie alla rete di trasporti a livello globale, più facilmente una destinazione può essere raggiunta da un elevato numero di soggetti anche provenienti da aree disparate.⁴⁹⁹

In verità, poi, tale misurazione dovrebbe tenere conto del carattere differenziato degli impatti del turismo urbano: esiste un generale consenso rispetto al fatto che nei centri storici minori e nelle città d'arte minori il fenomeno turistico ha avuto effetti meno aggressivi e disgregativi, non è riuscito cioè a snaturare l'identità del luogo in ragione proprio della pressione turistica più moderata e del fatto che il flusso turistico in questi contesti si intreccia ancora in modo equilibrato con altri flussi rappresentati, a titolo esemplificativo, da quelli dei lavoratori professionisti, degli studenti non residenti, degli escursionisti giornalieri contenuti entro dimensioni ben lungi dalle "invasioni" che si assistono in città come Venezia, Firenze etc...⁵⁰⁰ Inoltre, i flussi turistici che interessano le città d'arte, sia maggiori che minori, presentano almeno due caratteristiche tipiche e differenti rispetto ai flussi propri di altre destinazioni turistiche come quelle balneari e montane, ovvero la stagionalità attenuata e la durata tendenzialmente minore delle permanenze. La distribuzione più uniforme dei flussi turistici verso le città d'arte nel corso dell'anno solare restituisce dei vantaggi in termini di

26.000 persone "invade" giornalmente una città di circa 430.000 abitanti, e si sofferma quasi esclusivamente in una limitata zona del centro storico, con picchi che almeno in dieci occasioni l'anno superano valori di 150.000 unità e con periodi di minima frequenza che mai scendono a valori inferiori alle 9.000 unità. Inoltre, a queste presenze più propriamente turistiche si aggiungono quelle di 14.954.226 di visitatori giornalieri che si recano a Firenze ogni anno per vari motivi e che contribuiscono, sebbene in piccola parte, alla spesa turistica, e in modo assai più sostanziale alla congestione nell'uso dei servizi e delle infrastrutture".

⁴⁹⁸ Per una comparazione in base a questi indici del fenomeno turistico in varie regioni del continente europeo cfr. R. R. Canale, *Sviluppo sostenibile e turismo*, cit., pp. 73 – 76.

⁴⁹⁹ M. Tinacci Mosello, *Turismo sostenibile tra globalizzazione, responsabilità e progetto*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 101.

⁵⁰⁰ B. Dolcetta, *Centri storici e cultura del viaggio*, in G. Zanetto - A. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 42.

pianificazione se sfruttata intelligentemente mediante meccanismi di incentivo o disincentivo,⁵⁰¹ ma produce effetti indesiderati abnormi se lasciata all'anarchia più totale.

Allo stesso tempo, lo stesso flusso turistico che interessa le città d'arte in generale, non è un fenomeno unitario, bensì composito, in ragione di diverse tipologie di viaggiatori. Da questo punto di vista, sono state individuate dalla letteratura relativa ai flussi turistici, tre categorie principali di soggetti che fruiscono della città per motivi di piacere: i cosiddetti visitatori residenti, cioè i residenti che partecipano ad attività di *leisure* nello stesso territorio di residenza; i visitatori che si recano nella città a partire dall'area geografica e metropolitana immediatamente circostante, e pertanto senza la necessità di dover pernottare nella destinazione; i viaggiatori che, spinti dai più vari motivi ricreativi, culturali, di affari, pernottano nella città.⁵⁰² In proposito, si è osservato che il riferimento agli arrivi e ai pernottamenti nelle strutture ricettive non è un dato sufficiente a restituire in modo esaustivo e fedele l'andamento della pressione turistica in una data località dal momento che esso è in massima parte determinato dagli escursionisti giornalieri.⁵⁰³

Pertanto, un'attenta mappatura dei flussi turistici risulta necessaria per approntare gli interventi necessari a contenere la pressione turistica sul territorio: la pressione turistica oltre il limite di tolleranza avrebbe infatti almeno due significative ricadute quali quella della congestione (degli spazi e dei servizi) e quella dell'inquinamento⁵⁰⁴. Ciò è quanto più necessario anche tenendo

⁵⁰¹ M. Antonioli Corigliano, in G. Zanetto - A. Calzavara, *L'offerta turistica nelle città d'arte*, in G. Zanetti, A. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 69.

⁵⁰² A. Montanari, *Il turismo nelle città d'arte. Il contributo della geografia economica*, in P. Morelli (a cura di), *Beni culturali e turismo nelle città d'arte italiane*, cit., p. 76 – 77.

⁵⁰³ Le categorie di turisti urbani sono invero plurime. Una possibile loro identificazione comprenderebbe almeno le seguenti classi: i turisti che insistono nel territorio limitrofo e circostante e che si avvalgono di pacchetti turistici o escursionistici; i turisti del weekend; i turisti pernottanti nelle strutture ricettive per un tempo prolungato oltre la giornata; i turisti che viaggiano per scopi familiari; i turisti che viaggiano per scopi scolastici, come indica G. Zanetto, *Motivazioni e tipologie del turismo culturale*, in G. Zanetto - A. Calzavara, *Il turismo nelle città d'arte minori*, cit., p. 43. Si faccia inoltre riferimento a J. Van der Borg, *Il turismo nelle città d'arte minori, una forza trainante per lo sviluppo economico?*, *ivi*, p. 85, che avverte come il dato sui turisti giornalieri fotografi la domanda turistica solo in via solo parziale, anche se il contributo del turismo giornaliero sulla massificazione del fenomeno resta rilevante.

⁵⁰⁴ J. Van der Borg, *Il turismo nelle città d'arte minori, una forza trainante per lo sviluppo economico*, *ivi*, p. 85; nello stesso senso si veda A. Montanari, *Il turismo nelle città d'arte. Il contributo della geografia economica*, in P. Morelli (a cura di), *Beni culturali e turismo nelle città d'arte italiane*, cit., p. 78. La pressione su un contesto urbano provocata dal turismo determina anche impatti negativi a livello sociale, come si dirà in seguito e come emerge chiaramente da una serie di fattori che alimentano l'ostilità locale verso il turismo per le sue interferenze con la vita quotidiana dei residenti. Tra i fattori che determinano un'interferenza negativa con la qualità della vita dei residenti possono ricordarsi l'insufficienza dei parcheggi; l'ingombro delle zone pedonali; l'aumento dei prezzi dei prodotti di commercio in città; la generale impressione che la città sia sovrappopolata; l'aumento sproporzionato rispetto alle esigenze locali del settore della ristorazione; l'aumento dei prezzi degli immobili, l'aumento dei prezzi delle seconde case, come segnalano M. Jansen – Verbeke, *Le tourisme culturel dans les villes*

conto del fatto che, nonostante, di primo acchito, la pressione turistica si manifesti come un fenomeno non immediatamente percepibile perché immateriale, essa ha degli impatti durevoli sul territorio non meramente economici, ma anche di tipo sociale, ambientale, che sono anche indicati come impatti incrementali.⁵⁰⁵ Il fenomeno necessita perciò di essere gestito in base ad un adeguato programma di sviluppo di lungo periodo.⁵⁰⁶ La congestione, l'affollamento e l'inquinamento, se da una parte poi pregiudicano le risorse territoriali che sfruttano, dall'altra deteriorano anche l'esperienza del visitatore.

Una possibile e prospettabile soluzione rispetto a queste problematiche è rappresentata dal contenimento delle presenze su base giornaliera e settimanale, se non addirittura in precise fasce orarie, per determinati siti culturali. Per quanto le misure in questione possano risultare impopolari perché, da una parte, riducono i ricavi degli esercizi commerciali localizzati nelle aree soggette a contingentamento, dall'altra, precludono l'accesso dei visitatori, esse spesso sono necessarie per evitare effetti di degrado irreversibili. Provvedimenti che si pongono sulla stessa lunghezza d'onda sono la chiusura degli accessi nelle aree storiche (con possibilità di rafforzare ulteriormente tali misure prevedendo l'accesso oneroso) allorché si raggiunga una quota di visitatori massima prestabilita. Altre misure che vengono comunemente indicate per la riduzione del traffico, non umano, ma veicolare consistono nella pedonalizzazione delle aree storiche, in via generalizzata o secondo determinate fasce orarie. Con specifico riguardo all'accesso a determinati beni e siti il principale strumento di regolazione del flusso al sito è invece la previsione di un biglietto di ingresso, che fornisce anche la possibilità di gestire i prezzi in modo flessibile aumentandoli nei periodi in cui è più alto il rischio di congestione e diminuendoli nei periodi di minore richiesta.⁵⁰⁷ Ulteriori possibilità in questo senso possono essere rappresentate dall'indirizzamento pianificato dei flussi verso itinerari e poli turistici

historiques. Revitalisation urbaine et capacité de charge: le cas de bruges, in G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, cit., p. 91

⁵⁰⁶ Come già ricordato, il limite massimo della pressione turistica su un territorio è generalmente noto come capacità di carico. Orbene si può ricordare, a titolo di esempio, che in base ad una serie di studi condotti dall'Università di Venezia tra il 1993 e il 1994 "Itinerari alternativi nelle città d'arte europee", emergeva già che la pressione su città come Bruges, Firenze, Salisburgo, Oxford, Venezia, aveva lambito limiti di intollerabilità e la gestione del turismo reclamava con urgenza di essere inclusa in un quadro di sostenibilità e di integrazione rispetto ad altre politiche urbane. In questo senso si sottolinea che una politica turistica sostenibile di successo avrebbe come condizione indefettibile la devoluzione ad organo pubblico o pubblico - privato ad hoc che sia destinato della gestione della pluralità complessa di problematiche che investono il turismo. Si veda G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, cit., p. 105.

⁵⁰⁶ P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, in Id. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 75.

⁵⁰⁷ Così D. J. Timothy - S. W. Boyd, *Heritage e turismo*, cit., pp. 136 - 137.

alternativi oppure dal recupero e dalla valorizzazione di elementi e componenti del patrimonio urbano poco valorizzati o sottovalutati, di modo da decongestionare le aree più affollate.⁵⁰⁸

L'aspetto edonistico dell'esperienza turistica finisce per coinvolgere anche le esperienze di acquisto, determinando un aumento dell'offerta sul mercato di prodotti turistici, la quale può produrre alcuni effetti indesiderati come la monopolizzazione di determinate aree da parte di attività commerciali standardizzate ed esclusivamente dirette al soddisfacimento dei bisogni del turista.⁵⁰⁹ Dal punto di vista delle attività economiche, dunque, i principali rischi per i contesti urbani storici oggetto di flussi di turismo culturale, sono rappresentati, da una parte, da una specializzazione monoculturale delle attività, e, dall'altra parte, da un rimpiazzo di attività tradizionali e locali mediante attività più redditizie perché rivolte al mercato globale del turismo.⁵¹⁰ Inoltre, l'approccio al soddisfacimento dei propri bisogni da parte dei turisti è differente rispetto a quello delle popolazioni residenti, poiché il comportamento dei turisti è tendenzialmente iperconsumeristico:⁵¹¹ è propria infatti del turismo di massa la tendenza all'indigestione dell'esperienza che si connota come mordi e fuggi, che evidenzia un'ulteriore tendenza all'accumulazione.⁵¹²

⁵⁰⁸ Così G. Cazes, *Le renouveau du tourisme urbain*, in G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville, expériences européennes*, cit., p. 23.

⁵⁰⁹ F. Zanini, *Gli effetti del turismo sulla struttura terziaria urbana*, in *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., pp. 59 – 62, laddove si definiscono tali aree dedicate esclusivamente alle esigenze del consumatore turista, come *Recreational Business Districts*. Si tratterebbe di aree che sono frutto di un lungo percorso di specializzazione funzionale all'interno dell'area urbana per cui una zona di fatto viene esclusivamente destinata ad attività commerciali volte al soddisfacimento dei bisogni dei turisti.

⁵¹⁰ P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, in Id. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 79.

⁵¹¹ *Idem*, p. 76. Le attività commerciali sono invero un caso emblematico della più ampia capacità del turismo di avere effetti di espulsione rispetto ad altre attività economiche oppure ad altre forme di insediamento presenti sul territorio. Il presupposto della concorrenza tra loro delle attività economiche e quindi della stessa capacità del turismo di espellere altre attività, affermando la sua monocultura, sarebbe rappresentato dalla stessa scarsità della risorsa "territorio". Si veda in tal senso la considerazione di J. Van der Borg, *il turismo nelle città d'arte minori, una forza trainante per lo sviluppo economico?*, cit., p. 86, che si riferisce alla scarsità della risorsa "suolo": "il suolo urbano è scarso, e va utilizzato solamente in una maniera. L'intensità della concorrenza sul mercato del suolo urbano determina il prezzo del suolo. Più numerose sono le attività che competono per lo stesso terreno, maggiore sarà la pressione sul prezzo del suolo. Non tutte le funzioni urbane saranno in grado di riprodurre una certa rendita del terreno. Inizia così un processo di spiazzamento (o in inglese *crowding-out*) delle attività meno redditizie da quelle più redditizie. [...] Il turismo è una delle poche attività capace di generare mezzi liquidi, sufficienti per permettersi la localizzazione centrale nelle aree urbane".

⁵¹² In merito alla responsabilità dell'atteggiamento del turista rispetto alla massificazione del fenomeno si veda per esempio M. Tinacci Mosello, *Turismo sostenibile tra globalizzazione, responsabilità e progetto*, in P. Romei (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 115. L'autore ritiene infatti che gli impatti del turismo su un determinato territorio sono di fatto determinati dalla frequente assenza di responsabilità nel turista che mira appunto all'accumulazione delle esperienze, trascurando una conoscenza di prossimità rispetto al territorio e alle sue caratteristiche antropologiche e sociali. Ancora, F. Randelli, *Gli indicatori socio – economici ed ambientali per la sostenibilità territoriale del turismo*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 124, il quale

Con riferimento specifico alle attività commerciali è stato svolto un interessante studio, che ha misurato l'impatto prodotto dal turismo già una decina di anni fa, rispetto alla rete commerciale di una città che è tradizionalmente meta di turismo di massa come Venezia. In questa città si registrano gli effetti di una pressione turistica incontrollata. In particolare si tratta degli effetti di congestione (cioè l'aumento esponenziale del numero complessivo dei turisti che insistono su una determinata superficie territoriale), e di concentrazione, cioè la loro presenza in misura più consistente in aree specifiche.⁵¹³ Tale studio fa emergere come la città di Venezia e in particolare il suo centro storico sia stato caratterizzato, nel trentennio che va dal 1976 al 2006 da fenomeni opposti: il notevole spopolamento e l'aumento e esponenziale dei turisti che ha raggiunto i 22 milioni nel solo 2007. Ciò ha determinato notevoli ripercussioni negative oggi del tutto evidenti, come la definitiva riconversione dell'uso di alcune parti del centro storico e la contrazione della presenza di servizi alla cittadinanza in diverse parti della città, o ancora il

auspica che lo stesso turista si renda "sostenibile", a valle di un processo di educazione, di modo da inserirsi in una rete di rapporti equilibrati rispetto agli altri soggetti del territorio, in conformità a quanto prevede il "Codice etico e globale per il turismo" pubblicato dal WTO. A conferma della tendenza all'accumulazione consumeristica del turismo di massa, alcuni studi hanno poi evidenziato che la maggior parte delle spese dei turisti nell'ambito delle attività da loro svolte su un determinato territorio è composto da acquisti, tanto che in alcuni casi gli acquisti effettuati dai turisti ammontano al 20 – 50 % delle spese totali: si veda in tal senso D. J. Timothy e S. W. Boyd, *Heritage e turismo*, cit., p. 39.

⁵¹³ F. Lando - F. Zanini, *L'impatto del turismo sul commercio al dettaglio – il caso di Venezia*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., pp. 231 – 255. Nello studio condotto, si può notare un notevole influsso del turismo rispetto alla composizione delle attività commerciali di Venezia. Di pari passo con l'espansione del fenomeno turistico, infatti, sono stati aperti 694 nuovi punti vendita dedicati ai turisti, i negozi di abbigliamento sono aumentati di 57 unità, i pubblici esercizi sono aumentati di 189 unità, mentre rispetto ai servizi destinati ai residenti si registra una flessione, in particolare di 444 unità per gli alimentari. In questo stesso periodo i negozi turistici sono cresciuti dalla percentuale dell'8% fino al 27% del totale degli esercizi commerciali, mentre gli alimentari sono scesi dal 19% circa al 17%. Il dato interno ai negozi destinati al turismo segna poi un generale declino della qualità della filiera commerciale visto che essa risulta scomponibile in due sottogruppi: i negozi banali che vendono prodotti di scarsa qualità e a basso prezzo, e i negozi tradizionali che vendono prodotti di qualità superiore, ma i primi sono 538 su 694 dei negozi censiti nel periodo di riferimento. La parabola di crescita dei negozi di abbigliamento pure è significativa per la comprensione degli impatti del turismo, dal momento che si registra un aumento di negozi di marche di lusso, per esempio, nell'area del sestiere San Marco, tradizionalmente frequentata con assiduità dai turisti internazionali: 38 su 57 dei punti vendita aperti sono infatti concentrati in questa zona. Infine, un ultimo dato posto in luce che non lascia dubbi circa la trasformazione indotta dal turismo rispetto al tessuto commerciale urbano è rappresentato dal fatto che vi sia una tendenza chiara di localizzazione degli esercizi commerciali attorno e lungo ai percorsi battuti dai turisti e lungo tali percorsi si collochi un terzo delle attività commerciali della città. In particolari i percorsi turistici sono costruiti a loro volta intorno alle principali attrazioni della città e da lì tendono ad avere una forza di espansione e dilatazione verso l'esterno, tali percorsi sono identificabili come segue: stazione Ferroviaria – Ponte di Rialto; Piazzale Roma – San Rocco – Rialto; Mercerie, San Marco – Gallerie dell'Accademia; Ponte di Rialto – Campo Morosini. Gli studiosi, inoltre, hanno analizzato l'evoluzione progressiva nella composizione del commercio attraverso un censimento delle attività esistenti basato sulle tipologie delle merci esposte in vetrina. Ciò ha determinato l'individuazione delle seguenti tipologie di attività: negozi di souvenir, di abbigliamento, di alimentari, pubblici esercizi e altri negozi. Rispetto ai i servizi rivolti esclusivamente ai turisti, come negozi di souvenir, negozi di abbigliamento e prodotti turistici o negozi di lusso, lo studio ha evidenziato una significativa tendenza alla concentrazione e all'intensificazione.

congestionamento della mobilità urbana (anche pedonale).⁵¹⁴ Particolarmente eclatante è stato poi il processo di stravolgimento del tessuto del commercio al dettaglio, lentamente ma inesorabilmente oggetto di sostituzione da parte di attività commerciali destinate ai turisti, alla ricerca di occasioni di svago mediante lo *shopping*.

Da ultimo, preme sottolineare che il turismo comporta chiari impatti rispetto alla componente sociale e culturale della città. Un fattore di indubbia attrazione turistica, infatti, spesso è rappresentato dagli aspetti culturali e tradizionali della città, che però sono frutto di un equilibrio fragile e sedimentato nel tempo: in questo caso il principale rischio che si affaccia è quello dell'omologazione culturale.⁵¹⁵

Il problema della pressione turistica ha peraltro intercettato anche l'attenzione dell'Unione Europea che, nell'ambito dell'esercizio della sua competenza di sostegno e completamento nell'ambito turistico, all'interno della strategia Europa 2020 "*Smart, inclusive and sustainable growth*" ha individuato delle azioni attraverso cui poter intervenire per mitigare e controllare nel corso del tempo la sostenibilità del turismo rispetto ad un determinato territorio. Un primo aspetto significativo è rappresentato dal temperamento della stagionalità turistica attraverso una distribuzione più uniforme dei flussi nel corso dell'anno, a cui si aggiunge la necessità di controllare la moltiplicazione dei collegamenti e delle reti di trasporto che aumentano l'inquinamento ambientale. In ogni caso, nella prospettiva comunitaria, ciò che connota come sostenibile un piano di sviluppo del turismo è la capacità di rispondere a problemi che si pongono nel lungo termine con una progettualità di altrettanto lungo termine,⁵¹⁶ che sia improntata ad una forma di gestione integrata che tenga specificamente in considerazione la vocazione polifunzionale e non monofunzionale di un contesto urbano.⁵¹⁷ Un'attenzione particolare deve, secondo l'Unione Europea, essere poi riservata alla promozione del benessere

⁵¹⁴ *Ivi*, p. 232.

⁵¹⁵ Si veda P. Romei, *Turismo urbano, ambiente e sostenibilità*, in Id. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 79.

⁵¹⁶ D. J. Timothy - S. W. Boyd, *Heritage e turismo*, cit., p. 145 ritengono che queste siano le precondizioni indispensabili per sviluppare un modello sostenibile di *heritage tourism*, cioè il turismo culturale in senso stretto, ma la considerazione può essere riferita al fenomeno turistico, più in generale.

⁵¹⁷ In particolar modo questo richiede la ricerca di un bilanciamento tra le prospettive a breve termine proprie dell'industria turistica e le prospettive a estremamente lungo termine che invece sono relative alla conservazione e alla tutela del patrimonio culturale urbano, cfr. M. Jansen- H. Verbeke, *Le tourisme culturel dans les villes historiques. Revitalisation urbaine et capacité de charge – le cas de Bruges*, in G. Cazes - F. Potier, *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, cit., p. 94.

e della qualità della vita della popolazione locale evitando gli attriti con i turisti e inoltre evitando il deterioramento della qualità di vita delle popolazioni residenti.⁵¹⁸

La progettazione in senso sostenibile del turismo è dunque una questione urgente per scongiurare gli esiti più nefasti del sovraccarico turistico, il quale potrebbe provocare una “disgregazione sociale”, una “espropriazione spaziale” degli spazi pubblici, nonché l’esaurimento dei fattori di cui il settore turistico normalmente si serve per svilupparsi ulteriormente.⁵¹⁹ Il rischio, come è stato efficacemente evidenziato, è duplice. Da una parte il turismo insostenibile nel lungo periodo può declinare la redditività degli investimenti effettuati nel settore del turismo. Dall’altra parte i residenti possono pure essi stessi trovarsi in “un territorio degradato a livello qualitativo, complessivamente impoverito e privo di capacità di rigenerarsi da un punto di vista economico, nel momento in cui implode la monocultura turistica su cui esso si fondava”.⁵²⁰ Il turismo può quindi generare una vera e propria questione sociale ed economica di complessa soluzione. Questa prospettiva richiama la necessità di una responsabilizzazione diretta delle istituzioni rappresentative del territorio ai fini di strutturare la pianificazione turistica secondo canoni di sostenibilità: “il territorio ha natura di spazio sociale appropriato e di bene pubblico. In quanto spazio sociale appropriato, prevede e consente scelte e comportamenti propri della società che vi è insediata e che lo ha costruito, in genere nel lungo periodo storico. Come bene pubblico, ha caratteri di indivisibilità e di fruibilità non esclusiva né escludente. Da entrambi i punti di vista, la territorialità delle aree turistiche può entrare in contraddizione e al limite in conflitto con i comportamenti dei turisti ospiti”.⁵²¹ Un approccio progettuale strategico che tenga conto della complessità delle problematiche che

⁵¹⁸ R. R. Canale, *Sviluppo sostenibile e turismo*, cit., pp. 77 – 79.

⁵¹⁹ Si veda M. Tinacci Mosello, *Turismo sostenibile tra globalizzazione, responsabilità e progetto*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 100. Dal punto di vista sociale si possono produrre notevoli frizioni con la popolazione locale, verificandosi un deterioramento delle mutue relazioni: infatti l’atteggiamento delle popolazioni residenti rispetto agli avventori turisti può passare da una forma di accoglienza, evolvendosi poi in un’assuefazione, per poi degenerare in un rigetto della presenza turistica. Ciò si verifica qualora il turismo finisca per stravolgere le abitudini di vita e l’immagine identitaria del luogo. Un’ulteriore conseguenza negativa in questo senso è rappresentata da fenomeni di disgregazione della comunità dal punto di vista politico, giacché i residenti possono sviluppare malcontento rispetto agli indirizzi politici e amministrativi che sostengono l’economia turistica locale senza però inquadrala in una progettazione sostenibile, si veda infatti *ibidem*, p. 102.

⁵²⁰ *Ibidem*, p. 110. In questi termini si veda anche A. Cicerchia, *Patrimonio culturale e pianificazione del territorio nel dibattito internazionale*, in P. Morelli (a cura di), *Beni culturali e turismo nelle città d’arte italiane*, cit., p. 121, in cui si ribadisce la centralità del concetto di capacità di carico come elemento a partire da cui impostare un progetto di sviluppo sostenibile della località turistica.

⁵²¹ M. Tinacci Mosello, *Turismo sostenibile tra globalizzazione, responsabilità e progetto*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 109. Il problema riguarda la città in generale ma anche la città storica in particolare, che si caratterizza per la ricchezza del proprio patrimonio culturale.

intersecano il fenomeno turistico, appare necessario per lo sviluppo del territorio in senso sostenibile, si è infatti al proposito osservato che il territorio è “un fenomeno in continua realizzazione, in cui si intrecciano la dimensione temporale e quella relazionale. È evidente che non ci sono territori condannati, ma ci sono territori senza progetto e soprattutto senza uno scenario futuro”.⁵²²

Al capolinea di questo fenomeno, con riferimento specifico alle città d'arte o storiche, si colloca la drammatica prospettiva della disgregazione della città intesa come comunità vivente, resa un guscio vuoto e atrofizzato, per lo più idoneo a trasformarsi in un parco divertimenti.⁵²³

Dal punto di vista metodologico, tutte le criticità prospettate dal fenomeno turistico nell'ambito dei contesti urbani storici fanno emergere come i progetti di sviluppo di un determinato contesto connotato da una radicata vocazione turistica dovrebbero fondarsi su una pianificazione strategica di lungo periodo e sulla partecipazione della popolazione locale, di modo che ne sortisca un progetto armonico e rispettoso degli attributi peculiari e qualificanti del luogo.⁵²⁴ Gli abitanti dovrebbero dunque avere la possibilità di esprimere le loro perplessità, preoccupazioni, aspirazioni sullo sviluppo turistico, nonché preferenze e indicazioni financo sui luoghi da esporre al fenomeno turistico e quelli invece da preservare in una dimensione di fruizione più ristretta, identitaria, contribuendo a cementare anche il senso di appartenenza a una comunità.⁵²⁵ Ma c'è di più, lo stesso turismo, rappresentando un'attività capace di incidere sul territorio, trasformandone il tessuto economico, incidendo sul suo assetto urbanistico e

⁵²² F. Dallari, *Il turismo per lo sviluppo locale e la competitività internazionale*, in F. Dallari - A. Mariotti, *Atti del convegno “Turismo tra sviluppo locale e cooperazione interregionale”*, Patron Editore, Bologna, 2006, p. 66.

⁵²³ La città abitata, infatti, non può prescindere dalla presenza attiva e partecipativa dei suoi abitanti. Altrimenti, la città si ridurrebbe ad un contenitore monumentale che ha ben poco a che vedere con la stessa nozione di città, in tal senso, la necessità di sviluppare il turismo in senso sostenibile si impone onde evitare che la città si riduca ad una vetrina, ad un guscio vuoto, ad un parco – giochi svuotato della sua vitalità.

⁵²⁴ M. Tinacci Mosello, *Turismo sostenibile tra globalizzazione, responsabilità e progetto*, in P. Romei, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, cit., p. 110. Già nell'ambito del Libro Verde sull'ambiente urbano del 1990, la Comunità Europea aveva evidenziato i potenziali effetti devastanti di uno sviluppo non controllato del turismo in merito al deterioramento dell'ambiente urbano, in termini di perdita di qualità della vita, di monopolizzazione del tessuto economico da parte della monocultura turistica, di deterioramento del patrimonio su cui la stessa città faceva riferimento per il suo sviluppo economico turistico, per lasciare infine la località spogliata delle sue stesse risorse. Si veda anche, per queste considerazioni, A. Montanari, *Il turismo nelle città d'arte. Il contributo della geografia economica*, in P. Morelli (a cura di), *Beni culturali e turismo nelle città d'arte italiane*, Franco Angeli, 2003, p. 80.

⁵²⁵ D. J. Timothy e S. W. Boyd, *Heritage e turismo*, Hoepli, 2007, pp. 146 – 147, laddove, in merito alla dimensione della partecipazione nello sviluppo delle attività turistiche, si sostiene che “l'altra faccia del turismo partecipativo, è il condividere benefici, comporta il fatto che i residenti dovrebbero avere la possibilità di trarre guadagno non solo finanziario dallo sviluppo di questa industria. La pianificazione del turismo basato sulla comunità dovrebbe includere anche la creazione di opportunità affinché le persone siano titolari di imprese, lavorino in settori affini all'industria turistica, vengano formate e istruite circa il ruolo e gli effetti dell'*heritage tourism* nel loro territorio.”

edilizio, e condizionando le dinamiche di sviluppo di una comunità insediata, non può che essere progettato secondo metodi che implementino la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, secondo modelli di partenariato pubblico – privato e partenariato pubblico – privato – comunità, come si illustrerà in seguito attraverso l’analisi dei modelli di *destination management*.⁵²⁶

3.1.2 Analisi di una problematica specifica: gli impatti negativi delle locazioni turistiche brevi nell’ambito di centri storici e in contesti urbani omogenei

Come si è avuto modo di esplicitare nell’ambito della precedente trattazione, la dimensione del fenomeno turistico e i possibili impatti distorsivi sul territorio che esso può determinare dipendono strettamente dalle affluenze di visitatori e turisti verso un determinato sito o località. Orbene, un mercato che apporta un contributo nevralgico alla crescita del settore turistico, è rappresentato senza dubbio dall’attività di locazione turistica⁵²⁷. Questa stessa attività, tuttavia,

⁵²⁶ V. R. Santamato, *Turismo e territorio – un rapporto complesso*, in V. R. Santamato, *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, cit., p. 169 che richiama le esperienze del contratto di rete a livello privato.

⁵²⁷ L’attività di locazione turistica, com’è noto, è regolata dallo stesso codice del turismo (d.lgs. n. 179 del 2011) in un breve capo, ossia il capo II del Titolo V, che disciplina il fenomeno attraverso due soli articoli. L’art. 52 regola le locazioni di interesse turistico e alberghiero per cui “La durata delle locazioni e sublocazioni di immobili urbani non può essere inferiore a sei anni se gli immobili sono adibiti ad una delle attività appresso indicate industriali, commerciali e artigianali di interesse turistico, quali agenzie di viaggio e di turismo, impianti sportivi e ricreativi, aziende di soggiorno ed altri organismi di promozione turistica e simili [...] La durata della locazione non può essere inferiore a nove anni se l’immobile urbano, anche se ammobiliato, è adibito ad attività alberghiere, all’esercizio di imprese assimilate ai sensi dell’articolo 1786 del codice civile o all’esercizio di attività teatrali.” L’articolo 53 invece concerne le locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche e sancisce laconicamente che “gli alloggi locali esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del Codice Civile in tema di locazione.” Da una parte, quindi, il fenomeno delle locazioni investe le attività di stampo prettamente ricettivo ed alberghiero ed è per questo aspetto suscettibile di proiettarsi nel lungo periodo; da un’altra parte invece, il fenomeno intercetta direttamente la domanda dei turisti mossi dalle più varie ragioni di godimento di un’esperienza piacevole di viaggio, che può risolversi anche in un breve periodo. Nell’ambito della legge n. 392 del 1978, legge sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani, Capo II, che disciplina la locazione di immobili urbani adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, si introduce una gradualità nelle attività di locazione che coinvolgono il fenomeno turistico dal punto di vista della durata e quindi della permanenza del fenomeno. In primo luogo, infatti esistono le attività di locazione turistica alberghiera per cui si prevede una durata minima di anni nove. Seguono le locazioni di immobili di interesse turistico, coinvolgenti specialmente la locazione di immobili che fungano da sede di agenzie di viaggio, agenzie di soggiorno, strutture sportive e ricreative, organismi che si occupano di promozione turistica e informazione turistica, la cui durata minima è di anni sei. Ad un livello intermedio si collocano poi le locazioni alberghiere o turistiche a carattere stagionale, in cui il periodo di godimento dell’immobile è più breve ma ricorsivo e periodico nel senso che si ripropone nel medesimo arco temporale, di regola, ciascun anno. Ciò giustifica la sussistenza di un obbligo di rinnovo del contratto, per la durata di nove anni se di tratta di locazione alberghiera e per la durata di sei anni qualora si tratti di locazione di interesse turistico.

In questo caso, tuttavia, a fronte di una sorta di potere potestativo del conduttore di richiedere il rinnovo del contratto, sussiste anche l’obbligo di rilascio del bene da parte del conduttore al termine del periodo di stagionalità. Infine, la legge prevede l’ipotesi di locazioni transitorie, ma richiedendo che in tale caso la transitorietà del contratto non sia frutto di una mera dichiarazione delle parti, ma sia comprovata e trovi giustificazione in ragioni specificamente enunciate in una clausola contrattuale. La clausola deve rendere evidente la funzionalità del

oltre ad essere una fonte imprescindibile di sviluppo del turismo in un determinato contesto territoriale, è allo stesso tempo una minaccia per l'integrità del tessuto e dell'ambiente urbano, potendo ingenerare dei fenomeni distorsivi e disfunzionali che di seguito si illustreranno e che giustificano l'esigenza di regolare tale settore all'interno di un progetto integrato di sviluppo, specialmente dei contesti urbani storici.

In particolare, attualmente, il fenomeno delle locazioni turistiche brevi pone delle problematiche diversificate specialmente nell'ambito delle città storiche, dal momento che esso ha subito un'esplosione pressoché incontrollata e anarchica a partire dal massiccio ingresso nel mercato delle locazioni turistiche delle piattaforme di *sharing economy*. Le attività della piattaforma Airbnb e analoghe ma meno diffuse piattaforme di *accomodation sharing*, destano non poche preoccupazioni in relazione all'integrità ambientale, demografica e sociale dei contesti urbani storici.

Airbnb è oggi una società largamente conosciuta, che rappresenta un colosso della *sharing economy* a livello mondiale: è stata fondata nel 2008 e attualmente il fatturato della società vale circa 30 bilioni di dollari.⁵²⁸ Oggi la compagnia è specializzata nell'offerta di un servizio che si

contratto a esigenze di tipo transitorio, come si verifica allorché in una determinata località si svolgano eventi specifici di natura fieristica, manifestazioni di tipo temporaneo o festività locali.

In forza della disciplina citata, restano assoggettate alla regolazione del Codice Civile le sole locazioni ad uso abitativo con finalità turistica. Nello specifico questo tipo di contratto si configura come locazione di tipo abitativo per esigenze di natura transitoria, e comprende tutte le ipotesi in cui il contratto soddisfa le ricordate esigenze di esperienza turistica, per periodi invero variabili da solo alcune settimane fino a diversi mesi. Anche queste fattispecie sono dunque tra loro estremamente eterogenee, trattandosi in alcune ipotesi di locazioni turistiche lunghe (parlandosi in tale caso di casa vacanze); locazioni turistiche brevi, di durata variabile tra i 15 e i 30 giorni; locazioni turistiche brevissime, limitate al solo weekend. Ebbene, il fenomeno delle locazioni turistiche brevi è ormai da qualche decennio oggetto di un esponenziale sviluppo, e si pone come alternativa al tradizionale mercato della ricettività turistica, dove il locatore unisce alla concessione del godimento dell'immobile un corredo di servizi accessori come il vitto o la ristorazione, la vigilanza, la pulizia degli ambienti. Nell'ambito delle locazioni turistiche brevi, invece, il contenuto del contratto è limitato al godimento dell'immobile e tendenzialmente dovrebbe mancare la fornitura dei servizi accessori citati.

⁵²⁸ Come molte idee di successo venute alla luce nell'era dell'economia digitale, la fortuna di Airbnb si deve ad un'esperienza fortuita di ingegno adattativo di fronte a una situazione complessa o di crisi. Nel 2007 i fondatori della compagnia, Joe Gebbia e Bryan Chesky, entrambi designer e coinquilini a San Francisco, si trovavano nell'impossibilità di pagare il canone mensile di locazione dell'appartamento in cui risiedevano a causa della presenza di una camera sfitta e della mancanza di un terzo inquilino. Colsero dunque l'occasione che nella città si celebrava un evento che attraeva molti viaggiatori nella città, l'*International Council of Societies of Industrial design*, per mettere in affitto tre posti letto, o meglio tre materassi gonfiabili a loro disposizione (dalla contrazione di *Air Bed & Breakfast* deriva infatti il nome Airbnb). L'offerta era corredata da ulteriori servizi di alloggio, ed era pubblicizzata mediante un apposito sito internet da essi stessi aperto *ad hoc*, ossia *Air Bed and Breakfast*. Saldato, mediante questo espediente, il canone di affitto dovuto al loro locatore, i due coinquilini intuirono di aver concepito una idea promettente di *business*, e pertanto di lì a poco si appoggiarono a un incubatore di *start up* della *Silicon Valley* per perfezionare il loro progetto, definire compiutamente il *business plan* e raccogliere i finanziamenti necessari a far decollare la società. Ben presto l'originaria idea di mettere in affitto soli materassi gonfiabili corredata da servizi di ospitalità tra cui la stessa prima colazione, fu abbandonata a favore della

è dapprima affacciato, esteso e poi imposto sul mercato delle locazioni turistiche, in particolare delle locazioni turistiche brevi. Airbnb offre infatti una forma di ospitalità nuova e alternativa rispetto, da una parte, le modalità tradizionali di locazione di unità residenziali per periodi medio – lunghi nelle località di interesse turistico e, dall'altra, l'ospitalità offerta dalle strutture alberghiere. L'azione di Airbnb assume la forma dell'intermediazione, nel senso che la piattaforma media tra potenziale cliente e soggetto privato che fornisce la struttura dove è possibile alloggiare, mettendo a disposizione un motore di ricerca degli alloggi e un servizio di prenotazione, ma è il titolare dell'alloggio ad assumersi la responsabilità dell'esaustività del servizio di ospitalità.⁵²⁹ La crescita esponenziale nel corso di pochi anni del business di Airbnb è testimoniata dal fatto che la società attualmente detiene circa 4 milioni di *listings* in tutto il mondo, presenti in circa 190 paesi e 65.000 città.⁵³⁰

Come noto, Airbnb rappresenta un attore, in particolare una piattaforma,⁵³¹ del più ampio mercato noto come *sharing economy* o economia collaborativa. L'economia collaborativa ruota attorno allo scambio e la condivisione di beni e servizi tra soggetti privati, secondo una logica orizzontale detta *peer to peer* per cui le parti dello scambio, non qualificabili come professionisti, sono in posizione simmetrica, diversamente da quanto accade nell'economia improntata ai modelli *business to business* o *business to consumer*. Allo stesso tempo, in questo sistema, il ricorso allo strumento della rete consente di strutturare i rapporti tra gli attori coinvolti secondo un modello fiduciario, grazie alla trasparenza che la rete (apparentemente) offre in ordine alla consistenza dei servizi e dei beni prestati. Come efficacemente sintetizzato, in questo modello agiscono tre categorie di soggetti: “coloro che mettono a disposizione beni,

possibilità di affittare stanze o appartamenti senza servizio colazione, definendo compiutamente così l'attività dell'attuale AIRBNB. Si veda L. Ghallager, *The Airbnb Story, How Three Ordinary Guys Disrupted an Industry, Made Billions... and Created Plenty of Controversy*, Boston, 2017, pp. 4 e ss.; J. Salter, *Airbnb: the story behind the \$ 1.3 bn million room – letting website*, *The Telegraph*, 2012. Attraverso il sito è possibile ricercare l'unità abitativa di proprio interesse, inserendo alcuni parametri quali la località; la tipologia di immobile; il periodo con indicazione delle date di check in e check out, nonché, attraverso l'utilizzo di filtri, indicare le caratteristiche che l'immobile deve avere (quali, a mero titolo esemplificativo, la vicinanza al mare, l'ammissione di animali domestici, l'accesso facilitato per i disabili, la piscina etc.). Ad ogni offerta locativa corrisponde una pagina, in cui il c.d. host (locatore) presenta, anche con supporti fotografici, la tipologia di casa/stanza offerta in locazione, gli eventuali servizi inclusi, i costi che possono variare sulla base del periodo prescelto e che, solitamente, includono altresì una spesa per le pulizie finali o periodiche.

⁵²⁹ D. Wachsmuth – A. Weisler, *Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy*, in *Economy and Space*, 2018, Vol. 50 (6), p. 1149.

⁵³⁰ S. Nieuwland – R. van Melik, *Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals*, in *Current Issues in Tourism*, 23:7, 2020, 811-825, 811.

⁵³¹ Si veda E. Falletti, *Airbnb e sharing economy: il ddl in discussione in Parlamento e la giurisprudenza comparata*, in *Il Quotidiano Giuridico*, online.

servizi, tempo o competenze, gli utenti di tali servizi o beni, e infine gli intermediari che ricoprono il ruolo di permettere la comunicazione tra i partecipanti attraverso piattaforme tecnologiche online nonché la conclusione della transazione che potrà essere con o senza scopo di lucro”.⁵³² In estrema sintesi, nel modello Airbnb, la piattaforma consente a coloro che hanno a disposizione alloggi, di proporli sulla piattaforma per la locazione a viaggiatori e ospiti (attività detta di *listing*), di solito sempre per un breve periodo, verso il corrispettivo di un canone.⁵³³

Tuttavia, diversi studi hanno evidenziato che l’attività condotta dai titolari di immobili o stanze che sono messe in locazione attraverso la piattaforma di Airbnb, nel corso del tempo, si è sempre di più affrancata dal paradigma dell’economia collaborativa, improntata a logiche spontaneistiche e di occasionalità, per strutturarsi sempre più come attività condotta in modo commerciale e professionale.⁵³⁴ In questo senso, i numerosi vantaggi commerciali che Airbnb offre ai cosiddetti *hosts*, hanno incentivato la tendenza alla commercializzazione. Numerose ricerche hanno dimostrato che nei centri storici e nei poli di attrazione turistica, la stragrande maggioranza degli appartamenti locati attraverso la piattaforma sono ormai destinati in via permanente, durante l’intero anno solare, alle locazioni turistiche brevi, oppure che uno stesso *hosts* detiene più *listings* ciascuna riferita a decine e decine di immobili:⁵³⁵ la detenzione da

⁵³² N. Camatti – D. Bertocchi – J. van der Borg, *Il contributo della sharing economy allo sviluppo turistico di aree periferiche. Il caso del fenomeno Airbnb nel territorio delle dolomiti venete*, XXXIX conferenza italiana di scienze regionali, pp. 1 - 2. Gli autori rilevano inoltre che l’*accomodation sharing* rappresenta il mercato con il più cospicuo giro di affari rispetto ai vari settori improntati all’economia collaborativa (come i trasporti, la finanza collaborativa), sulla base di uno studio della Commissione Europea del 2018. Infatti, i costi generati annualmente da questo settore sono circa 6,6 miliardi mentre le entrate ammontano a 4,1 miliardi di euro. Si tratta di cifre che considerano globalmente tutte le tipologie di *accomodation sharing* (con oggetto l’intero immobile, una stanza, un posto letto, la residenza principale o secondaria), non solo dunque il mercato degli affitti brevi che fa tradizionalmente capo ad Airbnb. Altre piattaforme che svolgono attività di locazione turistica breve sono le piattaforme *LoveHomeSwap* e *HomeAway*, *VRBO* e *Housetrip*.

⁵³³ A. E. Gold, *Community consequences of AIRBNB*, in *Washington law review*, 94, 2019, p. 1584.

⁵³⁴ In particolare, la possibilità di locare con facilità, alta frequenza e *turn – over* immobili di proprietà, offerta dalle piattaforme, rappresenterebbe una soluzione che incontra le nuove tendenze degli investimenti nel mercato immobiliare progressivamente affermatasi dopo la crisi finanziaria del 2008, le quali ruotano attorno non più al modello di comprare per rivendere, ma piuttosto al modello di comprare proprietà edilizie per affittarle. Gli studi che hanno approfondito queste tendenze evidenziano che la possibilità di entrare in un mercato globale di “intermediazione” grazie alle piattaforme digitali, ha corroborato l’attrattività del *buy – to – let business*. La redditività del mercato delle locazioni turistiche brevi è infatti legata alla possibilità di raccogliere una vastissima platea di potenziali clienti su scala globale grazie all’infrastruttura digitale. Inoltre, Airbnb è in grado di attivare non pochi fattori di flessibilità e di abbattimento dei costi di impresa che rendono particolarmente appetibile il mercato delle locazioni turistiche brevi. In particolare, Airbnb mette a disposizione gratuitamente a favore degli *hosts* servizi di marketing, prenotazione e il sistema di pagamento, nonché si avvale di forme di contratto di lavoro estremamente flessibili e vantaggiose in termini di costi di impresa.

⁵³⁵ A. Cocola-Gant – A. Gago, *Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon*, in *Economy and Space*, 0(0), 2019, p. 3. Si fa riferimento in particolare a quanto rilevato nelle città di

parte del medesimo *host* di una pluralità di *listings* è un sicuro indice di commercializzazione del settore. Si tratta peraltro di un fenomeno molto diffuso di cui solo a titolo di esempio può citarsi quanto rilevato in numerose città americane come Boston, Chicago, San Francisco, Washington, dove la percentuale di attività di locazione breve condotta in modo imprenditoriale tocca punte del 40%.⁵³⁶ In particolare, in diverse realtà in cui si è insediata l'attività di Airbnb, i servizi correlati all'ospitalità quali l'accoglienza dei viaggiatori e la pulizia delle strutture, fino a delle vere proprie attività di *marketing* o promozione dapprima gestiti in via diretta dai proprietari, sono stati affidati in progresso di tempo ad agenzie specializzate. Ciò rappresenta certamente un indice importante della professionalizzazione dell'attività, ormai distante da un modello puro e semplice di ospitalità condivisa.

La rapida crescita e professionalizzazione dell'attività svolta da Airbnb e simili piattaforme (anche se, come si è ribadito, il vero protagonista di questo mercato è Airbnb stessa) ha prodotto effetti di segno diverso, nonché numerose controversie nei contesti urbani interessati dal fenomeno delle locazioni turistiche brevi.

Alcuni studi condotti a partire da casi pratici relativi a città in cui l'insediamento dell'economia collaborativa delle locazioni è in via di sviluppo, hanno rilevato le tipologie di contesti geografici e spaziali che attraggono maggiormente l'interesse della piattaforma. In questo senso si è osservato che i centri storici sono tradizionale ricettacolo delle locazioni brevi, e risulterebbero inoltre particolarmente attrattive porzioni della città quali: i quartieri attorno al centro storico; quelli meglio serviti dal trasporto pubblico in particolare ferroviario; i quartieri dove vivono poche famiglie; i quartieri forniti di diversi servizi turistici come la ristorazione; infine i quartieri non appartenenti al centro storico in senso stretto ma connotati da un turismo di qualità, sofisticato, dove è ancora possibile mescolarsi con la vita extralavorativa delle

Barcellona, Sydney, Berlino e New York, sottolineando come Airbnb rappresenti in questi contesti il volano di nuove attività commerciali di intermediazione professionale per le locazioni turistiche brevi a scopo turistico, dal momento che la redditività delle attività di Airbnb ha fatto emergere il significativo lucro che si può trarre dallo sfruttamento del patrimonio edilizio. Un caso di studio concreto che evidenzia come l'attività di *accomodation sharing* si evolva rapidamente in un'attività professionale di locazione turistica breve è esposto dagli stessi autori a p. 9. dove si esamina l'espansione degli *short rents* nel quartiere storico di Alfama a Lisbona, in cui tra il 2016 e il 2017 il numero degli immobili adibiti alle locazioni turistiche brevi è aumentato di 10 punti percentuali. Nell'ambito degli immobili considerati, ben il 99% degli appartamenti erano stati abbandonati dai locali e adibiti in modo stabile alle affittanze turistiche con una clientela globale.

⁵³⁶ A. E. Gold, *Community consequences of AIRBNB*, cit., pp. 1158 – 1159.

popolazioni locali, soprattutto laddove sopravvivono ancora piccoli esercizi commerciali, la ristorazione tradizionale e un'atmosfera autoctona.⁵³⁷

La *sharing economy* delle locazioni produce indubbiamente delle esternalità positive in simili contesti. Tra gli aspetti positivi recati dal nuovo modello, viene rivendicato dalle stesse piattaforme di *accomodation sharing* l'aver contribuito ad inaugurare una nuova forma di esperienza turistica che incontra le esigenze del viaggiatore post moderno. Quest'ultimo non è più semplicemente interessato a soddisfare la propria curiosità accumulando la visita a diversi siti, luoghi e monumenti di interesse turistico, desidera piuttosto confondersi con la popolazione locale residente, interagire con essa e sperimentarne in via diretta il *modus vivendi*. Ne consegue che, appunto, la ricerca di alloggio in immobili che normalmente non sarebbero adibiti alla ricettività turistica come gli alberghi, rappresenta il presupposto per poter vivere una siffatta esperienza, a cui le piattaforme di *accomodation sharing* offrono facile soluzione, peraltro a prezzi molto competitivi rispetto all'ospitalità alberghiera.⁵³⁸

Ebbene, al di là di alcuni effetti positivi come quello menzionato, l'attività della piattaforma genera altrettante esternalità negative o effetti distorsivi sul mercato nei centri storici e nei contesti urbani che attraggono flussi di turismo culturale.

⁵³⁷ D. Ioannides – M. Röslmaier – E. van der Zee, *AIRBNB as an instigator of tourism bubble expansion in Utrecht's Lombok neighbourhood*, in *Tourism Geographies*, 21 (5), pp. 829 – 830 e p. 835. Il contributo offre un interessante studio sulla forza espansiva del mercato di Airbnb e la sua capacità di rincorrere rapidamente le esigenze e aspirazioni del viaggiatore, approfondendo la penetrazione di Airbnb nella città di Utrecht e in particolare nel quartiere di Lombok, che viene assunto come prototipo del quartiere *neo-bohemian* (ovverosia un ambiente in cui il turista può sperimentare l'immersione in un contesto urbano contrassegnato da autenticità, arricchito da numerosi esercizi commerciali di stampo tradizionale e non espressione della globalizzazione commerciale). In particolare, in questo contesto si è osservato come Airbnb ha saputo interpretare le progressive esigenze dei viaggiatori, in fuga dalle cosiddette bolle turistiche. Per bolle turistiche si intendono le zone precedentemente qualificate come periferie industriali di numerose metropoli specialmente americane o di grandi città europee, poi oggetto una riconversione d'uso. Tale processo le ha trasformate in breve tempo in ricettacolo di attività commerciali proprie della globalizzazione economica, come centri commerciali, catene di shopping ecc., determinando una fisionomia di queste zone del tutto avulsa dall'aspetto generale della città, senza più alcun segno riconoscibile della sua identità. Si è osservato che simili fenomeni determinano una progressiva disaffezione dei viaggiatori rispetto a queste zone e la ricerca di alloggi in aree che mantengono le vestigia dell'identità cittadina e della sua vitalità, aree che dunque diventano oggetto di espansione per il mercato delle locazioni turistiche brevi gestito dalle piattaforme di *accomodation sharing*.

⁵³⁸ Cfr. S. Nieuwland – R. van Melik, *Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals*, in *Current Issues in Tourism*, Vol. 23, n. 7, 2020, in particolare si veda p. 812, con riferimento all'affermarsi di un nuovo modello di turismo esperienziale e di un nuovo modello di turista orientato alla ricerca di simile esperienza: "The 'post-tourist' wants to be regarded as traveller rather than tourist, looking for an authentic experience 'off-the-beaten-track'. This so-called new urban tourism (Füller & Michel, 2014) does not imply that people have diverged from touristic highlights altogether; rather they mix visiting these highlights with performing leisure activities in more local areas (Maitland, 2010). In cities, this implies that an increasing share of visitors is moving away from tourist enclaves to find accommodation in residential neighbourhoods located close to the historic centre, but not planned for tourism."

In primo luogo, il fenomeno delle locazioni turistiche brevi interferisce con il quotidiano e l'ordinarietà della vita del vicinato, che subisce delle forme di disturbo dovute all'aumento del traffico, della mole di rifiuti da smaltire, all'allentamento impercettibile della rete di relazioni di vicinato che sono basate sulla prossimità "interrotta" dalla presenza di viaggiatori estranei, per addivenire a problematiche di insicurezza e disagio collegati allo scarso riguardo e educazione di taluni viaggiatori per l'integrità dell'ambiente urbano. In particolare, questi effetti interagiscono con quelli già determinati sui contesti urbani dal fenomeno turistico: si è osservato che l'espansione arbitraria delle locazioni turistiche brevi esacerba le problematiche che già affliggono i contesti ad alta attrattività turistica e le alimenta nelle aree residenziali di nuova colonizzazione turistica.⁵³⁹ Per conseguenza, le locazioni turistiche brevi incentivate dalle piattaforme di *accomodation sharing* possono contribuire, sul lungo periodo, al fenomeno del sovraffollamento turistico che, come si è illustrato, è uno dei principali fattori di degrado, perdita di immagine e di attrattività di una località turistica.⁵⁴⁰

Inoltre, gli elevati profitti che si possono trarre dall'attività di Airbnb e altre piattaforme hanno determinato in molte città, specialmente quelle in cui il fenomeno è radicato, un effetto particolarmente deleterio per il tessuto della comunità. Si è assistito infatti alla conversione permanente di interi stabili, immobili, appartamenti, in strutture adibite all'affittanza turistica, specialmente nei centri storici o in destinazioni ad alta capacità di attrazione di turismo culturale. Ancora, si deve considerare che spesso le affittanze brevi seguono logiche di stagionalità, di modo che ne consegue un fenomeno anomalo, vale a dire l'alternanza, nel corso dell'anno, di un numero eccessivo di presenze e la percezione di svuotamento di un'intera area o di un quartiere.⁵⁴¹

Tutti questi aspetti deteriorano la qualità della vita della popolazione residente, rendendola più ostile, nonché determinando problematiche sociali di coabitazione legate anche alle sperequazioni che sorgono tra le proprietà adibite alla locazione turistica e le proprietà affittate ai residenti ordinari. Si è infatti osservato che i proprietari di immobili locati mediante le piattaforme di *sharing economy* tendono a riservare più attenzioni, mediante riparazioni, manutenzioni e ristrutturazioni, agli immobili destinati alle locazioni brevi rispetto agli

⁵³⁹ *Idem.*, pp. 811-825, p. 813.

⁵⁴⁰ Si veda S. Garcia-Ayllon, *Urban Transformations as an Indicator of Unsustainability in the P2P Mass Tourism Phenomenon: The Airbnb Case in Spain through Three Case Studies*, *Sustainability*, 10, 2018, p. 2948.

⁵⁴¹ In tal senso A. Cocola-Gant - Ana Gago, *Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon*, *cit.*, p. 2.

immobili locati in via ordinaria: tutto ciò non fa che indurre ulteriormente i residenti ad abbandonare l'area.⁵⁴²

Non solo le piattaforme di locazione breve incidono sulla qualità della vita esistente dei residenti, ma spesso pongono ostacoli al popolamento permanente delle città. Innanzitutto, ciò si deve al fatto che questo *business* sottrae numeri crescenti di abitazioni dal mercato della compravendita e delle locazioni a lungo termine, complicando la ricerca di un alloggio soddisfacente per famiglie e lavoratori che intendano stabilirsi in città e nei centri storici.⁵⁴³ Gli alti profitti del *business* delle locazioni brevi determinano un generale aumento dei prezzi medi dei canoni di locazione nelle città, introducendo un ulteriore fattore che diminuisce l'accessibilità delle abitazioni.⁵⁴⁴ Ciò in alcuni casi determina un'iperinflazione del mercato delle proprietà immobiliari provocando un aumento vertiginoso dei canoni di affitto, come è stato registrato in diverse città spagnole quali Madrid, Barcellona, Palma di Maiorca.⁵⁴⁵

Ulteriori studi evidenziano un effetto sprigionato da fenomeni come Airbnb che non è possibile ridurre ad un netto giudizio negativo o positivo, connotandosi piuttosto per la sua dirompenza: si tratta del cd. effetto di *disruptive innovation*, per cui l'introduzione di benefici economici del tutto nuovi e alternativi rispetto ai meccanismi tradizionali, determina lentamente un radicale cambiamento del mercato, in questo caso il mercato degli alloggi a scopo turistico o di viaggio in generale.⁵⁴⁶

⁵⁴² *Ivi*, p. 13.

⁵⁴³ A. E. Gold, *Community consequences of airbnb*, cit., p. 1159. In questo contributo vengono posti in luce i dati rilevati in città come Montreal, Vancouver, Toronto, e il particolare il caso significativo di New York dove "A New York State Office of the Attorney General report analyzed Airbnb bookings in New York City between January 1, 2010 and June 2, 2014. The report found that in 2013, over 4,600 Airbnb units were booked as short-term rentals for three months or more and, of these, close to 2,000 were booked as short-term rentals for six months or more. As a result, "private short-term rentals displaced long-term housing in thousands of apartments" (si vedano pp. 1589 – 1590).

⁵⁴⁴ Si veda *Ivi*, p. 1591, relativamente all'aumento del costo degli affitti nelle città americane e in particolare nelle città assunte come casi esemplificativi e già citate. Infatti, uno studio del 2017 sull'effetto degli affitti Airbnb sul mercato immobiliare di Boston, ha posto in luce che l'aumento della densità di immobili locati mediante Airbnb, abbia aumentato il costo degli affitti medi per i locali. Si è stimato in modo perfino molto preciso che Airbnb ha aumentato gli affitti richiesti del 17% per ogni camera da letto e dell'11% per ogni bagno aggiuntivo. In Australia, le ricerche hanno evidenziato che il numero di intere abitazioni spesso disponibili su Airbnb è più di tre volte il tasso di posti vacanti in determinati quartieri residenziali. Ciò suggerisce che gli affitti di Airbnb abbiano un impatto considerevole sulla disponibilità di alloggi in affitto permanente, con conseguente esercizio di pressione sull'aumento del canone degli affitti.

⁵⁴⁵ S. Garcia-Ayllon, *Urban Transformations as an Indicator of Unsustainability in the P2P Mass Tourism Phenomenon: The Airbnb Case in Spain through Three Case Studies*, cit., p. 2933.

⁵⁴⁶ C. Yoonjoung Heo – I. Blala – M. Choib, *What is happening in Paris? Airbnb, hotels, and the Parisian market: A case study*, *Tourism management*, 70, 2019, p. 79. Per un approfondimento specifico della capacità di AIRBNB di indurre trasformazioni significative nel mercato delle locazioni a scopo turistico si veda I. Blal – M. Singal – J.

Più in generale, nell'ambito dei contesti urbani, il fenomeno dell'*accomodation sharing* riveste un ruolo spesso fondamentale nell'incentivare i processi di gentrificazione e di spiazzamento della popolazione residente. Com'è noto, originariamente, la gentrificazione rappresenta un termine riferito alle trasformazioni sociali delle aree depresse e periferiche di diverse città che, lentamente, conoscono un imborghesimento con un aumento progressivo dei prezzi dei beni immobili, determinando la progressiva espulsione dall'area di gruppi sociali di basso reddito. Nella sua essenza, la gentrificazione costituisce un fenomeno, dunque, di migrazione e allontanamento dei residenti storici di una determinata area urbana verso altre aree e zone, dietro la pressione dell'innalzamento dei valori di mercato delle proprietà immobiliari. Tuttavia, il fenomeno della gentrificazione può essere frutto, sia di un movimento spontaneo, sia di un meccanismo indotto in modo artificiale da fattori esterni, con effetti distorsivi. Questa è l'ipotesi della gentrificazione innescata dalle piattaforme come Airbnb, che producono un effetto di colonizzazione degli spazi abitativi da parte dei turisti o di classi sociali facoltose in grado di permettersi affitti esosi anche per viaggi brevi. Tuttavia, dal momento che entrambe le categorie non si insediano stabilmente nel quartiere e non contribuiscono a definire la composizione demografica della città, il fenomeno si traduce in una causa di spopolamento del territorio e in un generale impoverimento del tessuto demografico urbano.

Il ruolo delle piattaforme di *accomodation sharing* nello stimolare la gentrificazione è infatti presto spiegato: i lauti guadagni promessi dalle locazioni turistiche brevi mediante l'afflusso e il ricambio frequente degli inquilini, spingono i locatari a espellere i conduttori a lungo termine, mediante la conversione permanente della destinazione abitativa nella destinazione turistica o di viaggio.

Molti immobili dei quartieri dei centri storici o ad alta attrattività turistica sono infatti acquistati da società o persone giuridiche che muovono grandi masse di capitali ma con il solo scopo di lucrare sulle locazioni turistiche brevi, senza ripopolare l'area con una diversa classe sociale. Il fenomeno è indicato come *rent – gentrification* perché concerne la trasformazione dei destinatari dei contratti di locazione.⁵⁴⁷ Questa tendenza si sviluppa e si radica sempre di più grazie al fatto che il bacino di utenza del mercato dell'*accomodation sharing* è praticamente

Templin, *Airbnb effects on hotel sales growth*, in *International Journal of Hospitality Management*, n. 73, 2018, specialmente pp. 90 – 93.

⁵⁴⁷ A. Cocola-Gant – A. Gago, *Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon*, cit., p. 2.

inesauribile, essendo globale, così come globale è l'origine dei possibili investitori di capitali in questo mercato.⁵⁴⁸ In ogni caso, la principale modalità con cui Airbnb agisce negativamente sul problema della gentrificazione è rappresentata appunto dall'aumentare della forbice tra canoni di locazione cosiddetti reali (o in ogni caso aderenti alle effettive condizioni di mercato), e i canoni di locazione artificialmente incrementati. In conclusione, il mercato generato dalle piattaforme di *accomodation sharing* come Airbnb alimenta la cosiddetta *transnational gentrification*,⁵⁴⁹ ed è soprattutto responsabile di una forma di svuotamento delle città storiche senza che vi sia un contemporaneo movimento inverso di loro sviluppo.⁵⁵⁰ La progressione della gentrificazione indotta da Airbnb è un fenomeno che può essere osservato nelle cittadine in cui l'ascesa di Airbnb è ancora in divenire, come dimostrano alcuni studi condotti sulla città di Utrecht. In questa località si sono verificati degli inasprimenti di tensioni tra i residenti, negozianti e i viaggiatori che ricorrono alle piattaforme di *accomodation sharing*, dal momento che questa attività ha cominciato ad indurre la trasformazione dei contesti urbani connotati ancora da segni di autenticità e integrità, in luoghi la cui immagine è incisa dai segni della globalizzazione turistica.⁵⁵¹ Uno studio approfondito sugli effetti di gentrificazione innescati da Airbnb è stato poi svolto nella città di San Francisco, che ha dato i natali alla piattaforma Airbnb. Essa è un esempio emblematico in cui si concentrano e compendiano tutte le principali externalità negative generate dal fenomeno dell'*accomodation sharing*. San Francisco ha

⁵⁴⁸ Ivi, p. 4, dove inoltre si conferma l'effetto di spiazzamento della popolazione residente da parte del fenomeno dell'*accomodation sharing*: "we argue that Airbnb-led investment contributes to this process: investors replace local property owners and pursue higher returns by replacing long-term tenants with tourists. The replacement of tenants with short-term visitors is a form of 'direct displacement'".

⁵⁴⁹ D. Wachsmuth – A. Weisler *Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy*, cit., pp. 1151 – 1152.

⁵⁵⁰ Insomma, i residenti sono sottoposti a più forme di pressione indiretta che inducono l'abbandono dei quartieri di originaria residenza, il quale in breve tempo si trasforma in un luogo non a misura di vita ordinaria bensì lentamente adeguato, anche nei servizi offerti al pubblico, alle esigenze dei turisti e dei viaggiatori che lo invadono. Questi fenomeni si sono concretizzati in città come Berlino, dove le abitazioni di alcune strade del centro urbano sono interamente devolute all'affittanza turistica, oppure a Ibiza, che viene addirittura evitata come sede lavorativa da molti dipendenti pubblici quali docenti e personale sanitario per l'impossibilità di reperire alloggio a costi sostenibili e soprattutto godere di una dignitosa qualità della vita sull'isola, a causa dell'invasione del turismo di massa. La ristrutturazione selettiva è un'altra forma di pressione esercitata consapevolmente sui conduttori residenti (percepiti come ostacoli dello sviluppo di nuove forme di business perseguite dai proprietari), che determina il loro allontanamento dall'area. Se i proprietari concentrano i loro investimenti in termini di miglierie e ristrutturazioni sui soli immobili adibiti all'affittanza turistica è chiaro che il bilancio costi – benefici dei residenti nel permanere nell'area è decisamente sbilanciato verso i costi, visto che ai normali fastidi della presenza turistica, si aggiungono i disagi dei lavori in corso, nonché l'incrinarsi dei rapporti con i proprietari percepiti in una posizione di dominanza e di scarso riguardo verso le esigenze di vita dei residenti, si veda A. Cocola-Gant – A. Gago, *Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon*, cit., pp. 4 – 12.

⁵⁵¹ Si veda in particolare il caso indagato da D. Ioannides – M. Röslmaier – E. van der Zee, in *AIRBNB as an instigator of tourism bubble expansion in Utrecht's Lombok neighbourhood*, cit., p. 836, laddove si tratta della progressiva insinuazione delle piattaforme di *accomodation sharing* nel quartiere tradizionale di Lombok a Utrecht.

conosciuto infatti un aumento vertiginoso del prezzo medio degli affitti degli immobili ad uso abitativo, che ha progressivamente scoraggiato i conduttori già presenti a rinnovare i canoni di locazione e i possibili inquilini a trasferirsi in città. La città, che dovrebbe essere uno spazio di vivibilità e abitabilità, a causa di questo processo si è progressivamente mercificata diventando spazio di conquista del mercato sia delle agenzie immobiliari, sia del turismo di massa.

In ogni caso, la disamina finora svolta evidenzia che il fenomeno delle locazioni turistiche brevi necessita di un'attenta regolazione per arginarne gli impatti negativi sulle città storiche e sul loro tessuto urbano.

Il problema delle locazioni turistiche brevi è stato affrontato dal legislatore nazionale esclusivamente mediante la disciplina fiscale e tributaria. Come noto, non sono ancora stati individuati meccanismi efficaci per fare di Airbnb un contribuente autonomamente assoggettato all'imposizione fiscale, pertanto si sono ideate delle modalità surrettizie quantomeno volte ad evitare l'evasione fiscale dei redditi ricavati dai proprietari che sfruttano il sistema delle locazioni brevi sostenuto da Airbnb. In questa direzione programmatica si inserisce l'estensione del regime della cedolare secca al 21% sugli affitti brevi realizzati mediante le piattaforme di *accomodation sharing*, riforma che avrebbe consentito un imponente recupero del gettito fiscale.⁵⁵²

Con la legge n. 96 del 2017 è stato infatti convertito il d.l. n. 50 del 2017, decreto che ha introdotto un nuovo regime fiscale per le locazioni brevi. Il decreto, tuttavia, non ha sancito una definizione autonoma di locazione breve, rinviando ad un regolamento, che avrebbe dovuto determinare i criteri che fanno presumere il carattere imprenditoriale o meno dell'attività. L'art. 4 del d.l. 50/2017, nella versione definitiva, definisce "locazioni brevi" i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali

⁵⁵² In particolare Federalberghi, figurante ovviamente tra i principali sostenitori della nuova tassazione, aveva stimato in 250 miliardi il gettito recuperabile (si stima infatti che circa l'11% dell'ospitalità italiana sia assorbito da AIRBNB, e che a Roma circa il 1.4 miliardi di redditi non tassati), quando invece il gettito recuperato mediante l'estensione della cedolare secca si è attestato intorno ai 44 milioni, si veda *La cedolare secca sugli affitti brevi delude*, in *L'economia, Corriere della sera*, 6 agosto 2019.

telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare.

Una prima problematica sollevata da questo decreto è stata tuttavia rappresentata dalla perimetrazione del concetto di attività che non sia svolta sottoforma di attività di impresa. Un criterio impiegato per cercare di sceverare la presenza di un'attività svolta in forma imprenditoriale è stato individuato nella fornitura sistematica di servizi accessori che orientano la qualificazione dell'attività nel senso di impresa ricettiva e il fatto che un medesimo *host* gestisca più unità immobiliari, magari in numero considerevole, accompagnato dal frequente succedersi delle locazioni nell'anno solare. Alla presenza di simili indici, infatti, l'attività può rientrare nella produzione di redditi di impresa.⁵⁵³

Inoltre, la legge citata impone ulteriori significativi adempimenti alle piattaforme come Airbnb e agli intermediari di *accomodation sharing*: essi devono trasmettere i dati relativi alle locazioni entro il 30 giugno dell'anno successivo (pena il pagamento di una sanzione pecuniaria in caso di omissione o di infedele comunicazione). Inoltre, esse devono operare la ritenuta del 21% in qualità di sostituti di imposta qualora incassino i canoni o i corrispettivi dei contratti; sono responsabili del pagamento dell'imposta di soggiorno e del contributo di soggiorno, nonché degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale in materia di soggiorni turistici.

La *ratio* primaria di tali previsioni in ogni caso, all'evidenza, non è il contenimento del fenomeno delle locazioni turistiche brevi, ma piuttosto il contrasto all'evasione fiscale.⁵⁵⁴

⁵⁵³ Per un approfondimento in merito si veda P. Aglietta, *Locazioni brevi e adempimenti: i chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate*, in *Il Quotidiano giuridico - diritto tributario*, 16.10.2017, che richiama come al fine di apportare ulteriore chiarezza sul punto, la circolare n. 24/E dell'Agenzia delle Entrate ha precisato che la locazione breve può prevedere i servizi "strettamente funzionali alle esigenze abitative di breve periodo". Oltre alla fornitura di biancheria e alla pulizia dei locali, espressamente indicati dall'articolo 4 del d.l. 50/2017, dovrebbero considerarsi tali anche altri servizi che corredano la messa a disposizione dell'immobile come, ad esempio, la fornitura di utenze, wi-fi, aria condizionata, i quali risultano strettamente connessi all'utilizzo dell'immobile, tanto che ne costituiscono un elemento caratterizzante che incide sull'ammontare del canone o del corrispettivo. Sarebbero invece esclusi quei servizi aggiuntivi che non presentano una necessaria connessione con la finalità residenziale dell'immobile quali, ad esempio, la fornitura della colazione, la somministrazione di pasti, la messa a disposizione di auto a noleggio o di guide turistiche o di interpreti, la loro presenza denota infatti lo svolgimento di un'attività organizzata in forma di impresa e non connotata dalla causa di pura locazione. Per tutte queste tipologie di contratti è possibile effettuare l'opzione per il regime della cedolare secca con l'aliquota del 21% con riferimento ai contratti di locazione breve stipulati dal 1° giugno 2017, si veda L. Primicerio, *TAR e tasse su AIRBNB, Ritenuta sui canoni delle locazioni brevi: respinta l'istanza cautelare di Airbnb*, in *Quotidiano giuridico - diritto tributario*, 2017, pp. 3 e ss.

⁵⁵⁴ Di fatti per le locazioni inferiori a trenta giorni non sussiste l'obbligo di registrazione nel termine fisso e quindi non trova applicazione la regola della nullità per mancata registrazione del contratto che, in vigore dal 2005, è

La normativa *de qua*, ha inevitabilmente destato l'opposizione delle piattaforme di *accomodation sharing*. Airbnb ha infatti instaurato diversi giudizi in Italia, con l'obiettivo di far annullare provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate che attuassero la legge n. 96 del 2017 istitutiva della tassa (cedolare secca) sulle locazioni brevi.⁵⁵⁵

Nonostante l'azione statale rispetto al fenomeno delle locazioni turistiche brevi si sia concentrata dunque sugli aspetti tributari e di lotta all'evasione fiscale, è chiaro tuttavia che la legislazione fiscale e tributaria è un mezzo inidoneo e insufficiente a perseguire il contrasto all'imperversare del fenomeno delle piattaforme di *accomodation sharing* che, come si è visto, ha impatti notevoli nel tessuto urbano e sociale delle città. Per questo motivo, un movimento di opinione e di proposte è ancora attivo su questo fronte, come dimostra l'emendamento, poi ritirato, avanzato da due Parlamentari sul recente decreto Milleproroghe 2019, che introduceva misure particolarmente stringenti e severe. L'emendamento così presentato proponeva di consentire ai comuni di introdurre un regolamento specifico per ciascun contesto urbano, attraverso il quale disporre una licenza specifica da cui far dipendere la possibilità di esercitare l'attività di affittanza breve. Inoltre, tali regolamenti avrebbero dovuto introdurre un limite massimo di licenze rilasciabili, con l'obbligo di dotarsi di partita IVA per coloro che affittano più di tre stanze per meno di otto giorni, perché in tal caso l'attività di locazione denoterebbe un inequivoco carattere imprenditoriale. Di particolare interesse, era poi la previsione per cui tali regolamenti avrebbero dovuto anche stabilire un limite alla durata delle locazioni nel corso dell'anno solare, prevedendo la possibilità di regolare tale condizione in modo elastico, a seconda, cioè del maggiore impatto delle attività di locazione breve in termini di gentrificazione del territorio, o di congestione. Tale ultima previsione avrebbe rappresentato una vera e propria

stata introdotta allo scopo di contrastare l'evasione fiscale nel settore e che consente di far emergere delle attività redditizie che, diversamente, rimarrebbero celate nell'ambito del mercato nero. L'esplicita applicazione della cedolare secca alle locazioni turistiche brevi rappresenta una sorta di incentivo per contrastare il mancato pagamento delle imposte rispetto a contratti che di per sé non sono registrati e quindi non tracciabili in primo luogo dall'amministrazione tributaria, così V. Cuffaro, *Locazioni brevi, locazioni transitorie, locazioni turistiche*, in *Il Corriere giuridico*, 11, 2017, pp. 1331 e ss.

⁵⁵⁵ In particolare, a titolo di esempio, nel ricorso presentato da Airbnb al T.A.R. del Lazio il 22 settembre 2017, la piattaforma aveva domandato l'annullamento (previa sospensione dell'efficacia) di un provvedimento attuativo della riforma dei redditi da locazioni brevi motivando in base alla supposta produzione di effetti distorsivi della concorrenza, derivanti dalla imposizione di obblighi di versamento della ritenuta, da oneri di riconversione e riorganizzazione imprenditoriale, ai fini di ottemperare alle misure previste dal provvedimento impugnato e altre motivazioni giuridico-economiche. Questo e simili ricorsi sono stati però rigettati, alla luce dell'assenza di un vero e proprio interesse ad agire della piattaforma, che di fatto non avrebbe ottenuto significativi pregiudizi dall'applicazione della normativa, né in termini di perdita di clientela, né in termini di distorsione della concorrenza o discriminazione.

chiave di volta nella risoluzione delle problematiche riconnesse al fenomeno delle affittanze brevi, per esempio nell'ambito dei centri storici. L'emendamento, tuttavia, dopo aver attirato le critiche di coloro i quali ritenevano che si trattasse di un insieme di misure draconiane che frenavano un settore redditizio e che aveva generato benefici indiretti sul turismo, è stato ritirato e simili disposizioni non sono più state riprodotte nella legislazione vigente.

Quanto alle principali misure attualmente applicate dai Comuni italiani direttamente alle piattaforme, esse si limitano per lo più ad esigere direttamente dalla piattaforma la tassa di soggiorno, laddove nella maggior parte dei casi la tassa viene versata dall'*host*: tuttavia l'esazione della tassa di soggiorno non pare avere alcun impatto significativo e dirompente del senso di una inversione della tendenza negativa attuale di espansione incontrollata del settore delle locazioni turistiche brevi.

Per citare alcuni esempi, nella città di Firenze è stata istituita la tassa di soggiorno disciplinata dal relativo approvato con Deliberazione Consiglio Comunale n. 33 del 20 giugno 2011 e da ultimo modificato con la delibera n. 67 del 23 dicembre 2019, il quale prevede che la tassa sia versata da ogni turista viaggiatore, con importo variabile in base alla tipologia delle strutture ricettive, alle tipologie e alle caratteristiche dei servizi offerti dalle medesime, nonché al valore economico del soggiorno. In questo caso, la tassa viene riscossa direttamente da Airbnb, per ogni viaggiatore che abbia effettuato una prenotazione mediante la piattaforma di *accomodation sharing*. Nella città di Roma l'imposta di soggiorno è stata, invece, da ultimo disciplinata dal Regolamento approvato dall'assemblea capitolina in data 30 marzo 2018, che ha previsto esplicitamente l'estensione dell'imposta di soggiorno alle locazioni turistiche brevi, rispetto alle quali, tuttavia, il contributo si applica solo per i primi 10 giorni e ammonta a 3.50 euro a persona. Un ulteriore caso esemplificativo dell'estensione dell'istituto dell'imposta di soggiorno alla locazioni turistiche condotte dalle piattaforme di *accomodation sharing* è rappresentato dalla regione Liguria, dove si prevede che tutti i fornitori di alloggi, che siano occasionali o professionisti, possono rientrare in varie categorie destinatarie di specifici obblighi amministrativi ai sensi della legge regionale n. 32/2014. In particolare, tra le varie configurazioni possibili, al di là del bed and breakfast, è delineata una *summa divisio* tra appartamenti ammobiliati ad uso turistico e *host* professionali. Qualora il locatore sia il proprietario di immobili situati nell'ambito del comune e non eserciti un'attività commerciale, l'obbligo a carico dell'*host* si riduce alla comunicazione del numero di letti affittati e della durata della loro disponibilità per i conduttori. Qualora invece intenda qualificarsi come *host*

professionista dell'ospitalità sarà invece necessario inviare una domanda di classificazione e di dichiarazione di qualità e una domanda di dichiarazione certificata di avviamento aziendale. Anche nella città di Genova, in virtù del regolamento sull'imposta di soggiorno approvato dapprima con deliberazione del Consiglio comunale n. 5 del 7 luglio 2012, e modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 30 marzo 2021, si applica la tassa di soggiorno a tutti coloro che pernottano fino a un massimo di 8 giorni in qualsiasi tipo di alloggio per finalità di viaggio o turistica, per un ammontare di 1.50 euro a notte. Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento genovese, infatti: “possono essere altresì responsabili della riscossione e del versamento al Comune dell'imposta, previa stipula di apposita convenzione, i soggetti (piattaforme di prenotazione) cui è demandato in forma continuativa il servizio di prenotazione e pagamento del soggiorno nelle strutture ricettive. La convenzione disciplina le relative modalità procedurali”.

Le preoccupazioni dei comuni italiani per una crescente gentrificazione e per gli attentati alla presenza di residenti stabili generati dalla gestione pressoché anarchica delle piattaforme, oggi emergono chiaramente dal fatto che alcuni di essi hanno sottoscritto una lettera congiunta con altre città europee (tra cui Amsterdam, Parigi, Barcellona, Atene, Berlino, Bruxelles, Firenze, Londra, Milano, Monaco, Cracovia e Vienna) indirizzata al Parlamento Europeo e alla Commissione Europea affinché sia introdotta una regolamentazione del mercato degli affitti gestiti dalle piattaforme di *accomodation sharing* che sia innanzitutto volta ad assicurarne una maggiore e più effettiva vigilanza, visto che uno dei principali nodi critici è l'assenza di trasparenza e di *disclosure* delle piattaforme rispetto ai flussi di attività e ricavi, specialmente nei confronti delle amministrazioni comunali. Si auspica in particolare che venga inaugurata una seria cooperazione nella registrazione degli ospiti e sulla trasmissione dei dati. Inoltre, nella prospettiva degli istanti, sarebbe necessario fosse garantito il rispetto da parte delle piattaforme delle regolazioni locali e l'assunzione di chiara responsabilità rispetto a standard di qualità dei servizi da loro offerti.⁵⁵⁶

⁵⁵⁶ In particolare, è stata promossa anche da gruppi associativi l'“Associazione 25 aprile” di Venezia e l'associazione “Progetto Firenze” che hanno promosso l'appello alle città italiane di sottoscrivere un documento con cui domandare al Parlamento europeo un intervento per regolamentare la diffusione incontrollata delle affittanze brevi e in particolare per obbligare le piattaforme web a cooperare con le autorità locali e a rispettare le norme fiscali e le norme, seppur scarse, che regolano gli affitti brevi.

In conclusione, si può affermare che allo stato attuale non sussiste una regolazione soddisfacente del fenomeno delle locazioni turistiche brevi e che gli interventi dei governi locali sono stati diversificati e frammentari, *de iure condendo* sarebbe necessario dunque un intervento normativo a livello di Stato centrale, per poter sostenere le comunità locali nell'affrontare questo fenomeno che contribuisce a gentrificare le città, disgregarne il tessuto sociale e rischia di contribuire al deterioramento dell'integrità del tessuto urbano e ambientale locale. In assenza di un intervento normativo statale, la soluzione della problematica delle locazioni brevi dovrebbe essere ricercata, per quanto possibile, invece, a livello di *governance* del turismo locale, secondo i metodi di integrazione del turismo con ulteriori politiche che interessano il centro storico, che si illustreranno *infra*.

3.2 Il modello di *governance* strategica del turismo della *Destination management e governance*

3.2.1 La legislazione regionale in materia di turismo e i riferimenti in essa al modello della *destination management*

Individuate le principali problematiche che interrogano la gestione del turismo nell'ambito delle città storiche, è ora necessario indagare quali siano le possibili risposte formulabili a partire da metodi di gestione dell'attività turistica che siano idonei ad inserirla armonicamente nel più ampio contesto di uno sviluppo urbano che tenga conto delle specificità della città storica e del centro storico, che la caratterizza come “testimonianza urbanistica complessa avente valore di civiltà”.

A questo fine, è necessario formulare una breve premessa sull'assetto delle competenze legislative e amministrative in materia turistica, per poi vagliare le principali forme di gestione previste dalle legislazioni regionali, da cui emerge un modello di gestione i cui presupposti e metodologie appaiono adeguate a fornire le risposte gestorie auspiccate, vale a dire il modello della *destination governance*.

Come noto, quanto al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, il turismo rappresenta materia di competenza residuale delle Regioni a seguito della modifica della Carta Costituzionale intervenuta nel 2001. Il turismo configura dunque un settore di intervento normativo in cui le Regioni godono, di fatto, di piena ed esclusiva autonomia di disciplina legislativa. Per quanto riguarda il riparto di competenze amministrative tra Stato e Regioni in materia di turismo, punto di riferimento è il d.lgs. n. 112 del 1998 (“Conferimento di funzioni

e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”), all’interno del quale si chiarisce il principio per cui, la generalità delle competenze amministrative in materia di turismo spetta alle Regioni, ma allo stesso tempo vengono definite importanti funzioni amministrative di titolarità dello Stato. Infatti, il Titolo II del decreto legislativo rubricato “Sviluppo economico e attività produttive”, al Capo IX relativo al turismo, dedica all’individuazione delle funzioni conservate in capo allo Stato l’art. 44, il quale attribuisce alla competenza statale: “a) la definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico. Le connesse linee guida sono contenute in un documento approvato, d’intesa con la Conferenza Stato regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli operatori turistici, dei consumatori e del turismo sociale e le organizzazioni sindacali dei lavoratori del turismo più rappresentative nella categoria. Prima della sua definitiva adozione, il documento è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo è approvato il predetto documento contenente le linee guida; b) il monitoraggio delle fasi attuative del documento di cui alla lettera a) relativamente agli aspetti statali; c) il coordinamento intersettoriale delle attività di competenza dello Stato connesse alla promozione, sviluppo e valorizzazione del sistema turistico nazionale; d) il cofinanziamento, nell’interesse nazionale, di programmi regionali o interregionali per lo sviluppo del turismo”.

Il d.lgs. n. 112 del 1998 deve essere letto congiuntamente alla legge n. 135 del 2001, laddove all’art. 2 comma 4, si prevede che la definizione dei principi e dei criteri direttivi in materia turistica sia rimesso ad un d.p.c.m..⁵⁵⁷ Allo stesso tempo però, si prevede che il suo contenuto

⁵⁵⁷ Art. 2 comma 4 della legge n. 135 del 2001: “Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri definisce, ai sensi dell’articolo 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con proprio decreto, i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico. Il decreto è adottato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori. Lo schema di decreto è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica ai fini della espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti. Il decreto, al fine di assicurare l’unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche, stabilisce: a) le terminologie omogenee e lo *standard* minimo dei servizi di informazione e di accoglienza ai turisti; b) l’individuazione delle tipologie di imprese turistiche operanti nel settore e delle attività di accoglienza non convenzionale; c) i criteri e le modalità dell’esercizio su tutto il territorio nazionale delle imprese turistiche per le quali si ravvisa la necessità di *standard* omogenei ed uniformi; d) gli *standard* minimi di qualità delle camere di albergo e delle unità abitative delle residenze turistico-alberghiere e delle strutture ricettive in generale; e) gli *standard* minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche cui riferire i criteri relativi alla classificazione delle strutture ricettive; f) per le agenzie di viaggio, le organizzazioni e le associazioni che svolgono

oggettivo sia definito attraverso l'applicazione degli strumenti di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in particolare attraverso la discussione dei relativi contenuti nell'ambito del sistema delle Conferenze, in qualità di strutture che consentono il confronto su un piano paritario tra Stato e enti regionali, nell'ambito delle quali il Ministero della Cultura mantiene un ruolo di coordinamento strategico. Le principali strutture di coordinamento tra Stato e Regioni in materia turistica sono attualmente rappresentate dalla Conferenza Stato Regioni, dalla Conferenza nazionale del turismo, dal Comitato nazionale del turismo e dal Comitato permanente di promozione del turismo.

In ogni caso, al di là delle necessarie direttive comuni ai fini di uniformare alcuni aspetti fondamentali della valorizzazione e della promozione turistica sul territorio nazionale, la gestione del turismo conosce il suo sviluppo nevralgico a livello locale, in quanto rappresenta un'attività strettamente correlata con lo sviluppo del contesto territoriale di riferimento. L'attività di gestione del fenomeno turistico è intrinsecamente caratterizzata, come si vedrà, da processi di decentramento amministrativo e di intenso coinvolgimento dei soggetti privati: caratteristiche che configurano, rispetto a questo settore, veri e propri sistemi di *governance*, piuttosto che sistemi di *government*, secondo la distinzione che si è più volte ribadita.

A livello amministrativo gestionale, le Regioni individuano come strutture preposte all'indirizzo politico delle attività turistiche sul territorio gli assessorati regionali, a loro volta

attività similare, il livello minimo e massimo da applicare ad eventuali cauzioni, anche in relazione ad analoghi *standard* utilizzati nei Paesi dell'Unione europea; g) i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore; h) i requisiti e gli *standard* minimi delle attività ricettive gestite senza scopo di lucro; i) i requisiti e gli *standard* minimi delle attività di accoglienza non convenzionale; l) i criteri direttivi di gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative, di determinazione, riscossione e ripartizione dei relativi canoni, nonché di durata delle concessioni, al fine di garantire termini e condizioni idonei per l'esercizio e lo sviluppo delle attività imprenditoriali, assicurando comunque l'invarianza di gettito per lo Stato; m) gli *standard* minimi di qualità dei servizi forniti dalle imprese che operano nel settore del turismo nautico; n) i criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche. 5. Il decreto di cui al comma 4 formula altresì principi ed obiettivi relativi: a) allo sviluppo dell'attività economica in campo turistico di cui deve tenere conto il Comitato interministeriale per la programmazione economica nello svolgimento dei compiti ad esso assegnati, con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi comunitari; b) agli indirizzi generali per la promozione turistica dell'Italia all'estero; c) alle azioni dirette allo sviluppo di sistemi turistici locali, come definiti dall'articolo 5, nonché dei sistemi o reti di servizi, di strutture e infrastrutture integrate, anche di valenza interregionale, ivi compresi piani di localizzazione dei porti turistici e degli approdi turistici di concerto con gli enti locali interessati; d) agli indirizzi e alle azioni diretti allo sviluppo di circuiti qualificati a sostegno dell'attività turistica, quali campi da golf, impianti a fune, sentieristica attrezzata e simili; e) agli indirizzi per la integrazione e l'aggiornamento della Carta dei diritti del turista di cui all'articolo 4; f) alla realizzazione delle infrastrutture turistiche di valenza nazionale e allo sviluppo delle attività economiche, in campo turistico, attraverso l'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari.

articolati in uffici amministrativi. Dipoi, ciascuna regione predispone forme differenti di gestione e coordinamento delle attività turistiche, che è opportuno ripercorrere per comprendere come viene coordinata l'attività di gestione delle varie forme di turismo e del turismo urbano in particolare, quale settore di attività che coinvolge le città con centri storici.

Si analizzano di seguito i sistemi di *governance* del turismo previsti dalle Regioni italiane con più alto numero di presenze registrate nel 2019 tra cui: Veneto (16,1% delle presenze complessive negli esercizi ricettivi italiani), il Trentino-Alto Adige (12,0%, con la Provincia autonoma di Bolzano al 7,8% e la Provincia autonoma di Trento al 4,2%), Toscana (11,1%), l'Emilia-Romagna (9,5%) e la Lombardia (9,1%), le cinque regioni che hanno registrato il 57,8% delle presenze turistiche in Italia nel 2019.⁵⁵⁸ In via aggiuntiva si prendono in esame sinteticamente anche le discipline del turismo previste dalla regione Lazio e dalla Regione Piemonte.

Per quanto concerne il Trentino, è attualmente in vigore la legge sulla promozione turistica provinciale n. 8 del 2020. Nell'ambito della legge trentina i soggetti che sono destinati in via primaria alla gestione turistica sono la Provincia, in una posizione/ruolo di coordinamento e, per quanto riguarda l'attività svolta in ambito locale, le aziende di promozione turistica. La gestione dell'attività turistica si esplicita nelle due forme della promozione territoriale e del marketing turistico.⁵⁵⁹ In particolare, la Provincia svolge l'attività di coordinamento, programmazione, orientamento e pianificazione strategica delle attività turistiche anche mediante linee guida e promuove e si fa garante dello sviluppo armonico del settore turistico nell'ambito territoriale di riferimento (art. 10). Il momento attuativo e attivo della promozione turistica è invece rimesso a dei soggetti in forma societaria quali le Aziende per il turismo (APT), che agiscono con riferimento, ciascuna, ad un ambito territoriale, definito all'art. 1 lettera f) della legge citata come "territorio di dimensioni ottimali costituito da uno o più comuni contigui o parte di essi, per il quale si esplica principalmente l'attività delle aziende per il turismo". Gli ambiti territoriali sono a loro volta raggruppabili all'interno di aree territoriali,

⁵⁵⁸ Regioni.it - n. 3733 del 28-11-2019 - Istat: dati sul turismo nel 2018 - Regioni.it

⁵⁵⁹ Secondo le relative definizioni *ex art.* 2 della legge citata si intende per: " a) promozione territoriale: l'insieme delle attività volte a far conoscere al mercato il territorio trentino nella sua dimensione generale, i suoi valori, le sue proposte e le sue attività in tutti i settori; tale attività non comprende la fase di costruzione delle proposte e delle attività del territorio; b) marketing turistico: l'insieme delle attività volte alla definizione, costruzione, gestione e promozione dell'offerta turistica al fine di intercettare il mercato in maniera competitiva e adeguata alle potenzialità del territorio".

ciascuna intesa come “porzione di territorio che comprende più ambiti territoriali tra essi contigui, caratterizzati da prodotti turistici omogenei, attuali o potenziali; l’area costituisce il territorio di competenza delle agenzie territoriali d’area” (art. 1 lettera g). Le agenzie territoriali d’area sono invece definite come articolazioni organizzative per la promozione territoriale e il marketing turistico del Trentino, secondo l’art. 5 “Articolazione del sistema di marketing turistico trentino”. Infine, il panorama dei soggetti istituzionali coinvolti nella gestione e promozione del turismo nell’area si completa con la Società per la promozione territoriale e il marketing turistico del Trentino, una società *in - house* che coadiuva e fa da ausilio alla Giunta provinciale per lo svolgimento delle sue ordinarie attività e funzioni (peraltro si prevede che, attraverso un sistema di *in - house* a cascata, la società ora citata possa a sua volta avvalersi di un’altra società *in - house* per lo svolgimento delle sue attività). Dal punto di vista della loro natura giuridica l’Azienda per il turismo è definita all’art. 12 come società dotata di personalità giuridica, il cui tratto distintivo è l’apertura della compagine sociale alla partecipazione delle associazioni di categoria che operano nell’ambito della ricettività turistica, nonché nella rappresentanza delle categorie economiche e produttive che sono legate ai prodotti turistici. Quanto alle Agenzie territoriali d’area, la legge provinciale all’art. 13 prevede che l’Agenzia sia dotata di una struttura tecnica che, da una parte, interloquisca con la Provincia per finalità di programmazione, dall’altra si occupi di sviluppare attivamente prodotti turistici nell’area coerenti con le linee guida tratteggiate a livello provinciale, relative alla programmazione e alle azioni per lo sviluppo dei prodotti turistici in coerenza con le indicazioni programmatiche del sistema del marketing turistico provinciale. Dal punto di vista della composizione, a sua volta l’Agenzia comprende un rappresentante per ciascun ambito territoriale che è ricompreso nell’area territoriale.

Gli articoli da 17 a 19 della legge provinciale trentina sono invece dedicati alle associazioni pro – loco (iscritte in apposito elenco istituito presso la provincia) quali principali attori della promozione e valorizzazione turistica alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale. In particolare, si sottolinea che l’attività delle stesse è sostenuta e incoraggiata, e che inoltre esse rappresentano l’interlocutore privilegiato delle amministrazioni comunali con riferimento alle attività di valorizzazione turistica del territorio. Si prevede inoltre esplicitamente che le associazioni pro loco possano intessere collaborazioni reciproche pur se afferenti a diversi ambiti territoriali. Dal punto di vista delle attività, l’art. 18 individua come di seguito le attività svolte dalle associazioni pro – loco: “a) valorizzazione delle risorse naturali, culturali e storiche

della località; b) realizzazione di attività di animazione turistica a carattere locale come iniziative di interesse turistico, ricreativo, sportivo e culturale; c) altre attività a carattere locale volte a favorire lo sviluppo della cultura dell'accoglienza turistica.”

Volgendosi ora all'esame della disciplina vigente nella Regione Lombardia, la normativa di riferimento è rappresentata dalla legge regionale n. 27 del 1 ottobre 2015. Innanzitutto, la Regione Lombardia identifica la regione stessa come destinazione, la cui immagine deve essere oggetto di promozione coordinata anche mediante forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati (art. 3). Importante è poi il riparto delle competenze tra Regioni e altri enti territoriali disegnato agli articoli 5 e 6: il primo enumera le diverse competenze dell'ente regionale, a cui sono attribuiti compiti di ampio respiro, tra cui emergono quelli di programmazione e coordinamento della promozione turistica e delle risorse economiche e finanziarie stanziata a livello statale. La programmazione reca con sé, poi, la responsabilità dell'ente regionale in merito alla vigilanza e al controllo sulle attività di valorizzazione e promozione disciplinate dalla legge. Infine, si prevede che alla regione spettino compiti di promozione dell'innovazione e diffusione della qualità (art. 5).

Il successivo articolo 6 prevede poi che le province e la Città metropolitana di Milano delineino progetti di valorizzazione del territorio di riferimento che devono trovare avallo da parte della Giunta regionale. Simili progetti, ai sensi dell'art. 6, possono essere elaborati anche da parte dei Comuni, i quali sono inoltre competenti, in base all'art. 7, per la “valorizzazione delle proprie attrattive turistiche e territoriali favorendo l'offerta integrata, l'espletamento dei servizi turistici di base e l'organizzazione di manifestazioni ed eventi, con facoltà di avvalersi delle associazioni, comprese le pro loco, dei consorzi e di altri organismi associativi presenti sul territorio”. Di importante rilievo è poi l'articolo 8, che apre alla possibilità di conseguire le finalità di promozione turistica attraverso partenariati pubblico privati e in particolare attraverso la stipula di accordi e convenzioni tra tutti i soggetti variamente coinvolti e interessati alla valorizzazione turistica, vale a dire: “enti pubblici, reti di imprese, consorzi turistici, organizzazioni imprenditoriali, associazioni di categoria, associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco regionale e altri soggetti della filiera dell'attrattività, quali i sistemi turistici, per la valorizzazione di destinazioni turistiche e aree esperienziali quali ambiti dotati di risorse, infrastrutture e prodotti”. In particolare, tale disposizione sottolinea che l'aggregazione avviene in forma “libera” ed è molto significativo che si richieda al contempo che il partenariato sia

presieduto da un ente pubblico o privato, il quale assuma il ruolo di regia per il coordinamento delle attività svolte.⁵⁶⁰

Tanto chiarito con riguardo alla legge della Regione Lombardia, ci si può rivolgere all'esame delle disposizioni salienti della legislazione regionale di riferimento per la Regione Emilia Romagna, compendiata nella legge regionale n. 4 del 25 marzo 2016. Anche in questa fonte legislativa, si prevede l'assegnazione di un novero cospicuo di competenze alla Regione, enucleate all'art. 2 della legge stessa, tra cui possono menzionarsi come più significative: "a) programmazione e coordinamento delle attività ed iniziative turistiche, anche attraverso l'emanazione di atti d'indirizzo nei confronti dei soggetti dell'organizzazione turistica regionale e locale; b) interventi per la promozione in Italia e all'estero dell'immagine e dell'offerta turistica regionale, nonché per lo sviluppo qualitativo delle attività di comunicazione e di commercializzazione turistica, anche attraverso iniziative di carattere straordinario ovvero progetti speciali; c) promozione e sviluppo del turismo sociale e accessibile; [...] h) organizzazione e sviluppo dell'Osservatorio regionale sul turismo, anche in collaborazione con il sistema delle Camere di commercio e di altri soggetti pubblici e privati interessati, [...] l) promozione dei processi di integrazione tra soggetti pubblici e privati [...]". Inoltre, ai sensi dell'art. 5, lo sviluppo strategico dell'attività turistica è definito attraverso linee guida triennali approvate dalla Giunta Regionale, mentre il soggetto preposto al coordinamento dello sviluppo strategico del turismo regionale è una Cabina di Regia cui partecipano rappresentanti dei soggetti pubblici e dei soggetti privati che operano nel settore turistico regionale. La Cabina di Regia è dunque un organo collegiale che raccoglie tutti i principali rappresentanti degli *stakeholders* che nutrono interesse nello sviluppo delle attività turistiche. Tra essi figurano, ai sensi dell'art. 9, i principali Assessorati relativi a settori economico – commerciali interferenti con il settore turistico; i rappresentanti degli Enti locali (Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e Unioni di Comuni); un rappresentante di ogni Destinazione turistica; rappresentanti del sistema delle Camere di commercio; rappresentanti del sistema dell'imprenditoria turistica; un rappresentante dei Gruppi di azione locale; un rappresentante degli Enti di gestione per i Parchi e la Biodiversità. Le funzioni e le attività amministrative relative alle proposte di promozione e alla programmazione dell'attività

⁵⁶⁰ L'art. 8 prevede inoltre che la Giunta regionale, sentita la commissione competente, in una logica di area vasta, definisce i criteri e le procedure per il riconoscimento dei partenariati di cui al comma 1, quali aggregazioni in grado di valorizzare gli ambiti di cui al comma 2, nonché favorisce la promozione e la realizzazione delle attività e dei prodotti dagli stessi realizzati e valorizza il principio del cofinanziamento.

turistica locale, l'allocazione dei relativi fondi regionali e le attività connesse al programma turistico di promozione locale, sono invece affidate alle Province e alle Città metropolitane.⁵⁶¹

Per ciò che concerne nello specifico l'attività di valorizzazione, promozione ed erogazione dei servizi di accoglienza e attrazione turistica a livello locale, la legge emiliana-romagnola prevede all'art. 6 che essa sia articolata in base a programmi turistici di promozione locale che sono approvati dapprima dalle province e dalla città metropolitana di Bologna, dipoi dalla Giunta Regionale. È molto significativo che la legge preveda espressamente che simili Programmi si possano fondare su proposte avanzate dal basso, in un'ottica di sussidiarietà, da parte di molteplici soggetti e in particolare da: "Comuni e dalle Unioni dei Comuni, da loro società e organismi operativi, da enti pubblici, nonché quelli presentati da società d'area, Pro Loco, Gruppi di azione locale (GAL), Strade dei vini e dei sapori, associazioni di imprese ed associazioni del volontariato".

Con riferimento all'attività di promo-commercializzazione, ovvero di marketing della destinazione turistica, essa viene affidata alle Destinazioni turistiche, istituite nel numero massimo di una per ogni prodotto tematico trasversale della Regione Emilia Romagna. Le destinazioni sono configurate come enti strumentali con personalità giuridica, costituiti dagli enti locali, aperti alla partecipazione delle camere di commercio e di altre pubbliche amministrazioni, disciplinati nella loro struttura interna e istituzionale in modo minuzioso all'art. 12. Inoltre, per quanto concerne la concreta attuazione dei programmi regionali di promozione e valorizzazione turistica, la Regione Emilia Romagna è coadiuvata da una società a responsabilità limitata da essa partecipata quale l'APT servizi s.r.l., disciplinata nelle sue competenze, attività e rapporti con la Regione agli artt. 10 e 11. La società inoltre svolge un ruolo di coordinamento dell'attività di promozione commerciale delle aree tematiche in cui

⁵⁶¹ La Cabina di Regia è dunque un soggetto istituzionale con ampi poteri di coordinamento strategico quali quelli indicati all'art. 8: "È istituita una Cabina di regia regionale con la partecipazione dei soggetti istituzionali e rappresentativi pubblici e privati del settore turistico dell'Emilia-Romagna. La Cabina di regia svolge funzioni di concertazione sulle linee strategiche per lo sviluppo delle attività di promo-commercializzazione turistica delineate dalla Giunta regionale. 2. La Cabina di regia, in particolare: a) formula alla Giunta regionale proposte relative: 1) alle Linee guida triennali degli interventi di promo-commercializzazione turistica; 2) all'attuazione di quanto previsto all'articolo 5, comma 4; 3) ai temi per gli studi e le ricerche dell'Osservatorio turistico regionale; 4) *abrogato*. b) esprime alla Giunta regionale pareri in ordine: 1) ai progetti di marketing e promozione turistica, in particolare per i mercati internazionali, e per i progetti tematici trasversali, di APT Servizi; 2) ai progetti di marketing e promozione turistica, in particolare per il mercato italiano, delle Destinazioni turistiche 3) alle modalità di sostegno alle iniziative di promo-commercializzazione turistica realizzate dalle imprese, in forma singola o associata, aventi i requisiti fissati dalla Giunta regionale, sentite le Destinazioni turistiche; 4) all'analisi e valutazioni dei risultati raggiunti con l'attuazione dei progetti e delle iniziative di cui all'articolo 5, comma 3; 5) allo sviluppo di sinergie fra i settori turismo e agricoltura".

sono inserite le destinazioni turistiche appena citate, come esplicita l'art. 10 per cui: "APT Servizi svolge un ruolo di coordinamento per prodotti tematici trasversali che riguardano più Destinazioni turistiche, al fine di delineare le politiche generali di tali prodotti trasversali e definire azioni coordinate, in particolare per i mercati esteri."

Venendo ora alla disciplina del turismo disposta dalla legge della Regione Toscana n. 86 del 2016, essa, secondo un modello ricorrente nelle leggi regionali, individua innanzitutto in modo specifico il novero delle competenze rimesse alla Regione stessa ex art. 4 della legge, tra cui risulta particolarmente importante la competenza di coordinamento delle attività di accoglienza e informazione turistica, attività che, con riferimento al territorio comunale, sono esercitate dagli enti locali, anche mediante convenzioni e forme di associazione (art. 6) e dalla città metropolitana di Firenze sul territorio della città metropolitana per le funzioni di portata sovracomunale (art. 5). Inoltre, la legge toscana prevede l'accentramento in capo alla Regione, per mezzo dell'Agenzia regionale di promozione turistica di cui alla l.r. 22 del 2016, delle attività di promozione turistica, in cui si ricomprendono le attività di valorizzazione e conoscenza delle risorse e dei servizi turistici erogati nel territorio toscano, nonché l'attuazione concreta della programmazione della promozione turistica. Anche la Regione Toscana ha previsto, quale organo di coordinamento strategico della programmazione turistica, una Cabina di Regia istituita presso la Regione.⁵⁶² In ogni caso, il ruolo centrale di tutte le attività di promozione e valorizzazione del territorio dal punto di vista turistico è rivestito dall'Agenzia

⁵⁶² Art. 14 *Cabina di regia del turismo* 1. È istituita presso la Giunta regionale una cabina di regia del turismo, di seguito denominata cabina, al fine di garantire il necessario raccordo fra le esigenze di promozione turistica a livello locale e quelle di interesse regionale. 1 bis. *La cabina di cui al comma 1 ha una durata coincidente con quella della legislatura regionale.* 2. La cabina è composta da: a) l'assessore regionale al turismo, o un suo delegato, con funzioni di presidente; b) cinque membri in rappresentanza dei comuni designati dal Consiglio delle autonomie locali (CAL); c) un membro designato dalla Città metropolitana di Firenze; d) un membro designato dalle CCIAA della Toscana; e) *sei membri designati dalle associazioni regionali, comprensive di associazioni di imprese e/o professioni del turismo, maggiormente rappresentative del settore del turismo;* f) *tre membri designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative;* g) un membro designato congiuntamente dalle associazioni agrituristiche *maggiormente rappresentative.* 3. La cabina: a) esprime parere consultivo alla Giunta regionale ai fini dell'approvazione *degli indirizzi per l'elaborazione del programma operativo dell'Agenzia regionale di promozione turistica, di cui all'articolo 6 bis della l.r. 22/2016.* b) esprime parere consultivo sul regolamento di attuazione del presente testo unico; c) esprime parere consultivo sugli standard minimi individuati dalla Giunta regionale per la realizzazione del prodotto turistico omogeneo di cui all'articolo 15; d) raccoglie le segnalazioni di situazioni rilevate sul territorio relative a fenomeni di abusivismo, partecipandole agli organi addetti alle funzioni di vigilanza e controllo; e) propone lo svolgimento di analisi, ricerche e valutazioni in materia di turismo. e bis) *effettua con cadenza annuale una valutazione delle attività degli uffici di accoglienza ed informazione turistica.* 4. La cabina è regolarmente costituita e può operare quando sono effettuate le designazioni che garantiscono la presenza di almeno nove membri. 5. La partecipazione alle sedute della cabina è a titolo gratuito. 6. Con atto della Giunta regionale sono definite le modalità di organizzazione e di funzionamento della cabina.

regionale di promozione turistica: è fatto infatti obbligo ai comuni che intendano associarsi in via convenzionale per promuovere in modo congiunto e integrato le attività turistiche in virtù dell'omogeneità delle caratteristiche del proprio territorio, di concludere una convenzione con l'Agenzia stessa (art. 15). Anche nel caso dell'associazione tra Comuni per coordinare i servizi di informazione e accoglienza turistica del territorio si prevede l'individuazione di un soggetto regista, con funzione di coordinamento delle relative attività, denominato "Comune capofila". Per quanto riguarda le forme di valorizzazione turistica fondate sulla sussidiarietà orizzontale, infine, la legge valorizza e riconosce in modo diretto l'importante ruolo svolto dalle associazioni pro – loco.⁵⁶³

Così sintetizzata la disciplina del turismo della Regione Toscana, è possibile rivolgersi alla disciplina delle leggi Regionali che si avvalgono in modo espresso di strutture operanti secondo il paradigma, che successivamente verrà approfondito, identificabile nella cosiddetta *destination management organization*. In questo insieme si annovera innanzitutto la Regione Piemonte, la cui disciplina legislativa in materia di turismo è contenuta nella legge n. 14 del 5 luglio 2016. Mentre la Regione è espressamente preposta all'elaborazione di programmi annuali di promozione turistica, una pluralità ampia di competenze sono riconosciute all'agenzia regionale denominata *Destination Management Organization Piemonte*.⁵⁶⁴ In particolare, dalla legge piemontese, si evince che l'articolazione delle funzioni di promozione e valorizzazione turistica è costruita come un sistema a cascata dove la promozione, valorizzazione, accoglienza e assistenza locale del turismo è gestita dalle Aziende turistiche locali (articoli dall'8 al 13 della legge regionale piemontese legge n. 14 del 5 luglio 2016) ma trova il suo referente ultimo, in termini di indirizzo e di coordinamento, nella DMO Piemonte. La forma giuridica delle ATL è quella della società consortile di cui all'art. 2615 *ter* del Codice Civile, con capitale aperto alla partecipazione di altri soggetti pubblici e privati tassativamente

⁵⁶³ Art. 16 *Riconoscimento delle associazioni pro-loco*: "1. La Regione riconosce le associazioni pro-loco quali soggetti che concorrono alla promozione dell'accoglienza turistica. 2. Le associazioni pro-loco cooperano con gli enti locali per: a) la realizzazione di iniziative idonee a favorire la conoscenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse turistiche locali; b) la realizzazione di iniziative idonee a favorire la promozione del patrimonio artistico e delle tradizioni e cultura locali; c) la realizzazione di iniziative atte a migliorare le condizioni di soggiorno dei turisti; d) la gestione dei servizi di informazione e accoglienza turistica eventualmente affidati".

⁵⁶⁴ In particolare, tra le principali funzioni e competenze rimesse alla DMO Piemonte si possono menzionare: l'individuazione delle azioni concrete per l'attuazione dei programmi, per il marketing turistico e per coordinamento in modo strategico e globale dell'attività di promozione e valorizzazione turistica; il supporto alle strutture regionali ai fini del coordinamento dell'attività di promozione turistica e dei prodotti agroalimentari, la partecipazione alla definizione di obiettivi e azioni strategiche tramite l'interazione tra i soggetti pubblici e privati, laddove ulteriori attività più specifiche sono individuate all'art. 6 della legge stessa.

elencati.⁵⁶⁵ Le ATL, similmente alle Destinazioni di cui alla legge emiliana, sono istituite per ambiti territoriali turisticamente rilevanti che, nel caso piemontese, coincidono con vari raggruppamenti di Comuni (art. 14).

Riferimenti al modello della *destination governance* sono inoltre rinvenibili nella disciplina in materia di turismo della Regione Veneto, racchiusa nella legge n. 11 del 14 giugno 2013. Come di consueto, anche in relazione a questa legge si richiamano in *incipit* le competenze e le finalità dell'attività regionale in materia turistica (art. 1). Anche nell'ambito della regione Veneto è prevista una centralità ai fini delle attività di valorizzazione e promozione turistica dell'entità conosciuta come destinazione, intesa come luogo o località che è ricettacolo di risorse, infrastrutture e servizi connessi con il prodotto turistico (art. 2). In questo senso la regione Veneto specifica quali siano le risorse che alimentano l'economia turistica: “sono risorse turistiche del territorio veneto: il mare, la montagna, i laghi, i fiumi, le terme, le città d'arte, i beni e i luoghi culturali, storici, religiosi ed enogastronomici, le aree protette e quelle di interesse naturalistico, nonché ogni altro bene, manifestazione e servizio in grado di generare flussi turistici a livello locale nonché di provenienza nazionale o estera.”. Ai sensi degli articoli 6 e 7 la pianificazione regionale dell'attività turistica è delineata mediante un programma regionale per il turismo di durata triennale e un piano turistico annuale. Inoltre, si prevede che anche per l'ipotesi di elaborazione di tali programmi e piani programmatici venga coinvolto un soggetto collegiale, il Comitato regionale per le politiche turistiche, che riunisce le rappresentanze di vari soggetti pubblici e privati di modo da stimolare la definizione concertata delle politiche strategiche del turismo a livello regionale.⁵⁶⁶ La disposizione certamente più significativa in termini di definizione delle modalità di governance del turismo a livello territoriale e locale è rappresentata dal riferimento alle destinazioni turistiche, e alla previsione

⁵⁶⁵ Essi sono, ai sensi dell'art. 13: “a) la Regione, le province, la Città metropolitana di Torino e le CCIAA; b) i comuni e le relative unioni, le associazioni turistiche pro loco e gli altri enti pubblici interessati; c) le associazioni di categoria del settore turistico, gli enti e le associazioni interessati al turismo, i consorzi di operatori turistici di cui all'articolo 18, nonché gli operatori che perseguono fini analoghi a quelli di cui all'articolo 9; d) gli enti e le associazioni interessati alla cultura, allo sport, alla promozione dei prodotti enogastronomici locali e allo sviluppo del territorio; e) gli istituti bancari e le fondazioni bancarie.”

⁵⁶⁶ Questi i componenti del Comitato ai sensi dell'art. 9 della legge regionale citata: “a) l'Assessore regionale competente in materia di turismo o un suo delegato, che lo presiede; b) il Presidente dell'unione regionale delle province venete (UPI Veneto) o un suo delegato; c) un rappresentante dei comuni designato dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sezione regionale, per ciascun sistema turistico tematico, di cui all'articolo 11; d) il Presidente dell'Unione regionale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (Unioncamere del Veneto) o un suo delegato; e) un rappresentante per ciascuna delle associazioni di rappresentanza, come individuate alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 2; f) un rappresentante dei consorzi di imprese turistiche di cui all'articolo 18, per ciascun sistema turistico tematico; g) il Presidente dell'Unione Nazionale Pro Loco d'Italia (UNPLI), sezione regionale o un suo delegato.

che esse siano presiedute e gestite da un'organizzazione della gestione (una *destination management organization*). L'importante ruolo svolto dalle strutture di *destination governance* nell'ambito della gestione delle attività turistiche venete emerge dall'articolo 9 della legge, il cui testo si riporta integralmente: “1. La Regione del Veneto riconosce, valorizza e favorisce il governo delle destinazioni turistiche così come definite all' articolo 2, comma 1, lettera c). A tal fine la Giunta regionale riconosce per ciascuna destinazione turistica un'unica organizzazione della gestione. 2. Ciascuna organizzazione di gestione della destinazione opererà secondo le moderne forme di presidio delle destinazioni per creare sinergie e forme di cooperazione tra soggetti pubblici e privati coinvolti nel governo delle stesse e nello sviluppo dei prodotti turistici, al fine di un rafforzamento del sistema di offerta e per la gestione unitaria delle funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dei prodotti turistici della destinazione, nel rispetto della normativa e della programmazione regionale. 3. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, definisce entro novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, criteri e parametri per la costituzione delle organizzazioni di gestione della destinazione turistica. La Giunta regionale, tenuto conto del necessario raccordo con i sistemi turistici tematici di cui all' articolo 11, favorisce l'istituzione delle organizzazioni di gestione delle destinazioni anche attraverso confronti con gli enti locali e camerali e con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore.”

Infine, dal punto di vista della gestione è significativa l'introduzione all'art. 11 dei sistemi turistici tematici, ovverosia gli ambiti territoriali omogenei e specializzati per insieme di risorse turistiche tra cui figura il sistema tematico “città d'arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete.” L'organizzazione e l'elaborazione delle attività relative ad un sistema tematico è a sua volta affidata ad un'organizzazione indicata come coordinamento tematico il quale è istituito secondo criteri e regole dettate dalla Giunta Regionale, ed investito del precipuo compito di favorire la cooperazione tra i soggetti pubblici e i soggetti privati che sono a vario titolo coinvolti nell'implementazione e nello sviluppo del sistema tematico stesso (art. 12).

Orbene, dalla disciplina regionale in materia di turismo sinora analizzata, si evince una multiformità di soluzioni che sono tuttavia accomunate, da una parte, dalla previsione di forme di coordinamento macroscopico, a livello regionale, delle attività turistiche, dall'altra dalla tendenza ad incentivare l'applicazione di forme di coordinamento, cooperazione, convenzione, concertazione anche per la valorizzazione e la promozione del turismo a livello locale.

Dall'analisi precedente, si evince tuttavia che la dimensione locale di valorizzazione del turismo cui si riferiscono le leggi regionali, non è ristretta al territorio di singoli comuni o singole città, bensì è riferita, per lo più, al territorio di diversi Comuni. L'ambito territoriale di riferimento per lo sviluppo delle attività di valorizzazione e promozione turistica è, dunque, in via prevalente, regionale o sovracomunale.

Nei testi legislativi ripercorsi, manca una chiara definizione del metodo di gestione che deve essere perseguito dagli attori preposti alla valorizzazione e promozione del turismo dal punto di vista locale. Individuare tale metodo è significativo ai fini della ricerca di una modalità ottimale per gestire i fenomeni turistici anche nei contesti urbani connotati dalla presenza di un centro storico. Per sua natura, la gestione del turismo, in quanto attività produttiva, è orientata a logiche di profitto, tuttavia, negli ultimi decenni è maturata una maggiore consapevolezza, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, circa la necessità di includere, nell'ambito delle politiche del turismo, anche finalità di sostenibilità ambientale, sociale, economica. Per l'effetto, le finalità delle attività di gestione del turismo si sono lentamente evolute (in un processo che è invero ancora in divenire) oltre le logiche di mero profitto.

Tutt'oggi, l'evoluzione delle forme di gestione del turismo è in divenire, come testimonia il panorama frammentato delle discipline regionali: l'ultimo stadio di questa evoluzione è rappresentato dalla *destination governance*, metodo e forma di gestione del turismo che, come si è riportato in precedenza, è accolta espressamente, per esempio, nella disciplina della Regione Piemonte e in quella della Regione Veneto.⁵⁶⁷ La gestione basata sulle Aziende di promozione turistica rappresenta la prima forma di gestione turistica affermata nel nostro paese, mentre una fase intermedia di evoluzione è rappresentata dalla costituzione di Consorzi misti pubblico – privati.⁵⁶⁸ In ogni caso, nell'ambito della legislazione turistica regionale analizzata vi sono

⁵⁶⁷La gestione basata sulle Aziende di promozione turistica rappresenta la prima forma di gestione turistica affermata nel nostro paese, mentre una fase intermedia di evoluzione è rappresentata dalla costituzione di Consorzi misti pubblico – privati.⁵⁶⁷ In ogni caso, nell'ambito della legislazione turistica regionale analizzata vi sono discipline che prevedono un soggetto a livello regionale con funzioni di coordinamento o di *metamanagement* regionale della valorizzazione del turismo (Agenzia Regionale, Organismo della Regione); e poi un panorama diversificato di strumenti di *metamanagement* e coordinamento a livello subregionale (APT, Unioni di prodotto, Poli turistici, STL). Uno studio ha evidenziato che vi sono regioni che dal punto di vista del government prevedono un processo decisionale tradizionale accentrato presso gli organi della Regione (Calabria, Marche, Sicilia), oppure un processo decisionale che prevede delega di alcune di funzioni da organi centrali a organi periferici (Lombardia, Veneto). Con riferimento alla governance vi sono ipotesi di processi decisionali accentrati (Alto Adige marketing); processi decisionali partecipati (Emilia Romagna, Piemonte, Trentino).

⁵⁶⁸ Si veda in tal senso S. Marchioro, A. Miotto, *Dal destination management alla destination governance*, in Id., *La governance del turismo nell'era digitale*, Gallica 1689, 2018, pp. 91 – 92.

discipline che prevedono un soggetto a livello regionale che riveste il ruolo di cabina di regia, esercitando funzioni di coordinamento o di *metamanagement* della valorizzazione del turismo (Agenzia Regionale, o altri organismo della Regione come la DMO piemontese); e poi un panorama diversificato di strutture di *metamanagement* e coordinamento a livello subregionale (APT, Unioni di prodotto, Poli turistici, STL, destinazioni comunali o sovra - comunali).

Orbene, ai fini di uno sviluppo integrato e armonico dei territori locali con presenza di patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico di pregio, l'applicazione concreta dei principi di sussidiarietà, partecipazione e partenariato pubblico privato, riveste un ruolo centrale. Inoltre, in simili contesti, appare opportuno improntare lo sviluppo del settore turistico ad una visione strategica che abbia una duplice valenza. La prima riguarda la promozione del territorio per potenziarne l'attrattività e la competitività nell'ambito del mercato turistico globale. La seconda è rappresentata da una visione più ampia e strategica di sviluppo del territorio in senso olistico. In entrambi gli ambiti è sicuramente necessario che la strategia sia orientata e diretta da un soggetto o un attore capace di sintesi e di composizione in un'ottica di complementarietà delle varie spinte degli *stakeholders* eventualmente tra loro contraddittorie. Dal punto di vista degli strumenti di gestione, il ricorso alla pianificazione appare particolarmente idoneo a soddisfare tali obiettivi strategici. Ai fini di un'efficace gestione strategica è poi necessario che l'attuazione concreta della pianificazione sia costantemente monitorata nel corso del tempo rispetto alla coerenza tra obiettivi tracciati a risultati raggiunti.

Il modello della *destination management* o di *destination governance*, incentrato sulla funzione di *metamanagement* eventualmente esercitata da un soggetto prepostovi ad hoc quale la *destination management organization* e fondato sulla valorizzazione del partenariato tra soggetti pubblici e privati e sul principio di partecipazione di tutti gli *stakeholders* alla gestione della destinazione, appare particolarmente idoneo a candidarsi come metodo attraverso cui tradurre le aspirazioni suddette in un'applicazione pratica. Si approfondiranno dunque di seguito le principali caratteristiche, la struttura e le modalità applicative di simile modello al fine di verificare la capacità di fornire risposte adeguate a tutte le sfide problematiche sollevate dalla gestione del turismo nelle città e nei contesti urbani connotati da centri storici, passate in rassegna nella precedente trattazione.

3.2.2. La nozione di destinazione turistica, le destinazioni *corporate* e le destinazioni *community* e il concetto di *Destination management organization*

Innanzitutto, nell'ambito della gestione del fenomeno turistico (di qualsiasi natura: costiero, urbano, montano, culturale etc...) l'oggetto dell'attività turistica non è identificato dai concetti di "località", "luogo geografico", "città", o "parte della città" (come può essere il centro storico), bensì mediante il concetto di destinazione turistica, che può, di volta in volta, coincidere o meno con gli spazi territoriali ora menzionati. La destinazione non è, perciò, necessariamente coincidente con i confini geografici o amministrativi di un determinato territorio.

È bene, in primo luogo, dunque, chiarire cosa si intenda per destinazione. In via di prima semplificazione sintetica, per destinazione si intende un luogo dove il turista spenda almeno una notte in quanto dotato di fattori di attrattiva, nonché attrezzato mediante risorse e servizi turistici.⁵⁶⁹ Similmente, un'ulteriore definizione di destinazione sancisce che essa si identifichi con "un contesto geografico scelto dal turista o dal segmento di turisti come meta del proprio viaggio, e che comprende tutte le strutture necessarie al soggiorno relative ad alloggio, vitto e ricreazione".⁵⁷⁰ Questo primo approccio di base al concetto di destinazione, lo individua da un punto di vista esclusivamente empirico come oggetto di flussi turistici, senza colorarlo di ulteriori elementi riferiti all'organizzazione, al *management*, alla *governance*.⁵⁷¹

Tuttavia, in letteratura sono state espresse posizioni anche tra loro molto diverse circa l'inquadramento delle destinazioni turistiche, a seconda della differente prospettiva che venga adottata. Dal punto di vista della domanda, secondo la concezione di Bieger, la destinazione è definita dal turista e si identifica con la meta di viaggio, che il turista sceglie perché essa propone un insieme di prodotti ed esperienze che soddisfano i propri bisogni e le proprie

⁵⁶⁹ Cfr. World Tourism Organization, *A practical guide to tourism destination management*, 2007, p. 1.

⁵⁷⁰ M. Tamma, *Destination management*, in M. Franch (a cura di), *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, Giappichelli, 2002, p. 16, il quale fa riferimento a M. Bieger, *Destination management e finanziamenti*, in H. Pechlaner – K. Weiermair, *Destination management. Fondamenti di marketing e gestione delle destinazioni turistiche*, Touring Editore, 2000, p. 16. Si faccia riferimento allo stesso autore per una ricostruzione delle numerose posizioni della letteratura sulla definizione di destinazione, di cui si richiamano qui solo gli elementi chiave: l'attributo portante di concorrenzialità e competitività; la presenza di un prodotto legato a un contesto geografico in connessione con un mercato di riferimento; la possibilità di distinguere il concetto in base alla prospettiva della domanda o dell'offerta.

⁵⁷¹ In questo senso si esprime F. Brunetti, *Il Destination management*, in M. Franch (a cura di), *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit., p. 41, laddove si sostiene la necessità che in prima battuta la definizione di destinazione sia fenomenica, mentre sarebbe una superfetazione il voler riferire alla destinazione come suo elemento intrinseco la presenza di un coordinamento degli attori, dal momento che questo è un aspetto meramente eventuale che non tutte le destinazioni peraltro sviluppano o sviluppano in modo adeguato.

motivazioni di viaggio.⁵⁷² Si tratta perciò di una visione turista-centrica, in cui, ai fini della definizione di una destinazione, sono indifferenti i suoi confini territoriali o amministrativi, essendo invece centrale la scelta del turista e il suo immaginario, entrambi costruiti a partire da elementi naturali, antropici o dalla percepita identità dei luoghi.

Sicuramente, questa prima prospettiva dice di una componente imprescindibile di una destinazione turistica, che viene assunta come meta di vacanza e di viaggio dal turista mediante una propria decisione. In questo senso, il turista ha un ruolo attivo nella definizione della destinazione, perché è egli stesso a decidere quali elementi introdurre nella propria esperienza di viaggio ed è egli stesso a esprimere una preferenza per un determinato luogo che, nella prospettiva della domanda, è infatti definito come “luogo obiettivo di viaggio, che il turista desidera visitare grazie a determinate attrazioni, naturali o artificiali, preesistenti o create ad hoc, che esso offre”.⁵⁷³ Anche dal punto di vista della percezione dei risultati e del soddisfacimento delle aspettative di viaggio, la destinazione viene così intesa come un prodotto esperienziale per il turista, un “bene esperienza”, anche se, invero, questa è una definizione a sua volta trasversale rispetto ai particolarismi definitivi della letteratura.⁵⁷⁴

Diversamente, gli autori che adottano la prospettiva dell’offerta⁵⁷⁵, definiscono la destinazione come Sistema Locale di offerta turistica ossia un “insieme di attività e fattori di attrattiva che,

⁵⁷² S. Marchioro, A. Miotto, *Le destinazioni turistiche*, in *La governance del turismo nell’era digitale*, cit., p. 58. Un’ efficace sintesi delle varie posizioni degli autori che definiscono la destinazione turistica a partire dalla prospettiva della domanda turistica è offerta da M. Valeri - G. Russo - V. Formisano, *La destinazione turistica e il ruolo delle relazioni intersistemiche*, in H. Pechlaner - P. Paniccia - M. Valeri - F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, Giappichelli, 2012, pp. 47 – 50. Le principali ulteriori proposte definitive in ordine alla destinazione possono essere ricapitolate come segue: la definizione di destinazione in collegamento con l’immagine percepita e veicolata dal e al turista; un insieme di attrazioni e servizi che vanno a costituire una meta di viaggio; una località o un territorio che forma oggetto di flussi turistici; un’ “unità concorrenziale” nell’ottica della domanda turistica; un territorio che è oggetto di flussi turistici ma che si presenta come unitario in virtù della sua struttura politica e legislativa. Sulle posizioni di coloro che definiscono la destinazione a partire dalla prospettiva della domanda turistica. In argomento anche A. Bellagamba - F. Brunetti - T. Pencarelli - V. Vigolo, *La letteratura italiana e internazionale sul destination management*, in S. Sciarelli, *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, Giappichelli, 2007, pp. 34 -35.

⁵⁷³ U. Martini, *Da luoghi a destinazioni turistiche*, in M. Franch, *Destination management – governare il turismo tra locale e globale*, cit., p. 70.

⁵⁷⁴ cfr. H. Pechlaner – K. Weiermair, *Destination management*, Touring University Press, 2000 e S. Marchioro, A. Miotto, *Le destinazioni turistiche*, in *La governance del turismo nell’era digitale*, cit., p. 87.

⁵⁷⁵ Un’ efficace sintesi delle varie posizioni degli autori che definiscono la destinazione turistica a partire dalla prospettiva della domanda turistica è offerta da M. Valeri, G. Russo, V. Formisano, *La destinazione turistica e il ruolo delle relazioni intersistemiche*, in H. Pechlaner, P. Paniccia, M. Valeri, F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 50 – 52, e A. Bellagamba, F. Brunetti, T. Pencarelli, V. Vigolo, *La letteratura italiana sul Destination management*, in S. Sciarelli, *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., 2007, pp. 35 – 38, tra cui si ricorda quella per cui la destinazione è un territorio che esprime uno o più prodotti turistici; la concezione di destinazione turistica come insieme di risorse che presentano capacità di attrazione. Ulteriori posizioni identificano poi la destinazione come un sistema vitale dotato di una vocazione

situati in uno spazio definito (sito, località, area), siano in grado di proporre un'offerta turistica articolata e integrata, ossia rappresentino un sistema di ospitalità turistica specifica e distintiva che valorizza le risorse e la cultura locali".⁵⁷⁶ Tale approccio si fonda su alcuni fondamentali presupposti. Innanzitutto la presa d'atto che oggetto del turismo, secondo una prospettiva consumeristica, è un prodotto complesso, che nasce alla confluenza di risorse naturali, artificiali, materiali, immateriali, ed inoltre evolutivo, perché emerge dal concorso di domanda e di offerta mutevole nel tempo. La complessità del prodotto deriva a sua volta dal fatto che le modalità di consumare e fruire dell'esperienza turistica sono assai varie e sono rese possibili dall'attività di plurimi *stakeholders*, da cui la necessità di interrogarsi su come e secondo quali obiettivi si strutturano le mutue relazioni tra essi. Onde evitare che l'attività turistica proceda in assenza di una gestione organica, la complessità del prodotto turistico e del panorama di attori necessita che le relazioni reciproche mirino verso l'obiettivo di dare forma ad un governo strategico e coordinato della destinazione, intesa non tanto come territorio geografico ma come oggetto di incontro tra domanda e offerta di turismo.⁵⁷⁷

In questa prospettiva, da un punto di vista metodologico, la destinazione deve essere fondata su un'organizzazione strategica, coordinata, secondo un'ottica manageriale e inclusiva, delle azioni e dei progetti da parte dei soggetti istituzionali e aziendali coinvolti nella destinazione. Da un punto di vista dei risultati, l'esito di tale approccio collettivo alla gestione della destinazione è un'offerta turistica integrata, globale, sistemica.⁵⁷⁸ Quindi, secondo il concetto

propria in base alle caratteristiche intrinseche e presieduta da un organo di governo per la gestione del suo sviluppo. Ancora, la destinazione potrebbe essere concepita anche come luogo obiettivo di viaggio, che il turista desidera visitare grazie a attrazioni naturali, artificiali, preesistenti o create ad hoc. Infine, il concetto di destinazione è stato avvicinato a quello di distretto turistico.

⁵⁷⁶ M. Tamma, *Destination management, gestire prodotti e sistemi locali di offerta*, in M. Franch, *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit., p. 23. Si veda anche H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management*, Touring University Press, 2000, p. 33, sulla destinazione come SLOT si veda in modo approfondito, *Idem.*, pp. 33 – 50. Per coloro che definiscono la destinazione a partire dalla prospettiva dell'offerta, è centrale anche la capacità degli attori che organizzano in modo sistemico l'offerta stessa, di veicolare in modo efficace un'immagine attrattiva che sia sintesi dei vari prodotti che la destinazione è in grado di proporre al consumatore – turista, cfr. in merito H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management*, cit., p. 59.

⁵⁷⁷ Si veda in tal senso M. Tamma, *Aspetti strategici del destination management*, in H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management*, cit., p. 33 – 34, l'autore sottolinea peraltro con forza la divergenza tra i concetti di territorio in senso amministrativo e geografico e il territorio inteso come destinazione turistica per cui lo spazio geografico – amministrativo è definito in base a criteri di appartenenza che prescindono dai prodotti turistici che emergono nel gioco del mercato. Mentre nell'ambito del territorio inteso come destinazione: "i confini sono tracciati dal comportamento della domanda e dell'offerta: esperienze e comportamenti di consumo turistici specifici, cui corrispondono offerte e prodotti mirati, delimitano spazi geografici e insiemi di soggetti via via diversi".

⁵⁷⁸ M. Tamma, *Destination management, gestire prodotti e sistemi locali di offerta*, in M. Franch (a cura di), *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit., pp. 20 – 21.

di SLOT, il ruolo proattivo nella definizione della destinazione è svolto non tanto dai turisti, quanto dagli attori istituzionali e imprenditoriali che danno forma ad un prodotto da offrire sul mercato turistico, attraverso le proprie decisioni concertate, agendo su fattore che è già dato, quale un territorio di riferimento.⁵⁷⁹ In estrema sintesi, il Sistema Locale di offerta Turistica nasce da un processo che involge tre elementi intrecciati tra loro attraverso le seguenti relazioni: un territorio con una determinata dotazione di risorse, su cui agisce un “sistema locale di offerta” inteso come una configurazione particolare di sinergie tra attori pubblici e privati. I due elementi succitati poi, insieme, danno forma ad un’offerta articolata e unitaria.⁵⁸⁰

Vi sono poi le prospettive definitorie che cercano di far convergere la prospettiva della domanda e dell’offerta, le quali sono variamente definite come prospettive *overlapping* o in senso olistico, laddove cioè la destinazione è letta come frutto di convergenza di domanda e offerta in un’ottica di turismo inteso come esperienza.⁵⁸¹

Orbene, ciò che emerge dalla disamina della letteratura che si occupa di destinazioni turistiche e della loro gestione, è in ogni caso la centralità del concetto di prodotto. La destinazione, infatti, è capace di attrarre turismo in base alla multiformità di prodotti che essa è in grado di esprimere. Simile visione colora l’attività di gestione in senso economico, tuttavia, come si vedrà nel prosieguo, si può ormai affermare che l’attività di gestione della destinazione turistica vada oltre le mere finalità di tipo economico, per abbracciare anche la promozione dello sviluppo della destinazione in senso olistico e sostenibile, tenendo conto della multifattorialità che connota i processi di gestione del turismo. Cionondimeno, non è possibile prescindere, in un’analisi della destinazione turistica, dal concetto di prodotto turistico.

⁵⁷⁹ Un’efficace sintesi del concetto di località su cui si fonda la destinazione turistica e che tenga conto tanto della prospettiva della domanda quanto della prospettiva dell’offerta, è individuato da F. Brunetti, *Il turismo sulla via della qualità*, Cedam, Padova, 1999, p. 171, che inquadra la località – destinazione come: “un certo ambito territoriale, dai confini variabili ma percepito come unitario sia da parte della domanda che da parte dell’offerta (anche se non necessariamente tali punti di vista portano a confini coincidenti), che si contraddistingue per la presenza di uno o più fattori di attrattiva di qualsiasi tipo e che viene usufruito e proposto come luogo in cui i turisti possono spendere il tempo della loro vacanza”.

⁵⁸⁰ Cfr. S. Sciarelli, *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., p. 7.

⁵⁸¹ In merito alla definizione olistica di destinazione si evidenzia come “la destinazione turistica è il luogo ove si svolgono le attività tese ad utilizzare e combinare i vari elementi della struttura operativa (input di risorse e competenze) atte ad allestire l’offerta di prodotti turistici (output) complessi, costruita dai produttori o auto-composta dal turista, utilizzando come supporto mix più o meno integrati (bundling) di commodity, beni, servizi, esperienze e trasformazioni”, cfr. T. Pencarelli, F. Forlani, *Il marketing dei distretti turistici – sistemi vitali nell’economia delle esperienze*, Sinergie 58/02, 2002. Con riferimento alle prospettive *overlapping* si veda quanto riportano A. Bellagamba - F. Brunetti -T. Pencarelli -V. Vigolo, *La letteratura italiana sul Destination management*, in S. Sciarelli (a cura di), *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., pp. 38 – 39.

In questo senso il prodotto turistico globale, visto nella prospettiva della domanda è “l’insieme di fattori di attrattiva (beni, servizi, informazioni, risorse dell’ambiente naturale e sociale) in cui il turista traduce – in base alle proprie motivazioni, alla propria cultura e al proprio sistema di valori, alle informazioni e all’esperienza, alla sua personalità e alle condizioni in cui si trova – la propria domanda specifica”. In ogni caso, si tratta di un prodotto complesso e composto a sua volta di diversi elementi: la composizione degli stessi nasce alla confluenza tra la domanda di fruizione di beni e servizi da parte del turista⁵⁸² e l’organizzazione e produzione di essi attraverso una particolare configurazione di offerta.⁵⁸³ Il prodotto poi ha di per sé una forte connotazione esperienziale: dal punto di vista dell’effetto e del riscontro soggettivo nella vita del turista, il prodotto globale è l’esperienza di viaggio e di soggiorno in sé. Di qui deriva il concetto di prodotto turistico integrato, inteso come “paniere, insieme di differenti beni e servizi domandati dal visitatore durante l’esperienza della sua vacanza”.⁵⁸⁴ Ebbene, alla luce dell’introduzione del concetto di prodotto, la definizione che inizialmente si è data di destinazione come luogo che forma oggetto di flussi turistici, potrebbe essere riformulata come segue: “luogo che forma oggetto di flussi turistici in quanto costituisce un prodotto turistico o è costituito da più prodotti turistici idonei ad attrarre visitatori, a competere con altre destinazioni e prodotti e ad essere promossi sul mercato mediante un’attività di *marketing*”.⁵⁸⁵

⁵⁸² M. Tamma, *Aspetti strategici del destination management*, in H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management, cit.*, p. 36. In ogni caso, è bene sottolineare che accade raramente che una destinazione coincida *tout court* con un prodotto turistico, bensì normalmente una stessa destinazione offre più prodotti turistici, diversificati in base ai modi fruizione, agli scopi del viaggio che possono essere in sé plurimi, al fatto che talora il viaggiatore scelga di visitare più luoghi e quindi i prodotti turistici vengono ad articolarsi in modo complesso anche dal punto di vista territoriale.

⁵⁸³ Dal punto di vista di come può configurarsi l’offerta di prodotti turistici, la letteratura di economia del turismo pone in luce che sussistono tre fondamentali modelli di relazione tra domanda e offerta di prodotti turistici. Un primo modello è quello punto – punto. In questo modello, il turista si rapporta individualmente con gli attori che offrono servizi turistici legati ai fattori di attrazione. In questi casi manca un’organizzazione del sistema, le imprese agiscono cioè in modo individuale e indipendente ed è assente un prodotto complessivo e unitario, ma si assiste piuttosto ad una disarticolazione e una organizzazione atomistica dei vari fattori di attrazione e dei servizi. Un secondo modello è dato dall’offerta package. In questo caso, l’offerta è gestita in modo centralizzato, rigido e gerarchico da un’impresa (per esempio un tour operator) che definisce e offre sul mercato un prodotto turistico, con scarsa se non assente partecipazione di altri attori e con scarsa se non assente partecipazione del turista al momento di combinazione del prodotto turistico. Un ultimo modello è rappresentato dal modello network. In questo caso il prodotto è definito in parte con il concorso delle scelte del turista, in parte attraverso un’opera di coordinamento tra i diversi attori che offrono servizi turistici, che determinano in modo concertato il prodotto da offrire e la sua qualità. In questo caso si instaurano dei rapporti collaborativi, di cooperazione e di aggregazione tra gli attori dell’offerta. Si veda in tal senso M. Tamma, *Destination management, gestire prodotti e sistemi locali di offerta*, in M. Franch, *Destination management, governare il turismo tra locale e globale, cit.*, p. 23 e Id., *Aspetti strategici del destination management*, in H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management, cit.*, p. 40.

⁵⁸⁴ G. Candela, P. Figini, *Economia del turismo e delle destinazioni*, McGraw-Hill, 2010.

⁵⁸⁵ Il prodotto turistico, dal punto di vista della dinamica bisogno – servizio, può dunque essere inteso come somma di servizi che soddisfano la pluralità di bisogni del turista, ma allo stesso tempo esso è più della somma delle sue

In ogni caso, quello che appare accomunare le diverse definizioni proposte di destinazione turistica è il loro costruirsi attorno ad una triade di elementi, i quali sarebbero identificabili come: un mercato inteso come domanda da parte dei turisti; un'offerta sistemica di prodotti espressa da un territorio attraverso risorse e attori che le gestiscono; un territorio delimitato a cui esse sono riferibili. Quanto ai confini di tale territorio, i punti di riferimento in tal senso possono essere vari: geografici, amministrativi, oppure basati sulla presenza di una filiera produttiva specifica.⁵⁸⁶

Rimane poi un ulteriore dato empirico trasversale a qualsivoglia definizione teorica di destinazione, il fatto cioè che essa si costruisca intorno ad una combinazione di fattori che catalizzano l'attenzione del visitatore inducendolo a recarsi presso essa. I principali fattori che sono riconducibili a questa funzione sono individuati dalla stessa *World Trade Organization* come le attrazioni; i servizi pubblici e privati; l'accessibilità del luogo; le risorse umane; l'immagine della destinazione; il livello dei prezzi di beni e di servizi. Le attrazioni sono le dotazioni intrinseche o artificiali della destinazione, intese le une come i beni culturali, paesaggistici, ambientali presenti nella destinazione, le altre come i beni costruiti dall'opera dell'uomo per il perseguimento di finalità di tipo turistico. Quanto ai servizi, il turista ne apprezza la qualità a partire dalla varietà di bisogni che essi sono in grado di soddisfare. A titolo esemplificativo, essi si riferiscono agli aspetti della mobilità, dell'alloggio, delle informazioni, della possibilità di acquisti commerciali; mentre l'accessibilità misura la raggiungibilità della destinazione. L'immagine e il livello dei prezzi, fanno invece riferimento l'una ad un concetto

parti. I singoli servizi tendono ad essere valutati dal turista non in quanto prestazioni isolate, bensì in quanto si fondano e alimentano una esperienza globale. Essa sola è il vero oggetto della domanda ed è quindi il vero prodotto che il turista ricerca. Si veda in tal senso F. Reich - H. Pechlaner, *Governance delle città d'arte. L'importanza dell'interconnessione fra soggetti eterogenei*, in H. Pechlaner - P. Paniccia - M. Valeri - F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 303 – 304. Per la definizione del prodotto turistico come prodotto esperienziale si veda S. Marchioro, *Gli strumenti di misurazione delle attività turistiche*, in S. Marchioro – A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 49 per cui: “dal concetto di servizi turistici essenziali, siamo quindi approdati al concetto di “esperienza turistica” il cui processo produttivo è definito attraverso la diretta partecipazione del turista. L'esperienza turistica nasce infatti dall'interazione dell'ospite con il territorio e con gli attori che vi operano. Il prodotto turistico esperienziale deve quindi avere oggi un carattere non solo sistemico ma anche dinamico, poiché nasce grazie all'insieme di beni, servizi, esperienze proposte dalle singole imprese turistiche, dagli altri operatori economici, dagli enti locali e grazie alle risorse presenti nel territorio, alle interazioni con gli abitanti, etc. Pertanto, gli attori che contribuiscono a definire l'offerta turistica, non devono essere considerati soggetti tra loro indipendenti i cui rapporti sono regolati solamente da logiche di mercato, ma unità interconnesse all'interno di un sistema relazionale complesso che emerge da un ambito territoriale specifico e delimitato in grado di rispondere alle nuove esigenze della domanda: non più semplice filiera dell'offerta, ma destinazione turistica organizzata”.

⁵⁸⁶ Sul punto M. Tamma, *Destination Management: gestire prodotti e sistemi di offerta locale in Destination Management. Governare il turismo fra locale e globale*, cit., p. 13.

assoluto fondato sull'autenticità e l'unicità della destinazione, l'altra ad un concetto relativo fondato sulla capacità di competere con altre destinazioni.⁵⁸⁷

Per ciò che riguarda nello specifico i fattori di attrazione, a partire da essi possono essere definite le destinazioni urbane, la cui attrattività è fondata specialmente su elementi del patrimonio culturale materiale e immateriale, connesse a bisogni di educazione o di piacevole svago, a fattori di attrattiva basati sul *business* e sulle opportunità di affari, a ragioni di carattere religioso per la presenza di edifici di culto.⁵⁸⁸ I tipici fattori di attrazione delle destinazioni urbane sono infatti musei, palazzi, beni culturali immobiliari, negozi, i quali a loro volta giustificano che il turista si diriga verso queste destinazioni per motivi di conoscenza culturale, visita architettonica e paesaggistica, pellegrinaggio religioso oppure mero *shopping*.⁵⁸⁹

Una distinzione fondamentale per individuare le modalità ottimali di gestione di una destinazione è rappresentata dalla differenza tra *destinazioni corporate* e *destinazioni community*. Le *destinazioni corporate* (ad esempio villaggi turistici, resort, parchi divertimento) sono rappresentate da luoghi in cui la gestione della destinazione è monopolizzata da una società/impresa di gestione che controlla i fattori di attrazione, le strutture e le infrastrutture. La gestione della destinazione segue perciò chiaramente un modello *top down*, accentrato e di tipo gerarchico.

Le *destinazioni community* sono invece luoghi o territori che presentano fattori di attrattiva antropici e naturali diffusi dal punto di vista degli attori di riferimento, nel senso che le risorse, i servizi, le strutture e le infrastrutture costruiti intorno ai fattori di attrazione sono gestiti e controllati da molteplici attori privati e imprenditoriali, di per sé tra loro autonomi, ma

⁵⁸⁷ Cfr. World Tourism Organization, *A practical guide to tourism destination management*, cit., pp. 1 – 2. Si veda S. Marchioro – A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., pp. 54 -55, per cui: “i fattori push sono identificabili con tutti quegli elementi presenti all'interno delle regioni generatrici di flussi che spingono il potenziale turista a lasciare temporaneamente il proprio luogo di residenza alla ricerca di una destinazione turistica dove trascorrere una vacanza o un soggiorno. [...] I fattori pull sono invece sono rappresentati da tutti quegli elementi che sono alla base della scelta della destinazione turistica da parte dei turisti. Sono pertanto fattori correlati alle risorse disponibili e alle azioni intraprese dalle regioni di destinazione per motivare la scelta della propria destinazione rispetto a una destinazione concorrente: attrazione, accessibilità, informazione e accoglienza, immagine turistica”.

⁵⁸⁸ Questi gli elementi a partire da cui si definiscono le destinazioni urbane distinguendole da quelle balneari, alpine, rurali, emergenti, esotiche e localizzate nei paesi in via di sviluppo (cosiddette autentiche), cfr. A. Bellagamba - F. Brunetti - T. Penacarelli - V. Vigolo, *La letteratura italiana e internazionale sul Destination Management*, in S. Sciarelli (a cura di), *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., p. 56.

⁵⁸⁹ In questo senso si veda l'esemplificazione dei fattori tipici di attrazione delle destinazioni da parte di U. Martini, *Da luoghi a destinazioni turistiche*, in M. Franch (a cura di), *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit., p. 72.

necessariamente legati da forme di interdipendenza. In questo tipo di destinazioni, la domanda dei turisti è variegata e i punti di riferimento dell'offerta sono altrettanto frammentati. In simili destinazioni, dunque, è centrale il ruolo regista di un attore, di solito un ente pubblico territoriale (o eventualmente un organismo all'uopo costituito) che dovrebbe ergersi a soggetto che promuove il coordinamento, la programmazione strategica e il sostegno finanziario di plurime iniziative in un'ottica di lungo periodo. Risulta infatti in tali casi fallimentare, sia una gestione di tipo gerarchico, sia lo spontaneismo del mercato, appare invece efficiente applicare degli approcci basati sulla *multistakeholder governance* e su relazioni reticolari, dove si individui un soggetto che investa una funzione di metagestore della destinazione, che goda di legittimazione e autorevolezza presso i vari attori e che, sia a cagione di questo motivo, sia per la necessità di essere titolare di una pluralità complessa di competenze, tendenzialmente si strutturi come un soggetto misto pubblico e privato, in modo tale da rivestire il ruolo di *leader* riconosciuto, autorevole e dotato di sufficiente *expertise* manageriale.⁵⁹⁰

Orbene, come si è avuto modo di vedere, nell'ambito della gestione di una destinazione turistica, specialmente nelle *destinazioni community*, è nevralgico il ruolo della pluralità di attori o *stakeholders* che vi operano. È dunque necessario, prima di interrogarsi sulle modalità di loro cooperazione, comprendere quali siano tali attori. Innanzitutto per *stakeholder* si può intendere “*each person or group that can influence or can be influenced by meeting the goals of the destination*”,⁵⁹¹ secondo una definizione più completa si dicono *stakeholders*

⁵⁹⁰ In argomento S. Marchioro - A. Miotto, *Le destinazioni turistiche*, in Id., *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., pp. 60 – 61; M. Valeri - G. Russo - V. Formisano, *La destinazione turistica e il ruolo delle relazioni intersistemiche*, in H. Pechlaner - P. Panizza - M. Valeri - F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 54; A. Bellagamba - F. Brunetti - T. Penacarelli - V. Vigolo, *La letteratura italiana e internazionale sul Destination Management*, in S. Sciarelli (a cura di), *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., p. 48 che sottolineano la pluralità di competenze del metamanager e la necessità che si tratti di un organo di governo agile, snello, flessibile, capace di un'azione rapida e improntato a logiche privatistiche di azione. In merito si veda anche M. Tamma, *Aspetti strategici del destination management*, in H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management*, cit., pp. 131 – 132, dove si avverte che la dicotomia descritta è certamente funzionale ad un inquadramento delle destinazioni secondo le loro principali caratteristiche, senza escludere che però i due modelli possano combinarsi in base al minore o maggiore grado di interdipendenza tra gli attori e di centralizzazione delle funzioni di governance. Analogamente si veda quanto sostiene A. Bellagamba - F. Brunetti - T. Penacarelli - V. Vigolo, *La letteratura italiana e internazionale sul Destination Management*, in S. Sciarelli (a cura di), *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., p. 57: “la gestione spetta alle istituzioni politiche e amministrative della comunità locale, spesso l'ente pubblico territoriale o un'organizzazione di management della destinazione, nella quale l'ente territoriale ha una quota di partecipazione significativa o altre forme di influenza diretta. Per ragioni politiche e strutturali l'organizzazione locale di management della destinazione si occupa principalmente di promuovere la cooperazione e l'armonizzazione degli obiettivi dei diversi soggetti coinvolti nell'attività turistica”, p. 57.

⁵⁹¹ Božena Krce Miočić - Mili Razović - Tomislav Klarin, *Management of sustainable tourism destination through stakeholder cooperation*, in *Management*, Vol. 21, 2016, 2, p. 103. Chiaramente, non è possibile individuare in modo astratto *ex ante* l'intero novero degli *stakeholders* che nutrono un interesse nei confronti della destinazione.

“organizzazioni che possono influenzare o essere influenzate dal turismo all’interno di un particolare mercato o comunità e che hanno qualche interesse nel partecipare alla pianificazione, gestione e produzione/ erogazione dei prodotti/ servizi della specifica località in cui essi sviluppano la propria azione organizzativa.”⁵⁹²

Una prima *summa divisio* può essere tracciata tra attori del settore pubblico e attori del settore privato, la quale è di per sé già idonea a individuare quelle che sono *naturaliter* le tendenze in relazione ai settori di intervento più congeniali a questi due attori. Il privato è un attore di mercato e quindi si occupa nello specifico della produzione dei servizi, dell’ottimizzazione dell’offerta in base alla domanda e della massimizzazione della produttività e dei profitti.

Il soggetto pubblico dovrebbe invece rivestire il ruolo di regolatore e promotore del turismo nella destinazione, nonché un ruolo di “garante” e di “presidio” nel senso di monitorare la tutela di interessi pubblici, collettivi, diffusi che insistono nella comunità, dando loro voce di modo che la ricerca dell’ottimale qualità della visita del viaggiatore non vada a detrimento della qualità della vita della comunità insediata e della qualità del patrimonio ambientale e culturale del territorio.⁵⁹³ Secondo un’ estrema semplificazione, il mercato sta al turista – viaggiatore, come l’ente pubblico territoriale sta alla comunità dei residenti, tradizionalmente soggetti che competono per la fruizione del bene territorio in un rapporto dialettico, che deve essere composto secondo logiche di equilibrio sostenibile. Come meglio emergerà nel prosieguo, la distinzione tra pubblico e privato ha senso a fini descrittivo – analitici, tuttavia, nel momento in cui si debba individuare un soggetto referente per il *management* e la *governance* della destinazione, non è possibile ascrivere questo ruolo in modo rigido e alternativo al soggetto pubblico o al soggetto privato, entrambi infatti sono carenti, per aspetti diversi, di un profilo completamente idoneo ad assumere tale ruolo. Il soggetto pubblico, da una parte, spesso è infatti

Tuttavia, essi presentano alcune caratteristiche sintomatiche comuni le quali si identificano nella titolarità di una qualche forma di potere, inteso come capacità di influenzare la condotta degli altri attori o orientare le finalità generali del gruppo, la legittimazione alla partecipazione e l’interesse, anche non necessariamente altruistico, a che vengano raggiunti determinati risultati mediante la cooperazione a cui essi stessi prendono parte.

⁵⁹² A. Presenza, *Destination management organization*, Franco Angeli, 2007, p. 31.

⁵⁹³ Cfr. M. Manente – M. Cerato, *Destination management per creare valore*, in H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management*, cit., p. 67. A. Bellagamba - F. Brunetti - T. Penacarelli - V. Vigolo, *La letteratura italiana e internazionale sul Destination Management*, in S. Sciarelli (a cura di), *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., p. 46, evidenziano però che è bene rifuggire qualsivoglia ripartizione rigida dei ruoli tra soggetti pubblici e privati, sia per promuovere una maggiore responsabilizzazione collettiva, sia perché è necessario porre mano a forme di cooperazione sistemica che vadano nel senso di trovare delle modalità per ottimizzare in modo strategico le risorse della destinazione come prodotto turistico da offrire sul mercato ma, allo stesso tempo, tenendo presente i limiti di disponibilità e di consumazione di risorse scarse.

deficitario di capacità progettuali e manageriali tipicamente privatistiche, il soggetto privato, dall'altra, è carente dal punto di vista della legittimazione democratica presso la comunità e quindi percepito come portatore di istanze unilaterali.⁵⁹⁴

Tanto premesso, un primo gruppo di attori che insistono sul territorio sono quelli che rispetto ad esso tengono un approccio per lo più di consumo: turisti, viaggiatori d'affari, escursionisti e residenti.⁵⁹⁵ A ben vedere, tuttavia, i primi tre attori sono per lo più fruitori passivi del territorio come destinazione, mentre i residenti possono svolgere anche un ruolo attivo nella promozione della destinazione e quindi, tra questi quattro attori citati, solo essi possono essere assunti come *stakeholders* il cui coinvolgimento attivo in una progettazione strategica del turismo territoriale deve essere necessariamente contemplato. Il primo *stakeholder* da prendere in considerazione è dunque la comunità residente. Dopodiché, come si è detto, gli altri *stakeholders* rilevanti sono appunto i soggetti privati del mondo imprenditoriale, tra cui possono figurare: operatori turistici tipici, imprese, tour operator; associazioni di categoria; associazioni culturali e fondazioni a vario titolo coinvolti nel fenomeno turistico; associazioni ambientaliste; industrie di settori collegati; consorzi turistici o di imprese; operatori alberghieri ed extraalberghieri. Infine, vi sono i soggetti pubblici tra cui possono figurare: Comuni, Province, Regioni, enti parco; enti di promozione turistica; consorzi turistici; assessorati; camere di commercio; università ed enti di

⁵⁹⁴ Cfr. M. Tamma, *Aspetti strategici del destination management*, in H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management, cit.*, p. 53. Si veda anche M. Tamma, *Destination management, gestire prodotti e sistemi locali di offerta*, in M. Franch (a cura di), *Destination management, governare il turismo tra locale e globale, cit.*, p. 34, secondo cui il ruolo del soggetto pubblico nell'ambito di una destinazione (a parte le ipotesi in cui esso confluisca in una vera e propria *destination management organization*) è differenziato in base alle caratteristiche del sistema di offerta di partenza. Nelle ipotesi di sistemi di offerta frammentari detti anche punto – punto, il soggetto pubblico avrebbe proprio il ruolo di curare l'aspetto più urgente, cioè traghettare la destinazione verso un contesto in cui si incentivano le aggregazioni, integrazioni e concertazioni tra gli attori; nei sistemi già connotati come package o network, il soggetto pubblico svolge sempre un'attività di favoreggiamento dell'integrazione delle azioni degli *stakeholders*, ma qui emerge in modo più significativo la necessità di farsi garante e presidio della salvaguardia delle risorse territoriali e degli interessi generali della collettività.

⁵⁹⁵ F. Brunetti, *Il destination management: aspetti problematici, significato e percorsi alla ricerca di una qualità ad effetto prolungato*, in M. Franch, *Destination management, governare il turismo tra locale e globale, cit.*, p. 98, che denuncia i seguenti limiti riscontrabili in ordine all'iniziativa unilaterale della sola pubblica amministrazione "burocratizzazione, vincoli normativi, mancata accettazione presso gli operatori delle iniziative pubbliche"; per l'azione degli operatori economici i limiti che sono richiamati dall'autore si identificano invece in "un campo di attività limitato a iniziative specifiche; rappresentanza di interessi di una parte; coinvolgimento di operatori di una sola categoria; conflittualità tra le categorie di operatori"; quanto ai possibili limiti dell'iniziativa della comunità locale essi sono invece individuabili come "disponibilità all'iniziativa da parte dei residenti; istituzione di organismi visibili; capacità di affermare le proprie posizioni".

ricerca; musei; operatori di polizia; associazioni di categoria locali; associazioni di promozione culturale e turistica.⁵⁹⁶

In ogni caso, l'istanza primaria che emerge con riferimento, specialmente, alla gestione delle destinazioni *community*, è la necessità di imprimere una dimensione sistemica e coordinata alle azioni di una pluralità di attori che sono tra loro autonomi ma, come si è visto, inevitabilmente interdipendenti perché le azioni che essi intraprendono sul territorio sono legate da rapporti di causa ed effetto reciproci. I vari soggetti individuati in precedenza possono farsi dunque promotori di forme di una gestione sistemica della destinazione.⁵⁹⁷

Tra le soluzioni al problema della gestione sistemica e integrata figura l'individuazione di una cosiddetta *destination management organization*, ossia un soggetto capofila sovraordinato agli altri, una cabina di regia, un centro ordinatore (talora definito anche come architetto di sistema) di tale organizzazione sistemica, che instauri legami fiduciari con i vari attori della destinazione, mantenendo la titolarità della *leadership*. In particolare, in base alla definizione che ha elaborato l'UNWTO, la *destination management organization* è "l'organizzazione responsabile per il *management* ed il *marketing* della destinazione, il cui compito è quello di promuovere e organizzare l'integrazione dell'aggregato di elementi di un territorio che convergono nel dar corpo ad un'offerta turistica, in modo che essa aumenti le sue performance e la sua capacità di competere". Orbene, si vedrà brevemente nel prosieguo, ma è bene sin d'ora anticiparlo: il nucleo originario e primario dell'attività di *destination management* è dato dal perseguimento di obiettivi di tipo economico ma in progresso di tempo l'attività di *destination management* ha assunto valenze, o meglio dire, un mandato ulteriore, presentandosi oggi, nella sua forma più evoluta, come attività di co - creazione di valore all'interno di una destinazione a livello non solo economico, ma anche sociale e ambientale.⁵⁹⁸ Questa particolare attività svolta dalla DMO

⁵⁹⁶ In particolare, in letteratura, alla luce dell'esame di casi di studio collocati specialmente presso le località montane, si è evidenziato che i principali attori che possono assumere l'iniziativa di promuovere una gestione sistemica e collettiva della destinazione sono identificabili come : la stessa amministrazione pubblica locale; le imprese che possono agire in modo simmetrico e reciproco attraverso partenariati; consorzi; aggregazioni tra di esse; le stesse comunità di residenti mediante per esempio la creazione di comitati. In tal senso si veda A. Presenza, *Destination Management Organization*, cit., p. 34.

⁵⁹⁷ In proposito U. Martini, *Da luoghi a destinazioni turistiche*, in M. Franch (a cura di) *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit.

⁵⁹⁸ Si veda infatti in tal senso B. Krce Miočić – M. Razović – T. Klarin, *Management of sustainable tourism destination through stakeholder cooperation*, cit., p. 101: "It is necessary to optimize both economic and social progress of the destination and all of its parts at the same time respecting ecological restraints [...]. A conceptual change is taking place in the last decades – related to the change of destination marketing companies towards being administration / destination management organizations which manage complex private and public partnership – has resulted in their moving closer to public administration. Public and private partnerships and

ne fa un soggetto che si avvicina ad un ruolo di rappresentanza politica o meglio di rappresentanza degli interessi di una comunità.

Orbene, la soluzione di individuare una *Destination Management Organization* non è certo indefettibile, tuttavia si presta a ottenere migliori risultati ai fini di una gestione sistemica efficace ed efficiente della destinazione, di modo da risolvere il problema del coordinamento delle decisioni.

Altre soluzioni percorribili possono essere la formulazione di una serie di progetti specifici volti ad affrontare problematiche particolari, oppure istituire, sempre su tematiche specifiche, tavoli di coordinamento tra gli attori interessati: si tratta di prospettive di respiro più ridotto ma che possono risultare efficaci, ogniqualvolta la costituzione o l'individuazione di un organismo ad hoc di *metamanagement* rappresenti un passo troppo precoce per la destinazione, oppure rischi di risolversi, in relazione alle caratteristiche concrete della destinazione, nell'ennesima struttura burocratica poco efficiente.⁵⁹⁹ Questa duplice possibilità è riconosciuta dallo stesso UNWTO secondo il quale, i meccanismi di *destination management* fondati sul coordinamento e sulla cooperazione, possono fondarsi, per l'appunto, su un soggetto ordinatore che si occupa di supervisionare e garantire lo sviluppo di un piano di gestione della destinazione, a sua volta

decrease of business entities competition within a destination are possible through creating common values in which all parties make a concession for the purpose of economic and social benefits.”

⁵⁹⁹ Si veda infatti l'avvertimento, circa la non indefettibilità del ricorso alla destination management organization, di M. Tamma, *Destination management: gestire prodotti e sistemi locali di offerta*, in M. Franch (a cura di) *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit., pp. 30 e ss. per cui quello della destination management organization potrebbe invero rappresentare una modalità possibile per rispondere al problema dell'organizzazione sistemica della gestione turistica, ma la sua efficacia dipende dalla concretezza del contesto e in particolare dal numero degli attori che insistono sul territorio, dal numero dei centri decisionali, dall'intensità delle aggregazioni e relazioni reciproche che si sono già instaurate tra gli stessi. Da questo punto di vista, emergerebbe che le esperienze di destination management organization avrebbero maggiore successo nelle ipotesi in cui non ci sia una eccessiva numerosità e quindi frammentazione dei centri decisionali, nonché nelle ipotesi in cui esistano già alcune forme di accordo, aggregazione e partnership tra gli attori che preludono alla possibilità di intensificare la rete relazionale. Questi presupposti sono maggiormente riscontrabili nelle ipotesi già citate in cui l'offerta originariamente si struttura come package e come network (non già come punto – punto), in questi casi è infatti più facile sviluppare ulteriori occasioni di negoziazione, individuare un soggetto capofila, promuovere dei progetti sempre più condivisi. Lo stesso autore sottolinea che il modello della Destination Management Organization che si fa soggetto regista e presiede l'attuazione di un Destination Management Plan, sortisce maggiore efficacia in aree ristrette. All'allargarsi dell'estensione territoriale della destinazione, la soluzione è piuttosto l'elaborazione di un insieme di politiche e di organizzazioni tra loro integrate. Sulla stessa lunghezza d'onda si veda F. Brunetti, in *Il Destination management: aspetti problematici, significato e percorsi alla ricerca di una qualità ad effetto prolungato*, in *ivi*, p. 55 – 56. Per una visione di incentivo al ricorso al modello della destination management organization si veda invece S. Marchioro - A. Miotto, *Dal destination management alla destination governance*, in S. Marchioro - A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 91, per cui l'attività di destination management può essere perseguita anche attraverso altri strumenti come un tavolo di coordinamento, una cabina di regia di rappresentanti degli *stakeholders*, magari con l'ausilio di un soggetto dotato di expertise tecnico e operativa, anche se, secondo gli autori, creare un organismo di meta-management specifico aumenta l'efficacia del sistema.

fondato su una strategia quadro e attuato mediante sinergie tra gli attori; ma questo meccanismo può accompagnarsi o essere del tutto alternativo allo sviluppo di prodotti integrati in base a progetti specifici costruiti mediante il ricorso a più tavoli di concertazione.⁶⁰⁰

In particolare, la DMO si qualifica per l'appunto come organo di governo della destinazione che ha la funzione di *metamanager* della destinazione.⁶⁰¹ Con questo termine si intende che tale organo di governo rivesta diverse funzioni: individuare un indirizzo strategico unitario per lo sviluppo della destinazione e una visione di sviluppo di lungo termine; fare da incubatore della condivisione di finalità condivise tra tutti gli *stakeholders* per creare valore a livello di sistema territoriale nella sua globalità; coordinare e mediare le relazioni tra i vari attori incentivando le sinergie e la cooperazione degli stessi; sostenere anche a livello finanziario progetti specifici, lo sviluppo della destinazione; incentivare l'emersione delle potenzialità del luogo curando anche il *marketing/branding* della destinazione; monitorare la capacità di carico e il ciclo di vita della destinazione e l'andamento dei flussi turistici; fare sintesi tra gli obiettivi e gli interessi degli attori della destinazione; gestire le crisi che la destinazione può attraversare. I ruoli del *metamanager* sono poi ulteriormente specificabili come segue: il ruolo di *planner*, *sponsor*, *coordinator*, e, in via di sintesi ancor più pregnante, di *destination developer*.⁶⁰² Come

⁶⁰⁰ United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, cit., p. 7.

⁶⁰¹ Si tratta di una funzione estremamente complessa, che richiede la titolarità di una serie cospicua di competenze: “sapere interpretare le finalità dei diversi *stakeholders*; sviluppare la cultura della partnership; garantire il funzionamento delle relazioni lungo tutto il processo di creazione del prodotto turistico; sviluppare gli strumenti organizzativi e di comunicazione volti a garantire la circolazione delle informazioni tra gli attori del sistema; ottenere un sufficiente grado di flessibilità strategica dei partecipanti al processo di marketing territoriale; indirizzare i contenuti dell'offerta turistica coinvolgendo, al contempo, gli attori; promuovere lo svolgimento delle attività di controllo dei risultati da parte di tutti gli attori al fine di evidenziare eventuali gap e porre le condizioni per una ridefinizione degli obiettivi”, così F. M. Go - M. Trunfio, *Dalla gerarchia alla condivisione nell'era della modernità liquida. Verso l'embedded local governance come veicolo di innovazione sociale*, in H. Pechlaner - P. Paniccia - M. Valeri - F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 456.

⁶⁰² In proposito M. Tamma, *Aspetti strategici della destination governance*, in H. Pechlaner - P. Paniccia - M. Valeri - F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 128 e 139 – 140. Questo stesso autore, in linea con il pensiero già precedentemente ricordato, sottolinea che il successo dell'attività della cabina di regia o meta-manager, dipende a sua volta dal fatto che esso si relazioni, per quanto possibile, con *stakeholders* che già un minimo si siano tra loro aggregati, individuando così dei centri di interesse-chiave (per esempio associazioni di categoria, consorzi tra imprese, società etc.), di modo di semplificare l'attività della cabina di regia nel governare, coordinare, comporre tra loro gli interessi concorrenti. Si veda anche R. Sainaghi, *Destination management delle urban destinations e performance delle imprese alberghiere*, in H. Pechlaner - P. Paniccia - M. Valeri - F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 260 – 261. Secondo l'UNWTO poi: “destination management organization's role should be to lead and coordinate activities under a coherent strategy. They do not control the activities of their partners but bring together resources and expertise and a degree of independence and objectivity to lead the way forward”, in tal senso United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, WTO, 2007, p. 2. Ancora in proposito si veda S. Marchioro, *Le DMO: definizione, mission, obiettivi, funzioni, risorse*, in S. Marchioro – A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 96 – 97, nonché A. Presenza, *Destination Management Organization*, cit., che rinvia alla

si è visto, il concetto di destinazione è elastico e si presta ad individuare ambiti territoriali di diversa estensione, per conseguenza anche le DMO possono essere, ora organizzazioni istituite a livello nazionale; ora organizzazioni di livello intermedio istituite a livello regionale o provinciale, ora DMO a livello locale, che si occupano delle destinazioni coincidenti con ambiti territoriali più ristretti metropolitani o con contesti urbani cittadini.⁶⁰³

Non è possibile individuare *ex ante* e in astratto quale tipologia di soggetto (pubblico o misto pubblico privato) e in quale forma giuridica sia di per sé idoneo ad assumere il ruolo di *metamanager* o *metagovernor* di una destinazione. Le forme giuridiche possibili di cui può rivestirsi la DMO sono infatti plurime: può trattarsi di ente di governo territoriale, un organo di un ente territoriale (come per esempio un dipartimento dell'amministrazione nazionale del turismo, oppure un assessorato nell'ambito di un governo comunale o locale), un ente pubblico (Aziende di promozione turistica); un consorzio; un ente misto pubblico privato e quindi partecipato dal capitale privato (agenzia, società).⁶⁰⁴ Tuttavia, appare tendenzialmente adeguata l'investitura di tale ruolo presso un soggetto misto pubblico – privato in forma privatistica e aperto alla partecipazione dei privati. Al fine di coniugare gli aspetti di legittimazione democratica, cura degli interessi generali della collettività e adozione di un approccio manageriale, la DMO infatti presenta spesso la struttura di una società mista pubblico privata, in cui le imprese possono fare parte della compagine decisionale, oppure, qualora non esibiscano rappresentanti in essa, quantomeno partecipano all'elaborazione della pianificazione o programmazione strategica della destinazione.⁶⁰⁵

3.2.3. Obiettivi, contenuti, attività dell'azione di *destination management* e *destination governance*

Rispetto all'inquadramento dell'attività di *destination management* e *destination governance*, sono state proposte in letteratura diverse definizioni. Innanzitutto, si è affermato che “quando

definizione della complessità delle funzioni svolte dalla DMO secondo Morrison, ovverosia: *economic driver, community marketer, industry coordinator, quasi-public representative, builder of community pride*, pp. 59 – 60.

⁶⁰³ United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, cit., p. 3.

⁶⁰⁴ A. Presenza, *Destination Management Organization*, cit., p. 59. L'UNWTO indica come possibili forme in cui può strutturarsi la Destination Management Organization: “departement of single public authority; partnership of public authorities, serviced by partners; partnership of public authorities, serviced by a joint management unit; public authorities outsourcing delivery to private companies; public private partnership for certain functions – often in the form of a non – profit making company; association or company funded purely by a private sector partnership and/or trading – again for certain functions”. Cfr. United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, cit., p. 4.

⁶⁰⁵ S. Marchioro, *Le DMO: definizione, mission, obiettivi, funzioni, risorse*, in S. Marchioro – A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 95.

si parla di (*destination*) *management* come istituzione si intendono le istanze di governo, con le relative competenze decisionali e direttive. Per contro, la definizione funzionale contempla la pianificazione, l'organizzazione, la gestione e il controllo delle imprese. Il concetto di *destination management* è comunque più ampio rispetto a quello di *destination marketing*. In questo caso si tratta solo della funzione di marketing all'interno dell'impresa e concretamente della destinazione".⁶⁰⁶ L'attività di *destination management* è definita inoltre come di seguito: "l'insieme delle decisioni strategiche, organizzative ed operative attraverso le quali gestire il processo di definizione, promozione e commercializzazione dei prodotti turistici espressi da un intero territorio, e non solamente dal settore turistico, al fine di generare flussi turistici di tipo incoming e mantenere l'attrattività – e quindi la competitività – delle destinazioni turistiche nel lungo periodo".⁶⁰⁷ Ancora, un'ulteriore definizione è formulata dalla stessa UNWTO: "*destination management is the co-ordinated management of all the elements that make up a destination (attractions, amenities, access, marketing and pricing), destination management takes a strategic approach to link-up these sometimes very separate entities for the better management of the destination. Joined up management can help to avoid duplication of effort*".⁶⁰⁸ Inoltre, è opinione diffusa che il rapporto tra attività di *destination marketing* e *destination management* sia tale per cui il *destination marketing* rappresenti solo una parte o un aspetto, anche se fondamentale, della più ampia attività di *destination management*.⁶⁰⁹

Dalla disamina finora svolta, emerge che l'attività di *destination management* implica valenze che vanno oltre il *management* così come definito in precedenza, per assumere i connotati di

⁶⁰⁶ P. Tschurtschenthaler, *Destination management e destination marketing*, in H. Pechlaner – K. Weiermair, *Destination management*, cit., p. 2.

⁶⁰⁷ Così U. Martini, *Metodologia della ricerca*, in S. Sciarelli, *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., p. 7. Si può quindi affermare che un efficace processo di *destination management* deve essere in grado, da un lato, di analizzare, definire e gestire i fattori di attrattività e le differenti componenti imprenditoriali del sistema territoriale, dall'altro di organizzare tutti questi elementi in proposte di offerta in grado di intercettare la domanda di mercato in termini competitivi ed adeguati alle capacità e alle caratteristiche della destinazione, così S. Marchioro - A. Minotto, *Le destinazioni turistiche*, in S. Marchioro - A. Minotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 82.

⁶⁰⁸ United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, WTO, 2007, p. 4.

⁶⁰⁹ Così S. Marchioro - A. Miotto, *Le destinazioni turistiche*, in Id., *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 84. Con riferimento all'attività di marketing si può dire con A. Presenza, *Destination Management Organization*, cit., p. 63, che essa non si identifica con la sola vendita o pubblicità, ma piuttosto si identifica con un'attività di promozione, cioè di comunicazione di un prodotto al consumatore, accompagnato dall'azione di persuasione che quel prodotto soddisfi i suoi bisogni (l'autore si richiama poi alle singole specifiche azioni che sostanziano il *destination marketing*, quali promuovere tour educativi; workshop informativi; pubblicazioni; pubblicità; attività promozionali svolte in fiere, manifestazioni, eventi; promozione di un brand della destinazione; attività di co – promotion).

una più ampia attività di *governance*. Il concetto di *governance*, come si è già evidenziato, si pone in un rapporto dialettico con il concetto di *government* e necessita di distinguo anche rispetto al concetto di mercato, dal punto di vista della struttura e del funzionamento di tale modello.⁶¹⁰ *Governance* e *government* condividono un presupposto oggettivo comune, ovverosia il riferimento ad un'attività di cura di interessi generali e collettivi. Tuttavia, il concetto di *government* indica l'accentramento di simili attività presso gli enti pubblici o le pubbliche amministrazioni, mentre il concetto di *governance* si riferisce al decentramento di simili attività presso una pluralità di attori, o meglio si tratta di "un concetto olistico, che comprende tutti i tipi di coordinamento operativo tra gli attori di una destinazione".⁶¹¹ Il presupposto della *governance* è infatti la necessità di regolare un'attività comune a più soggetti, coordinandoli per il perseguimento di obiettivi altrettanto comuni e condivisi, perciò si parla della *governance* anche come "coalizione pro tempore dominante di attori nel contesto di riferimento".⁶¹² La comunanza di attività e di obiettivi non esclude tuttavia che i soggetti coinvolti siano portatori di interessi in parte divergenti: pertanto, un ulteriore tratto fondamentale di un processo di *governance* è il bilanciamento e l'armonizzazione e mediazione di interessi degli attori in gioco. Simile assetto è motivato dalla complessità dei processi decisionali e operativi che al giorno d'oggi interessano la collettività: risulta perciò talora inefficiente affrontare simili complessità attraverso processi di tipo autoritativo, *top-down*, secondo i metodi tipici dell'attività imperativa e sovraordinata dell'amministrazione. Piuttosto, all'interno della *governance*, la pubblica amministrazione è inserita in una rete di relazioni in posizione sicuramente non verticale ma quasi – simmetrica, agendo nell'ambito di un processo decisionale, diffuso, interattivo e dinamico, in cui la stessa posizione della pubblica

⁶¹⁰ Un'efficace distinzione tra *governance*, e *government* e mercato dal punto di vista di vari indicatori strutturali e di funzionamento dei processi si rinviene in F. Reich – H. Pechlaner, *Governance delle città d'arte. L'importanza dell'interconnessione fra soggetti eterogenei*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 308. Interessa in questo contesto richiamare soprattutto le distinzioni effettuate tra *government* e *governance*. Con riferimento al modello *government* improntato a relazioni gerarchiche, infatti, gli autori citati osservano che: "gli strumenti di informazione e comunicazione reciproca sono top – down, si evidenzia che le modalità di risoluzione di conflitti si fondano su logiche di tipo autoritativo, la flessibilità del sistema è ridotta, il clima tra gli attori coinvolti è di tipo burocratico, i soggetti sono legati da rapporti di dipendenza reciproca". Nell'ambito del modello di *government*, diversamente, "la trasmissione di informazioni avviene secondo processi orizzontali; i conflitti sono superati attraverso forme di negoziazione reciproca; la flessibilità del sistema è in generale maggiore; l'impegno verso la realizzazione di obiettivi condivisi è più alto; i processi decisionali si fondano sull'interdipendenza degli attori stessi".

⁶¹¹ H. Pechlaner – S. Pichler – M. Volgger, *Dalla destination management alla destination governance*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 27.

⁶¹² C. Nigro – M. Trunfio, *Confini, coalizioni e governance nei contesti territoriali. Verso la realizzazione dei sistemi turistici locali*, in *Sinergie, Rapporti di Ricerca*, n. 31, 2010, pp. 47-89.

amministrazione è chiamata ad essere flessibile, svolgendosi ora sotto la forma più classica di posizione di sovraordinazione e indirizzo, ora sotto la forma più evoluta di concertazione, condivisione e cooperazione volta a costruire un sistema. I processi di tipo *top - down* non sono quindi del tutto eliminati, ma vengono integrati con processi *bottom - up*. In tal senso, si ritiene che le logiche di tipo gerarchico o *top down* siano, nell'ambito di un modello di governance, una "variante di gestione" cioè un meccanismo che concorre e coesiste con i meccanismi della rete relazionale e delle dinamiche di mercato per raggiungere gli obiettivi sistemici.⁶¹³ Con specifico riguardo alle città d'arte intese come destinazioni turistiche, si è evidenziato che il metodo ottimale per lo sviluppo della destinazione consista nel creare una rete di interazioni e sinergie tra i vari attori, intessendo relazioni collaborative, promosse da un soggetto capofila, a cui sia devoluto il compito di comporre le istanze degli attori, promuovendo l'interesse unitario e complessivo della destinazione.⁶¹⁴

Questa necessaria evoluzione da *destination management* ad attività di *destination governance* è avvertita anche dalla più recente letteratura secondo la quale, specialmente con riferimento alle cosiddette destinazioni *community*, è indispensabile coordinare e integrare le attività di gestione e di politica del turismo con le politiche di governo del territorio, in ragione del fatto che il turismo si presenta come un fenomeno trasversale alle altre attività di sviluppo urbanistico, territoriale etc... Si è infatti osservato che: "appare quindi evidente che ormai il

⁶¹³ Sulla distinzione tra *destination management* e *destination governance* si veda H. Pechlaner – S. Pichler – M. Volgger, *Dal destination management alla destination governance: prospettive di gestione di destinazioni community e corporate based*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 23 e ss. e in particolare p. 27, laddove si afferma che nell'ambito dei processi di governance: "sebbene in questa prospettiva l'importanza dei componenti gerarchici diminuisca, non significa che la guida gerarchica venga sostituita dall'autogestione privata. Al contrario, entrambe vengono considerate i punti estremi di un continuum di possibili mezzi di gestione. Ciò significa che l'autogestione spinta dal mercato e la gestione gerarchica possono combinarsi nei modi più disparati".

⁶¹⁴ In proposito M. Tamma, *Aspetti strategici della destination governance*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 129 – 130; F. Reich – H. Pechlaner, *Governance delle città d'arte. L'importanza dell'interconnessione fra soggetti eterogenei*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 305 – 307, con riferimento alle differenze della network governance rispetto al modello di government si veda P. Kenis – V. Schneider, *Policy network and policy analysis, scrutinizing a new analytical toolbox*, in B. Martin – R. Mayntz, *Policy networks*, Frankfurt Westview press, pp. 25 e ss. per cui "the core of this perspective is a decentralised concept of social organization and governance: society is no longer exclusively controlled by a central intelligence; rather, controlling devices are dispersed and intelligence is distributed among a multiplicity of action units". Quanto alla necessità di deformalizzare i legami tra i soggetti che fanno parte della rete, di modo che non si creino legami troppo rigidi e formali (su cui si fondano invece le relazioni di tipo gerarchico), pur mantenendo alla DMO un ruolo chiaro di architetto di sistema si legga F. D'Angella, *La collaborazione tra imprese e istituzioni nel governo delle destinazioni turistiche urbane*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 372; F. M. Go – M. Trunfio, *Dalla gerarchia alla condivisione nell'era della modernità liquida, verso l'embedded local governance come veicolo di innovazione sociale*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 470 – 471.

contributo del “mondo turistico” al governo territoriale di una destinazione non può limitarsi al ruolo propositivo – quasi sindacale e settoriale – sulla formulazione della politica turistica, come è avvenuto in passato. Così come la gestione della destinazione non può fare prevalere l’aspetto meramente operativo e promozionale rispetto a quello strategico: le località che vogliono divenire turistiche o le destinazioni che vogliono rimanere tali e competere sul mercato devono tenere conto di queste aspirazioni in ogni scelta strategica territoriale. Tutto ciò è fortemente collegato – ad esempio – alla qualità dell’ambiente inteso nella sua accezione più ampia, il che significa qualità urbanistica, qualità della mobilità e dei parcheggi, qualità del paesaggio, qualità dell’arredo urbano, etc...”.⁶¹⁵ Pertanto, pur nel rispetto della settorialità e della specialità delle politiche del turismo, è pur sempre necessario che esse siano composte in un quadro più ampio che riguarda gli aspetti dello sviluppo urbanistico, edilizio, della viabilità, della salvaguardia del paesaggio: quando questi vari aspetti non siano adeguatamente integrati e bilanciati la stessa destinazione assume un aspetto disarmonico che va a detrimento dell’esperienza turistica stessa, finendo per nuocere alla destinazione non solo dal punto di vista globale, ma anche dal punto di vista della sua attrattività turistica.

Si tratta di capire perciò quali siano gli obiettivi che in concreto dovrebbe perseguire un’attività di *destination management e governance*. In primo luogo, non si può ignorare che il nucleo originario delle finalità di una attività di *destination management* sia la massimizzazione della capacità della destinazione di competere con altre destinazioni e l’aumento della redditività per le imprese che operano nel settore turistico. In questo primo senso, l’attività di *destination management* mira alla commercializzazione e alla vendita dei prodotti o del prodotto turistico che inerisce la destinazione, il che comporta anche l’obiettivo di svolgere un’efficace attività di *marketing* e di *branding* della destinazione.⁶¹⁶ Tuttavia, questo primo obiettivo si arricchisce dell’ulteriore finalità, come si è di fatto implicitamente già richiamato, di individuare il giusto *trade off* tra qualità della vita della popolazione residente e qualità dell’esperienza turistica nella destinazione di riferimento: questo secondo obiettivo è particolarmente cruciale in contesti

⁶¹⁵ S. Marchioro – A. Vidotto, *Dal destination management alla destination governance*, in Id., *La governance del turismo nell’era digitale*, cit., pp. 102 -104.

⁶¹⁶ Questa visione di stampo prettamente economicistico è per esempio esplicitata anche dallo stesso UNWTO per cui la destinazione può essere considerata di per sé come una factory o impresa, e la DMO può essere concepita come una “factory coordinator”, si veda in tal senso United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, WTO, 2007, p. 84., nonché H. Pechlaner – S. Pichler – M. Volgger, *Dalla destination management alla destination governance*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., p. 22.

quali le città d'arte o in territori urbani connotati da centri storici. Un macro - obiettivo che si ricollega ad esso è poi il favorire la cosiddetta co - creazione di valore nella destinazione attraverso la promozione di sinergie di lungo periodo tra gli attori della destinazione, che siano a loro volta fondate sull'individuazione di finalità condivise. L'attività di *destination management* e *destination governance* deve cioè promuovere una co - evoluzione, vale a dire uno sviluppo olistico della destinazione, in cui non vengano presi di mira obiettivi parziali e limitati, come quelli di stampo meramente produttivo o economico (tendenzialmente fatti propri dal mondo imprenditoriale, che infatti tenderebbe, in assenza di regolazione e coordinamento, ad uno sfruttamento intenso delle risorse territoriali), bensì obiettivi che generano valore per il territorio a partire dalla considerazione della scarsità e quindi della necessità di preservarne la dotazione di risorse paesaggistico ambientali.⁶¹⁷ Per questo motivo, gli obiettivi oggi riferiti all'attività di *destination management* o di *destination governance* sono plurimi e restituiscono la finalità di uno sviluppo integrato della destinazione nel suo complesso: “gli obiettivi che, pertanto, le DMO devono perseguire sono: l'accoglienza e la soddisfazione del turista; la qualità progettuale e il vantaggio economico per le imprese e gli operatori turistici; il coinvolgimento dei residenti per un vantaggio del turismo anche a favore delle comunità ospitanti; il rispetto e la protezione dell'ambiente; il branding della destinazione in termini di consapevolezza (*awareness*) dei propri elementi identitari e distintivi”.⁶¹⁸ Un altro significativo obiettivo consiste poi nel miglioramento nel lungo periodo delle condizioni di vita degli abitanti che risiedono in un contesto di notevole attrattività turistica.

Tra gli obiettivi più avanguardistici dell'attività di *destination management*, soprattutto nella sua forma evoluta di *destination governance*, figura quindi la promozione dello sviluppo sostenibile della destinazione e la tutela del suo patrimonio storico e ambientale, nonché la salvaguardia degli equilibri sociali all'interno della comunità, onde evitare che emerga una disaffezione, se non addirittura una vera e propria riluttanza da parte della comunità dei residenti verso il fenomeno turistico stesso. Di fatti, la principale causa della deriva di una

⁶¹⁷ Si veda sul punto H. Pechlaner – S. Pichler – M. Volgger, *Dalla destination management alla destination governance*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 11 – 13 e 22- 23. Quanto all'obiettivo fondamentale di competitività e alla necessità di sua sintesi con altri obiettivi si esprime come segue l'United Nations World Trade Organization, in *A practical guide to tourism destination management*, cit., p. 9: “it is vital that the various components of the visitors' stay are managed and coordinated to maximise customer value throughout the visit. Effective destination management allows destinations to maximise tourism value for visitors while ensuring local benefits and sustainability”.

⁶¹⁸ S. Marchioro - A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 93.

destinazione verso forme di turismo non sostenibile è data dall'assenza di una gestione pianificata e strategica del turismo. In particolare, l'UNWTO propone il cosiddetto modello "VICE" per indirizzare l'azione strategica dei soggetti che sono preposti alla gestione della destinazione verso una pianificazione sostenibile della stessa. Secondo questo modello, preliminarmente all'attuazione di un piano o di un'azione di gestione, è opportuno interrogarsi circa quattro aspetti: gli effetti della decisione sui comportamenti e sulle scelte dei turisti; le implicazioni per la filiera delle imprese turistiche; gli impatti rispetto alla comunità insediata; gli impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale. La misura adottanda potrà dirsi sostenibile e capace di bilanciare le diverse istanze senza sacrificarle oltre un limite di apprezzabile sacrificio, solo allorchè si riscontri una risposta positiva rispetto a tutti gli interrogativi posti.⁶¹⁹

Venendo alle attività svolte dalla DMO, in cui si riversa il perseguimento di tali obiettivi, la letteratura le categorizza secondo una distinzione macroscopica tra attività di gestione strategica e attività di gestione operativa. Nel primo caso, si tratta dello svolgimento di attività di pianificazione strategica, di formulazione di una visione di lungo periodo concernente la destinazione, che riguarda sia l'aspetto economico della valorizzazione dell'offerta di prodotti turistici, sia l'aspetto della cura dell'interesse diffuso allo sviluppo sostenibile del territorio, salvaguardandone il patrimonio culturale, ambientale, l'identità e il tessuto sociale. Nel secondo caso si tratta di attività di elaborazione di progetti di cooperazione e di sviluppo di nuovi prodotti turistici o innovazione di quelli già esistenti.⁶²⁰ In ogni caso le attività di *destination management*, come si è in precedenza anticipato, dovrebbero orientarsi verso una pianificazione e organizzazione delle risorse imprenditoriali esistenti in un determinato territorio a finalità

⁶¹⁹ Cfr. United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management, cit.*, pp. 13 – 14. L' UNWTO stila inoltre una serie di linee guida per implementare una gestione sostenibile della destinazione. Nell'ambito di esse, appare di particolare interesse il richiamo alla necessità di far partecipare la comunità all'attività di pianificazione e di decisione in materia di attività turistiche, nonché la necessità di stabilire gli impatti sociali delle attività turistiche rispetto alla salvaguardia della cultura della comunità ospitante e alla composizione eterogenea a livello sociale e culturale della comunità autoctona; si veda anche per l'importanza dell'interazione tra i diversi *stakeholders* B. Krce Miočić – M. Razović – T. Klarin, *Management of sustainable tourism destination through stakeholder cooperation, cit.*, p. 102.

⁶²⁰ In proposito F. D'Angella, *La collaborazione tra imprese e istituzioni nel governo delle destinazioni turistiche urbane*, in H. Pechlaner – P. Paniccia – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze, cit.*, pp. 374 – 375; S. Marchioro, *Dal destination management alla destination governance*, in S. Marchioro – A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale, cit.*, p. 95, per cui la componente strategica dell'attività della DMO si riferisce alla necessità di sviluppare un indirizzo per la destinazione, una visione condivisa di sviluppo della stessa. Diversamente, nell'ambito della dimensione operativa rientrano un novero molteplice di attività trasversali, tra le quali, a titolo di esempio, figurano: le attività di gestione dei flussi; l'elaborazione di un'offerta integrata; l'innovazione dei prodotti; lo studio del mercato e della domanda; l'attività di marketing, branding, pricing della destinazione e dei suoi servizi.

turistica, ma pur sempre in consonanza e in compatibilità con la capacità di carico del sistema, anzi il rispetto di questo limite di compatibilità rappresenta di fatto il criterio per realizzare un processo di *destination management* che sia efficiente. In questo senso, le principali attività che vengono svolte a livello di *destination management* riguardano il potenziamento dei flussi turistici e la massimizzazione della redditività dell'offerta rispetto alla domanda; la promozione di un'immagine unitaria della destinazione e il suo marketing; il monitoraggio degli impatti del turismo sul territorio e il mantenimento di un rapporto di compatibilità tra attività turistiche e le altre politiche territoriali.⁶²¹ L'attività di *destination management* in realtà rappresenta un'applicazione propria del settore turistico, di una modalità di gestione strategica del territorio all'insegna di una visione condivisa che superi le dicotomie e le posizioni unilaterali che possono dividere attori pubblici da attori privati, incentivando una definizione condivisa del progetto di sviluppo del territorio. Le DMO quindi dovrebbero, in questo senso, rappresentare degli enti che favoriscono uno sviluppo consapevole e non anarchico o spontaneistico, e quindi rimesso alle sole logiche del libero mercato, del territorio.⁶²²

Con riferimento specifico alle attività di gestione di un sito che presenta una concentrazione intensa di patrimonio culturale, esso richiede delle attenzioni particolari nel senso della promozione di forme sostenibili di turismo, dal momento che tali siti non nascono originariamente come siti di attrazione turistica, e la loro trasformazione in prodotti turistici da offrire sul mercato deve essere governata di modo da evitarne il degrado e quindi, da ultimo, anche la caduta della qualità dell'esperienza turistica. In questo processo è imprescindibile il coinvolgimento della popolazione e della comunità locale, che può eventualmente anche indurre a limitare gli accessi a determinate aree o preservare alla sola fruizione autoctona certe attività, come si è già osservato.⁶²³ Nell'ambito di questi contesti, la UNWTO sottolinea la crucialità di individuare degli efficaci meccanismi di gestione del comportamento dei turisti,

⁶²¹ Cfr. M. Della Lucia – M. Franch – U. Martini – M. Tamma, *Metodologia della ricerca*, in S. Sciarelli, *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., p. 8.

⁶²² In tal senso A. Presenza, *Destination Management Organization*, cit., pp. 56 – 57.

⁶²³ *Ivi*, pp. 68 – 70, l'autore sottolinea una volta di più la dimensione globale e omnicomprensiva della pianificazione turistica, riconoscendo la necessità che tale pianificazione sia capace monitorare il livello degli impatti del turismo sul territorio, tanto quanto di attrarre investimenti ai fini della riqualificazione del patrimonio culturale e architettonico dell'area, nonché esprima una capacità previsionale in ordine alla prevenzione e alla gestione delle crisi che possano attraversare la destinazione, sia a livello di attrattività turistica, sia a livello di pregiudizio dell'immagine della località.

attraverso plurime misure che abbiano lo scopo di alleggerire la pressione rispetto a determinate aree del contesto urbano.⁶²⁴

3.2.4 Il metodo della pianificazione strategica e partecipata per la *destination governance*

La gestione, o, come si è detto, in senso più ampio, il governo della destinazione è un problema più di metodo che di merito, cioè del contenuto delle azioni concrete che sono intraprese. Tale metodo ruota attorno alcuni presupposti fondamentali: il coordinamento degli attori; l'impressione di una dimensione collettiva e integrata alle loro azioni; l'inserimento di questi due elementi in un quadro strategico frutto della convergenza e della sintesi dei loro obiettivi: l'esito è la capacità di ottimizzare il soddisfacimento dei bisogni di tutti gli *stakeholders* coinvolti nella destinazione, dalle imprese, ai turisti, ai residenti.⁶²⁵ In primo luogo, il metodo di gestione del turismo a livello locale deve essere necessariamente improntato al coordinamento e alla collaborazione nei comportamenti, specialmente nelle azioni di offerta sul mercato, anche perché l'azione atomistica, isolata, disarticolata dei vari attori favorisce il fenomeno del cosiddetto *free – riding*, ovverosia uno sfruttamento individualistico, egoistico delle risorse esistenti senza contribuire alla loro rigenerazione mediante un uso di tipo responsabile. La cooperazione e il coordinamento sono approcci ancora da costruire in diverse località turistiche italiane, dove è denunciata spesso la prevalenza di situazioni relazionali a legame debole. Con ciò si intende che gli attori della località turistica tendono ad agire in modo autonomo e isolato, non colgono occasioni di collaborazione e sinergie, manifestando una certa reticenza o ritardo culturale relativo alla capacità di cooperare, in parte spiegato da una tendenza

⁶²⁴ L'UNWTO ha selezionato una serie di misure che perseguono questi effetti. Tra esse, si possono ricordare in particolare la promozione/marketing preferenziale di un sito rispetto ad un altro; l'informazione selettiva, che indirizza il turista verso determinate aree evitando di menzionarne altre oppure di menzionare determinate attività che in astratto il turista potrebbe svolgere ma in concreto pregiudizievoli per il sito; informazione sul comportamento da tenere rispetto al patrimonio. Altre misure possono essere contenute in veri e propri regolamenti che possono prescrivere molteplici azioni diverse, tra cui, a titolo di esempio: vietare certe attività e imporre sanzioni; scaglionare gli ingressi o prevedere un tempo limite per la permanenza nel sito; introdurre dei limiti di permanenza in un sito anche in termini di giorni. Un'ulteriore serie di misure fa leva sulla politica dei prezzi, per esempio è possibile introdurre un tariffario differenziato di accesso ai siti per i residenti o i non residenti, oppure aumentare i prezzi in relazione alla stagionalità. Infine, altre misure consistono nella restrizione spaziale degli accessi a determinate aree, nell'individuazione di percorsi predeterminati, nel contingentare il numero dei parcheggi o di altre strutture che consentono l'accesso al sito. Si veda in tal senso United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, WTO, 2007, p. 101.

⁶²⁵ In tal senso M. Tamma, *Destination management: gestire prodotti e sistemi locali di offerta*, in M. Franch (a cura di), *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit., pp. 14 – 15, per cui “la gestione della destinazione è essenzialmente il tentativo di promuovere e organizzare l'integrazione dell'aggregato – eterogeneo e variabile – di elementi di un territorio che convergono nel dar corpo ad un'offerta turistica distintiva, cercando di governare lo sviluppo sul doppio binario della competitività e della sostenibilità”.

al campanilismo, alla competizione per ritagliarsi uno spazio di rilievo sul mercato, nonché alla diffidenza reciproca che talora sfocia in situazioni di conflittualità o attrito aperte.⁶²⁶ La cooperazione, diversamente, è fondata sulla condivisione di risorse economiche, tecnologiche, umane e cognitive nonché sulla creazione di azioni sinergiche tra i vari operatori: tutto ciò comporta per l'appunto una modifica del *mindset* dei vari operatori. Si prospetta cioè necessario abbandonare una percezione reciproca come antagonisti e concorrenti e piuttosto realizzare da una parte che, semmai, la concorrenza si misura rispetto alla competitività di altre destinazioni, dall'altra che un'azione disorganica rischia di far perdere attrattività alla destinazione traducendosi in un pregiudizio per l'attività degli stessi operatori economici, nonché rischia di moltiplicare azioni che hanno un effetto di degrado rispetto al sito. In questo ambito il metodo della *destination governance* e la funzione della DMO rivestono un ruolo fondamentale poiché consentono di “gestire le spinte autonomistiche degli attori locali verso rapporti di complementarità che, pur senza prescindere da un ben inteso e fattivo spirito di emulazione, sappiano comporre la politica di sviluppo e le iniziative assunte dai singoli operatori turistici in un mosaico coerente e armonioso, capace di esprimere in maniera compiuta ed incisiva tutte le possibilità e le attrattive possedute dal territorio”.⁶²⁷

I processi collaborativi si fondano tipicamente su logiche prevalentemente *bottom – up*, la gestione collaborativa e coordinata è suscettibile di maggior successo infatti ove l'iniziativa abbia un'origine decentrata, piuttosto che accentrata: ciò in virtù del semplice rilievo che le reali esigenze collaborative sorgono e sono avvertite concretamente dal basso, più che essere percepite in astratto da un soggetto in posizione verticistica.⁶²⁸ Allo stesso tempo, come si è detto, il metodo improntato alla collaborazione, sia qualora intenda fondarsi sulla presenza di un soggetto regista, sia qualora intenda fondarsi su un metodo improntato alla presenza di tavoli di negoziazione, rende opportuno che gli *stakeholders* del sistema abbiano già dato vita a delle forme di aggregazione reciproca, di modo da ridurre il numero di esponenti partecipanti al

⁶²⁶ Si veda F. Brunetti, *Il Destination management: aspetti problematici, significato e percorsi alla ricerca di una qualità ad effetto prolungato*, *ivi*, pp. 50 – 51. Alcuni studi condotti sulle località turistiche montane del Trentino Alto Adige orientate verso l'evoluzione in destinazioni turistiche, hanno evidenziato esattamente una generale carenza di capacità collaborative tra gli attori della località. Colmare tale lacuna richiede un'attività di sensibilizzazione degli operatori, di empowerment nel senso di assunzione di responsabilità relativa a progetti collettivi, di sollecitazione della disponibilità dei soggetti privati nel delegare ad un organo sovraordinato anche funzioni non solo settoriali come il marketing o il branding, ma di gestione che finisca per incidere con la stessa attività di impresa, si veda in tal senso U. Martini, *Da luoghi a destinazioni turistiche*, *ivi*, p. 99.

⁶²⁷ A. Presenza, *Destination Management Organization*, *cit.*, p. 75.

⁶²⁸ P. Tschurtschenthaler, *Destination management e destination marketing*, in H. Pechlaner – K. Weiermair, *Destination management*, *cit.*, pp. 22 – 23.

soggetto regista (se essi sono in numero eccessivo ciò può comportare infatti delle *impasse* decisionali) o coinvolti nei tavoli di negoziazione: la numerosità dei partecipanti al processo di cooperazione renderebbe, infatti, il processo ipertrofico e insostenibile.⁶²⁹

Con riguardo all'impressione di una dimensione collettiva alle azioni dei vari attori si è osservato che “si tratta di attivare all'interno della località una funzione cosiddetta di *metamanagement*, nel senso di governo di ordine superiore, di un livello decisionale di secondo grado, che vada al di là del management delle singole organizzazioni e che sia in grado di delineare una politica del turismo in qualche misura maggiormente unitaria”.⁶³⁰ Più in generale, la presenza di un siffatto organismo è strettamente intrecciata con l'ulteriore elemento evidenziato, ossia l'adozione di un metodo di pianificazione strategica.

La necessità di un approccio strategico emerge in primo luogo dal fatto che gli stessi obiettivi prettamente di mercato quale quello di aumentare l'attrazione di domanda turistica e la competitività della destinazione, non possono essere conseguiti facendo leva su meccanismi puramente spontanei. Generare una strategia significa concepire un disegno di sviluppo equilibrato e sostenibile della destinazione, armonizzando le esigenze di tutti gli *stakeholders* titolari di responsabilità e di interessi all'interno della destinazione mentre, a livello applicativo, significa governare e promuovere lo sviluppo dell'azione strategica attraverso un sistema di rete tra gli attori. La causa, la *ratio* della funzione di *metamanagement* è dunque l'attivazione di un processo strategico finalizzato non solo a individuare e valorizzare/promuovere i prodotti turistici del territorio, ma anche soprattutto ad integrarli nell'ambito di un'offerta di tipo sistematico. Imprimere una dimensione collettiva e strategica all'azione di più operatori significa, da ultimo, sviluppare il senso e il significato di una missione e visione comune e di una direzione di sviluppo futuro e condiviso della destinazione, anche e soprattutto nel segno della sostenibilità, quando si tratti di contesti ricchi di patrimonio culturale e ambientale.

La definizione della strategia della destinazione, si basa a sua volta sull'applicazione di un preciso metodo. Da questo punto di vista, l'UNWTO isola le domande situazionali preliminari e indispensabili per lo sviluppo della destinazione. Il primo quesito concerne l'analisi dello *status quo*, ovvero della condizione in cui la destinazione versa al momento attuale, si tratta

⁶²⁹ M. Tamma, *Aspetti strategici del destination management*, *ivi*, *cit.*, p. 54.

⁶³⁰ F. Brunetti, *Il Destination management: aspetti problematici, significato e percorsi alla ricerca di una qualità ad effetto prolungato*, in M. Franch (a cura di), *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, *cit.*, p. 55.

cioè di rispondere alla domanda: a che punto in termini di mercato e di asset di risorse si trova la destinazione allo stato attuale? Il passaggio successivo ha un'impronta teleologica ed è segnato dall'individuazione dell'obiettivo finale della destinazione, vale a dire in quale posizionamento la destinazione vuole collocarsi. Infine, si tratta di definire un piano di attuazione, che risponde alla domanda sul "come" la destinazione intenda in concreto raggiungere gli obiettivi prefissati: quest'ultima fase si risolve di fatto nella definizione di un piano di gestione della destinazione che, secondo l'UNWTO, dovrebbe essere quanto più inclusivo possibile, nei confronti della comunità e del panorama degli *stakeholders*.⁶³¹

Sulla nozione di strategia si è già in parte detto e in ogni caso vi si ritornerà nell'ambito della trattazione del prossimo paragrafo. È bene rimarcare però la funzione: senza un piano di gestione che includa in modo sinergico tutti i vari *stakeholders* che fanno parte della destinazione turistica, la stessa destinazione turistica rischia la consunzione e il decadimento. Lasciare la destinazione in balia dell'andamento libero del mercato turistico impedisce *a priori* la possibilità di stabilire dei limiti di tutela e salvaguardia delle risorse nell'interesse del territorio, in questo senso è bene instaurare una sinergia tra fattore pubblico e privato, tenendo conto dei ruoli che essi possono svolgere in modo più efficace, e segnatamente "il settore pubblico dovrebbe operare come garante della qualità e del valore sia per i visitatori sia per i residenti. [...] al settore privato spetta il ruolo di agente di mercato, dal momento che regola l'incontro tra domanda e offerta e rende il prodotto disponibile sul mercato."⁶³² Dal punto di vista dell'estensione territoriale e geografica dell'azione di *destination management*, considerando per esempio l'ambito regionale, è necessario un duplice livello di pianificazione per lo sviluppo della destinazione regionale e delle sub-destinazioni che essa ingloba. Da una parte un piano regionale (o provinciale) con funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione del turismo del territorio di riferimento anche su scala globale; dall'altra parte, la pianificazione turistica a livello locale che può coinvolgere variamente un singolo Comune, una città o un'area urbana un insieme di Comuni, qualora questi ambiti più ristretti esibiscano una concentrazione significativa di fattori di attrazione.⁶³³

⁶³¹ United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, cit., pp. 24 – 39.

⁶³² M. Manente - M. Cerato, *Destination management per creare valore*, in H. Pechlaner - K. Weiermair, *Destination management*, cit., p. 68.

⁶³³ Cfr. U. Martini, *Da luoghi a destinazioni turistiche*, in M. Franch; *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, cit., p. 76.

L'analisi di alcune esperienze applicative del metodo della *destination management* o *destination governance*, può chiarire meglio l'importanza di strutturate secondo i principi di una pianificazione strategica, condivisa e partecipata la gestione del turismo locale. Inoltre, ne emerge che il metodo della *destination governance*, improntato al carattere strategico e all'integrazione tra i vari attori coinvolti nello sviluppo turistico, si presta come particolarmente idoneo a promuovere lo sviluppo olistico della destinazione turistica e l'orientamento di esso, come si è più volte sostenuto, verso un orizzonte di sostenibilità. Il perseguimento di questo ambizioso obiettivo, specialmente nell'ambito delle destinazioni urbane connotate da centri storici, ha come suo fondamentale presupposto l'integrazione dell'attività turistica con le ulteriori politiche che concernono la destinazione, nonché la sua armonizzazione rispetto alle esigenze di tutela e salvaguardia dell'identità e del preesistente aspetto storico e artistico insistenti sul territorio e minacciate dalla pressione turistica eccessiva.

Si prenderanno in analisi esperienze già oggetto di studio nell'ambito della Regione Veneto la quale, come si è illustrato, prevede l'applicazione alla gestione turistica dei metodi della *destination management*. Un primo esempio è rappresentato dallo studio condotto rispetto al processo che portò all'elaborazione del Piano strategico triennale del turismo della provincia di Padova per gli anni 2004 – 2007, che ha rappresentato un efficace esempio di co – progettazione in materia di turismo con il tentativo di integrazione rispetto ad altre politiche. L'elaborazione di questo piano ha previsto la presenza di una Cabina di Regia in cui confluivano rappresentanti della Provincia, delle Camere di Commercio, dei Consorzi di promozione turistica, dei Comuni di rilevanza turistica, delle Camere di commercio, dell'Azienda di turismo Padova Terme Euganee. Gli aspetti strategici erano monitorati dalla Cabina di regia e dall'Azienda di turismo Padova Terme Euganee, mentre il processo di individuazione delle linee operative del Piano Strategico del turismo era affidato in prima battuta a dei tavoli di lavoro a livello territoriale, di natura tematica, cioè concernenti ciascuno i principali filoni turistici della provincia padovana: il turismo termale, urbano, religioso, enogastronomico, congressuale. All'interno di questi tavoli veniva svolta in via preliminare un'analitica attività di *assessment*, come sopra definita. Gli stessi tavoli delineavano poi le azioni operative da intraprendere, le quali sono erano oggetto di proposte poi vagliate e approvate dalla Cabina di Regia. Il processo finora descritto si è dunque fondato sui presupposti della *governance*, pur non presentando l'istituzione specifica di un organismo *ad hoc* come una DMO, ma fondandosi piuttosto su un modello più leggero basato fondamentalmente su una cabina di regia con ruolo strategico e su tavoli di discussione

e concertazione a cui sono state devolute sia l'attività preliminare di ricognizione dello stato attuale del territorio, sia l'attività di individuazione in concreto delle misure più idonee allo sviluppo del sistema. In questo processo, si è inoltre tentata anche una maggiore integrazione tra la politica di gestione o *management turistico* e le altre politiche territoriali, anche se questo processo si è basato in questo caso su una modalità "leggerissima" ovvero sul delegare ai rappresentanti di alcune macroaree strategiche (Governance, Osservatorio del turismo, Comunicazione) l'interlocuzione con gli organi di governo dei comuni e della Regione, con l'obiettivo di stimolare la presa in considerazione delle esigenze del turismo nell'ambito delle altre politiche di pianificazione e programmazione del territorio (relative per esempio all'urbanistica, ai trasporti/mobilità, allo sviluppo delle infrastrutture).⁶³⁴

Si considerino ora sinteticamente le principali criticità metodologiche emerse rispetto alla gestione del turismo nella città di Venezia, la quale rappresenta pacificamente una destinazione di turismo urbano e culturale, dove, nello specifico, il principale luogo di attrazione turistica è rappresentato dal centro storico della città. Nel 2007 è stata svolta un'indagine tra gli attori coinvolti nella destinazione veneziana per valutare l'intensità delle relazioni reciproche. Tale indagine aveva rivelato che gli attori interpellati esprimevano lacune nei processi di collaborazione e coordinamento, nonché l'esigenza di imprimere un maggiore indirizzo unitario e consapevole allo sviluppo della destinazione, o attraverso l'individuazione di un soggetto misto pubblico privato in funzione di regia ordinatrice del sistema, oppure attraverso l'inaugurazione di progetti specifici coordinati da dei tavoli di concertazione tra attori: in ogni caso, si denunciava la disfunzionalità dello spontaneismo del mercato. Si avvertiva dunque la duplice necessità di implementare un maggiore indirizzo strategico da una parte, forme di aggregazione più intensa per far emergere punti di riferimento rappresentativi e decisionali, dall'altra.⁶³⁵ Anche questo caso, dunque, evidenzia la necessità di impostare secondo un metodo strategico e condiviso lo sviluppo della destinazione turistica, orientandolo verso criteri di sostenibilità a più livelli.

⁶³⁴ Per l'analisi compiuta del processo che ha portato alla definizione del Piano Strategico del Turismo per la Provincia di Padova nel periodo 2004 – 2007 si veda S. Marchioro – M. Kichelmacher, *Un percorso di sperimentazione della governance territoriale del turismo: il caso del Piano Strategico di Padova*, in H. Pechlaner – P. Panizza – M. Valeri – F. Reich, *Destination Governance – teoria ed esperienze*, cit., pp. 430 e ss.

⁶³⁵ Si veda per questo caso di studio M. Tamma, *Il turismo culturale nelle destinazioni Venezia e Marca Trevigiana*, in S. Sciarrelli (a cura di), *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., pp. 380 – 390.

Un altro caso di studio condotto nella medesima fascia temporale, che pone in luce le principali istanze che suscitano lo sviluppo di un'attività performante di *destination governance* riguarda il territorio della Marca trevigiana. I risultati di questo studio hanno posto in luce che tale territorio presenta fattori attrattivi diffusi presso una molteplicità di Comuni diversi. A sua volta, si è evidenziato come tale territorio sia in realtà connotato dalla presenza di due sub destinazioni: la Marca trevigiana intesa come il centro storico di Treviso e un insieme eterogeno di altri centri storici minori e l'Altamarca che raggruppa principalmente percorsi enogastronomici. In ogni caso, le indagini svolte su questo territorio tra il 2007 e il 2008 avevano fatto emergere l'assenza di sistematicità e organicità delle relazioni tra gli attori dell'attività turistica, e l'esigenza di un maggiore coordinamento sistemico che imprimesse organicità ad un tessuto di relazioni ancora deboli e occasionali, auspicando due possibili soluzioni, che sono state poi realizzate in progresso di tempo (optando per la soluzione di un coordinamento leggero basato sulla presenza di tavoli di concertazione). La prima soluzione era infatti rappresentata dall'individuazione di un soggetto regista e supervisore del sistema, preferibilmente di natura mista pubblico privata. Una seconda soluzione, invece, concerneva la promozione di forme di aggregazione governate da tavoli di concertazione. Nel territorio trevigiano, i risultati delle indagini e dei sondaggi condotti tra gli *stakeholders* hanno manifestato preferenza per questa seconda soluzione, a testimonianza del fatto che non sempre la soluzione della DMO è la più efficace: l'opzione per essa dipende infatti dal grado di maturità dei processi collaborativi già esistenti in un determinato contesto.⁶³⁶

La necessità dello sviluppo di un tessuto di relazioni organico e un'offerta consapevolmente integrata, era avvertita anche rispetto al territorio di Verona, secondo lo studio che si è più volte richiamato. Anche in relazione a questo territorio, indubbiamente rappresentante una meta o destinazione turistica decisamente affermata, vista la ricchezza di fattori di attrattiva naturali, culturali, antropici, emergeva scarsa chiarezza rispetto al sistema della governance turistica e soprattutto rispetto ai soggetti che fungessero da punti di riferimento per organizzare in modo sistematico e integrato l'offerta dei prodotti turistici. Gli stessi *stakeholders* coinvolti

⁶³⁶ In particolare, i principali *stakeholders* che sono stati individuati dallo studio in esame, i cui legami erano ancora avvertiti come deboli, erano rappresentati da: il Consorzio di Promozione Turistica Marca Treviso; il Gruppo Ristoratori della Marca Trevigiana; l'Altamarca – consorzio dei produttori di Prosecco; la Bottega di Marca – associazione di negozi di prodotti tipici enogastronomici e, dal punto di vista pubblico, la Provincia di Treviso. Per questo caso di studio si veda M. Tamma, *Il turismo culturale nelle destinazioni Venezia e Marca Trevigiana*, in S. Sciarelli (a cura di), *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., pp. 392 – 406.

nell'indagine rendevano infatti risposte divergenti in relazione ai soggetti referenti del governo della destinazione, indicando ora il Comune di Verona, ora la Provincia, ora la società in house Provincia di Verona s.r.l., quali possibili soggetti candidati alla funzione di registi del sistema. Altri *stakeholders* coinvolti nell'indagine invece, addirittura, negavano l'esistenza di un soggetto capofila, e auspicavano la sua costituzione preferibilmente in forma mista pubblico privata. Quindi, pur a fronte una notevole ricchezza del tessuto di offerta turistica della città scaligera, in definitiva risultava pressoché assente una strategia di sviluppo condivisa.⁶³⁷

In Italia, sono stati recentemente oggetto di studio due esperienze di gestione della destinazione turistica mediante il ricorso ad una DMO. Una prima ipotesi è quella della città di Torino, che si è affermata come destinazione turistica a seguito di un percorso di riqualificazione urbana. La DMO che attualmente gestisce Torino e la sua provincia è la Convention & Visitors Bureau della città di Torino e del suo territorio. Essa risulta dalla fusione di precedenti strutture che si occupavano della promozione turistica sul territorio, in particolare tre Aziende turistiche locali e la Torino Convention Bureau. La DMO segnalata, in coerenza rispetto alle attività normalmente svolte dalla DMO, si occupa di promuovere e valorizzare Torino come destinazione turistica attraverso una serie di azioni trasversali, articolando una ricca e diversificata offerta di prodotti turistici; curando i servizi di accoglienza dei turisti, predisponendo prodotti e servizi per l'accoglienza dei turisti; erogando sostegni anche economico – finanziari alle aziende del settore; potenziando i coordinamento e la rete di relazione tra i vari soggetti coinvolti nel turismo a livello pubblico e privato. Si è osservato che l'esperienza della DMO torinese ha raggiunto dei risultati positivi, soprattutto dal punto di vista dell'individuazione di un'immagine univoca attraverso cui promuovere la destinazione. La DMO di Torino si è poi contraddistinta per una forte capacità di comunicazione, anche nei confronti di una platea internazionale, dei propri prodotti turistici, individuando poi un settore di mercato in cui specializzare la propria competitività, ovvero il turismo congressuale.⁶³⁸

⁶³⁷ Si faccia riferimento per questo caso di studio a C. Baccarani – F. Brunetti – N. Cobelli – C. Rossato – F. Simeoni – M. Ugolini – V. Vigolo, *Verona sistema turistico locale?*, in S. Sciarrelli, *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, cit., pp. 411 e ss. Dall'indagine emerge tuttavia come la situazione della città scaligera sia però particolare, nel senso che, gli auspici di maggiore sinergia tra gli attori espressi nel corso dell'indagine dagli stessi *stakeholders* risultavano più che altro formalistici e non veramente sentiti, poiché il sistema turistico veronese già esprimeva un'alta capacità competitiva nonostante la disarticolazione delle iniziative dei singoli *stakeholders*.

⁶³⁸ Con l'obiettivo di potenziare la realizzazione di attività congressuali, Turismo Torino e Provincia ha stipulato un contratto con gli operatori del settore congressuale iscritti ad un apposito Registro di imprese, contratto relativo allo svolgimento in comune di varie attività (di *assessment* preliminare, di programmazione, operative) verso il

Un altro esempio di città che ha istituito una DMO è la città di Bologna. La DMO bolognese è stata istituita nel 2014 sottoforma di società denominata Bologna Welcome s.r.l. La stessa struttura della società fa emergere l'obiettivo programmatico di coinvolgere i vari operatori turistici del territorio per facilitare lo sviluppo delle sinergie collaborative e cooperative tra gli stessi, dal momento che partecipano al capitale sociale della società tutti i principali operatori del territorio con competenze nell'ambito del turismo. Nel 2015 si è espressamente qualificata la Bologna Welcome s.r.l. come *Destination Management Organization* della città di Bologna, al culmine del periodo di vigenza del primo progetto strategico per lo sviluppo di Bologna come destinazione quale il Progetto Bologna City Branding, inaugurato nel 2012, con termine nel 2015. Le attività di Bologna Welcome s.r.l., in conformità alle caratteristiche tipiche della DMO in generale, hanno natura trasversale. Esse infatti concernono, innanzitutto, lo svolgimento di attività di promozione, informazione e accoglienza turistica attraverso l'attuazione di ogni iniziativa in grado di contribuire alla valorizzazione del territorio. La DMO in questione si occupa poi di organizzazione e svolgimento di attività culturali, turistiche, convegnistiche, anche con la gestione degli spazi assegnati, di organizzazione spettacoli teatrali e cinematografici, concerti, attrarre riprese e produzioni cinematografiche e televisive nazionali. Inoltre, la società si occupa di tutte le attività di accoglienza e informazione turistica, gestendo i diversi punti di informazione diffusi nella città, nonché gli stessi servizi di prenotazione alberghiera e di visita nell'ambito della città.⁶³⁹

3.3 La pianificazione strategica territoriale per le città: un modello per l'integrazione di tutte le politiche incidenti sulle città storiche e sui centri storici

L'indagine finora condotta ha fatto emergere che il metodo della pianificazione strategica informa diverse esperienze che hanno ad oggetto, specialmente, la gestione del patrimonio culturale di eccezionale valore universale, da una parte, e la gestione delle attività turistiche condotte su base locale, dall'altra. Queste esperienze suggeriscono che la pianificazione strategica possa candidarsi come metodo di gestione particolarmente idoneo a governare la complessità di territori in cui si intrecciano molteplici interessi che vanno nel senso della conservazione, da una parte, e dello sviluppo, dall'altra. Il ricorso al metodo della pianificazione strategica consentirebbe di inscrivere in un quadro onnicomprensivo, retto da una visione

rimborso da parte degli operatori, dei costi sostenuti da dell'ATL Torino. Per l'approfondimento sulla DMO Torinese si veda S. Marchioro - A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., p. 99.

⁶³⁹ Per l'approfondimento sulla DMO Torinese si veda S. Marchioro - A. Miotto, *La governance del turismo nell'era digitale*, cit., pp. 100 – 101.

significativa condivisa, le azioni amministrative e le politiche in grado di incidere su siffatti territori, tra cui sicuramente spiccano i centri urbani storici. Appare dunque opportuno approfondire i caratteri comuni e fondamentali che si riscontrano in ordine ai processi di pianificazione strategica per il territorio.

Si deve innanzitutto muovere dal tentativo di definizione di pianificazione strategica, rinvenibile, nell'assenza di una nozione giuridica, nell'elaborazione di altre discipline, tra cui le discipline economiche e aziendalistiche, nell'ambito delle quali tale modello si è affermato. Non esiste infatti una nozione giuridica di piano strategico né una normativa di riferimento che disciplini e regoli in modo specifico quest'attività pianificatoria, ciò che ha permesso multiformi sperimentazioni nella prassi soprattutto a livello locale, dimensione territoriale in cui i processi di pianificazione strategica hanno goduto di un discreto successo. La pianificazione strategica richiama innanzitutto il concetto diffuso nel linguaggio comune di "strategia", che può essere intesa come un piano di azioni reciprocamente coerenti e orientate verso un orizzonte futuro comune. Più precisamente, il termine strategia designa, ordinariamente, un novero di atti, azioni, piani che si intraprendono per conseguire un risultato di successo desiderato, i quali sono selezionati all'esito di una valutazione comparativa in termini di maggiore efficacia alla luce degli obiettivi originariamente prescelti: da questo punto di vista la strategia rappresenta quindi una particolare metodologia che informa le attività di pianificazione.

Quanto alla pianificazione strategica urbana avente ad oggetto le città e le aree metropolitane, essa è definibile come un progetto della città per la città, orientato, dal punto di vista teleologico, alla definizione e poi implementazione di una visione condivisa dell'immagine e dell'assetto futuro del contesto urbano; fondato, dal punto di vista metodologico, sulla partecipazione dei vari attori interessati attraverso il ricorso a strumenti pattizi e consensuali; animato, dal punto di vista dei contenuti, dallo sforzo di integrare diverse politiche e interessi di diversi attori (la pubblica amministrazione, i soggetti privati del mondo profit, non profit e la stessa cittadinanza). Il progetto della città è "per la città" poiché è a sua volta frutto di un processo di elaborazione collettiva di una visione condivisa diretta a promuovere un futuro sostenibile per il territorio.

Dal punto di vista strutturale, la pianificazione strategica interessa per lo più un'area vasta, si proietta nel medio o lungo periodo ed è connotata da flessibilità poiché è aperta ad accogliere

le evoluzioni e gli sviluppi che dovessero prospettarsi nel corso del tempo a livello economico, sociale, ambientale. Inoltre, pur trovando nella strategicità il suo connotato essenziale, questa forma di pianificazione abbraccia anche una dimensione operativa. Infatti, i piani strategici che ne sono la traduzione, individuano le azioni concrete e puntuali che dovranno essere attuate per il conseguimento degli obiettivi strategici di piano.⁶⁴⁰

Dal punto di vista degli attori direttamente coinvolti nel processo di pianificazione, è necessario, in primo luogo, evidenziare che esso riceve spesso impulso da parte di soggetti pubblici e in particolare da parte degli enti locali, i quali ne assumono l'iniziativa come espressione di un ruolo di *leadership*, senza tuttavia soffocare o marginalizzare i contributi di altri attori nell'elaborazione del piano. Come infatti si è anticipato, si addivene all'elaborazione della visione condivisa di piano, attraverso dei processi partecipativi molto allargati, in cui il dialogo e il dibattito coinvolgono molteplici attori, riconducibili alla cittadinanza, alla pubblica amministrazione e al panorama dei soggetti privati profit e non profit che agiscono sul territorio di riferimento. La loro interazione e negoziazione sfocia nella conclusione di un patto, vale a dire un'intesa che sancisce la convergenza di intenti, accompagnandosi all'assunzione di impegni e di responsabilità per la realizzazione della strategia concordata.

Per ciò che concerne l'aspetto operativo della pianificazione strategica, il processo culmina nell'individuazione di una serie di progetti, azioni concrete, mezzi e strumenti esecutivi, che perseguano i risultati pratici auspicati con riguardo allo sviluppo futuro del territorio. L'insieme dei progetti inclusi nel piano strategico mira ad essere quanto più specifico possibile, senza per questo indulgere a rigidità: i progetti possono sempre essere integrati, dal momento che la pianificazione strategica è aperta alla revisione, secondo opportunità, nel corso del tempo. La pianificazione strategica trova infatti nella flessibilità, piuttosto che nella rigidità, una sua caratteristica distintiva: essa infatti mira a disegnare un assetto adattabile rispetto alle possibili esigenze di sviluppo sopravvenute del territorio.⁶⁴¹ Dal punto di vista della natura, in quanto

⁶⁴⁰ Per queste premesse si veda in particolare F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, 2012, specialmente pp. 63, pp. 70 – 75 e pp. 126 - 127.

⁶⁴¹ Sul punto L. Albrechts, *Alcune riflessioni sul cosa e sul come della pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, 2005, p. 268; M. C. Gibelli, *La pianificazione strategica tra tradizione e innovazione*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 286 e p. 294; R. Camagni, *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, 2003, p. 83; F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., pp. 77 – 80.

pianificazione di cornice, quella strategica è pianificazione non specializzata, bensì trasversale, volta ad individuare un quadro di principi e di senso comune per tutte le altre pianificazioni settoriali.

Sulla base di queste premesse, in via di prima sintesi si può affermare che la pianificazione strategica e i documenti “piani strategici” che ne rappresentano l’esito, si configurano come piani di cornice, in cui, alla luce di uno scenario desiderato di sviluppo della città, che ruota intorno ad un’idea o linea forza, si individuano le strategie e le azioni ad esso coerenti, secondo un approccio onnicomprensivo che investe il territorio nella sua globalità e nella complessità dei suoi aspetti. Ciò mira all’integrazione tra i diversi settori di intervento, entro un orizzonte che, dal punto di vista temporale, si proietta nel lungo periodo, mentre dal punto di vista spaziale concerne la città intera ed eventualmente l’area metropolitana ad essa circostante.⁶⁴²

Infine, come si è già in parte accennato, la pianificazione strategica territoriale, in assenza di un quadro normativo specifico di riferimento, forma oggetto di iniziative per lo più intraprese a livello locale da parte dei Comuni, che spesso emergono in occasione del rinnovo elettorale delle istituzioni locali rappresentative.⁶⁴³

Si è dunque efficacemente osservato che il piano strategico rappresenta: “1) uno strumento flessibile di programmazione, che mira ad uno sviluppo urbano sostenibile, mediante la valutazione integrata degli interessi e il loro coordinamento e la capacità di aprirsi ed adeguarsi

⁶⁴² In tal senso M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in T. Pugliese - A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 54; F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., p. 62.; L. Albrechts, *Alcune riflessioni sul cosa e sul come della pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 268; F. Gastaldi, *Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi*, in T. Pugliese - A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 127. In ogni caso nell’ambito della riflessione sulla pianificazione strategica si è avuto modo di evidenziare che il processo correlato non può invero essere avviato in qualsiasi contesto territoriale, normalmente essendo necessario che sussistano alcune condizioni per il ricorso a questa forma di pianificazione. Si veda in merito C. Donolo, *Partecipazione e produzione di una visione condivisa*, in T. Pugliese - A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit. pp. 103 – 104 che riporta, a titolo esemplificativo le seguenti condizioni per l’intrapresa di un processo di pianificazione strategica: “nella comunità è diffusa l’idea che occorra fare qualcosa di nuovo, che sia necessaria una svolta; le riforme amministrative permettono spazi di azione inediti; esiste qualche forma di coesione sociale e culturale, sulla quale costruire visioni condivise; esiste intelligenza latente da valorizzare, nelle professioni, nelle istituzioni, nella formazione e nella ricerca; esiste un imprenditore politico del processo, che si vuole mettere alla prova o ne esistono diversi *in pectore* che saranno selezionati dal processo di piano; sono mobilitate risorse finanziarie; esiste un sufficiente numero di attori e di *stakeholders* capaci di assumere una prospettiva non a breve termine dentro cui riposizionarsi reciprocamente nel confronto con competitori globali”.

⁶⁴³ Si veda F. Gastaldi, *Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi*, in T. Pugliese - A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città*, cit., pp. 124 – 125.

ai mutamenti socio-economici ed ambientali della realtà territoriale; 2) la predisposizione di una mappa di principi ed obiettivi da perseguire, non imposta dall'alto, ma elaborata dal basso (sussidiarietà verticale); 3) l'attivazione di processi decisionali mediante i metodi della condivisione, della partecipazione, della concertazione, del coinvolgimento dei soggetti privati (sussidiarietà orizzontale); 4) uno strumento capace di costituire relazioni funzionali tra i diversi profili di interesse che incidono su un dato territorio e relazioni strutturali e organizzative tra i diversi protagonisti della città e tra i diversi strumenti di pianificazione (reticolarità); 5) un processo nel quale sono previsti tempi di attuazione e meccanismi di verifica *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.⁶⁴⁴

Nell'ambito del processo di elaborazione del piano della città per la città, gli *stakeholders* sono chiamati a partecipare attivamente e la pubblica amministrazione assume un ruolo peculiare, già osservato nelle esperienze dei piani di gestione dei siti UNESCO e nelle esperienze di *destination governance*, ossia il ruolo di amministrazione *enabler*, che facilita, promuove e coordina iniziative e progetti, nonché incentiva i processi di comunicazione e di dialogo tra gli attori. Ciò non toglie che essa mantenga però un indiscutibile ruolo di garanzia nella selezione degli interventi prioritari e dei progetti principali inseriti nel piano strategico, nonché un ruolo di supervisione e di sintesi rispetto alla coerenza delle azioni reciproche dei vari attori coinvolti, specialmente nella fase attuativa del piano.⁶⁴⁵

Quanto finora affermato può essere descritto in via sintetica, facendo riferimento ad una triade di elementi che compendiano la specificità della pianificazione strategica: la ricerca dell'integrazione tra le politiche di settore (politiche ambientali, urbanistiche, economiche, dei trasporti e sociali); la proiezione dei progetti di cui si sostanzia il contenuto della pianificazione nel lungo periodo; l'attivazione di processi di partecipazione all'insegna del dialogo reciproco degli attori.⁶⁴⁶ Allo stesso tempo, si è osservato che il coordinamento delle politiche e il

⁶⁴⁴ F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., p. 255.

⁶⁴⁵ Sul punto R. Camagni, *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, 2003, p. 83.

⁶⁴⁶ Così M. C. Gibelli, *La pianificazione strategica tra tradizione e innovazione*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit. p. 287, nonché M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, T. Pugliese e A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 57. Secondo l'autrice, la proiezione della pianificazione strategica in un'area vasta determinerebbe alcuni notevoli vantaggi. In primo luogo, consentirebbe di prendere in considerazione una gamma più vasta di fenomeni che impattano sull'identità di un determinato territorio tra cui la dispersione urbana; il degrado o lo spopolamento di determinati quartieri; la specializzazione economica e funzionale di determinate aree. In secondo luogo, la

superamento dei settorialismi unilaterali consente di raggiungere dei migliori risultati in termini di qualità urbana e del complesso intreccio di interessi e di politiche che connota i contesti urbani.⁶⁴⁷

Orbene, pare a questo punto opportuno rivolgere l'attenzione ad alcune fondamentali differenze che intercorrono tra la pianificazione urbanistica tradizionale e la pianificazione strategica territoriale, per verificare i vantaggi e le eventuali criticità dell'adozione di un modello di pianificazione strategica per contesti territoriali circoscritti come i centri storici.

Innanzitutto, rispetto alla pianificazione urbanistica tradizionale, la pianificazione strategica esibisce una più spiccata flessibilità, a cui contribuiscono l'ampiezza dei processi partecipativi su cui essa si fonda; la tendenza alla revisione e al monitoraggio periodico; lo sperimentalismo in termini di sussidiarietà orizzontale che è incentivato anche dall'assenza di una disciplina normativa specifica: caratteri che la rendono un terreno fertile per esperienze di innovazione sociale e di co – creazione di valore all'interno del territorio di riferimento. Tuttavia, non si è mancato di sottolineare che il ridotto formalismo e la sostanziale assenza di efficacia vincolante

dimensione di area vasta consentirebbe di prendere in considerazione fenomeni che diversamente non potrebbero essere colti perché collocati al di sotto di una soglia di rilevanza significativa.

⁶⁴⁷ In tal senso M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 55. Si veda anche G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 307, laddove si sottolinea come la pianificazione strategica sia un processo ispirato ad un particolare *favor* per la dimensione partecipativa e partenariale e per la sinergia tra contributi (anche finanziari) pubblici e privati ai fini della realizzazione degli interventi oggetto di programmazione. Per una disamina puntuale delle caratteristiche proprie e distintive della pianificazione strategica si faccia riferimento a R. Camagni, *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., pp. 80 – 81, che isola alcuni elementi distintivi fondamentali di questo processo di pianificazione: “la finalizzazione dei processi partecipativi e di nuove pratiche alla comunicazione e definizione di progetti concreti e alla valutazione comparativa del loro impatto sul benessere collettivo; la maggiore democraticità di un percorso che sorge partecipato e gestito dall'autorità pubblica rispetto a un percorso tecnocratico e gestito da studi professionali; l'attenzione alla costruzione del futuro più che alla interpretazione del passato; la valorizzazione piuttosto che compressione della tecnostruttura pubblica nelle sue diverse articolazioni (urbanistica, trasportistica, economia, idro-geologica, valutativa) – portate alla maggiore integrazione possibile; il privilegio delle analisi prospettiche e di scenario [...]”. Ulteriori punti di forza e di pregio della pianificazione strategica sono poi individuati dallo stesso autore come “la tensione del processo di pianificazione a incanalare la complessità locale all'interno di un disegno di sintesi unitario; la flessibilità in ordine all'individuazione degli obiettivi di piano e delle conseguenti azioni; il ricorso alla consultazione della molteplicità degli interessi espressi dalla società civile; la tendenza a sottoporre a un vaglio di compatibilità della strategia elaborata rispetto alla pianificazione urbanistica eventualmente già in essere e rispetto all'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio; l'efficacia per lo più promozionale dei documenti di cui si compone il piano strategico”.

e di strumenti per un'attuazione per così dire "coattiva" del piano, ne rappresentano anche un elemento di fragilità, rischiando di vanificare la realizzazione concreta dei risultati perseguiti.⁶⁴⁸

Inoltre, a differenza della pianificazione urbanistica, quella strategica avrebbe un respiro chiaramente globale e olistico, aspirando a delineare la visione di sviluppo futuro del territorio di riferimento, mentre la pianificazione urbanistica sarebbe più puntualmente votata alla razionalizzazione delle trasformazioni del territorio, senza che ciò venga necessariamente iscritto intenzionalmente nel quadro di una armonizzazione esplicita con le altre politiche di sviluppo per il territorio.⁶⁴⁹

Da ultimo, la pianificazione strategica, a differenza della pianificazione urbanistica, si connoterebbe per processi partecipativi di respiro comunitario, *bottom up*, e per una forte tendenza al decentramento progettuale e decisionale.⁶⁵⁰

Simili tratti differenziali non dovrebbero tuttavia condurre a formulare giudizi comparativi di valore rispetto alle due forme di pianificazione, semmai dovrebbero condurre alla conclusione che si tratti di strumenti funzionalmente distinti, non surrogabili l'uno con l'altro. La pianificazione strategica consente infatti di superare il particolarismo dei piani urbanistici e la puntualità delle loro disposizioni, attraverso una visione di respiro più ampio che inserisce una serie di interventi trasversali a vari settori in un quadro di sviluppo di lungo periodo.

Tuttavia, lo si ribadisce, non si può non riconoscere che il deficit di vincolatività e imperatività delle disposizioni di piano strategico, come si è già accennato, rappresenta un punto debole di tale strumento in grado di inficiarne l'effettiva attuazione, vista l'assenza, in relazione alle disposizioni di questo piano, dell'efficacia vincolante, imperativa e conformativa propria di disposizioni appartenenti alla pianificazione urbanistica classica. Ne consegue che l'effettiva

⁶⁴⁸ Così M. C. Gibelli, *La pianificazione strategica tra tradizione e innovazione*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 279.

⁶⁴⁹ G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 299.

⁶⁵⁰ In tal senso A. Spaziantè, *Quattro nodi e un filo conduttore per interpretare otto piani strategici*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 44. La pianificazione strategica ha il pregio di promuovere il superamento delle divisioni e delle posizioni unilaterali in termini di pretese e interessi che sussisterebbero tra attori del mercato, pubblica amministrazione e la società civile, stimolando diversamente la convergenza degli intenti rispetto alla realizzazione della visione desiderata per il futuro del territorio e incoraggiando la cooperazione tra tali attori nella fase di attuazione dei progetti che perseguono gli obiettivi del piano. In questo senso si veda R. Camagni, *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., pp. 85 - 87.

attuazione del piano dipende in larga misura dalla capacità dell'ente pubblico territoriale di esercitare una *leadership* autorevole, stimolando gli attori coinvolti ad attuare concretamente i progetti e le linee di sviluppo individuate dal piano e monitorandone costantemente l'azione.⁶⁵¹ La pianificazione urbanistica tradizionale guadagna cioè in effettività, imperatività, esecutività delle disposizioni provvedimentali ciò che la pianificazione strategica perde a favore di un quadro più ampio nello spazio e più esteso nel tempo, idoneo a considerare il territorio nella globalità dei suoi aspetti.

La necessità di far dialogare la pianificazione urbanistica con la pianificazione strategica comporta, secondo i principali orientamenti interpretativi emersi, la possibilità di almeno due configurazioni dei rapporti reciproci tra queste forme di pianificazione. Da una parte la coesistenza di due momenti o parti della medesima pianificazione, di cui l'una strategica che mantiene l'approccio di area vasta o strutturale, definendo la cornice generale delle politiche e delle azioni e l'altra operativa che definisce le azioni concrete ed è suscettibile di produrre effetti vincolanti e conformativi, in materia di urbanistica ed edilizia. Dall'altra parte una diversa configurazione potrebbe identificarsi con la successione di due piani aventi differenti nature e diversi contenuti, secondo una successione che vedrebbe preferibilmente il piano strategico precedere il piano urbanistico.⁶⁵²

Un aspetto fondamentale che connota in modo specifico i processi di pianificazione strategica si identifica con la centralità dell'aspetto della partecipazione comunitaria nelle fasi di elaborazione del piano. Ai fini di apprezzare tuttavia tale tratto caratterizzante, è necessario ripercorrere sinteticamente l'avvicendamento storico delle forme di pianificazione strategica, per porre in luce i pregi della forma di pianificazione strategica da ultimo affermatasi, ossia la pianificazione strategica comunitaria. La letteratura che ha indagato tale tematica ha evidenziato che nel corso del tempo si sono avvicendate diverse forme di pianificazione strategica. In particolare dapprima essa si sarebbe strutturata come pianificazione razionale, attorno agli anni '60 e '70; nel decennio successivo invece essa si sarebbe strutturata come pianificazione concertata o negoziata fondata sui modelli di partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati, mentre l'ultimo stadio di evoluzione sarebbe costituito dalla pianificazione

⁶⁵¹A. Spaziante, *Quattro nodi e un filo conduttore per interpretare otto piani strategici*, *ivi*, p. 42 – 43.

⁶⁵² Si veda F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, *cit.*, pp. 168 - 169.

strategica comunitaria, laddove il modello di partenariato è arricchito dalla dimensione partecipativa allargata, coinvolgente anche la società civile.⁶⁵³

A voler specificare ulteriormente tale percorso evolutivo, negli anni '70 si afferma la prima tipologia di pianificazione menzionata, cioè la pianificazione razionale, altrimenti detta pianificazione sistemica. La funzione di questo processo di pianificazione era l'individuazione di un quadro di obiettivi di medio e lungo termine a cui dovevano informarsi gli strumenti di pianificazione operativa a tutti i vari livelli "inferiori", laddove per inferiori dovrebbero intendersi livelli di pianificazione più specifici. Si trattava di una pianificazione, dunque, quadro, non conformativa, cioè incapace di imporre vincoli effettivi ed esecutivi e volta a imprimere un indirizzo teleologico e funzionale e tutte le altre forme di pianificazione, con l'obiettivo di razionalizzare l'espansione e lo sviluppo della città.

Si è osservato che questa tipologia di pianificazione strategica, fosse invero ancora distante dall'attuare dei modelli di *governance* e risulta ancora vicina alle strutture del *government*, dal momento che l'elaborazione del piano strategico risultava appannaggio dell'ente pubblico, in applicazione della tradizionale configurazione delle prerogative amministrative come poteri connotati da unilateralità, imperatività e autoritatività. Questa tipologia di pianificazione strategica si baserebbe, per conseguenza, su una struttura dei rapporti tra pubblica amministrazione e altri attori di tipo verticale.⁶⁵⁴

A questo primo modello di pianificazione strategica si avvicina un secondo modello finalizzato a segnare una discontinuità rispetto alla prima forma di pianificazione, perseguendo quasi un'aspirazione di *deregulation*. Questo modello, infatti, rifiuta il primato del soggetto

⁶⁵³ In merito G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 298 e pp. 300 - 304. L'evoluzione citata ripercorre la parallela progressiva apertura delle attività e funzioni amministrative a soggetti privati. La prima forma di pianificazione, infatti, si fondava sul presupposto della capacità del soggetto pubblico di intraprendere sempre scelte gestorie razionali. Tuttavia, simile considerazione non può che venire smentita dalla crescente difficoltà della pubblica amministrazione di governare unilateralmente realtà complesse, nonché dalla diminuzione della legittimazione dell'amministrazione a fronte di scelte di pianificazione o di gestione che risultino imposte dall'alto piuttosto che partecipate e condivise con i soggetti direttamente interessati. Nella seconda fase di evoluzione dei modelli di pianificazione strategica, si ricercano infatti programmaticamente maggiori sinergie con il mondo dei privati e con il mercato, sia per governare in modo più efficiente la complessità di interessi che si manifestano intorno alle decisioni di pianificazione dello sviluppo territoriale, sia per raccogliere le risorse finanziarie necessarie a far fronte ai costi elevanti dei progetti ricompresi negli strumenti di pianificazione strategica. Da ultimo, la pianificazione strategica comunitaria si caratterizza per la presa in carico in senso globale dei bisogni sociali espressi dalla comunità di riferimento, la quale, appunto, partecipa direttamente al procedimento di elaborazione dei piani.

⁶⁵⁴ Per questa parabola si veda F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., pp. 87 - 96.

pubblico e si basa su metodi consensuali che mirano a rompere rispetto alle logiche unilaterali e imperative della pubblica amministrazione, traghettando la pianificazione strategica verso metodi di concertazione e del partenariato pubblico – privato, privilegiando fortemente il decentramento decisionale e la simmetria e l'orizzontalità nelle relazioni tra attori pubblici e privati. In questo senso tale modello si ispira chiaramente a logiche di mercato ma finisce per mortificare eccessivamente il ruolo del pubblico, anche solo nella sua veste di garante del funzionamento della pianificazione strategica.⁶⁵⁵

L'evoluzione dei modelli di pianificazione strategica culmina nella pianificazione strategica comunitaria, che cerca di armonizzare e stemperare i caratteri eminenti delle altre due tipologie di pianificazione, in un modello di sintesi. Nell'ambito della pianificazione strategica comunitaria, infatti, si cerca di integrare i processi *top – down* con i processi *bottom up*, potenziando il decentramento decisionale attraverso un sistema di relazioni reticolari tra gli attori.⁶⁵⁶ La declinazione in senso comunitario di tale ultima frontiera della pianificazione strategica, si giustifica a partire dal coinvolgimento diretto della stessa comunità insediata nell'elaborazione dei piani strategici. La pianificazione strategica comunitaria ha infatti a cuore in modo specifico, non solo lo sviluppo economico e produttivo del territorio, ma anche la qualità della vita urbana, come oggetto di un'esigenza espressa dalla comunità insediata che deve trovare rispecchiamento nelle scelte di pianificazione. Si concretizzano dunque veramente tutte le dimensioni della sussidiarietà orizzontale, coinvolgendo i soggetti privati profit o non profit in forma organizzata, così come i soggetti privati intesi come cittadinanza.⁶⁵⁷

Orbene, tanto chiarito in ordine alla parabola evolutiva delle forme di pianificazione e gli elementi distintivi della pianificazione strategica comunitaria, è opportuno indagare la metodologia su cui si fonda l'elaborazione del piano.

Innanzitutto, la pianificazione strategica prevede ordinariamente la presenza di un soggetto regista o *leader*: tendenzialmente si tratta di un soggetto pubblico rappresentato dall'ente

⁶⁵⁵ Ivi, pp. 97 – 98 e pp. 101 – 102, laddove si sostiene che: “Il modello americano, noto come *strategic management o strategic planning*, si articola, secondo la ricostruzione svolta nella letteratura scientifica, in una serie (...) standardizzata di operazioni aventi ad oggetto sette profili: l'indagine dell'ambiente esterno; la selezione degli obiettivi fondamentali; la fissazione del traguardo che si intende raggiungere; la predisposizione dell'analisi interna ed esterna; lo sviluppo degli obiettivi e delle strategie riferite ad ogni singolo *issue*; l'implementazione delle azioni strategiche; il monitoraggio, l' e nuova indagine.”

⁶⁵⁶ Ivi, p. 104.

⁶⁵⁷ In tal senso G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 306.

comunale o provinciale, a seconda dell'estensione del territorio di riferimento, che prende l'iniziativa della pianificazione strategica per poi garantire che il processo di elaborazione partecipata del piano si svolga in modo razionale e strutturato, curandone inoltre gli aspetti attuativi.⁶⁵⁸

Come si è anticipato, il processo di pianificazione strategica si presenta necessariamente come plurifasico. Una prima fase è quella preliminare o preparatoria, principalmente incentrata sulla selezione degli *stakeholders* che parteciperanno al processo di piano e sull'individuazione delle linee portanti della strategia che si intenda implementare, nonché delle strutture che ne cureranno l'attuazione nel territorio.⁶⁵⁹ Una seconda fase concerne la partecipazione vera e propria, che si struttura attorno ad uno o più tavoli di interazione. Essi possono assumere le forme più varie purché funzionali a promuovere il dialogo e il dibattito tra gli *stakeholders*: assemblee di quartiere, forum urbani, tavoli virtuali in forma di webinar, blogs, laboratori di progettazione.⁶⁶⁰

Nell'ambito di tale processo, un momento fondamentale e imprescindibile è rappresentato poi dalla fase cosiddetta diagnostica. La strategia deve infatti fondarsi su di una preliminare analisi delle problematiche che possano impedire la realizzazione della visione futura desiderata e sulle potenzialità e opportunità che possano, invece, favorirla. Questa analisi si avvale di alcuni modelli, il più diffuso dei quali è il modello SWOT.⁶⁶¹ Successivamente, è necessario procedere

⁶⁵⁸ In ordine alla centralità della presenza di un soggetto regista per il piano si veda L. Albrechts, *Alcune riflessioni sul cosa e sul come della pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 272. La presenza di un soggetto leader di piano appare inoltre particolarmente nevralgica con riferimento ad un altro aspetto. Come si è illustrato, il piano strategico prevede anche una fase di monitoraggio dell'effettiva attuazione che richiede l'impiego di competenze tecniche, specialistiche o di analisi. L'attivazione di tali competenze richiede risorse umane e materiali, e la devoluzione delle relative attività ad organi specifici. Da questo punto di vista, il soggetto leader di piano risulta il soggetto candidato a individuare presso la sua struttura uffici a cui devolvere tale compito, in tal senso si veda anche M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in T. Pugliese e A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 63.

⁶⁵⁹ G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 309.

⁶⁶⁰ In via di sintesi, le principali fasi della pianificazione strategica possono essere come di seguito riassunte: "a) individuazione dei soggetti coinvolti nel processo di pianificazione; b) analisi della realtà territoriale, finalizzata all'evidenziazione dei punti critici e dei punti di forza del territorio metropolitano; c) formazione del piano con la definizione condivisa e partecipata delle strategie da adottare; d) assunzione da parte dei soggetti, pubblici e privati, dell'impegno di dare adempimento a tali programmi; e) fase di attuazione e di monitoraggio dell'azione di governo delle dinamiche cittadine", così F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., p. 146.

⁶⁶¹ Si veda G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., pp. 317 – 319. Il modello SWOT, a cui si è già fatto riferimento nell'ambito dell'indagine sulla gestione dei siti UNESCO, è incentrato sull'individuazione dei punti

all'individuazione concreta degli obiettivi, delle strategie di azione e di un piano di azioni concretamente attuativo.⁶⁶² Da ultimo, il piano è soggetto alla fase di attuazione, monitoraggio dei risultati raggiunti, nonché revisione eventuale del piano in caso di valutazione negativa sul raggiungimento dei risultati, secondo una periodicità stabilita dal piano stesso.⁶⁶³

L'asse portante della pianificazione strategica è in ogni caso rappresentato dal processo di *visioning*. Il *visioning* è quel procedimento con cui si crea consenso intorno ad una visione del futuro desiderato per un determinato luogo, all'esito di un processo di scrematura ed emersione dei valori che trovano ampia condivisione nella comunità: l'individuazione di tale visione è condotta mediante i procedimenti dialogici, inclusivi, democratici, trasparenti e pubblici già segnalati. Attraverso la pianificazione strategica la comunità, cioè, immagina il territorio del futuro (pur sempre realistico e razionale) e si responsabilizza per la sua concreta realizzazione: per questa ragione si è infatti affermato che la pianificazione strategica rappresenti un momento di co-creazione comunitaria di valore per il futuro.⁶⁶⁴ La visione è lo scenario e la prospettiva di sviluppo che, essendo auspicabile e desiderabile per tutti gli attori compresa la comunità insediata, funge da stimolo per la convergenza delle azioni e delle responsabilità degli

di forza del sistema, dei punti di debolezza, delle opportunità o potenzialità del sistema. Con riguardo ai punti di forza l'analisi è relativa all'insieme di risorse economiche, sociali, culturali, ambientali, nonché alle risorse espresse dalle infrastrutture e dai servizi di cui la comunità dispone. I punti di debolezza possono essere intrinseci al sistema oppure derivanti da minacce esterne, così come fattori esterni e estrinseci sono le opportunità (tra cui possono figurare, a titolo di esempio, le dinamiche della domanda e dell'offerta di prodotti turistici così come la presenza di programmi di finanziamento o l'ingresso di nuovi prodotti concorrenti sul mercato).

⁶⁶² G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., pp. 320 – 324. In particolare, questa fase procede a partire dall'individuazione di obiettivi dapprima generici e poi più specifici, per ciascuno dei quali si delinea una strategia attuativa che a sua volta necessita la determinazione di un piano di azione articolato in progetti e programmi dettagliati. Spesso questa fase poggia sulla conclusione di intese o di accordi in cui le parti assumono impegni reciproci per la realizzazione degli obiettivi e delle strategie di piano. Il piano, poi, potrebbe anche eventualmente prevedere dei meccanismi di risoluzione dei conflitti reciproci che potrebbero insorgere tra i vari attori in merito all'attuazione dei progetti di piano.

⁶⁶³ A. Spaziante, *Quattro nodi e un filo conduttore per interpretare otto piani strategici*, T. Pugliese - A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 30.

⁶⁶⁴ In argomento M. C. Gibelli, *La pianificazione strategica tra tradizione e innovazione*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 289; L. Albrechts, *Alcune riflessioni sul cosa e sul come della pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 270 e p. 274, laddove si sottolinea come l'ente pubblico rivesta un ruolo fondamentale sia per promuovere la condivisione del cambiamento auspicato tra gli attori, sia per bilanciare i vari interessi e le varie prospettive avanzate sullo sviluppo futuro del territorio, con l'obiettivo di evitare la prevalenza dei punti di vista di gruppi di maggiore forza politica e amministrativa. La stessa autrice, a pag. 289, sostiene poi che “il processo di *visioning* si articola su tre fasi fondamentali: utilizzo di tecniche di previsione e di modelli formalizzati (forecasting); il contributo di riflessioni qualitative prospettiche affidate a esperti ma anche al sentire comune e tradotte in metafore (*envisioning*); la valutazione delle alternative possibili e la selezione dell'alternativa desiderabile (*polling*)”.

stakeholders nel realizzare progetti di sviluppo comuni.⁶⁶⁵ Tale processo di elaborazione dello scenario futuro si struttura ordinariamente “attraverso una serie di quesiti prospettici che mettono a punto, da una parte, una sorta di *assessment* della situazione attuale del territorio, dall’altra tratteggiano le direttrici di sviluppo in divenire”⁶⁶⁶, mirando a sviluppare un modello di città che ruota attorno alle nozioni di “vivibilità, coesione, sostenibilità, capacità”.⁶⁶⁷

Come si è richiamato anche in *incipit*, la pianificazione strategica, in quanto costruzione di un piano o progetto della città per la città, trova la sua peculiarità nell’ampia partecipazione che sostiene tutto il processo di definizione del piano. Dal punto di vista degli strumenti amministrativi impiegati, la pianificazione strategica è quindi espressione del principio amministrativo di sussidiarietà, dal momento che, specialmente quella comunitaria, si fonda sulla partecipazione aperta⁶⁶⁸ alla comunità, stimolata attraverso appositi strumenti che mirano al coinvolgimento degli *stakeholders* e alla comunicazione costante, diffusa e aggiornata sui processi in corso di svolgimento, favorendo lo sviluppo di una rete di relazioni tra gli stessi attori. Il metodo di elaborazione del piano strategico è dunque improntato al consenso e alla codeterminazione, strumenti propri della democrazia deliberativa, e favorisce modelli e

⁶⁶⁵ M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in T. Pugliese - A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche, cit.*, p. 203, laddove si sottolinea il carattere fondamentale e nevralgico della partecipazione civica in questo processo, che richiede sia luoghi di dibattito adeguati. Potrebbe essere anche opportuno, in base alle circostanze concrete, secondo l’autore, attuare misure più coraggiose come l’istituzione di specifiche professionalità volte a sviluppare i modelli di partecipazione, p. 65 e p. 67.

⁶⁶⁶ Si veda in particolare G. Fera, *Il processo di pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto, cit.*, p. 313 – 314, che richiama un modello articolato intorno ai seguenti quesiti: “a che punto siamo?” “Dove stiamo andando?”, quesito che consente di verificare quale prospettiva di sviluppo abbraccia la comunità in assenza di un intervento di pianificazione di natura strategica. Di poi è necessario focalizzare gli intenti condivisi ossia “Dove vorremmo andare?”. Da ultimo è necessario identificare il metodo ossia il “come ci arriviamo?”, identificando le azioni e i progetti da intraprendersi in concreto.

⁶⁶⁷ C. Donolo, *Partecipazione e produzione di una visione condivisa*, in T. Pugliese - A. Spaziante (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche, cit.*, p. 113: “vivibilità significa disponibilità di beni pubblici e di beni comuni, benessere collettivo, sicurezza e attendibilità delle interazioni, disponibilità di spazi pubblici per la coesione e frequentazione collettiva, senso di agio. Coesione significa che la città è costituita da differenze, economiche e culturali, specificità residenziali e occupazionali, tempi variabili e spesso sovrapposti ed intrecciati, piena di patologie sociali diversificate, mali cronici, ostilità tra gruppi. Sostenibilità significa che i processi urbani devono incorporare questo criterio in tutti i loro aspetti.”

⁶⁶⁸ Si veda F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto, cit.*, p. 124, che individua i seguenti attori principali coinvolti nel processo di pianificazione strategica e per conseguenza coinvolti nelle varie forme di partecipazione su cui si fonda l’elaborazione del piano: “una unità di pianificazione (UdP), identificata con il gruppo incaricato della preparazione di un piano strategico e della sua esecuzione; i mandanti, intesi come i soggetti che hanno autorità sull’unità di pianificazione e che in ragione di questa autorità le conferiscono il mandato sulla base del quale verrà costruito il piano strategico; i beneficiari o destinatari diretti; gli *stakeholders*, intesi come qualsiasi persona, gruppo o organizzazione che può avanzare qualche pretesa sull’attenzione, le risorse o l’azione di un’organizzazione o che può subirne qualsiasi impatto; il pubblico”.

strumenti di partenariato pubblico – privato e partenariato pubblico – pubblico: in definitiva tutto l’insieme degli strumenti che possono contribuire al coordinamento, alla collaborazione e alla cooperazione degli attori.⁶⁶⁹

Nell’ambito di questi processi, risulta particolarmente delicato il profilo dell’inclusione di quei gruppi che in quanto deboli o sprovvisti di una propria organizzazione in grado di rappresentarne la voce, rischiano la marginalizzazione. Il loro coinvolgimento passa attraverso strumenti multiformi come forum di discussione, *workshops*, luoghi di dibattito virtuale online, *urban centers*, comitati, laboratori di quartiere, luoghi facilitanti il dialogo la cui attivazione è per lo più rimessa all’iniziativa del soggetto leader del processo di pianificazione (quindi, come si è detto, un soggetto tendenzialmente pubblico). Tale processo di inclusione degli *stakeholders* può essere anche progressivo e graduale, nel senso che si assiste ad un’aggregazione progressiva di *stakeholders* ai dibattiti o ai momenti di confronto cittadino, quanto più la loro conoscenza sia diffusa tra la cittadinanza. Ancora, ad un iniziale insieme di strumenti, può darsi che se ne aggiungano altri: non esistendo infatti una regolazione giuridica puntuale degli istituti partecipativi in questione, le forme che essi possono assumere non sono del tutto definibili *ex ante* e possono espandersi e moltiplicarsi nel corso dello stesso procedimento di pianificazione.⁶⁷⁰

La pianificazione strategica è dunque, in base a quanto affermato, un terreno di attuazione di forme di *governance*, vale a dire una forma gestione di politiche complesse radicata su presupposti e modalità in parte differenti rispetto all’azione pubblica autoritativa.⁶⁷¹ La pianificazione strategica è infatti espressione di un “modello di *governance* aperto, flessibile,

⁶⁶⁹ *Ivi*, p. 123.

⁶⁷⁰ L. Albrechts, *Alcune riflessioni sul cosa e sul come della pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 273, il quale, in relazione alle possibili forme di *empowerment*, porta come esempi le esperienze di pianificazione strategica elaborate per le città di Praga, Torino, Atene, Groningen e Lille. Si veda anche M. C. Gibelli, *La pianificazione strategica tra tradizione e innovazione*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit. p. 292 – 293, la quale sottolinea che l’ampia partecipazione ai processi di pianificazione strategica rappresenta spesso un elemento chiave per il successo del piano anche dal punto di vista attuativo, proprio perché il piano strategico gode di consenso allargato tra i vari attori.

⁶⁷¹ In argomento M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., 2003, p. 58 e L. Albrechts, *Alcune riflessioni sul cosa e sul come della pianificazione strategica*, in F. Martinelli (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 271 – 274.

interattivo, di negoziazione trasparente”⁶⁷² e uno strumento di *urban local governance*⁶⁷³, concetto tradizionalmente contrapposto a quello di *urban local government*.⁶⁷⁴

Nell’ambito dei processi di governance si assiste, pertanto, all’integrazione tra l’azione istituzionale classica degli enti pubblici, connotata da autoritatività e imperatività che fondano processi *top down*, e forme più coraggiose di amministrazione partecipata basate sulla concertazione, consultazione e negoziazione paritaria tra attori. In questo senso si parla di integrazione e rivisitazione dei ruoli tradizionali del soggetto pubblico, ma non già di una loro radicale sostituzione o assenza perché la governance non può degenerare in deregulation e anarchismo decisionale.⁶⁷⁵ Analogamente, da un punto di vista soggettivo, il ruolo dell’ente pubblico non può essere totalmente esautorato: deve pur sempre esistere cioè un soggetto in posizione di garante del buon andamento e del successo dei processi di concertazione, a presidio e salvaguardia del perseguimento dell’interesse generale, nonché un soggetto che assicuri la capacità della sintesi finale, che da ultimo, sia responsabile dell’attuazione del piano, in virtù dell’ampia legittimazione e riconosciuta autorevolezza presso i vari attori.⁶⁷⁶

⁶⁷² M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 68. Si veda anche C. Donolo, *Partecipazione e produzione di una visione condivisa*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., pp. 102 – 104, che sottolinea come la pianificazione strategica, proprio in quanto progetto della città per la città, dovrebbe avvicinarsi per quanto possibile ai sogni degli abitanti, contribuendo in particolare alla valorizzazione e alla rivitalizzazione degli spazi pubblici per promuoverne la riappropriazione da parte della comunità, laddove essi siano stati oggetto di processi di abbandono, di degrado o di perdita della loro funzione di rilievo pubblico.

⁶⁷³ F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., p. 116.

⁶⁷⁴ *Ivi*, pp. 242 – 244, laddove, con riferimento agli studi sulla governance si ricorda che “l’ambito generale degli studi di governance si può definire come quello riguardante la soluzione di problemi (para)politici (nel senso di problemi relativi al raggiungimento di fini collettivi o alla realizzazione di propositi collettivi), all’interno e attraverso specifiche configurazioni di istituzioni, organizzazioni e pratiche di governo (gerarchiche) o extra-governative (non gerarchiche)”.

⁶⁷⁵ Si veda R. Camagni, *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di) *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., pp. 79 - 80. La pianificazione strategica si può porre cioè come un’ottima occasione di innovazione sociale, non deve però diventare un surrogato o un supplente della pianificazione urbanistica, o un’occasione di *deregulation*, sull’onda delle criticità e delle elefantiasi spesso disfunzionali della pianificazione urbanistica tradizionale. Essa si deve porre piuttosto in integrazione e in sinergia con la pianificazione tradizionale. Altro rischio da evitare è quello di passare ad un’urbanistica totalmente negoziata con il pericolo della cattura dell’amministratore pubblico da parte di gruppi lobbistici o interessi privati; si veda per simili considerazioni anche F. Gastaldi, *Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 134.

⁶⁷⁶ M. C. Gibelli, *Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit. p. 61, p. 69, laddove si illustra come in diverse esperienze di pianificazione strategica, la stessa struttura di questo tipo di pianificazione, che accompagna processi *top - down* a processi di concertazione tra gli attori e di coinvolgimento della popolazione, contribuisce a garantire autorevolezza, stabilità ed efficacia all’azione pubblica.

Alla luce di quanto esposto, i contenuti e le aree di intervento della pianificazione strategica sono molteplici e estremamente differenziate in base alle esigenze del contesto territoriale di riferimento.⁶⁷⁷ Sicuramente, tuttavia, un concetto di sintesi in grado di abbracciare ed inquadrare tutti i principali sforzi di pianificazione strategica è la ricerca della qualità urbana, che forma oggetto di interesse condiviso sia da parte dei residenti sia da parte dei fruitori a vario titolo del territorio. Infatti, come si è efficacemente sottolineato: “solo una città in cui è bello vivere può essere attrattiva per le attività esterne: sempre più nelle loro scelte localizzative le attività economiche di punta decidono sulla base delle aspettative connesse agli stili di vita del capitale umano qualificato che utilizzano, e dell’immagine di mercato offerta dalla singola città. La qualità urbana tende inoltre ad assumere un significato ampio: qualità dei trasporti locali e internazionali, oltre che accesso alla comunicazione immateriale; qualità dell’ambiente urbano, in termini di adeguata offerta abitativa per tutti i gruppi sociali; buona istruzione e formazione professionale; offerta qualificata di spazi per la produzione e per il terziario; salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali; qualità della governance, intesa come capacità di risposta cooperativa e sinergica degli operatori pubblici e privati in un progetto strategico capace di fornire risposte adeguate alle sfide di lungo periodo”.⁶⁷⁸ Dalle esperienze nazionali di pianificazione strategica per il territorio è poi emerso che essa è impiegata specialmente come strumento per la promozione della sostenibilità dello sviluppo socio – economico e territoriale.⁶⁷⁹

Pertanto, il metodo della pianificazione strategica territoriale si presenta come particolarmente idoneo a procedere ad un governo della complessità nei contesti urbani caratterizzati dalla presenza di preesistenze storico artistiche di pregio come quelli connotati da centri storici, dove l’intreccio ma anche il conflitto di interessi si presenta come particolarmente complesso. Non

⁶⁷⁷ Si veda F. Gastaldi, *Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi*, in T. Pugliese - A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, cit., p. 131. L’autore individua alcune tematiche e aree di intervento ricorrenti nei processi di pianificazione strategica quali, a titolo esemplificativo: la sicurezza urbana, la qualità ambientale, lo sviluppo di reti di mobilità, di infrastrutture, la promozione del welfare municipale, la competitività del territorio in un’ottica di rapporti economici anche su scala globale.

⁶⁷⁸ M. C. Gibelli, *La pianificazione strategica tra tradizione e innovazione*, in F. Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, cit., p. 286.

⁶⁷⁹ F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., p. 121, menziona ulteriori tematiche ricorrenti in esperienze di pianificazione strategica italiana, vale a dire la riqualificazione e riconversione delle aree urbane compromesse da fenomeni di degrado; la predisposizione di sistemi di integrazione delle politiche urbane locali con quelle internazionali e regionali; lo sviluppo del terziario avanzato; l’introduzione di industrie votate alle novità tecnologiche; la valorizzazione delle potenzialità produttive locali; il miglioramento della mobilità e il rafforzamento delle infrastrutture.

è sufficiente dunque gestire in modo strategico solo le attività turistiche, nonostante questo settore abbia dato prova di una rinnovata attenzione all'integrazione con altre politiche in un'ottica di sostenibilità (a tal punto che in determinati contesti territoriali è di fatto solo la *governance* del turismo a trainare la composizione strategica delle politiche in un quadro di senso comunitariamente condiviso). Piuttosto, ricorrendo al metodo della pianificazione strategica territoriale, si potrebbe porre mano alla definizione di un quadro strategico degli interventi che dovrebbero connotare un contesto urbano storico, in modo da imprimervi una direttrice chiara di sviluppo, che non si limiti a considerare in modo isolato e settoriale le varie azioni su esso incidenti (come appunto la gestione dei beni culturali o del turismo stesso).

Da ultimo, evidenziati i pregi della pianificazione strategica territoriale, onde assicurare sulla legittimità del ricorso, da parte degli enti locali, a questo strumento, pare opportuno svolgere alcune considerazioni in ordine al rapporto della pianificazione strategica con il principio di legalità, ovverosia con la necessità che l'azione della pubblica amministrazione e l'esercizio di poteri amministrativi trovino fondamento ultimo in previsioni di legge, attributive dei relativi poteri e capaci di definire modalità e presupposti di esercizio della discrezionalità della pubblica amministrazione.

La pianificazione strategica, come si è visto, può essere adottata con riferimento a territori di diversa estensione territoriale, pur trovando la sua ideale dimensione nell' "area vasta". Per conseguenza, anche gli stessi Comuni possono avviare processi di pianificazione strategica territoriale. In tal caso, il fondamento legale della legittimazione dei Comuni alla promozione, prima, e all'adozione, poi, di piani strategici si rinviene nello stesso principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost., che introduce un criterio di residualità per l'allocazione delle funzioni amministrative al Comune, in quanto ente territoriale più prossimo ai cittadini e alle esigenze di sviluppo espresse dal territorio. La sussidiarietà verticale trova specificazione anche nell'art. 13 del Testo Unico degli Enti locali, in virtù del quale "spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Da questo punto di vista, pur restando irrinunciabile rinvenire il fondamento legale della pianificazione strategica come espressione, anche a livello comunale, di una funzione conferita normativamente per la cura di interessi pubblici, si deve segnalare necessariamente che, *de iure condito*, per quanto

concerne i processi di pianificazione strategica che possono essere avviati dai Comuni, emerge che la pianificazione strategica è a cavallo tra esercizio di funzioni pubbliche attribuite dalla legge alla pubblica amministrazione e forme di co – amministrazione inedite, giacchè la pianificazione strategica “permane un processo prima che un atto; correla nel proprio formarsi e nelle sue applicazioni modalità di government giuridicamente ben intelleggibili in una specifica filiera procedimentale e modalità di governance ove trionfano le pratiche dell’informalità interattiva: nelle quali, cioè, la capacità di coalizione degli attori conta più del principio e dell’allocazione di autorità; le reti pubblico-private e translocali contano più delle singole organizzazioni istituzionali e delle pubbliche amministrazioni; il principio di maggioranza quale regola decisionale viene surrogato o sussunto dal mutuo aggiustamento partigiano ovvero dalla negoziazione transattiva o deliberativa”,⁶⁸⁰ e ciò accade perché la pianificazione strategica, alla luce di tutte le caratteristiche proprie e intrinseche che si sono passate in rassegna, lambisce i confini della funzione di indirizzo politico degli enti territoriali.⁶⁸¹ La centralità del Comune nell’esercizio delle funzioni inerenti lo sviluppo del territorio di riferimento (da cui deriva anche la capacità di proporsi come promotore di processi di pianificazione strategica territoriale) si è poi accentuata con la l. n. 56 del 2014, cosiddetta Riforma Delrio, la quale ha ridotto notevolmente le competenze delle Province, riconducendole ad un novero espresso, nell’ambito di un disegno di riordino delle funzioni che rinnova la centralità del ruolo dei Comuni. Infatti, ai sensi del comma 85 dell’art. 1 della legge citata per cui: “le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonchè tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonchè costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente c)

⁶⁸⁰ M. Morisi, *Alcune premesse elementari in vista dei piani strategici prossimi venturi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015, p. 5.

⁶⁸¹ Per questa considerazione si veda L. Salvia, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma “Delrio” (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2016, p. 8, che, pur riferendosi specificamente alle città metropolitane, pone in luce in maniera evidente l’interferenza dei processi di pianificazione strategica con la funzione di indirizzo politico degli enti locali. Sul punto l’autore *Idem*, p. 9, sottolinea anche che: “L’elaborazione dell’indirizzo politico attraverso il piano strategico dovrebbe segnare una svolta importante, consentendo agli enti locali una modalità di definizione degli obiettivi politici più coerente con la complessità degli attori sociali che si muovono nelle aree metropolitane. Allo stesso tempo sarebbe idonea a superare la crisi del circuito democratico-rappresentativo, che pare avvertita dallo stesso legislatore, il quale ha costruito gli organi della Città metropolitana come organi non direttamente elettivi.”

programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.”⁶⁸²

Del resto, che sia connaturale alla pianificazione strategica un rapporto “elastico” con il principio di legalità risulta anche dalla tarda recezione di questo strumento tra le funzioni normativamente disciplinate degli enti locali, avvenuta in modo specifico con la legge Delrio. Infatti, fino alla legge Delrio, almeno per ciò che riguarda il panorama delle fonti italiane, il processo di pianificazione strategica “mai è uscito dalla “nebulosa” di un volontariato politico istituzionale che ne avrebbe voluto fare uno strumento di facilitazione interattiva nella costruzione delle politiche pubbliche locali”.⁶⁸³ Suddetta legge ha disciplinato dai commi 44 a 46 dell’art. 1, le funzioni delle città metropolitane, quali enti di area vasta destinati, ove costituiti, a sostituire in toto le province nell’esercizio delle funzioni altrimenti loro spettanti.⁶⁸⁴ In particolare, il comma 44 lett. a) ha rimesso espressamente alle città metropolitane l’“adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza”. La legge Delrio, dunque, introduce un fondamento normativo specifico al potere dell’ente territoriale città metropolitana di adottare piani strategici, peraltro designando ciò come oggetto di una funzione fondamentale e caratterizzante della città metropolitana.⁶⁸⁵ Il piano strategico della città metropolitana si configura dunque come “atto di indirizzo fondamentale per lo sviluppo del territorio e l’esercizio coordinato delle

⁶⁸² Si deve tuttavia precisare che, ai sensi dell’art. 89 della medesima legge, le Regioni possono attribuire ulteriori funzioni alle province nel rispetto dei principi di differenziazione e di adeguatezza.

⁶⁸³ M. Morisi, *Alcune premesse elementari in vista dei piani strategici prossimi venturi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015, p. 1.

⁶⁸⁴ Sulla centralità della pianificazione strategica nell’ambito delle funzioni della città metropolitana si vedano in particolare: S. Soriani, A. Calzavara, M. Pioietti, *Riordino territoriale e governance metropolitana*, Patron Editore, 2019; G. Perulli, *La città metropolitana*, Giappichelli, 2014; F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2015; V. Fedeli, *Metropolitan governance and metropolitan cities in Italy: outdated solutions for process of urban regionalisation?*, in *Spatial Research and Planning*, 75, 2017, pp. 265 – 274; P. Costa – M. Toniolo, *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, 1992.

⁶⁸⁵ In merito agli argomenti circa la centralità della funzione di pianificazione strategica per le città metropolitane si veda L. Salvia, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma “Delrio” (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2016, p. 7.

diverse funzioni amministrative”.⁶⁸⁶ La ratio dell’attribuzione alle città metropolitane della funzione di pianificazione strategica sarebbe da rinvenirsi nelle stesse caratteristiche intrinseche di questi processi, che richiedono di essere condotti da un livello di governo in grado di proporsi come snodo di una rete di rapporti a cui fanno capo i plurimi interessi che compongono la complessità del territorio urbanizzato, la quale coinvolge, il più delle volte inevitabilmente, un territorio geograficamente piuttosto esteso. Questo peraltro è coerente con la ragion d’essere, più spiccatamente funzionale che non rappresentativa di un ente territoriale come la città metropolitana, la quale non è stata concepita come ente a legittimazione democratica elettiva e rappresentativa della comunità insediata su un determinato territorio, ma piuttosto come un ente che svolge funzioni “legate più in generale allo sviluppo del territorio come “entità” geografica e non come comunità”.⁶⁸⁷ Inoltre, nonostante per le città metropolitane si sia addivenuti ad una tipizzazione della funzione di pianificazione strategica, purtuttavia, ciò non toglie che la pianificazione strategica si caratterizzi per la sua dimensione processuale più che “attizia”, la stessa scelta del legislatore di non prefigurare a livello normativo una sequenza procedimentale applicabile alla pianificazione strategica, lo sottolinea. Si può infatti convenire con l’osservazione per cui: “pare evidente l’intento di uno strumento concepito, o almeno percepito, come un atto a configurazione tendenzialmente processuale. Lo si può evincere dalla sua stessa qualificazione di “atto di indirizzo” chiamato a guidare l’agenda metropolitana e, perciò stesso, l’azione amministrativa di una pluralità di amministrazioni locali che è plausibile immaginare - nella situazione implicita nel dettato normativo - come “processualmente” impegnate nella formazione del piano”.

Un esempio significativo in Italia di pianificazione strategica applicato ai centri storici è rappresentato dalla disciplina sulle norme per i centri storici, individuate al capo II della legge regionale urbanistica della Regione Umbria (legge regionale nr. 1 del 21 gennaio 2015), che introduce le norme per i centri storici facendo riferimento allo strumento del quadro strategico di valorizzazione, approvato da parte del Comune. Tale quadro strategico di valorizzazione è definibile come “l’attivatore di un processo di sviluppo locale che fa perno sulla valorizzazione

⁶⁸⁶ *Ivi*, p. 2.

⁶⁸⁷ *Ivi*, p. 10. Sul punto anche M. Morisi, *Alcune premesse elementari in vista dei piani strategici prossimi venturi*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 2, 2015, pp. 7 – 8, che sottolinea proprio il ruolo della città metropolitana non tanto di rappresentante del territorio di riferimento quanto di raccordo con le istituzioni territoriali rappresentative dei contesti locali, ai fini di individuare la visione e la strategia condivisa di sviluppo del bacino territoriale e geografico in cui tali comunità insistono e sono inevitabilmente interconnesse dal punto di vista dello sviluppo dei servizi, dell’urbanizzazione e dello sviluppo socio – economico.

del centro storico e, più in generale, sul sistema delle risorse che ad esso fanno capo”.⁶⁸⁸ Esso è ulteriormente descritto dall’art. 60 della legge citata come “programma di valorizzazione dei centri storici che delinea le politiche generali che il comune intende attuare per conseguire gli obiettivi di cui all’art. 61”. Si tratta di uno strumento che presenta le caratteristiche proprie della pianificazione strategica, vale a dire l’estensione delle azioni operative previste dal piano sul lungo periodo, la prospettazione di un obiettivo di rivitalizzazione globale e olistica (da questo punto di vista la legge regionale sottolinea la possibilità che i comuni individuino degli ambiti di valorizzazione prioritaria, cioè delle aree dei centri storici, per esempio, in cui vi sia necessità prioritaria di realizzare interventi di recupero o di riqualificazione), la sottoposizione a monitoraggio periodico del raggiungimento degli obiettivi. Si prevede, inoltre, che in caso di necessità di azioni congiunte, integrate o coordinate, sia possibile ricorrere allo strumento degli accordi e dei protocolli di intesa. Tra gli obiettivi perseguiti dai quadri strategici di valorizzazione figurano, a titolo di esempio, la necessità di favorire il reinserimento residenziale nei centri storici, che passa attraverso la diffusione dei servizi all’uopo necessari; gli interventi di recupero e riqualificazione edilizia; la valorizzazione degli edifici di interesse e pregio storico; il miglioramento dell’accessibilità e della mobilità dei luoghi.

Il quadro strategico di valorizzazione è uno strumento che ha incontrato notevole successo nell’ambito del territorio umbro, dal momento che, nonostante i Comuni obbligati per legge ad adottarlo in base alla propria estensione territoriale fossero circa una ventina, da ultimo lo strumento è stato adottato da circa sessanta comuni. Nella relazione prodotta dalla Regione Umbria circa i progressi delle attività di valorizzazione dei quadri strategici dei centri storici, si sottolinea un aspetto fondamentale della strategicità dei quadri di valorizzazione ossia la funzionalizzazione delle azioni locali alla realizzazione di obiettivi comuni e condivisi da parte delle comunità insediate di riferimento. Un ulteriore elemento tipico dei quadri strategici di valorizzazione che, appunto, li connota come applicazione del metodo della pianificazione strategica territoriale, è il carattere integrato, globale e sistemico della pianificazione. Secondo tale approccio, l’agglomerato urbano è concepito come un “luogo – sistema di relazioni socio

⁶⁸⁸ Si veda la pubblicazione *Quadri strategici di valorizzazione, idee, progetti, risultati, per i centri storici dell’Umbria*, Regione Umbria, Giunta Regionale, Direzione programmazione, innovazione, competitività dell’Umbria – Politiche dei centri storici, p. 14. L’Umbria è peraltro una Regione che si presenta notevolmente ricca di patrimonio storico – artistico e costellata di centri storici multiformi, tant’è che lo stesso Piano strategico territoriale regionale introduce delle distinzioni tra le varie realtà a questa riconducibili quali: centri storici delle aree urbane maggiori; centri storici ai margini delle maggiori aree urbane; piccole costellazioni di centri medi (per lo più connotati come luoghi di residenzialità e dal tessuto economico in decadenza); piccoli centri in area rurale.

– economiche” di cui è necessario ottimizzare la qualità sociale, ambientale, umana attraverso un sistema di interventi non reciprocamente isolati.

Venendo ai profili di competenza, l’elaborazione e l’approvazione dei quadri strategici di valorizzazione previsti dalla legge regionale urbanistica umbra sono rimesse ai Comuni, i quali sono coadiuvati nel processo di elaborazione da una Cabina di Regia, sotto la direzione della Regione, qualificata come Comitato di coordinamento strategico. A tale Cabina di Regia sono riconosciute tre funzioni fondamentali: supporto e indirizzo strategico; sostegno operativo alla redazione dei Piani; monitoraggio dell’attuazione progressiva del Quadro strategico di valorizzazione.⁶⁸⁹ La Regione Umbria ha redatto un prospetto dei processi che hanno condotto all’elaborazione dei quadri strategici di valorizzazione dei centri storici di diverse città umbre, in particolare delle città di Assisi, Bevagna, Città della Pieve, Città di Castello, Corciano, Gualdo Tadino, Magione, Marsciano, Narni, Orvieto, Perugia, San Giustino e Spello. I *reports* relativi ai diversi quadri strategici di valorizzazione fanno trasparire alcuni elementi strutturali fondamentali dei quadri di valorizzazione stessi: l’articolazione di obiettivi quadro o strategici e di obiettivi specifici, la molteplicità e la creatività degli strumenti impiegati per consentire la partecipazione di una pluralità di *stakeholders* e per consentire la partecipazione della stessa comunità all’elaborazione del piano, la presenza di accordi o protocolli di intesa che sono adibiti specialmente a individuare i progetti attuativi specifici che verranno realizzati secondo strumenti di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati.

Un ulteriore strumento previsto dalla legge regionale Umbra e dotato di una connotazione *lato sensu* strategica è il cosiddetto programma urbano complesso, il quale può prospettarsi come lo strumento attuativo del quadro strategico di valorizzazione e che si riferisce, invero, anche a zone urbanistiche diverse dai centri storici, comprese zone urbanistico territoriali che comprendono più comuni. Esso è definito all’art. 68 della legge regionale nr. 1 del 21 gennaio 2015, come “strumento operativo di programmazione economica, urbanistica e paesaggistico – ambientale, caratterizzato da pluralità di interventi pubblici e privati”, in questo caso la finalità perseguita non è specificamente la valorizzazione, bensì la realizzazione di un’estesa gamma di interventi volti a superare il degrado sociale e ambientale delle aree più fragili. Tra questi, a titolo di esempio, figura la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria, la

⁶⁸⁹ *Quadri strategici di valorizzazione, idee, progetti, risultati, per i centri storici dell’Umbria*, Regione Umbria, Giunta Regionale, Direzione programmazione, innovazione, competitività dell’Umbria – Politiche dei centri storici, p. 28.

ristrutturazione degli edifici esistenti o la nuova edificazione di edifici di natura residenziale, nonché una serie di azioni volte alla rivitalizzazione del tessuto economico e commerciale tradizionale. Anche in tale caso, si prevede la tendenziale centralità ed esclusività del ruolo del Comune nell'elaborazione del piano *de quo*.

SPUNTI DI RIFLESSIONE A CONCLUSIONE DEL PERCORSO TRACCIATO

Alla luce della disamina svolta si possono trarre alcune conclusioni sulle direttrici di sviluppo auspicabili che dovrebbero informare la gestione dei beni culturali e del turismo nei centri storici e la gestione dei centri storici come parti del patrimonio culturale e destinazioni di attrazione turistica.

In primo luogo, *de iure condito*, risultano trascurabili i margini per un'opera di riduzione e semplificazione della complessità che concerne l'intreccio di interessi pubblici, privati e diffusi che riguardano il centro storico. Simile considerazione emerge da un dato di realtà: il centro storico è a cavallo tra passato, presente e futuro. In quanto testimonianza del passato, l'interesse pubblico prevalente coincide con la conservazione e con la tutela del centro storico; in quanto realtà del presente gli interessi prevalenti sono rappresentati invece dal benessere e dalla vivibilità abitativa – sociale, da una parte, nonché dalla massimizzazione dei profitti economici delle attività turistiche e commerciali in esso insediate, dall'altra. In quanto realtà proiettata nel futuro, l'interesse diffuso prevalente è quello al suo sviluppo sostenibile in una prospettiva intergenerazionale, che comporta quindi il contenimento dello sfruttamento delle risorse territoriali entro limiti di tollerabilità per le capacità di carico territoriali.

Allo stesso tempo, l'intreccio delle competenze, dei poteri e delle funzioni amministrative che perseguono gli interessi citati appare difficilmente ulteriormente razionalizzabile e semplificabile. *De iure condito*, le funzioni amministrative rilevanti per la tutela, la valorizzazione del patrimonio culturale, la gestione urbanistica e la gestione del turismo sono allocate su soggetti diversi. In particolare nell'amministrazione statale per ciò che riguarda la tutela e la conservazione dei beni culturali, nell'amministrazione regionale per ciò che riguarda le principali competenze e strumenti inerenti la tutela e la valorizzazione del paesaggio (dalla pianificazione paesaggistica agli strumenti di tutela tra cui, in via principale, l'autorizzazione paesaggistica), nell'amministrazione locale per ciò che riguarda le competenze di pianificazione urbanistica, di programmazione del commercio e di gestione del turismo locale. Inoltre, la complessità non diminuisce se si osserva il panorama degli attori o *stakeholders* che esercitano poteri amministrativi, poteri e facoltà private o in ogni caso che nutrono interessi rispetto al centro storico tanto per l'aspetto della salvaguardia quanto per l'aspetto del suo sviluppo. Tale moltiplicazione delle competenze e dei soggetti di riferimento si traduce in una potenziale settorialità, autoreferenzialità e disarticolazione di iniziative di gestione dei beni

culturali o delle attività turistiche, che si incentrano su singoli progetti, senza essere ricomprese in una dimensione di insieme e di reciproco coordinamento.

Una seconda riflessione conclusiva che emerge dalla disamina svolta è quella per cui, quando si fa riferimento alla gestione del centro storico, risulta opportuno recuperare l'originaria nozione (abbandonata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio vigente) di gestione come funzione intermedia rispetto alla tutela e alla valorizzazione, cioè funzione amministrativa strumentale e servente agli scopi di entrambe le attività. Mentre per la gestione dei beni culturali, come si è visto, le attività relative vengono ricondotte per lo più nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali, allorché si ambisca a considerare la gestione dell'intero centro storico i due aspetti non possono essere scissi, ma anzi risultano compendati in un'attività di conservazione dinamica. Questo discende dalla qualificazione che si è voluta indicare del centro storico come "testimonianza urbanistica complessa avente valore di civiltà": da una parte il suo valore intrinseco è un valore di insieme, che rende opportuno che il centro storico riceva considerazione come un tutt'uno unitario e organico, dall'altra non si può ignorare che esso sia una realtà urbana abitata e viva il cui sviluppo deve essere governato. Il centro storico partecipa della natura del patrimonio culturale (inteso appunto come insieme di beni culturali e di beni paesaggistici) e, pertanto, anche riferimento ad esso ha significato promuovere tanto scopi di tutela e di salvaguardia dei suoi valori intrinseci, quanto scopi di diffusione di conoscenza e miglioramento della fruizione. In altre parole, la gestione del centro storico in sé deve essere configurata come una funzione complessa dove si sintetizzano e si compenetrano la tutela e la valorizzazione, per raggiungere una conservazione dinamica, cioè conciliata con lo sviluppo sociale ed economico sostenibile di tale contesto.

Volendo aderire a tale considerazione unitaria, l'analisi svolta ha posto in luce come invece i settori del diritto analizzati e in particolare il diritto del patrimonio culturale, apprestino strumenti di gestione che, pur contribuendo certamente in via indiretta alla conservazione dinamica del centro storico, per lo più non consentono un intervento che investa il centro storico nella sua globalità. Tali settori normativi sono infatti legati alla logica dei singoli "beni" giuridici, cioè i beni culturali e i beni paesaggistici, e come tali, consentono interventi di gestione, valorizzazione, tutela pur sempre singolari e specifici, restando per lo più estranea una dimensione di più ampio respiro. Tale assenza è palese nell'ambito della tutela dei beni culturali, laddove la dimensione di respiro più ampio è quella delle misure di tutela indiretta e di vincolo di completamento; nel diritto del paesaggio invece una dimensione di sicuro ampio

respiro è abbracciata dalla pianificazione paesaggistica (che persegue fini tanto di tutela quanto di valorizzazione), che sconta però nella prassi il fatto che un numero ancora scarso di Regioni italiane si sono dotate di una pianificazione paesaggistica. Similmente, anche il panorama delle esperienze di sussidiarietà per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani, mostra che le iniziative che sono state realizzate in questo ambito sono per lo più rivolte a singoli beni comuni urbani specifici, sebbene si debba dare atto che essi possono arrivare a comprendere anche superfici e porzioni significative del centro storico. In ogni caso, sulla scia dell'esperienza di CO – Bologna, laddove l'intera città è stata assunta come bene comune, si potrebbe immaginare un patto di collaborazione esteso all'intera superficie del centro storico, sul presupposto della sua stessa assunzione come bene comune da parte della comunità di riferimento. Anche in questo caso, tuttavia, si deve rilevare come il patto di collaborazione non si presti ad essere uno strumento idoneo ad intervenire sul centro storico in un'ottica di sintesi trasversale delle politiche di gestione dello stesso. Un patto di collaborazione per la co – amministrazione partecipata dalla comunità dei residenti del centro storico potrebbe cioè in ogni caso, semmai, avere ad oggetto, pur estendendosi magari all'intera superficie del centro storico, attività o aspetti specifici come la cura del verde urbano, la sicurezza degli spazi pubblici etc...

Allo stesso tempo, non è possibile razionalizzare nel senso della semplificazione gli strumenti elaborati a livello legislativo e a livello delle molteplici esperienze che concernono la valorizzazione dei beni culturali e dei beni comuni urbani. Come si è avuto modo di vedere, il ventaglio di strumenti di gestione a disposizione in questo senso è molto ampio e variegato, attinge a diverse fonti normative e, da ultimo, a strumenti di nuovo conio come i patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni urbani. Inoltre, il criterio per fondare il ricorso all'uno o all'altro strumento è rappresentato dall'opportunità in base alle caratteristiche concrete del bene interessato.

Non da ultimo, un panorama ulteriormente complesso è rappresentato dalla gestione del turismo, che fa emergere una serie ulteriore di questioni di difficile soluzione e che ruotano principalmente intorno alla dialettica tra qualità della vita nel centro storico per la comunità residente e competitività e massimizzazione del profitto ottenibile dall'offerta turistica. Tali spinte devono essere temperate per monitorare il ciclo di vita del centro storico come destinazione turistica e inoltre per garantire il mantenimento del consumo delle sue risorse (culturali, paesaggistiche, ambientali) entro il limite di tollerabilità espresso dalla capacità di

carico territoriale. Il concetto di capacità di carico o di limite di tollerabilità delle azioni di fruizione e da ultimo di consumo delle risorse, come si è visto, ricorre sia in ordine alla fruizione dei beni comuni, sia in ordine alla fruizione dei siti UNESCO, sia in ordine a tutti i territori oggetto di flussi turistici. Si tratta dunque di un concetto trasversale che denuncia l'esigenza di concepire forme di sviluppo e di sfruttamento sostenibile di tali beni, tra cui può farsi rientrare lo stesso centro storico, in ragione dell'esigenza di non comprometterne i valori intrinseci di testimonianza urbanistica complessa avente valore di civiltà.

In questo senso, una soluzione di sintesi per affrontare la sfida di una gestione che rispetti la natura del centro storico come un tutt'uno che deve essere oggetto di considerazione organica e unitaria, dove l'intreccio di interessi dei vari *stakeholders* non può essere ulteriormente risolto (la comunità residente, i soggetti e gli enti pubblici, i soggetti privati con e senza scopi di lucro) può essere individuato nella pianificazione improntata al metodo strategico.

Tale forma di pianificazione, in quanto pianificazione quadro, di cornice, di indirizzo e di sintesi, consente di superare il problema della possibile incoerenza reciproca di iniziative puntuali o atomistiche, per inquadrarle in una visione di insieme rispetto a cui esse siano coerenti, adottando una prospettiva olistica per la *governance* della complessità. Insomma, una volta chiarito il ventaglio dei molteplici strumenti a disposizione, *de iure condito*, per esercitare la funzione di gestione dei beni culturali e dei beni comuni urbani nel centro storico, tali molteplici strumenti potrebbero sostanziare le concrete iniziative da incanalare entro una pianificazione quadro che dia loro un'applicazione coerente a principi e obiettivi di valorizzazione sistemici. Non sarebbe cioè sufficiente accontentarsi di piani settoriali o di iniziative di gestione dei beni culturali non inseriti in un orizzonte più ampio.

A ben vedere questo metodo concerne tutte le esperienze che si sono ripercorse come più significative per la gestione di contesti territoriali comprendenti centri storici. Il metodo della pianificazione strategica informa palesemente i piani di gestione delle città e dei centri storici italiani che sono siti UNESCO. Per questi siti, come si è illustrato, il ricorso alla pianificazione strategica è vincolato perché l'elaborazione di un piano di gestione è oggetto di un'obbligazione sancita a livello internazionale e poi recepita con strumenti legislativi di diritto interno, per tutti i siti iscritti alla Lista del Patrimonio mondiale dell'umanità, nonché per i siti candidati. Tuttavia, ciò non esclude che, proprio assumendo come riferimento le esperienze di applicazione dei metodi della pianificazione strategica che sicuramente trovano un esempio

luminoso nella gestione dei siti UNESCO, anche altre città caratterizzate da centri storici di pregio, anche se non riconosciuti di eccezionale valore universale, possano dotarsi di una pianificazione strategica, come dimostra l'esperienza significativa dei quadri strategici di valorizzazione dei centri storici dell'Umbria, prevista dalla relativa legislazione urbanistica regionale.

Molteplici sono infatti le risposte che la pianificazione strategica potrebbe fornire alla sfida della gestione dei beni culturali e del turismo nei centri storici. La pianificazione strategica mutua infatti le sue metodologie dal mondo imprenditoriale e aziendale, con l'obiettivo di emancipare le logiche della pubblica amministrazione dalle maglie della burocrazia, del formalismo delle procedure, della rigidità della separazione delle competenze. I metodi della pianificazione strategica sono stati cioè introdotti nell'ambito della gestione amministrativa proprio per aumentare l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e in una parola il buon andamento della pubblica amministrazione. Lo scopo finale della pianificazione strategica è infatti proprio quello di favorire una maggiore coerenza tra obiettivi e risultati, obiettivi che siano condivisi e quindi elaborati secondo logiche di prossimità dalla stessa organizzazione amministrativa di riferimento e risultati la cui attuazione nel corso del tempo sia monitorata attraverso il ricorso ad un sistema di indicatori di valutazione.

Attraverso i processi di pianificazione strategica si identificano cioè le direttrici fondamentali di sviluppo di un contesto territoriale per affidarne l'attuazione ad un insieme concreto di obiettivi, azioni, risorse e progetti. Come si è avuto modo di constatare, la pianificazione strategica ha al suo centro i concetti di missione e soprattutto di visione (o processo di *visioning*), in tal senso la missione rappresenta la ragion d'essere della pianificazione e la visione il dover essere o il futuro desiderato per il territorio. La distinzione tra missione e visione non è sempre netta, per esempio nei piani di gestione dei siti UNESCO italiani, la missione del sito dovrebbe identificarsi per lo più, in base anche alle indicazioni che provengono dal diritto internazionale, nella salvaguardia dell'eccezionale valore universale del sito, mentre la visione è l'immagine e lo scenario desiderato per il futuro del sito, nell'alveo del quale si iscrive il conseguimento della missione individuata. La missione e la *vision* si traducono poi in un sistema di obiettivi generali e specifici che sono poi riversati in programmi e in progetti di azione. La definizione di tali progetti di azione è analitica e strutturata, nel senso che devono essere chiaramente definiti i tempi per il completamento dei progetti; i soggetti

responsabili e i soggetti coinvolti nell'attuazione del programma; le fasi in cui esso si articola, sottoposte a costante monitoraggio rispetto al loro andamento.

Oltre a questi caratteri fondamentali, la pianificazione strategica territoriale ha il merito di fondare l'elaborazione del piano strategico su processi partecipativi allargati, che introducono strumenti di partecipazione comunitaria decisamente innovativi rispetto al panorama degli strumenti di partecipazione previsti per esempio nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo 241/1990 o nella legislazione urbanistica. Il tipo di partecipazione abilitata dai processi di pianificazione strategica è infatti di carattere diffuso e di ampio respiro, laddove la posizione di interessato è riconosciuta di fatto financo a chiunque, che non abbia altra qualificazione se non il proprio *status* di cittadino di un determinato contesto urbano. Simile concezione di partecipazione allargata alla comunità sostanzia in ogni caso anche lo strumento gestorio dei patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni urbani. Certamente, diversi modelli partecipativi previsti dai processi di pianificazione strategica necessitano qualche forma di aggregazione degli attori in formazioni di essi rappresentativi (si pensi alla partecipazione a tavoli concertazione o a *focus groups* tematici) ma allo stesso tempo diversi modelli partecipativi consentono la più ampia partecipazione della cittadinanza, si pensi alle consultazioni su piattaforme virtuali, all'apertura di *urban centers*, forum urbani o assemblee cittadine (strumenti che tra gli altri sono stati impiegati anche nell'ambito della pianificazione di gestione di non pochi siti UNESCO).

Quindi, il ricorso alla pianificazione strategica come strumento di pianificazione di indirizzo o pianificazione quadro può rappresentare una valida soluzione per affrontare le molteplici sfide che le politiche di gestione del patrimonio culturale e del turismo pongono nei centri storici: ciò per almeno quattro ragioni.

In primo luogo, la pianificazione strategica diverrebbe lo strumento attraverso il quale mettere a sistema, cioè inserire in un sistema improntato a precisi orientamenti di sviluppo e a precise direttrici prioritarie, tutta una serie di progetti puntuali di tutela, valorizzazione e in senso più ampio gestione, da realizzarsi mediante il ricorso al ricco panorama di strumenti che si sono diffusamente esaminati e che trovano la loro fonte specialmente negli strumenti giuridici per la valorizzazione e gestione dei beni culturali (improntate alla cooperazione funzionale e strutturale) e nelle esperienze di sussidiarietà per la gestione dei beni comuni urbani. In altre parole, la pluralità dei modelli di gestione che si sono esaminati potrebbe andare a sostanziare

i progetti operativi di attuazione degli obiettivi strategici specifici e generici previsti dal piano strategico. Questo trova riscontro empirico anche nella struttura dei diversi piani di gestione dei siti UNESCO italiani, che per ogni obiettivo specifico o azione strategica, ne prevedono l'implementazione attraverso singoli progetti che si servono, secondo un criterio di opportunità caso per caso, proprio dei vari modelli passati in rassegna, coinvolgendo una pluralità di *stakeholders* nella loro attuazione.

In secondo luogo, la pianificazione strategica consente di chiarire in via preliminare la direzione che il contesto territoriale intende imprimere a sé stesso e da essa fa discendere le conseguenti azioni operative. Tali azioni strategiche intersecano pianificazioni di settore (urbanistica, trasporti, turismo, gestione del patrimonio culturale in senso stretto), creando un'occasione di integrazione e dialogo tra politiche settoriali che altrimenti rischierebbero di intervenire in un contesto territoriale, come quello delle città con centri storici, con esiti reciprocamente incoerenti. È necessario cioè trovare una sede (la pianificazione strategica) dove si chiarisca e definisca che cosa la città connotata da un centro storico vuole diventare e come arriverà a farlo, come premessa di ogni azione settoriale conseguente. La pianificazione strategica consente quindi esattamente di attribuire alla città connotata da un centro storico la necessaria considerazione unitaria e di insieme di politiche che restano altrimenti reciprocamente slegate.

In terzo luogo, la pianificazione strategica consente di non estromettere dalla definizione delle linee di sviluppo del territorio il soggetto o lo *stakeholder* che più di tutti rischia di essere marginalizzato e la cui voce più di tutte rischia di essere esautorata. Si tratta della comunità residente, che mediante i processi partecipativi della pianificazione strategica ha modo di cooperare all'elaborazione della *vision* e degli obiettivi strategici: ciò rafforza il senso di democrazia, fiducia e legittimazione delle istituzioni locali rappresentative, nonché il senso di coesione identitaria nella comunità. Si introduce cioè un meccanismo di democrazia partecipativa simil – diretta che integra e corregge in parte le storture che potrebbe subire la democrazia rappresentativa, allorché la comunità avverta l'assenza di coinvolgimento nelle scelte di politica fondamentale della città.

Non da ultimo, una strategia territoriale si rende viepiù necessaria per i contesti urbani come le città storiche e i centri storici che, attraendo ingenti flussi di turismo culturale, sono esposti a pressioni trasformative che potrebbero arrivare a deteriorarne il tessuto storico, identitario, sociale, ambientale. Per contrastare le esternalità negative del turismo di massa e frenare la

tendenza all'affermazione di una monocultura del turismo, la programmazione di tale attività economica deve essere inserita in una strategia di integrazione con altre politiche.

Orbene, si deve sottolineare che la pianificazione strategica si stia affermando a pieno titolo, come si è avuto modo di vedere, anche nell'ambito della gestione del turismo in sé e per sé. I metodi della *destination management* e della *destination governance* pongono nuovamente in luce come la definizione di un piano strategico sia la chiave per esercitare le funzioni di gestione più complesse, come appunto la gestione del turismo. Allo stesso tempo, il fatto che i processi di *destination governance*, come si è visto, tendano ad assumere un carattere onnicomprensivo cioè perseguendo, oltre agli obiettivi del solo *marketing* e *management* competitivo della destinazione, anche l'integrazione tra turismo e altre politiche settoriali e lo sviluppo sostenibile della destinazione, non fa che ribadire la bontà dei processi strategia territoriale.

Ciò non toglie, tuttavia, che anche nei contesti urbani dove l'economia del turismo sia dominante e la sua gestione sia già devoluta a rodati metodi di *destination governance*, non ci si possa dotare di un piano strategico urbano, all'interno del quale le linee guida dello sviluppo turistico siano contemplate a titolo di politica settoriale che deve integrarsi in una visione più ampia del contesto urbano. E ancora, ciò in ogni caso non preclude che le politiche del turismo, vista la loro complessità e specificità, non continuino ad essere condotte dal loro interno con le metodologie, sempre strategiche, della *destination management* o *destination governance*.

In sintesi, è auspicabile che le esperienze di pianificazione strategica per la gestione dei siti UNESCO e le esperienze di pianificazione strategica delle città come in particolare i quadri di valorizzazione strategica dei centri storici umbri, le esperienze di *destination management* volte alla sostenibilità del turismo, nonché le esperienze di patti di collaborazione per la gestione dei beni urbani, siano assunte come buone pratiche e trovino diffusione presso gli enti locali che amministrano contesti urbani con centri storici, proprio per approntare un sistema di gestione che integri le politiche inerenti a questo bene che, come si è più volte ribadito, è opportuno considerare come oggetto di una visione di insieme, globale e unitaria.

Infatti, l'analisi che si è svolta ha consentito di porre in luce come gli strumenti dell'amministrazione tradizionale del patrimonio culturale siano certamente utili e non possano essere elusi o accantonati (si rinvia a tutti gli strumenti per la tutela e la valorizzazione analizzati) ma non sufficienti per una gestione olistica, soprattutto a livello locale, delle problematiche inerenti al centro storico.

In ogni caso, i modelli illustrati hanno evidenziato, inoltre, la necessità che la pubblica amministrazione rivesta un ruolo parzialmente nuovo nell'ambito di tali processi di gestione, ossia quello di amministrazione *enabler* o regista, nonché hanno evidenziato la necessità che la gestione dei centri storici, dei beni culturali e delle attività turistiche ad essi relative sia improntata per lo più a processi di *governance* piuttosto che di *government*. È poi necessario notare che a questo ruolo è chiamata spesso, proprio mediante strutture interne adibite *ad hoc*, la pubblica amministrazione locale. Questo fenomeno si osserva, nello specifico, in relazione all'istituzione di Uffici responsabili per i quadri strategici di valorizzazione della regione Umbria; all'istituzione degli Uffici UNESCO o Ufficio di Piano per i Piani di gestione dei siti UNESCO, all'istituzione di *Destination Management Organizations*, secondo opportunità, per la gestione strategica locale del turismo.

Un primo passaggio nell'attività amministrativa che deve essere compiuto è dunque quello da *government* a *governance*. Come si è cercato di illustrare, il *government* indica i processi in cui la cura del pubblico interesse e la definizione delle politiche pubbliche coinvolgono esclusivamente soggetti politici e enti amministrativi, che agiscono secondo logiche di tipo gerarchico, determinazioni di tipo unilaterale o autoritativo e processi di tipo burocratico. Nei processi di *governance*, invece, la cura dell'interesse, più che pubblico, generale, e la definizione delle politiche pubbliche è decentrata e diffusa presso una pluralità di soggetti economici e sociali di estrazione diversa che agiscono secondo sistemi di relazione reticolare improntati a forme di cooperazione flessibile. Da una parte la struttura dei rapporti è verticale e segue logiche *top down* per la definizione delle azioni e delle politiche, dall'altra questa struttura è integrata da relazioni orizzontali e la definizione di politiche prevede anche processi *bottom up*.

Nei processi di *governance*, è dunque necessario un cambio di prospettiva nel concepire il ruolo della pubblica amministrazione e degli enti locali nella definizione delle politiche pubbliche. Innanzitutto in tali casi gli enti locali non sono più i soli protagonisti, ma si confrontano con altri attori: cittadini, organizzazioni di volontariato, organizzazioni *for profit*, soggetti privati del mondo *profit*, altri enti pubblici. In secondo luogo, di fronte alle politiche di gestione complesse, come quelle relative appunto alla gestione dei beni culturali e del turismo nei centri storici, la pretesa di una regolazione secondo modelli gerarchici va in crisi, perché le politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale sono interdipendenti tra loro e inoltre sono intrecciate con la gestione turistica e con una serie di ulteriori questioni macroscopiche che si è

cercato di evidenziare soprattutto nella terza parte del lavoro e che determinano la dialettica tra sviluppo sostenibile e qualità della vita dell'ambiente urbano storico. Dall'intreccio delle politiche deriva, come si è detto, l'intreccio inestricabile di riferimenti soggettivi, cioè degli attori e gli enti a cui tali interessi e tali funzioni fanno capo che solo formalmente risultano tra loro indipendenti. Questo, nonostante le resistenze del modello di regolazione in cui è l'ente pubblico a dirigere in modo verticistico il sistema, spinge verso forme di regolazione attraverso il ricorso a un sistema di relazioni reticolari in cui la struttura gerarchica delle relazioni non può sparire del tutto ma si integra con cooperazione e la sussidiarietà.

In questo sistema di rete, il *proprium* del ruolo dell'ente pubblico tuttavia non viene meno. Nel sistema di rete l'ente pubblico cioè si pone nell'ottica di relazioni paritarie e dialogiche con gli attori, come un *inter pares* ma mantiene pur sempre un ruolo di *primus* che consiste nell'essere il regista o il meta – amministratore del sistema (si parla anche di ruolo di *metagovernor* e funzione di *metagovernance*). La *metagovernance* è infatti l'azione della pubblica amministrazione che mira a facilitare, gestire e dirigere i processi di *governance*, cercando di controllare e orientare, influenzare in modo diretto e indiretto le azioni della rete senza attrarre a sé tutta la regolazione, quindi senza soffocare le forme di autoregolazione che emergono dagli altri attori, ma facendo sì che questi perseguono gli obiettivi condivisi e non già logiche eccentriche. Allo stesso tempo il ruolo di regista del sistema fa sì che la pubblica amministrazione sia in ogni caso il soggetto che “tira le fila” del discorso e si fa garante ultimo del buon andamento delle politiche e dei processi avviati.

Questo tipo di inedita funzione della pubblica amministrazione emerge in modo evidente nei processi che si sono illustrati e citati pocanzi e che possono dare corpo a dei metodi per la gestione strategica dei centri storici.

In altre parole, dalla pianificazione strategica territoriale, dalla pianificazione strategica della gestione dei siti UNESCO emerge tale percorso: riconosciuta la complessità delle politiche di gestione da mettere in atto, uno o più soggetti capofila (di solito l'amministrazione comunale, ma talora coadiuvata e in collaborazione con altri soggetti pubblici, oppure una struttura mista pubblico privata costituita ad hoc come la DMO) assumono l'iniziativa di una pianificazione strategica. L'assunzione dell'iniziativa coincide con l'assunzione del ruolo di regista e *metagovernor* del sistema. Il processo mette in relazione in un sistema di rete gli attori e gli *stakeholders* interessati alla gestione, e secondo meccanismi partecipativi e concertativi –

consensuali propri di un sistema di relazione reticolare, viene elaborato il piano e il progetto. Il piano è dunque il documento e la forma giuridica in cui si riversano i risultati di questi processi relazionali di rete. In questa dinamica la pubblica amministrazione mantiene il ruolo sia di soggetto che dà impulsi unilaterali, sia di amministrazione facilitatrice che “fa fare” gli attori della rete. Da ultimo, secondo un meccanismo ricorsivo, si individua nello stesso soggetto *leader* dell’iniziativa di piano oppure in un altro soggetto, la cabina di regia che assicurerà l’attuazione del piano e ne monitorerà l’implementazione, senza dismettere il ruolo di *metagovernor* cioè di promotore della continuazione e del rafforzamento delle relazioni e delle capacità di iniziativa autonoma degli *stakeholders* coinvolti nella rete.

Certamente, simile percorso necessita che soprattutto la pubblica amministrazione locale per prima intraprenda un’evoluzione della mentalità investendo il ruolo di regia di processi di pianificazione strategica per il territorio urbano storico nel segno della finalità della conservazione sostenibile. In tal senso, l’analisi svolta evidenzia come la gestione dei beni culturali e del turismo nei centri storici, nonché la gestione dei centri storici in sé come luoghi di intreccio di politiche, debba avvalersi di modelli di amministrazione capaci di concretizzare i principi che questa trattazione ha individuato come soggiacenti alle forme di gestione ripercorse: il partenariato pubblico – privato; la partecipazione della comunità residente; l’integrazione e il coordinamento delle politiche; il metodo strategico per la promozione dello sviluppo sostenibile del territorio.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Turismo e città d'arte*, Istituto Veneto di Scienze, lettere e arti, Istituto Veneto di Scienze, 2005

AA.VV., *Il diritto alla città storica Atti del convegno – Roma, 12 novembre 2018*, Pubblicazione dell'Associazione istituto di studi, ricerche e formazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, 2019

Aicardi N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, 2002

Aicardi N., *Recenti sviluppi sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e sul ruolo del Ministero dei beni e delle attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon*, 1, 2003

Albanese R. A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2002, pp. 51 e ss.

Albanese R. A., *Nel prisma dei beni comuni – contratto e governo del territorio*, Giappichelli, 2020

Albanesi A., *Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, 2010, pp. 29 ss.

Albisinni F. G., *I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2016, pp. 510 e ss.

Alibrandi T. - Ferri P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001

Alibrandi T., *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in *Foro Amministrativo Consiglio di Stato*, 75, 1999, pp. 2710 e ss.

Amato C., *I beni comuni – una questione di paradigma relazionale*, Aracne Editrice, 2014

Amorosino S., *Beni ambientali culturali e territoriali*, CEDAM, 1995

Amorosino S., *Gli accordi di programma tra amministrazioni (ed i contratti di programma) nella pianificazione di sviluppo, Stato ed economia*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Giuffrè, 1984, pp. 23 e ss.

Amorosino S., *I nodi critici della finanza di progetto in Italia*, in G. Morbidelli (a cura di), *Finanza di progetto*, Giappichelli, 2004, pp. 133 e ss.

Amorosino S., *I poteri legislativi e amministrativi di stato e regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2007, pp. 135 e ss.

Amorosino S., *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 6, 2013, pp. 315 e ss.

Amorosino S., *Il piano di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 1990, pp. 239 e ss.

Amorosino S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Edizioni Laterza, 2010

Amovilli P., *Centro storico e disciplina del commercio*, in *Aedon*, 1, 2015

Antonini A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: dal welfare state al welfare society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, 2000, pp. 1 e ss.

- Arena G. - C. Iaione C. (a cura di), *L'età della condivisione – la collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, 2015
- Arena G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2017, pp. 43 e ss.
- Arena G., *I sei elementi essenziali per costruire l'amministrazione condivisa. Da una collaudata griglia teorica emergono soluzioni per far funzionare il regolamento*, 2015, www.labsus.org
- Arena G., *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni. La sussidiarietà «tradotta» dalla Costituzione ad un regolamento*, 2014, www.labsus.org
- Arena G., *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, 2016, www.labsus.org
- Armao G., *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale"*, in *Aedon*, 1, 2018
- Asprone M. – Marasca M.– Ruscito A., *La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 2009
- Assini N. - Barsotti L., *Fondazioni bancarie e beni culturali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 16, 2003, pp. 1824 e ss.
- Auby J. B., *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Lexis Nexis, 2016
- Barbati C. – Cammelli M. – Casini L. – Piperata G. – Sciullo G. (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2017
- Barbati C., *Arcus s.p.a.: il modello societario*, in *Aedon*, 2, 2005
- Barbati C., *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del Codice Urbani)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2006, pp. 159 e ss.
- Barbati C., *La valorizzazione, gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119*, in *Aedon*, 3, 2008
- Barbati C., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2003, pp. 145 e ss.
- Barbetta G. P. - Cammelli M. - Della Torre S., *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, 2013
- Barbetta G. P., *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Il Mulino, 2013
- Bartolini A., *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto Annali*, VI, 2013, pp. 93 e ss.
- Bartolini A., *Commento all'art. 136*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2004, pp. 521 e ss.
- Bartolini A., *La fondazione museale: il caso di Cortona*, in *Aedon*, 3, 2003
- Bassi F. – Mazzarolli L. (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Giappichelli, 2000
- Bellezza F. - Florian F., *Le fondazioni del terzo millennio, pubblico e privato per il non profit*, Passigli, 1998

Bellocci M. - Passaglia P. (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente e di beni culturali*, in www.cortecostituzionale.it.

Bellomia S. - Pagliari G. - Sandulli M.A. (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio. Trattato dei diritti reali*, vol. IV, Milano, 2012

Bellomia S., *A proposito dei servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 2760 e ss.

Belloni G. P., *Beni e servizi culturali: lo strumento «fondazione» e la partecipazione di privati*, in *Azienditalia*, 12, 2003, pp. 1 e ss.

Belloni G. P., *Beni e servizi culturali: lo strumento «fondazione» e la partecipazione di privati*, in *Azienditalia*, 12, 2003, pp. 739 e ss.

Benvenuti F., *Il nuovo cittadino, tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editore, 1994

Bilancia P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali, modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, 2006

Blal I. – Singal M. – Templin J., *Airbnb effects on hotel sales growth*, in *International Journal of Hospitality Management*, 73, 2018, pp. 85 e ss.

Blessi G.T., *Distretti culturali evoluti e valorizzazione del territorio*, in *Global and Local Economic review*, 8, 2005, pp. 7 e ss.

Bobbio G., *La tutela giuridica del contesto culturale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 3, 2009, pp. 397 e ss.

Bombardelli M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, 2016

Bonaccorsi P. – D'Angelo G., *Il recupero del patrimonio edilizio nella legge 457/1978 del 1978*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 1979, pp. 3 e ss.

Bonelli M. – Strocchia F., *Le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra la normativa europea e nazionale*, in *Azienditalia*, 1, 2007, pp. 1 e ss.

Bonetti T., *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Rivista Giuridica di urbanistica*, 2, 2017, pp. 386 e ss.

Boscolo E., *Appunti in tema di paesaggio identitario*, in *Urbanistica e Appalti*, 7, 2008, pp. 797 e ss.

Bosetti F., *Commento all'art. 115*, in Famiglietti G. - Pignatelli N. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2015, pp. 680 e ss.

Bottiglia R., *Le fondazioni bancarie. Missione, ruolo istituzionale e partecipazione agli assetti proprietari del sistema creditizio*, CEDAM, 2003

Boyer R., *La théorie de la régulation, une analyse critique*, Paris, La Découverte, Collection “Agalma”, 1987, pp. 142 e ss.

Briganti R., *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 9, 2019, pp. 1 e ss.

Brunetti F., *Il turismo sulla via della qualità*, Cedam, 1999

- Buquicchio M., *Le fondazioni nell'attuale assetto economico giuridico del terzo settore*, in *Rivista del notariato*, 4, 2013, pp. 1027 e ss.
- Cabasino E., *Fondazioni di origine bancaria, beni culturali e sviluppo*, in *Il Risparmio*, 2005, pp. 93 e ss.
- Cagli M. C., *La fruizione e la valorizzazione e il regime delle sponsorizzazioni. Il futuro della cultura passa anche attraverso il fundraising*, in Bracchitta L. - Monti S. (a cura di), *La gestione dei beni culturali*, Maggioli Editore, 2019
- Calderoni G., *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, 1, 2016
- Camatti N. – Bertocchi D. - Van der Borg J., *The contribution of sharing economy to the development of peripheral areas. The Airbnb case in the territory of the Dolomites*, in *Journal of tourism and hospitality management*, 9, 2021
- Cammelli M., *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, 2014
- Cammelli M., *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2, 2007
- Cammelli M., *Qualche appunto in tema di imprese culturali*, in *Aedon*, 2, 2017
- Canale R. R., *Sviluppo Sostenibile e turismo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019
- Candela G. - Figini P., *Economia del turismo e delle destinazioni*, McGraw-Hill, 2010
- Cangelli F., *Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1 – 2, 2009, pp. 175 e ss.
- Cangelli F., *Piani strategici e piani urbanistici, metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, 2012
- Cantucci M., *La tutela giuridica delle cose di interesse storico e artistico*, CEDAM, 1953
- Capone F., *I sistemi turistici locali in Italia*, Firenze University Press, 2005
- Capone N., *Del diritto di uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 4, 2016, pp. 597 e ss.
- Caputi Jamberghi M. T., *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, pp. 78 e ss.
- Caputi Jamberghi M.T., *Cultura e attività commerciali*, in *Munus*, 2, 2017, pp. 341 e ss.
- Caputi Jamberghi V., *Beni culturali e nuova alienabilità*, in *Studi in onore di A. Romano*, III, Jovene, 2011, pp. 1900 e ss.
- Carmosino C., *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 1, 2013
- Caroli M., *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, Franco Angeli, 2016
- Carpenterì P., *Appalti nel settore dei beni culturali*, in *Urbanistica e Appalti*, 8-9, 2016, pp. 1014 e ss.
- Carpenterì P., *Commento all'art. 136*, in Leone G. - Tarasco A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, 2006, pp. 859 e ss.

- Carpenteri P., *Commento all'art. 140*, in Leone G. - Tarasco A. L. (a cura di) *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, 2006, pp. 871 e ss.
- Carpenteri P., *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici*, in *Giustamm.it*, 2014
- Carpenteri P., *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 4, 2017
- Cartei G. F., *Le varie forme di partenariato pubblico privato. Il quadro generale*, in Cerrina Feroni G. (a cura di), *Il partenariato pubblico – privato, modelli e strumenti*, Giappichelli, 2011, pp. 1 e ss.
- Carugno G., *I beni culturali tra vecchie e nuove suggestioni*, in *Beni e attività culturali*, 1999, pp. 11 e ss.
- Casilli C., *Lo sviluppo economico locale. Politiche di programmazione e strumenti di incentivazione*, Manni Editore, 2003
- Casini L. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Il Mulino, 2010
- Casini L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, 2016
- Casini L., *I beni culturali di fronte alla crisi economico – finanziaria e alla globalizzazione*, in *Aedon*, 3, 2012
- Casini L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, 2005
- Casini L., *La disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 62 del 2008: "Erra l'uomo finché cerca"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2008, pp. 1060 e ss.
- Casini L., *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, in Piergigli V. - Maccari A.L. (a cura di), *Il codice dei beni culturali del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, 2006, pp. 129 e ss.
- Casini L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2001, pp. 651 e ss.
- Casini L., *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2005, pp. 785 e ss.
- Casini L., *Trasformazioni dello stato e riforme nel settore dei beni culturali*, in *Economia della Cultura*, 3, 2017, pp. 395 e ss.
- Casini L., *Una «Revolution in Government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2018, pp. 693 e ss.
- Casini L., voce *Beni culturali* (dir. amm.), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Giuffrè, 2006, pp. 680 e ss.
- Casini L., *"Le parole e le cose": la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2014, pp. 257 e ss.
- Cassese S., *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 7, 1998, pp. 673 e ss.
- Cassese S., *«Autarchia»*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, 1959, pp. 324 e ss.

Casu S., *L'autorizzazione paesaggistica tra disciplina a regime e disciplina transitoria*, in *Giustamm.it*, 2009

Cattaneo S. (a cura di), *La questione dei centri storici, gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Giuffrè Editore, 1997

Cavaliere S., *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Cacucci Editore, 2018

Cavaliere S., *Riflessioni per una composizione del "contrasto" tra tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Giustamm.it*, 2007.

Cavaliere E., *The role of advisory bodies in World Heritage Convention*, in Cassese S. – Carotti B. – Casini L. – Cavaliere E. – Mc Donald E., *Global administrative law: the casebook*, IRPA – IILJ, 2012, I.E.15

Cavallo B., *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Giuffrè, 1988, pp. 121 e ss.

Cazes G. - Potier F. (a cura di), *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, L' Harmattan, 1998

Ceci L. R., *Turismo e sostenibilità – risorse locali e promozione turistica come valore*, Armando Editore, 2005

Centorrino M. - Lo Presti G., *Strumenti di sviluppo locale. La programmazione negoziata. Dalla nascita alle recenti evoluzioni*, Palomar, 2004

Cerulli Irelli G., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Diritto e società*, 3, 2016, pp. 29 e ss.

Cerulli Irelli V., *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, Giuffrè, 1988, pp. 141 e ss.

Chiné G., *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Corriere del Merito*, 3, 2009, pp. 237 e ss.

Chirulli P. – Iaione C. (a cura di), *La Co – città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene, 2018

Chirulli P., *Urbanistica e interessi differenziati. Dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2015, pp. 51 e ss.

Chiti M. P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 3, 1995, pp. 505 e ss.

Ciaglia G., *La nuova disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n. 63/2008*, *Quaderni, Giornale di Diritto amministrativo*, 19, 2009

Ciervo S., *Rapporti tra disciplina commerciale e urbanistica alla luce della liberalizzazione del commercio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2013, pp. 167 e ss.

Ciriello P., *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, 1995, pp. 1 e ss.

Civello G., voce *Bellezze naturali (tutela penale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Quinta appendice di aggiornamento, Utet, 2010, pp. 81 e ss.

Clemente di San Luca G., *Volontariato, non profit e beni culturali*, in *Federalismi.it*, 10, 2017

- CNEL, *Laboratori territoriali, I patti territoriali e lo sviluppo locale*, 1998
- Cocola Gant A. – Gago A., *Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon*, in *Economy and Space*, 2019, vol. 53, n. 7, pp. 1671 e ss.
- Coletta T. (a cura di), *Per un turismo culturale qualificato nelle città storiche*, Franco Angeli, 2016
- Colonna R., *La tutela ambientale dei beni culturali: riflessi sulla natura giuridica del vincolo indiretto ex art. 21 legge n. 1089 del 1939*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 1996, pp. 76 e ss.
- Conti G., *Commento all'art. 143*, in Famiglietti G. - Pignatelli N. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 871 e ss.
- Conti G., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, 2007
- Corrêa Gomes R., *Stakeholder Management in the Local Government Decision-Making Area: Evidences from a Triangulation Study with the English Local Government*, BAR, vol. 3, n. 1, 2006, pp. 46 e ss.
- Costantini R. A., *Le concessioni di lavori e di servizi nel Codice dei contratti pubblici*, Maggioli, 2018
- Covatta L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli, 2012
- Crosetti A., *Commento all'art. 45*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, pp. 416 e ss.
- Crosetti A., *Il piano di recupero*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Utet, 1984, pp. 939 e ss.
- Crosetti A., *La composizione degli interessi nel vincolo indiretto: problemi di proporzionalità*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1 – 2, 2008, pp. 46 e ss.
- Crosetti A., *La tutela ambientale dei beni culturali*, CEDAM, 2001
- Crosetti A., voce *Paesaggio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I Agg., 2008, Utet, pp. 543 e ss.
- D'Alberti M., *Concessioni amministrative*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, VII, 1988, pp. 10 e ss.
- D'Alessio G., *I centri storici, aspetti giuridici*, Giuffrè, 1983
- D'Allara G. - Morandi F., *I sistemi turistici locali*, Halley, 2006
- D'Andrea A., *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Ius*, 2, 2000, pp. 228 e ss.
- Dallari F. - Mariotti A. (a cura di), *Turismo – tra sviluppo locale e cooperazione interregionale*, Pàtron Editrice Bologna, 2004
- Damonte R., *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (prusst) di cui al d.m. 8 ottobre 1998 n. 1168*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2001, pp. 33 e ss.
- Dani A., *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, 6, 2014, pp. 1 e ss.
- De Paolis M., *Patrimonio culturale nazionale e turismo: misure per la valorizzazione della cultura e per il rilancio dell'economia del paese*, in *Azienditalia*, 24, 2017, pp. 971 e ss.
- De Pretis D., *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Università degli studi di Trento, 2002

De Pretis D., *Piani integrati e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 3, 1993, pp. 918 e ss.

De Pretis D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, CEDAM, 1995

De Siervo U., *Commento all'art. 25*, in Barbera F. – Bassanini A. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della Legge 382*, Il Mulino, 1978, pp. 210 e ss.

Degrassi L. (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffrè, 2008

Della Massara T. - Beghini M., *La città come bene comune*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019

Di Cristina F., *Il partenariato pubblico privato quale archetipo generale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2016, pp. 482 e ss.

Di Gaspare G., *Consorzi amministrativi*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Utet, 1988, pp. 474 e ss.

Di Gaspare G., *Esternalizzazione, societarizzazioni e privatizzazioni: un approccio teorico*, in *Amministrazione in cammino*, 1, 2006.

Di Lascio F. - Giglioni F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributi al diritto delle città*, Il Mulino, 2017

Di Pace R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2014, pp. 237 e ss.

Disegno di legge n. 4015 del 18 luglio 1997 in *Camera dei Deputati - XIII legislatura - Documenti - Progetti di legge - Scheda lavori preparatori*.

Donati D. - Paci A., *Sussidiarietà e concorrenza – una prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino, 2010

Dugato M., *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2, 2007

Falcon F., *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 1998, pp. 279 e ss.

Falcon G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, pp. 383 e ss.

Fantin A., *I beni culturali immobili di proprietà pubblica: aspetti pubblicistici*, CEDAM, 2008

Fantini S., *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 1, 2012

Feliciati P. (a cura di), *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia. Atti del Convegno*, in *Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage – EUM*, Supplemento 5, 2016

Ferrara R., *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Diritto Amministrativo*, 3 – 4, 1999, pp. 429 e ss.

Ferrari L. S., *La tutela dei beni culturali*, in Cariddu M. A. – Grasso N. (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, 2007, pp. 120 e ss.

- Ferrucci L., *I centri storici delle città tra ricerca di nuove identità e valorizzazione del commercio*, Franco Angeli, 2013
- Ferrucci L., *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *Aedon*, 2, 2015
- Fidone G., *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 2, 2012
- Foà S., *Il regolamento delle fondazioni culturali a partecipazione statale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8, 2002, pp. 829 e ss.
- Foà S., *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministro per i beni e le attività culturali*, in *Aedon*, 1, 2002
- Foà S., *L'accordo di programma quadro tra il ministero per i beni e le attività culturali e la regione Piemonte*, in *Aedon*, 2, 2001
- Foà S., *Lo statuto tipo della fondazione museale*, in *Aedon*, 2, 2003
- Follieri E., *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2003, pp. 439 e ss.
- Forte F. - Mantovani M., *Manuale di economia e politica dei beni culturali*, Rubettino, 2004
- Foster S. - Iaione C., *The city as a commons*, in *Yale law and policy review*, 34, 2016, pp. 281 e ss.
- Fragola U., *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1999, pp. 1121 e ss.
- Franceschini F., *Relazione alla Commissione d'indagine per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 16, 1966, pp. 119 e ss.
- Franch M., *Destination management, governare il turismo tra locale e globale*, Giappichelli, 2002
- Francini M., *I centri storici minori, strategie di rigenerazione funzionale*, Franco Angeli, 2012
- Fraquelli G., *Imprenditorialità e management dell'impresa turistica*, Cedam, 2017
- Frediani E., *Commento all'art. 52*, in Famiglietti G. - Pignatelli N. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 269 e ss.
- Freeman R. E. – Mc. Vea J., *A Stakeholder Approach to Strategic Management*, Darden Graduate School of Business Administration University of Virginia, Working Paper No. 01 – 02
- Fusaro A., voce *Fondazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, VIII, Utet, 1992, pp. 359 e ss.
- Galasso G., *La tutela del paesaggio in Italia*, Editoriale Scientifica, 2007
- Gambardella F., *Il vincolo indiretto di inedificabilità assoluta nella tutela dei beni culturali, tra proporzionalità e indennizzo*, in *Nuove autonomie*, 3, 2016, pp. 437 e ss.
- Garcia Ayllon S., *Urban Transformations as an Indicator of Unsustainability in the P2P Mass Tourism Phenomenon: The Airbnb Case in Spain through Three Case Studies*, in *Sustainability*, 10, 2018, pp. 1 e ss.

- Gardini S., *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2016, pp. 403 e ss.
- Garzia G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, 2, 2014
- Genga N. - Prospero M. - Teodoro G., *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Giappichelli, 2014
- Ghallerger L., *The Airbnb Story, How Three Ordinary Guys Disrupted an Industry, Made Billions... and Created Plenty of Controversy*, Houghton Mifflin Harcourt, 2017
- Giannini M. S., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1976, pp. 8 e ss.
- Giannini M. S., voce *Accertamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, I, Giuffrè, 1958, pp. 220 e ss.
- Giannini M., *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1976, pp. 23 e ss.
- Gigliani F., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, in *Il Foro Amministrativo*, 8, 2009, pp. 2909 e ss.
- Gigliani F., *Osservazioni sulla evoluzione della nozione di "servizio pubblico"*, in *Foro amministrativo*, 1998, p. 2265 e ss.
- Gigliani G., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 271 e ss.
- Girardi M. C., *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, in *Nomos*, 1, 2020, pp. 1 e ss.
- Giucciardi E., *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 1963, pp. e 209 e ss.
- Giulietti W., *Servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica*, in Mangiameli S. (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Giappichelli, 2008, pp. 83 e ss.
- Gold A. E., *Community consequences of AIRBNB*, in *Washington Law Review*, vol 94, fasc. 4, pp. 1577 e ss.
- Gonella G., *La nozione di bene comune*, Giuffrè, 1938
- Grassi S., *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici*, in Caia G. - Ghetti G. (a cura di), *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, 1997, pp. 133 e ss.
- Grisolia M., *La tutela delle cose d'arte*, Società editrice del Foro italiano, 1952
- Gualdani A., *La riforma dei servizi pubblici locali. Servizi a rilevanza industriale e i servizi privi di rilevanza industriale*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1 – 2, 2003, pp. 13 e ss.
- Guzzardo G., *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1, 2018, pp. 119 e ss.
- Heller M. A., *The tragedy of the anticommons: property in transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, vol. 111, nr. 3, 1998, pp. 621 e ss.
- Heo C. Y. – Blala I. – Choib M., *What is happening in Paris? Airbnb, hotels, and the Parisian market: A case study*, in *Tourism management*, 70, 2019, pp. 78 e ss.

- Iaione C., *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2012
- Iannello C., *Beni pubblici versus beni comuni*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2013
- Immordino M. - Cavallaro M. C., *Commento all'art. 134*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Sandulli M. A. (a cura di), Giuffrè, 2012, pp. 1021 e ss.
- Immordino M., voce *Paesaggio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Utet, 1995, pp. 573 e ss.
- Ioannides D. – Röslmaier M. - van der Zee E., *AIRBNB as an instigator of tourism bubble expansion in Uthrecht's Lombok neighbourhood*, in *Tourism Geographies*, 20, 2018, pp. 19 e ss.
- Iorio G., *Le fondazioni*, Giuffrè, 1997
- L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, *Crisafulli, Paladin*, CEDAM, 2004
- Lamberti C. - Campiani M. L. (a cura di), *I centri storici tra norme e politiche*, Jovene, 2015
- Leone G. - Tarasco A. L., *Spunti ricostruttivi in tema di programmi integrati di intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Foro Amministrativo*, CDS, 2003, pp. 1149.
- Leone L., *Fondazioni bancarie e valorizzazione dei beni culturali*, in *Economia della cultura*, 1, 2013, pp. 63 e ss.
- Liguori F., *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi.it*, 1, 2018.
- Lo Piccolo F. - Todaro V., *From Planning to Management of Cultural Heritage sites: controversies and conflicts between UNESCO WHL Management Plans and local spatial planning in South-Eastern Sicily*, in *European spatial research and policy*, Vol. 21, n. 2, 2015, pp. 47 e ss.
- Logan J.R. - Molotch H., *Urban fortunes: the political economy of place*, University of California Press, 1987
- Logozzo D., *La nuova disciplina in materia di autorizzazione paesaggistica*, in *Urbanistica e appalti*, 8, 2010, pp. 907 e ss.
- Lolli A., *Caratteri dell'attività ricognitiva dell'interesse storico artistico dei beni in proprietà pubblica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 1993, pp. 625 e ss.
- Longhi L., *Dimensioni, percorsi e prospettive dei servizi pubblici locali*, Giappichelli, 2015
- Lottini M., *Commento all'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, pp. 459 e ss.
- Lucarelli A., *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia: beni comuni e diritto di partecipazione*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Jovene, 2013
- Lucarelli A., *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, in *Quale Stato*, 1, 2007, pp. 11 e ss.
- Lucarelli A., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2015
- Lucarelli A., *La democrazia dei beni comuni*, Editori Laterza, 2013
- Lugaresi N., *Concessione di lavori pubblici e finanza di progetto*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, 2011, pp. 541 e ss.

- M. Renna, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in Renna M. - Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012, pp. 283 e ss.
- Maddalena P., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione repubblicana*, in *Federalismi.it*, 19, 2011
- Magnatti P. - Ramella F. - Trigilia C. - Viesti G., *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, 2005
- Manganaro F., *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Diritto amministrativo*, 22, 2014, pp. 45 e ss.
- Mansi A., *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, 2004
- Mantini P., *La tutela dei beni paesistici*, in A. Catelani – S. Cattaneo, *I beni e le attività culturali*, in Santiello G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. 23, CEDAM, 2003, pp. 436 e ss.
- Marchetti S. - Orrei M., *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, in *Aedon*, 1, 2011
- Marchioro S. - Mionotto A., *La governance del turismo nell'era digitale*, Gallica 1689, 2018
- Marella M. R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato – per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, 2012
- Mari G., *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2, 2014
- Marini F.S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, 2002
- Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa, metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, 2005
- Marzaro P., *Autorizzazione paesaggistica semplificata e procedimenti connessi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 2017, pp. 220 e ss.
- Marzaro P., *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico: dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1 – 2, 2009, pp. 131 e ss.
- Marzaro P., *L'amministrazione del paesaggio, profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Giappichelli, 2011
- Marzuoli C., *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffrè, 1985
- Mastragostino F., *La collaborazione pubblico privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, 2011
- Mattei U. – Reviglio E. – Rodotà S., *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Scienze e lettere, 2010
- Mattei U., *Beni comuni. Un manifesto*, Editori Laterza, 2011
- Mattei U., *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in R. A. Albanese – E. Michelazzo (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, 2020, pp. 15 e ss.

- Merusi F., *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, 1975, pp. 441 e ss.
- Messina S. - Santamato V. R., *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, Franco Angeli, 2012
- Michiara P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 1, 2016
- Midiri F., *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*, marzo 2017
- Miele G. – Stancanelli G., *Consorzi amministrativi*, in *Enciclopedia del Diritto*, IX, Giuffrè, 1961, pp. 408 e ss.
- Migliarese F., *Piano di recupero e patrimonio edilizio*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Utet, 1996, pp. 164 e ss.
- Mignozzi A., *La proprietà culturale, strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, Edizioni scientifiche italiane, 2007
- Miočić B. K. – Razović M. – Klarin T., *Management of sustainable tourism destination through stakeholder cooperation*, in *Management*, Vo. 21, fasc. 2, 2016, pp. 99 e ss.
- Mistero per i beni e le attività culturali, *Modello del Piano di Gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità*, Linee Guida, 2004
- Mitrotti A., *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018
- Molinterni A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Editoriale Scientifica, 2019
- Molinterni A., *Le valutazioni tecnico scientifiche tra amministrazione e giudice*, Jovene, 2021
- Molinterni A., *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2015, pp. 89 e ss.
- Morbidelli G. - Cerrina Feroni G., *I musei, discipline, gestioni, prospettive*, Giappichelli, 2010
- Morbidelli G., *Il valore immateriale dei beni culturali*, in Bartolini A. – Brunelli D. – Caforio G. (a cura di), *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, in AA. VV., *Atti del convegno di Assisi*, Jovene, 2014, pp. 171 e ss.
- Morelli P. (a cura di), *Beni culturali e turismo nelle città d'arte italiane*, Franco Angeli, 2003
- Moro E., *Nuovi orizzonti della politica locale per lo sviluppo del turismo sostenibile*, in *Ammin.it.*, 2007
- Mulazzani G., *Pubblica amministrazione: un perimetro a geometria variabile tra diritto UE e diritto interno*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2017, pp. 323 e ss.
- Napolitano G., *I servizi pubblici*, in S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, 2007, pp. 131 e ss.
- Napolitano G., *Le fondazioni di origine pubblica: tipi e regole*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2006, pp. 573 e ss.

Nardella D., *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2002, pp. 671 e ss.

Nicolai M., *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, Ipsosa, 1999

Nicoletti G., *La riforma nelle gestioni e nell'ordinamento dei servizi pubblici locali: prime valutazioni*, in *Azienditalia*, 10, 2008, pp. 769 e ss.

Nieuwland S. – Van Melik R., *Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals*, in *Current Issues in Tourism*, 2020, pp. 811 e ss.

Nisticò M., *Commento all'art. 136*, in Famiglietti G. - Pignatelli N. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 827 e ss.

Nisticò M., *Commento all'art. 140*, in Famiglietti G. - Pignatelli N. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 847 e ss.

Notarstefano C., *Genesi, evoluzione giuridica e orientamenti comunitari del turismo sostenibile*, Cacucci, 2008

Ostrom E., *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Marsilio Editore, 2006

Otranto G., *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 4, 2017, pp. 1870 e ss.

Pagliari G., *Le fondazioni bancarie. Profili giuridici*, Giuffrè, 2004.

Parini M., *Commento all'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004*, M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2004, pp. 226 e ss.

Pastori G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia, situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004

Pechlaner H. - Paniccia P. - Valeri M. - Reich F., *Destination Governance – teoria ed esperienze*, G. Giappichelli Editore, 2012

Pechlaner H. - Weiermair K., *Destination management*, Touring University Press, 2000

Pedrini S. –Sacco P. L., *Il distretto culturale, mito e opportunità*, EBLA Center working paper, UNITN, 5, 2003

Perfetti L. R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, CEDAM, 2001

Perini A., *I programmi integrati di intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Rivista giuridica dell'Urbanistica*, 3 - 4, 2001, pp. 439 e ss.

Perongini S., *I piani di recupero, aspetti procedurali e sostanziali*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, 1982, pp. 28 e ss.

Petric L. – Hell M. - Van der Borg J., *Process orientation of the world heritage city management system*, in *Journal of Cultural Heritage*, 46, 2020, pp. 259 e ss.

Piano di gestione del sito UNESCO Assisi, Basilica di San Francesco e altri siti francescani, <https://www.comune.assisi.pg.it>

- Piano di gestione del sito UNESCO di Ferrara, <https://www.ferraradeltadelpo-unesco.it/piano-di-gestione/>
- Piano di gestione del sito UNESCO di Firenze, www.firenzepatrimoniomondiale.it/piano-di-gestione/
- Piano di gestione del sito UNESCO di Genova, www.rolliestradenuove.it
- Piperata G., *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, 3, 2003
- Piperata G., *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2005, pp. 963 e ss.
- Pisaneschi A. - Perini M., *Fondazioni e musei. Il ruolo delle fondazioni bancarie: dal finanziamento alla gestione*, in *Giustamm.it*, 2009
- Piva G., *Cose d'arte*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, 1962, pp. 96 e ss.
- Pizza P., *Patrimonio dello Stato s.p.a.: profili di organizzazione e funzionamento*, in *Aedon*, 3, 2002
- Poggi A., *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del decentramento possibile*, in *Aedon*, 1, 2002
- Poggi A., *Il profilo soggettivo e la rilevanza della questione: la possibile trasfigurazione del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Atti del Convegno cittadini attivi per una nuova amministrazione*, www.astridonline.it
- Poggi A., *Verso una definizione aperta di bene culturale? (a proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte Costituzionale)*, in *Aedon*, 1, 2003
- Presenza A., *Destination Management Organization*, Franco Angeli, 2007
- Pugliese T- Spaziante A. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città, riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, 2003
- Quaglia M. A. - Rallo A., *Commento all'art. 136*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, pp. 1027 e ss.
- Quaglia M. A. - Rallo A., *Commento all'art. 140*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, pp. 1052 e ss.
- R. Villata, *Pubblici servizi, discussioni e problemi*, Giuffrè, 2008
- Rapporto Labsus 2015 - sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, Roma, 2015, www.labsus.org
- Renna M., *I principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione*, in M. Renna – F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012, pp. 283 e ss.
- Renna M., *La regolazione dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, 2004
- Renna M., *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in G. Colombini (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Stem Mucchi Editore, 2009, pp. 11 e ss.
- Ricci C., *Management Plans for the Unesco World Heritage Sites, Governance and Training*, AlmaTourism Special Issue, 2, 2014
- Ringbeck B., *Management Plans for World Heritage Sites – a practical guide*, German Commission for UNESCO, 2008

- Rizzi M. - Lucarno G. - Timpano F. (a cura di), *Turismo e territorio – introduzione alle scienze del turismo*, Vita e pensiero, 2002
- Robaldo E., *La realizzazione di opere pubbliche con la partecipazione di capitale privato*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2005, pp. 146 e ss.
- Roccella A., *Commento all'art. 20*, in M. Cammelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, 2007, pp. 139 e ss.
- Rodotà S., *Un terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, 2013
- Rolla G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Giuffrè, 1988, pp. 563 e ss.
- Romano A., *Demanzialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in Caputi Jamberghi V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, 1999, pp. 402 e ss.
- Romei P. (a cura di), *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, CEDAM, 2008
- Roversi Monaco F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 1997
- Ruggeri G. (et al.), *Piccoli comuni e centri storici*, Collana “Diritto amministrativo e degli enti locali”, Editore Key, 2018
- Sacco P.L. – Pedrini S., *Il distretto culturale, mito e opportunità*, EBLA Center working paper, UNITN, 5, 2003
- Salone C., *Il territorio negoziato*, Aliena Editrice, 1999
- Salter J., *Airbnb: the story behind the \$ 1.3 bn million room – letting website*, in *The Telegraph*, 2012
- Salvia F., *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Berti*, Jovene, 2005, pp. 2273 e ss.
- Salvia P., *Il recupero degli edifici storico – artistici nella l.r. Emilia Romagna 15 luglio 2002 n.16*, in *Aedon*, 1, 2003
- Sanapo M., *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2, 2001
- Sandulli M. A., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 1967, pp. 69 e ss.
- Santacroce C. P., *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, 2016, pp. 79 e ss.
- Santagata W., *Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile*, in *Rassegna Economica*, 1, 2000, pp. 31 e ss.
- Scalia F., *1996 – 2006. Dieci anni di programmazione negoziata*, in *La finanza locale*, 4, 2007, pp. 56 e ss.
- Scanu G., *La tassazione dei flussi turistici tra fiscalità locale e competitività, alcune esperienze europee a confronto*, in *Rivista di diritto tributario*, 3, 2009, pp. 339 e ss.
- Scheffler N., *Cultural Heritage Integrated Management Plans*, Urbact II HerO Thematic Report, n. 4, May 2010

- Sciarelli S., *Il management dei sistemi turistici locali – strategie e strumenti per la governance*, Giappichelli, 2007.
- Sciullo G., *Beni culturali e riforma costituzionale*, in *Aedon*, 1, 2001
- Sciullo G., *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte Costituzionale*, in *Aedon*, 3, 2004
- Sciullo G., *I servizi culturali dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2004, pp. 397 e ss.
- Sciullo G., *Il paesaggio tra la Convenzione e il Codice*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1 -2, 2009, pp. 44 e ss.
- Sciullo G., *La gestione dei servizi culturali tra codice Urbani e codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 1, 2018
- Sciullo G., *Le forme di gestione dei beni culturali di appartenenza pubblica tra valorizzazione e sussidiarietà*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1 – 2, 2008, pp. 88 e ss.
- Sciullo G., *Pianificazioni ambientali e territoriali nello Stato delle autonomie*, in F. Bassi – L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Giapichelli, 2000, pp. 5 e ss.
- Sciullo G., *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali*, in *Aedon*, 2, 2006
- Scoca F.G. - D'orsogna D., *Centri storici, problema irrisolto*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Giuffrè, 1996, pp. 1354 e ss.
- Scoca G., *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. A. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Maggioli, 1988, pp. 27 e ss.
- Scotti E., *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, CEDAM, 2003
- Seppilli T., *Salute e sanità come beni comuni, per un nuovo sistema sanitario*, in *La Salute Umana*, in *Rivista bimestrale di promozione ed educazione alla salute*, 33, 2010, pp. 369 e ss.
- Serra A., *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1, 2008
- Serra A., *Scip, Patrimonio s.p.a. e infrastrutture s.p.a.: le società per la valorizzazione dei beni pubblici. L'impatto sul regime dei beni trasferiti*, in *Aedon*, 2, 2005
- Sessa M., *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1, 2011
- Settis S., *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Mondadori Electa, 2005
- Settis S., *Italia s.p.a. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2002
- Severini G., *Commento all'art. 113*, in M. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2019, pp. 867 e ss.
- Severini G., *Commento all'art. 2*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2019, pp. 6 e ss.
- Severini G., *Commento all'art. 9 Cost.*, in S. Battini – L. Casini – G. Vesperini – C. Vitale (a cura di), *Codice commentato di urbanistica ed edilizia*, Utet, 2013, pp. 16 e ss.

- Severini G., *I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 10, 2004, pp. 469 e ss.
- Severini G., *Il concetto di bene culturale nel Testo unico*, in Ferri P.G. - Pacini M. (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Lavis, 2001, pp. 25 e ss.
- Severini G., *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati nella sua valorizzazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6, 2015, pp. 322 e ss.
- Severini G., *La nozione di bene culturale e le tipologie di beni culturali*, in Caia G., *Il Testo unico sui beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2000, pp. 1 e ss.
- Severini G., *Paesaggio, storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 3, 2019
- Severini G., *Pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Giappichelli, 2000
- Severini G., *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 3, 2016
- Sibilio Parri B., *Uno strumento di gestione del patrimonio culturale: il caso dei siti UNESCO*, in *Economia e diritto del terziario*, Vol. 23, 2, pp. 307 e ss.
- Simonati A., *La disciplina regionale dei centri storici, caratteri e tendenze*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 3, 2015, pp. 297 e ss.
- Sinisi M., *L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione: la questione aperta del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2017, pp. 235 e ss.
- Stancampiano P., *Discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche nel vincolo indiretto e tutela degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 1989, pp. 101 e ss.
- Stella Richter P. – Scotti E., *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in Catelani A.– Cattaneo S., *I beni e le attività culturali*, in Santiello G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, CEDAM, 2003, pp. 385 e ss.
- Stella Richter P. (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale, Studi del 19° Congresso nazionale (Bari-Matera, 30 settembre-1 ottobre 2016)*, Giuffrè, 2017
- Sticchi Damiani E., *L'attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, 1992
- Stone C., *Regime politics: governing Atlanta*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989
- Strocchia F., *La riforma dei servizi pubblici locali alla luce del d.l. n. 112/2008*, in *Azienditalia*, 19, 2008, pp. 982 e ss.
- Tamiozzo R., *Commento all'art. 20 e 21*, in R. Tamiozzo (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2009, pp. 97 e ss.
- Tamiozzo R., *Effetti della natura dichiarativa del vincolo di interesse culturale sulla tutela dei beni immobili e, in particolare, delle zone archeologiche*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1, 1992, pp. 88 e ss.
- Tarasco A. L., *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Editori Laterza, 2019
- Tarasco A. L., *La redditività del patrimonio culturale*, Giappichelli, 2006

- Tarasco A. L., *La valorizzazione del patrimonio culturale tra project financing e gestione diretta: la difficile sussidiarietà orizzontale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3, 2005, pp. 108 e ss.
- Tarasco A., *L'esternalizzazione delle funzioni dei beni culturali alla luce del diritto dell'economia*, in *Urbanistica e appalti*, 10, 2007, pp. 1203 e ss.
- Timothy D. J. - Boyd S. W., *Heritage e Turismo*, Hoepli, 2011
- Trupiano G. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Aspetti economici, giuridici e sociologici*, Franco Angeli, 2005.
- UNESCO / ICCROM / ICOMOS / IUCN, *Managing cultural World Heritage*, 2013
- United Nations World Trade Organization, *A practical guide to tourism destination management*, WTO, 2007
- Usai A., *Il distretto culturale evoluto*, Altraliena, 2015
- V. Mazzei, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, IV, Giuffrè, 2003, pp. 3335 e ss.
- Vaiano D., *Commento agli artt. 45*, in Leone G. - Tarasco A. L. (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, 2006, pp. 356 e ss.
- Vaiano D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, 2011
- Van der Borg J., *Tourism and Urban Development: The case of Venice, Italy*, in *Tourism recreation Research*, 17, 1992, pp. 46 e ss.
- Veronelli M., *Il project financing nei beni culturali. Commento alla sentenza del TAR dell'Emilia Romagna, sez. I, 4 dicembre 2007, n. 618*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2008, pp. 761 e ss.
- Vettori N., *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della puglia*, Aedon, 1, 2017
- Videtta C., *Cultura e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2018
- Videtta C., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3, 2012
- Videtta C., *I centri storici nella riforma del Codice dei beni culturali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2010, pp. 47 e ss.
- Volpe G., *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, UTET, 2016
- Wachsmuth D. – Weisler A., *Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy*, in *Economy and Space*, vol. 50, n. 6, 2018, pp. 1147 e ss.
- Zanetto G. - Calzavara A., *Il turismo delle città d'arte minori*, CEDAM, 1991
- Zanfrini L., *Lo sviluppo condiviso, un progetto per le società locali*, Vita e pensiero Università, 2001
- Zerbinati L., *Federalismo e beni culturali*, Allemandi Editore, 2011
- Zerboni N., *Patti contrattuali e contratti d'area*, Edizioni Pirola, Il Sole 24 ore, 1999
- Zoppini M., *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Jovene, 1995
- Zoz M. G., *Riflessioni in tema di res publicae*, Giappichelli, 1999