

TERMINUS



TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE MONDIALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

a cura di Elisa Baroncini

con la collaborazione di

Massimo Boschi, Francesco Paolo Cunsolo, Nicoletta Gandolfi,
Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, Alessandra Quarta,
Guglielmo Mauro Roversi Monaco



Bononia
University Press

TERMINUS

collana diretta da Andrea Zanotti

TERMINUS

Ci fu un tempo ove il senso dei confini era così acuto che gli uomini pensavano fossero presidiati dagli dei. I romani chiamarono il dio dei confini *Terminus*: trasponendo in cielo la necessità dell'uomo di stabilire un limite, e, al tempo stesso, l'incoercibile spinta a superarlo. Erasmo da Rotterdam elesse *Terminus* come proprio dio, sapendo di trovarsi sulla faglia di un cambiamento epocale, dove i confini diventano incerti e più impervio il procedere.

Forse anche noi ci troviamo in una stagione nella quale ridiscutere i grandi temi diventa essenziale: come fu in quel primo passaggio millenario illuminato dal risascimento degli studi, segnatamente giuridici, bolognesi.

Per questo abbiamo deciso di raccogliere sotto l'egida di *Terminus* l'attività editoriale del Dipartimento di Scienze Giuridiche e della Scuola di Giurisprudenza dell'Ateneo bolognese sviluppata con Bononia University Press, dichiaratamente però aperta ad accogliere anche contributi di studiosi di altri Atenei.

Essa contempla sia una collana di studi monografici, la presente, che compendia lo sforzo di pensiero ed elaborazione dottrinale; sia un comparto dedicato all'approntamento di strumenti idonei a una didattica efficace. Nella convinzione che ricerca e didattica siano due facce inscindibili della stessa medaglia, così come la nascita e la storia dell'*Alma Mater* stanno a testimoniare.

Direttore della collana

Andrea Zanotti

Comitato scientifico

Paolo Biavati, Stefano Canestrari, Marco Cavina, Marco Dugato, Giusella Finocchiario, Giovanni Luchetti

Ogni volume della collana è sottoposto ad almeno due valutatori anonimi esterni (*double-blind peer review*).

TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE MONDIALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

a cura di Elisa Baroncini

con la collaborazione di

Massimo Boschi, Francesco Paolo Cunsolo, Nicoletta Gandolfi,
Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, Alessandra Quarta,
Guglielmo Mauro Roversi Monaco

Il presente volume è stato realizzato grazie ai seguenti finanziamenti:



Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna nell'ambito del progetto "Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale" promosso dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna di cui la Prof.ssa Elisa Baroncini è responsabile scientifico.



Studio Bazzani per la realizzazione dell'apparato fotografico dei capitoli dell'Architetto Nicoletta Gandolfi.

Editing dei contributi: Massimo Boschi, Francesco Paolo Cunsolo, Francesco Di Clemente, Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, Alessandra Quarta, Guglielmo Mauro Roversi Monaco.

Foto di copertina: *Il Dipartimento di Scienze Giuridiche e i portici di via Zamboni* di Kinga Rejterada.

Quarta di copertina: *Classe, il porto fortificato di Ravenna* di Stefano Possenti.

Foto: Nicola La Terra, Cinzia Marsala, David J. Muehsam, Stefano Possenti.

Le immagini dei mosaici dei monumenti UNESCO di Ravenna sono state realizzate grazie alla gentile concessione dell'Arcidiocesi di Ravenna-Cervia.

Bononia University Press
Via Ugo Foscolo 7, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buponline.com
info@buponline.com

ISSN 2385-1163
ISBN 978-88-6923-749-2
ISBN online 978-88-6923-750-8
DOI 10.30682/9788869237492

I testi sono pubblicati sotto licenza Creative Commons BY-NC-SA 4.0.
Immagini a corredo del testo © come indicato in didascalia.

Progetto grafico e impaginazione: DoppioClickArt

Prima edizione: maggio 2021

*Siccome il ferro s'arrugginisce senza esercizio
e l'acqua si putrefà o nel freddo addiaccia,
così lo 'ngegno senza esercizio si guasta.*

Leonardo da Vinci

*Ben poteva la pittura,
quando questo nobile artefice morì,
morire anche ella che quando egli gli occhi chiuse,
ella quasi cieca rimase.*

Giorgio Vasari, *Raffaello d'Urbino*.
Le vite de' più eccellenti pittori, scultori e architettori

*Or ti piaccia gradir la sua venuta:
Libertà va cercando, ch'è sì cara,
Come sa chi per lei vita rifiuta.*
Dante Alighieri, *La Divina Commedia*
Purgatorio, Canto I, vv. 70-72



La Cattedrale di Cefalù, Ph. Cinzia Marsala.

SOMMARIO

Introduzione	11
<i>Elisa Baroncini</i>	

SEZIONE PRIMA

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE: L'UNESCO

Origini e competenze dell'UNESCO	19
<i>Francesco Paolo Cunsolo</i>	

I rapporti tra Unione europea ed UNESCO	45
<i>Luca Paladini</i>	

La diplomazia italiana presso l'UNESCO	81
<i>Nico Longo</i>	

L'UNESCO e la Santa Sede: lo Stato Città del Vaticano e le sue proprietà extraterritoriali a Roma patrimonio dell'umanità	93
<i>Lorenzo Cavana</i>	

L'impegno dei giovani a supporto dei valori dell'UNESCO	121
<i>Mattia Lazzerini</i>	

SEZIONE SECONDA

LA TUTELA DEI BENI CULTURALI NEI CONFLITTI ARMATI

Evoluzione e sviluppi della tutela internazionale dei beni culturali in tempo di conflitti armati	127
<i>Guglielmo Mauro Roversi Monaco</i>	

Il traffico illecito dei beni culturali: l'evoluzione dei rimedi internazionali	147
<i>Alessandra Quarta</i>	

La distruzione dei Buddha di Bamiyan: una retrospettiva	177
<i>Niccolò Lanzoni</i>	

Alcune considerazioni sulle ultime attività del Consiglio di sicurezza in materia di protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato	195
<i>Sabrina Urbinati</i>	

SEZIONE TERZA

IL PATRIMONIO MONDIALE DELL'UMANITÀ

La tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale nella Convenzione UNESCO del 1972	213
<i>Francesco Paolo Cunsolo</i>	

“Palermo arabo-normanna e le cattedrali di Cefalù e Monreale”, emozioni, storie, significati, impegni e prospettive del riconoscimento del sito seriale UNESCO	243
<i>Vincenzo Garbo</i>	

Eredità culturale e siti UNESCO in Sicilia	253
<i>Gaetano Armao</i>	

Il mantenimento dell' <i>outstanding universal value</i> dei siti UNESCO: prassi internazionale ed italiana	307
<i>Isola Clara Macchia</i>	

La Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo	331
<i>Maria Rosaria Calamita</i>	

Il diritto internazionale e i tesori sommersi: il caso del <i>San José</i>	353
<i>Guglielmo Mauro Roversi Monaco</i>	

La Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale	369
<i>April David Ramos</i>	

La diversità culturale nel quadro giuridico dell'UNESCO: la Convenzione del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali	391
<i>Francesco Paolo Cunsolo</i>	

SEZIONE QUARTA
INTERNATIONAL LAW IN ACTION

I mezzi di risoluzione delle controversie internazionali in materia di beni culturali: un'introduzione	415
<i>Attila Massimiliano Tanzi</i>	

I siti e la Convenzione UNESCO del 1972 nelle controversie arbitrali internazionali sugli investimenti	431
<i>Elisa Baroncini</i>	

Patrimonio UNESCO e sicurezza: la protezione dei siti e del turismo	457
<i>Ludovica Mulas</i>	

SEZIONE QUINTA
LE SEDI DI GIURISPRUDENZA DELL'*ALMA MATER STUDIORUM*:
IL PATRIMONIO UNESCO A RAVENNA E LA CANDIDATURA A PATRIMONIO
DELL'UMANITÀ DEI PORTICI DI BOLOGNA

Bologna e i portici: storia della candidatura alla <i>World Heritage List</i> UNESCO	479
<i>Valentina Orioli, Federica Legnani</i>	

Il patrimonio UNESCO di Ravenna: le basiliche paleocristiane e i mosaici	489
<i>Nicoletta Gandolfi</i>	

I portici di Bologna e la candidatura a patrimonio UNESCO	539
<i>Nicoletta Gandolfi</i>	

Lista delle abbreviazioni	587
---------------------------	-----

Elenco degli autori	589
---------------------	-----

EREDITÀ CULTURALE E SITI UNESCO IN SICILIA

Gaetano Armao¹

SOMMARIO: 1. Il patrimonio culturale tangibile ed intangibile riconosciuto dall'UNESCO. – 2. Beni culturali e tutele multilivello. – 3.1. Patrimonio culturale UNESCO e Parchi archeologici in Sicilia a partire dall'archetipo: il Parco archeologico di Agrigento. – 3.2. *Segue*: il caso del Parco archeologico di Pantelleria. – 4. Le tutele parallele e concorrenti nel diritto globale del patrimonio culturale: il sito seriale «Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale». – 5. La l. 77/2006 e gli orientamenti della giurisprudenza: cenni. – 6. Riconoscimento UNESCO e conferimento del titolo di «Capitale italiana della cultura 2018». – 7. Alcune considerazioni conclusive.

1. La Sicilia è tra le Regioni con il più alto numero di beni materiali (culturali, naturali o misti) ed immateriali iscritti nelle Liste dell'UNESCO² nel contesto del Paese con la più ampia dotazione di beni tangibili ed intangibili³.

¹ Questo scritto è dedicato alla memoria del professor Sebastiano Tusa. Con l'illustre archeologo ho condiviso la passione per la Sicilia, il lavoro (è stato uno dei migliori dirigenti quando assunsi la guida dell'Assessorato dei beni culturali nel 2010), l'impegno per le istituzioni culturali quali la Fondazione Whitaker, per poi sviluppare una proficua collaborazione da colleghi nel Governo regionale dalla primavera del 2018, sino alla sua scomparsa nel drammatico incidente aereo in Etiopia del 10 marzo 2019.

² Siti iscritti nella *World Heritage List* (patrimonio materiale): «Palermo Arabo Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale» (patrimonio culturale); «Area archeologica di Agrigento» conosciuta come «Valle dei Templi» (patrimonio culturale); «Siracusa e Necropoli rupestri di Pantalica» (patrimonio culturale); «Isole Eolie» (patrimonio naturale); «La Villa Romana del Casale» (patrimonio culturale); «Monte Etna» (patrimonio naturale); «Le città tardo barocche della Val di Noto» (patrimonio culturale). Siti iscritti nella *Intangible Cultural Heritage List*: «L'opera dei Pupi»; «L'alberello da Vite di Pantelleria». Patrimonio immateriale transnazionale: «Dieta Mediterranea» (con Cipro, Croazia, Spagna, Grecia, Marocco, Portogallo). GeoParchi Mondiali UNESCO: «Parco delle Madonie»; «Parco Rocca di Cerere». Nessun sito è invece iscritto tra le «Riserve della Biosfera».

³ BARONCINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019, p. IX ss.

Giova al riguardo ricordare che l'inserimento di un bene architettonico, monumentale, paesaggistico o immateriale tra i beni tutelati dall'UNESCO è divenuto un elemento qualificante del diritto dei beni culturali, ma con influenze rilevanti anche di tipo economico e (soprattutto per i primi) urbanistico.

L'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*, WHL) di beni e complessi di beni «di eccezionale valore universale» (*outstanding universal value*) è, infatti, preordinata alla identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale. Così come quella nella Lista del patrimonio culturale immateriale (*Intangible Cultural Heritage List*, ICHL) giusta la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*⁴ e la *Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali*⁵, adottate a Parigi, rispettivamente, il 17 ottobre 2003 ed il 20 ottobre 2005⁶.

La l. 20 febbraio 2006, n. 77 (e successive modifiche) ha la finalità di tutelare e sostenere il patrimonio culturale materiale ed immateriale⁷, in accordo anche con i

⁴ *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 17 ottobre 2003 (Convenzione UNESCO del 2003) sulla quale, nell'ampia dottrina in materia, si vedano BORTOLOTTI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Roma, 2008, p. 7 ss.; SCOVAZZI, *La definizione del patrimonio culturale intangibile*, in GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore*, Milano, 2012, p. 152 ss.; ID., *La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in SCOVAZZI, UBERTAZZI, ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012, p. 3 ss.; BARTOLINI, *Beni culturali (Diritto Amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto Annali VI*, Milano, 2013, p. 110 ss.; MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, n. 1, p. 1 ss.; BORTOLOTTI, *La problemática del patrimonio cultural inmaterial*, in *Culturas. Revista de Gestión Cultural*, 2014, p. 1 ss.; BARTOLINI, MORBIDELLI (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, Torino, 2016; GRISOSTOLO, *La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: recenti tendenze in area europea*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2018, p. 723 ss.

⁵ *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 20 ottobre 2005.

⁶ Per la definizione di patrimonio culturale intangibile va ricordato che secondo l'art. 2 della Convenzione UNESCO del 2003 vanno annoverate in tale nuova categoria giuridica: le pratiche, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze ed i saperi – così come gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati ad essi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono parte del proprio patrimonio culturale. Tale patrimonio culturale intangibile, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi interessati in conformità al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e fornisce loro un senso di identità e continuità promuovendo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana.

⁷ Recante «Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale, posti sotto la tutela dell'UNESCO» e pubblicata in GU n. 58 del 10 marzo 2006. Come noto con l'approvazione della l. 8 marzo 2017 n. 44 (GU n. 81 del 6 aprile 2017), «Modifiche alla legge 20 febbraio 2006, n. 77, concernenti la tutela

principi della Convenzione UNESCO del 2003 che espressamente affida ad ogni Stato contraente il compito di individuare gli elementi del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio e di adottare i provvedimenti ritenuti necessari a garantirne la salvaguardia (art. 11)⁸.

Con la l. 77/2006, dunque, per la prima volta, viene previsto a livello normativo che i siti UNESCO, per la loro unicità, sono punti di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano, nonché elementi fondanti della rappresentazione del Paese a livello internazionale, ma – come si vedrà⁹ – non per introdurre ulteriori elementi di tutela, ma per prevedere forme di finanziamento ed incentivazione.

In tal guisa, il legislatore ha inteso introdurre interventi finanziari a sostegno delle attività di valorizzazione, comunicazione e fruizioni dei siti stessi (art. 4), riconoscendo, altresì, formalmente i Piani di gestione richiesti dall'UNESCO quali strumenti atti ad assicurare la conservazione dei siti ed a creare le condizioni per la loro valorizzazione (art. 3)¹⁰.

La gestione dei siti UNESCO italiani fa capo ai diversi soggetti che, nell'ambito delle specifiche competenze istituzionali, sono responsabili delle attività di tutela, conservazione e valorizzazione o che sono soggetti di riferimento per le azioni legate alla conoscenza, alla sensibilizzazione e alla promozione economica. In particolare, la circolare del Segretario generale del MiBACT (22 ottobre 2015 n. 33), di applicazione della normativa in argomento, individua tra tali soggetti i «beneficiari» ed i «referenti» dei siti, ai quali è demandato il compito di presentare le domande di finanziamento e di effettuare la rendicontazione relativa all'attuazione dei progetti approvati.

La normativa in esame – come modificata dal d.l. 8 agosto 2013 n. 91 (l. 7 ottobre 2013 n. 112)¹¹ e dalla richiamata l. 44/2017 – qualifica i siti italiani inseriti nella Lista del patrimonio mondiale (materiale) «punte di eccellenza» del patrimonio culturale e naturale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale (art. 1).

e la valorizzazione del Patrimonio culturale immateriale», il campo di applicazione della legge è stato esteso anche agli Elementi della Convenzione UNESCO del 2003.

⁸ In base all'art. 2, co. 3, per «salvaguardia» s'intendono le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione.

⁹ Si ricorda che l'Italia, tra i 187 Stati membri della *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale* (Parigi, 16 novembre 1972) (Convenzione UNESCO del 1972) è il Paese con il maggior numero di siti iscritti nella WHL (55). La WHL include un totale di 1121 siti (869 culturali, 213 naturali e 39 misti) presenti in 167 Paesi del mondo.

¹⁰ Cfr. RICCI, *Management Plans for the UNESCO World Heritage Sites, Governance and Training*, in *AlmaTourism Special Issue*, 2014.

¹¹ Il d.l. 91/2013 (in GU n. 186 del 9 agosto 2013), convertito con modificazioni dalla l. 112/2013 (in GU n. 236 dell'8 ottobre 2013), ha disposto (con l'art. 3-ter, co. 1, lett. a)) la modifica dell'art. 4, co. 1, lett. c) con l'art. 3-ter, co. 1, lett. b).

Più specificatamente, per i progetti di tutela e restauro dei beni inclusi nel perimetro di riconoscimento dei siti italiani UNESCO, la legge prevede – qualora gli stessi siano oggetto di finanziamento secondo le leggi vigenti – priorità di intervento. Inoltre, per assicurare la conservazione dei siti e creare le condizioni per la loro valorizzazione¹², prevede la redazione di piani di gestione e misure di sostegno. I piani definiscono le priorità di intervento, le azioni esperibili per reperire risorse pubbliche e private, nonché le forme di collegamento con altri strumenti che perseguono finalità complementari¹³.

Gli interventi di sostegno (art. 4) attengono: allo studio delle problematiche relative ai siti; alla predisposizione di servizi di assistenza culturale e di ospitalità; alla realizzazione di aree di sosta e sistemi di mobilità funzionali ai siti, anche in zone contigue agli stessi; alla riqualificazione e valorizzazione dei siti, nonché alla diffusione della loro conoscenza; in ambito scolastico, la valorizzazione si attua anche attraverso il sostegno a viaggi di istruzione e ad attività culturali; alla valorizzazione e diffusione del patrimonio caratterizzante il sito¹⁴.

Sembra opportuno, tuttavia, rilevare che tale normativa non stanziava risorse finanziarie per i beni immateriali, pure se inclusi nell'elenco UNESCO, sicché è pertanto auspicabile che presto possa essere colmata tale lacuna, rispetto alla crescente rilevanza di questi beni.

¹² Sui temi della valorizzazione si veda PIPERATA, *La valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata* (art. 113), in *Aedon*, 2004, n. 1, secondo il quale se da un lato i soggetti pubblici competenti possono imporre forme di tutela o misure conservative ai privati proprietari dei beni culturali «viceversa lo stesso non può dirsi per le attività di valorizzazione, con la conseguenza che i soggetti pubblici sono spinti a sostenere le iniziative private in modo da poter concordare con questi le tecniche di valorizzazione cui sottoporre i beni di loro proprietà».

¹³ Nel «piano di gestione», come precisato in dottrina, confluiscono «gli interventi regolativi e operativi riguardanti l'ambito territoriale interessato quali che siano le autorità pubbliche di volta in volta competenti. Un piano le cui *guidelines* sono state di recente recepite nell'ordinamento interno italiano dall'art. 3 della legge 77/2006»; in tal senso v. CAMMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Aedon*, 2015, n. 2. Sui piani di gestione, oltre al contributo di GARZIA, *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti. Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, 2014, n. 2. Cfr. anche CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: I casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, 2011, n. 1.

¹⁴ I criteri e le modalità per l'attuazione della l. 77/2006 sono stati definiti, da ultimo, con circolare del Direttore generale per la valorizzazione del patrimonio culturale n. 6 dell'8 marzo 2012. Si ricorda, infine, che nel 2014 il MiBACT ha elaborato il Libro bianco sull'applicazione della l. 77/2006 dal quale risulta, in particolare, che negli anni 2006-2012 sono state presentate 427 richieste di finanziamento, per un importo complessivo di 33,9 milioni di euro, a fronte di una disponibilità di 17,8 milioni di euro e che ha fatto il punto sui 230 progetti finanziati dalla l. 77/2006 per i siti UNESCO (dal 2006 al 2012), per un totale di circa 18 milioni di euro. Sul punto si veda RICCI, *Management Plans for the UNESCO World Heritage Sites, Governance and Training*, in *Abnaitourism Special Issue*, 2014.

In particolare, il co. 1, lett. a) – che modifica l'art. 1, co. 1, l. 77/2006 –, intende estendere anche agli elementi italiani ricompresi nella ICHL quel valore simbolico già riconosciuto dalla l. 77/2006 ai siti italiani inseriti nella WHL. La lett. b) dello stesso co. – che novella la lett. d) del co. 1 dell'art. 4 della l. 77/2006 – intende estendere ai medesimi elementi le misure di sostegno economico rivolte, in base alla disciplina vigente, al solo patrimonio materiale.

La cultura giuridica riconduce, in termini sistematici, l'iscrizione dei beni (materiali ed immateriali) da parte dell'UNESCO nel più ampio fenomeno della globalizzazione del diritto, ossia di quel processo comune a diverse materie. Ebbene questa linea evolutiva, certamente pregnante – rifuggendo da una prospettiva solo classificatoria – va ricondotta, in termini di effettività, al regime giudico, più articolato e multilivello, al quale sono sottoposti tali beni.

Non si tratta, come noto, di beni che transitano *tout court* da un livello di regolazione (nazionale e/o regionale e locale) ad un altro (globale), piuttosto si assiste ad un fenomeno¹⁵ di integrazione di discipline che determina l'instaurarsi di un regime giuridico reticolare, non privo tuttavia, nonostante la molteplicità delle fonti, di vuoti, sovrapposizioni e, come vedremo, di difetti di *enforcement*, spesso determinati dalla stessa stratificazione degli ordinamenti formatasi per addizione o per carenza di coordinamento tra le istituzioni coinvolte.

2. Nel contesto della *Dichiarazione universale dei diritti umani*, un rilievo preminente è assicurato, all'art. 22, alla «sicurezza sociale» degli individui¹⁶. Tale riferimento, illustrato nelle successive cinque disposizioni della Dichiarazione, ha tro-

¹⁵ Ed infatti in tal senso si puntualizza opportunamente «[...] che un unico regime globale capace di disciplinare in modo organico ogni forma di patrimonio culturale è molto lontano dall'essere realizzato, né sarebbe auspicabile», così CASINI, *Ereditare il Futuro*, Bologna, 2016, p. 85, ma sul tema della globalizzazione del diritto del patrimonio culturale si rinvia all'intero capitolo del libro (p. 61 ss.) e alla dottrina ivi citata. Dello stesso A. si vedano anche ID. (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010; ID., *"Italian Hours": The Globalization of Cultural Property Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 369 ss.; ID., *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, n. 3 e BATTINI, *The World Heritage Convention and the Procedural Side of Legal Globalization*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 340 ss., ma già ALLEGRETTI, *La dimensione amministrativa in un quadro di globalizzazione. Spunti di applicazione al patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2004, n. 3. In merito si veda anche BASSI, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 619 ss. Da ultimo, anche in prospettiva internazionalistica, VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, in VADI, DE WITTE, *Culture and International Economic Law*, Londra, 2015, p. 53 ss.

¹⁶ Assemblea generale ONU, risoluzione n. 217(III), 10 dicembre 1948, art. 22: «Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità».

vato una prima compiuta elaborazione nel *Patto internazionale relativo ai diritti sociali, economici e culturali* del 1966. Il Patto, innovativo per molti altri aspetti, istituisce un fondamentale legame tra i diritti umani (primo fra tutti il diritto alla vita) e la qualità dell'ambiente, impegnando gli Stati contraenti a proteggere il diritto alla salute di ciascuno attraverso «il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene dell'ambiente di vita» (art. 12, par. 2, lett. b))¹⁷.

Si delinea, in tal guisa, la riscoperta dei beni comuni. La connessione tra ecosistema ed essere umano, in forza della quale la qualità dell'ambiente delle risorse naturali che esso offre è condizione di esistenza (e dunque di sopravvivenza) della specie umana, è stata una relazione per lungo tempo rimossa e che soltanto negli ultimi decenni del secolo scorso è stata oggetto di una rinnovata riflessione politica e giuridica. A tal fine, è stata recentemente recuperata la nozione di «bene comune»¹⁸.

E qui soccorre l'antica definizione di *res communes omnium*, del diritto romano, alla stregua della quale vanno considerati tali quei beni sottratti a un regime giuridico inteso a consentire il loro uso e il loro sfruttamento in via parziale o esclusiva. Beni che, come noto, si distinguono, in questa accezione, dalle *res nullius*.

E la differenza si sostanzia nella circostanza che i primi, a differenza di questi ultimi, non possono essere oggetto di appropriazione, di guisa che, nonostante non siano (e non possano essere) di nessuno, ognuno può goderne in misura tale che non venga compromessa la loro disponibilità e l'analogo diritto di altri a goderne.

Come noto, questa categoria concettuale è stata ampiamente utilizzata per indicare regimi di protezione giuridica di beni molto diversi tra loro, come l'acqua, l'aria, l'atmosfera, il patrimonio ambientale e biologico, ma anche quello storico-culturale, nonché i beni cosiddetti immateriali¹⁹ generati dalla ricerca intellettuale e scientifica, come i farmaci essenziali e i prodotti di interesse culturale eccezionale.

Essa è stata, inoltre, oggetto di un tentativo di attualizzazione nell'ambito del diritto internazionale, che, al volgere degli anni Sessanta, ha introdotto un principio apparentemente molto simile a quello di «bene comune», ma dal significato più circoscritto: si tratta del concetto di «patrimonio dell'umanità», posto alla base di rilevanti accordi internazionali (dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto

¹⁷ *International Covenant on Economic, Social, Cultural Rights*, Assemblea generale ONU, risoluzione n. 2200A, 16 dicembre 1966, art. 12, par. 2, lett. b): «The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene».

¹⁸ VESTO, *I beni. Dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Torino, 2014, p. 170 ss. e VITALE, *La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*, in CASINI (a cura di), *op. cit.*, p. 177 ss.

¹⁹ In merito si vedano per tutti le considerazioni di SEVERINO, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

del mare del 1982²⁰, fino a oggi applicato per indicare quegli spazi, e le risorse in essi contenute, come i fondali marini e l'Antartide, che pur allocati all'esterno dei confini degli Stati e quindi non ricadendo in alcuna giurisdizione nazionale, sono inquadrati giuridicamente di guisa che venga garantita la Comunità internazionale degli Stati.

Si è così aperta una nuova frontiera dell'universalismo dei diritti²¹ che ha trovato un sicuro riferimento nelle risultanze della Conferenza internazionale di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano e della Conferenza internazionale di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo. La persona umana, indipendentemente dalla sua cittadinanza, viene posta in relazione giuridica soggettiva con beni e contesti ambientali allocati anche migliaia di chilometri dal luogo di vita, in relazione anche diacronica e quindi intergenerazionale²².

Se si considerano in questa prospettiva le risorse naturali, ed in generale i beni ambientali e culturali che di regola sono parte di territori gestiti direttamente da singoli Stati, qualificandoli come beni comuni, ciò comporta sottolineare la relazione strettissima che lega i diritti, degli individui e non degli Stati, ed i beni: le situazioni giuridiche soggettive, da un lato, e le cose che di esse sono oggetto, dall'altro. Beni che, in considerazione della loro natura, storia, pregio artistico o paesaggistico, divengono oggetto di diritti generali, all'uso ed al godimento dei quali, quindi, occorre garantire l'accesso universale.

L'art. 4 della Convenzione UNESCO del 1972 fa infatti riferimento all'obbligo degli Stati di «[...] garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale». La conseguenza è una più decisa valorizzazione della sfera pubblica in opposizione alla sfera privata del mercato, che sia finalizzata a sollecitare la sottrazione di certi beni alla logica della negoziazione e della competizione, in vista della difesa di interessi comuni di conservazione e valorizzazione all'umanità intera²³.

²⁰ *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, Montego Bay, 10 dicembre 1982.

²¹ Su queste problematiche, si rinvia ancora a CASINI, *"Italian Hours": The Globalization of Cultural Property Law*, *op. cit.*, p. 369 ss.

²² Per più approfondite considerazioni si veda CARCIONE, *Per una definizione dei diritti culturali garantiti dall'ordinamento italiano*, in BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRASD 2011*, Milano, 2011, p. 305 ss.

²³ Secondo l'art.1 della Convenzione UNESCO del 1972: «sono considerati patrimonio culturale: 1) i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico, 2) gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico, 3) i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale ecce-

3.1. In Sicilia, peraltro, un numero rilevante dei siti UNESCO si trova inserito nei Parchi archeologici regionali, segno tangibile di una tutela multilivello della quale occorre declinare la struttura e le relative sintonie e distonie.

zionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico». Mentre all'art. 2 è considerato «patrimonio naturale»: «1) i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico, 2) le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo; 3) i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale. Per tali categorie di beni l'inserimento nelle liste dell'organizzazione internazionale determina quindi una limitazione di sovranità». Mentre l'art. 6 della Convenzione prevede che: «1. Nel pieno rispetto della sovranità degli Stati sul cui territorio è situato il patrimonio culturale e naturale di cui agli artt. 1 e 2 e impregiudicati i diritti reali previsti dalla legislazione nazionale su detto patrimonio, gli Stati partecipi della presente Convenzione riconoscono che esso costituisce un patrimonio universale alla cui protezione l'intera Comunità internazionale ha il dovere di cooperare. 2. Conseguentemente, gli Stati partecipi della presente Convenzione, conformemente alle disposizioni della medesima, s'impegnano a prestare il proprio concorso all'identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale di cui ai parr. 2 e 4 dell'art. 11 sempre che lo Stato sul cui territorio è situato questo patrimonio lo richieda. 3. Ciascuno Stato partecipe alla presente Convenzione si impegna ad *astenersi* deliberatamente da ogni provvedimento atto a danneggiare direttamente o indirettamente il patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2 e situato sul territorio di altri Stati partecipi della presente Convenzione» (corsivi dell'autore). Alla stregua delle previsioni del successivo art. 11, commi 2-4, che sulla scorta degli inventari sottoposti dagli Stati in esecuzione del par. 1, il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale», un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, quali definiti negli artt. 1 e 2 della presente Convenzione, che considera di valore universale eccezionale in applicazione dei criteri da esso stabiliti. L'aggiornamento dell'elenco deve essere diffuso almeno ogni due anni, mentre l'iscrizione di un bene nell'elenco del patrimonio mondiale può avvenire soltanto col consenso dello Stato interessato. E mentre il terzo co. dispone che l'iscrizione di un bene situato su un territorio oggetto di rivendicazione di sovranità o di giurisdizione da parte di più Stati non pregiudica affatto i diritti delle parti contendenti, il successivo quarto co. stabilisce che il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, ogni qualvolta le circostanze lo esigano, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale in pericolo», un elenco dei beni menzionati nell'elenco del patrimonio mondiale per la cui salvaguardia sono necessari grandi lavori e per i quali è stata chiesta l'assistenza giusta la presente Convenzione. Questo elenco contiene una valutazione del costo delle operazioni. Su questo elenco possono essere iscritti soltanto beni del patrimonio culturale e naturale minacciati di gravi e precisi pericoli, come minaccia di sparizione dovuta a degradazione accelerata, progetti di grandi lavori pubblici o privati, rapido sviluppo urbano e turistico, distruzione dovuta a cambiamenti d'utilizzazione o di proprietà terriera, alterazioni profonde dovute a causa ignota, abbandono per ragioni qualsiasi, conflitto armato o minaccia di un tale conflitto, calamità e cataclismi, grandi incendi, terremoti, scoscendimenti, eruzioni vulcaniche, modificazione del livello delle acque, inondazioni, maremoti. In caso d'urgenza, il Comitato può in qualsiasi momento procedere ad una nuova iscrizione nell'elenco del patrimonio mondiale in pericolo e dare diffusione immediata.

Al riguardo appare opportuno sottolineare che nel 2019, a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della l.r. del 3 novembre 2000, n. 20 – che può considerarsi la prima completa disciplina regionale in materia di siti archeologici e certamente antesignana della normativa statale sopravvenuta – si è finalmente completata l'istituzione dei Parchi archeologici siciliani²⁴, finalizzati alla salvaguardia, alla gestione, alla difesa del patrimonio archeologico regionale ed a consentirne migliori condizioni di fruibilità a scopi scientifici, sociali, economici e turistici, che assumono così la fisionomia di un vero e proprio sistema regionale (art. 20, co. 1).

La disciplina dei Parchi archeologici regionali si radica sulle competenze (legislativa ed amministrativa) conferite dallo Statuto e dalle norme di attuazione statutaria alla Regione Siciliana, la cui applicazione ha consentito di definire il lungo percorso attuativo del sistema regionale dei Parchi archeologici²⁵.

Tale sistema regionale si compone di quattordici strutture amministrative decentrate (servizi) dell'Assessorato ai beni culturali e l'identità siciliana, in luogo delle ventuno originariamente programmate²⁶. Mentre solo il Parco archeologico e

²⁴ Il Presidente della Regione, con l'*interim* dell'Assessorato ai beni culturali e all'identità siciliana, ha emanato l'11 aprile 2019 i decreti per l'istituzione delle ultime otto strutture: Gela; Catania e Valle dell'Acì; Isole Eolie; Tindari; Himera, Solunto e Monte Iato; Kamarina e Cava D'Ispica; Siracusa, Eloro e Villa del Tellaro; Lilibeo. Previsto, inoltre, l'accorpamento di Morgantina e Villa Romana del Casale e di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria. I decreti sono consultabili nella GURS n. 28 del 14 giugno 2019. Il progetto dei Parchi, fra gli obiettivi prioritari del governo regionale, era stato ideato e curato dall'assessore Sebastiano Tusa, tragicamente scomparso qualche giorno prima, il quale aveva già istituito con proprio decreto, oltre al Parco di Selinunte, quello di Pantelleria ed il Parco archeologico della Villa Romana del Casale e di quello di Leontino indicando, dopo averne individuato in una prima fase ventuno, con il d.a. 13 settembre 2018 n. 29, la necessità di taluni accorpamenti per scongiurare che alcuni dei siti archeologici subissero difficoltà economico-finanziarie a causa di esigue entrate dovute a un minore afflusso di visitatori.

²⁵ Sulle competenze della Regione Siciliana in materia di beni culturali vedi per tutti IMMORDINO, *Beni culturali e ambiente nelle scelte della Regione Sicilia*, in *Aedon*, 2003, n. 1 e CORTESE, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, Padova, 2007, p. 86 ss.

²⁶ L'elenco delle aree archeologiche che costituiscono il Sistema dei Parchi archeologici siciliani di cui alla l.r. 20/2000, giusta il d.a. 25 marzo 2019 n. 13, oltre al menzionato Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento, è adesso il seguente: 1) Provincia di Caltanissetta: – a) Parco archeologico di Gela; 2) Provincia di Catania: – b) Parco archeologico e Paesaggistico di Catania e della Valle dell'Acì; 3) Provincia di Enna: – c) Parco archeologico di Morgantina e della Villa Romana del Casale; 4) Provincia di Messina: – d) Parco archeologico delle Isole Eolie; – e) Parco 5) archeologico di Naxos e Taormina; – f) Parco archeologico di Tindari; 6) Provincia di Palermo: g) Parco archeologico di Himera, Solunto e Monte Iato; 7) Provincia di Ragusa: h) Parco archeologico di Kamarina e Cava d'Ispica; 8) Provincia di Siracusa: – i) Parco archeologico di Siracusa, Eloro e Villa del Tellaro; – l) Parco archeologico di Leontinoi; 9) Provincia di Trapani: – m) Parco archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria; – n) Parco archeologico di Segesta, – o) Parco archeologico di Lilibeo.

paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento ha natura di ente pubblico regionale, anche se giova ricordare che «l'Area archeologica di Agrigento» è altro sito iscritto nella WHL²⁷.

La Regione Siciliana ha, quanto ai beni culturali, competenza legislativa esclusiva in materia di «conservazione delle antichità e delle opere artistiche», in materia di «musei e biblioteche di interesse locale» e di «accademie e istituzioni culturali»²⁸, mentre con riguardo ai beni ambientali ha competenza esclusiva in materia di «tutela del paesaggio»²⁹, nonché potestà legislativa esclusiva e concorrente in quasi tutte le materie sulle quali incide la tutela ambientale³⁰.

Alla stregua di questo quadro regolativo: «la Regione esercita in queste materie anche quelle funzioni di “tutela” oggi riservate dal novellato art. 117 allo Stato» a norma del quale (lett. s)) è attribuita allo Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali³¹.

²⁷ La zona archeologica di Agrigento è stata inserita dall'UNESCO nella WHL nel novembre del 1997 (disponibile presso: <http://unescosicilia.it>), e quindi anteriormente all'intervento legislativo della Regione, anche se va ricordata l'iniziativa legislativa assunta anche a livello statale alla Camera dei deputati (Atto Camera-X L, n. 6322 del 22 gennaio 1992, *Istituzione dell'Ente Parco archeologico della valle dei templi di Agrigento*, primo firmatario on. A. Macaluso). La Regione Siciliana – nel cui territorio si registra oggi la più alta concentrazione di siti UNESCO del Paese – ha altresì istituito con l'art. 64, co. 1, l.r. 26 marzo 2002 n. 2, una Fondazione denominata «Patrimonio UNESCO» con la finalità di divulgare e promuovere nell'ambito dell'educazione, della scienza, della cultura e dell'istruzione, lo sviluppo sostenibile, la valorizzazione dell'ambiente, dei beni culturali, del paesaggio, del patrimonio artistico e monumentale della Sicilia.

²⁸ Art. 14, lett. r) dello Statuto della Regione Siciliana.

²⁹ Art. 14, lett. n) dello Statuto della Regione Siciliana.

³⁰ Sulle competenze delle Regioni in materia di paesaggio nell'ampia dottrina in materia e con riguardo all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si veda IMMORDINO, *La dimensione “forte” della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, 2008, n. 1; CORTESE, *Il patrimonio culturale: profili normativi*, Padova, 2007, p. 86 ss., anche con riguardo alle peculiari competenze in materia della Regione Siciliana. Sulle modifiche introdotte all'attribuzione della materia di cui si tratta nella legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum confermativo, e che in questo contesto non possono essere illustrate, si veda CAVALIERE, *Prime notazioni del d.d.l. di riforma costituzionale e le competenze sui beni culturali*, disponibile presso: <http://www.gruppodipisa.it>.

³¹ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia, che ha offerto un contributo assai rilevante a demarcare puntualmente i confini delle competenze statale e regionali, si vedano, tra i lavori più recenti, SCARLATTI, *Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2018, p. 645 ss. e 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 *Rivista trimestrale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018.

Queste competenze, che lo Statuto siciliano all'art. 14 attribuisce alla Regione, vale la pena precisare di ampiezza tale che non è dato riscontrarne di analoghe nelle altre Regioni, la Sicilia ha potuto esercitarle solo a partire dal 1975, con l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto in materia di «biblioteche e accademie (d.r. 635)» e in materia di «paesaggio, antichità, musei, e belle arti (d.r. 637)».

Con le norme di attuazione sono state trasferite alla Regione (con alcune limitate eccezioni) tutti i poteri che le leggi del 1939, la n. 1089 e la n. 1497, attribuivano all'amministrazione dello Stato con la sola eccezione della competenza per il rilascio del nulla osta in materia di licenze di esportazione, rimasta in capo all'amministrazione statale, e i poteri sostitutivi del MiBACT nell'esercizio del diritto di prelazione o nella facoltà di acquisto, in caso di rinuncia all'esercizio di detti diritti da parte dell'Amministrazione regionale³².

La l.r. 80/1977³³, nell'individuare, all'art. 1, le finalità della disciplina («valorizzare il patrimonio storico-culturale dell'Isola e [...] sviluppare la più ampia fruizione dei beni culturali e ambientali e di ogni altro bene che possa costituire testimonianza di civiltà»), offre una considerazione unitaria del patrimonio culturale e paesaggistico dell'Isola, accogliendo così una nozione ampia di bene culturale, come «bene avente valore di civiltà», con la conseguenza di considerare beni culturali assoggettati alla normativa di tutela e di valorizzazione dalla stessa dettata anche i beni-attività e i beni dell'arte contemporanea³⁴.

Sotto questo punto di vista la l.r. anticipa, quindi, i contenuti delle riforme succedutesi nel tempo al livello statale. A partire dal profilo organizzativo, la normativa richiamata, infatti, presenta elementi innovativi rispetto alla stessa legislazione statale, avendo previsto, molto tempo prima delle recenti modifiche legislative statali, quali strutture periferiche dell'assessorato competente³⁵, le soprintendenze uniche³⁶.

³² In merito, anche per più puntuali riferimenti in dottrina, sia consentito rinviare al mio lavoro *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Sovaria Mannelli, 2017, p. 199 ss.

³³ L.r. 1 di agosto 1970 n. 80, recante «Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione Siciliana».

³⁴ Per una recente e completa disamina della variegata nozione di bene culturale si veda per tutti BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, Napoli, 2019, p. 77 ss.

³⁵ La normativa prevede anche l'istituzione dell'Assessorato ai beni culturali ed alla pubblica istruzione che vede la luce con il primo Governo presieduto dall'On. Piersanti Mattarella, nel marzo del 1978 e sarà guidato dall'on. L. Ordile; lo stesso, dopo la riforma organizzativa sancita dalla l.r. 16 dicembre 2008 n. 19 (GURS n. 59 del 24 dicembre 2008), ha assunto la denominazione di Assessorato ai beni culturali ed all'identità siciliana.

³⁶ Sulla creazione delle Soprintendenze uniche Archeologia, Belle arti e Paesaggio e dalla fusione delle omonime direzioni generali del MiBACT, si veda CARMOSINO, *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in

Ed è in tale contesto ordinamentale che nel 2000 viene approvata dal Parlamento siciliano la normativa sull'organizzazione dei Parchi archeologici in Sicilia. La legge offre un quadro regolativo articolato soprattutto con riguardo al Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento (artt. 1-19) ed una più sintetica disciplina relativa ai Parchi archeologici (artt. 20-23). In particolare, questa seconda parte della legge offre una disciplina che, come si avrà modo di osservare, se per un verso costituisce un quadro di riferimento regolativo, per altro risulta non privo di carenze ed incongruenze.

La normativa regionale si pone in diretta correlazione con la Costituzione «culturale» che trova il proprio riferimento oltre che all'art. 9, agli artt. 33, 34, 117 e 118³⁷, nonché con la *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico* (Convenzione de La Valletta)³⁸, nonostante la stessa non fosse stata ancora ratificata (adempimento che il Parlamento statale ha definito, con paradossale ritardo, soltanto dopo ventitré anni con la l. 29 aprile 2015 n. 57)³⁹, anche sotto tale profilo anticipando il legislatore statale.

Giova ricordare, per una compiuta ricostruzione della fattispecie in esame, che la normativa regionale del 2000 offre, invero, una più articolata e puntuale disci-

Aedon, 2016, n. 1; SCIULLO, *Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"*, in *ibid.*, oltre che *Id.*, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare, una spesa, un investimento*, in *ibid.*, 2017, n. 3.

³⁷ Sul punto si veda per tutti RIMOLI, *Profili costituzionali della tutela del patrimonio culturale*, in BATTELLI, CORTESE, GEMMA, MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, p. 91 ss. per il quale la «Costituzione culturale» «è altresì un prisma complesso, che ben esprime la funzione sistemica della cultura, intesa nelle sue molte forme, come fattore essenziale di integrazione politica e sociale entro il paradigma della democrazia pluralista».

³⁸ *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico*, La Valletta, 16 gennaio 1992. Disponibile presso: <https://rm.coe.int>. La Convenzione firmata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, è stata sottoscritta da 46 Paesi, dei quali 42 hanno proceduto alla ratifica, ed ha quale obiettivo quello di proteggere il patrimonio archeologico «in quanto fonte della memoria collettiva europea e strumento di studio storico e scientifico». La Convenzione de La Valletta è stata elaborata partendo dal convincimento che siano stati raggiunti in gran parte gli obiettivi delle disposizioni della precedente *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico* (Londra, 6 maggio 1969) e ratificata dall'Italia con l. 12 aprile 1973 n. 202, ma anche dall'avvertita necessità di completare tali disposizioni, adattandole alle nuove realtà storiche e sociali e con il fine di stabilire nuovi obiettivi e fornire nuove linee normative riguardo al tema della protezione del patrimonio archeologico.

³⁹ Recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico». Sulla Convenzione de La Valletta si vedano, tra gli altri, O'KEEFE, *The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, in *Antiquity*, 1993, p. 406 ss.; TROTZIG, *The New European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*, in *ibid.*, pp. 414-415; GUERMANDI, SALAS ROSSENBACH (eds.), *Twenty years after Malta: preventive archaeology in Europe and in Italy*, Bologna, 2013. Lo stato di firme e ratifiche della Convenzione è disponibile presso: <https://www.coe.int>.

plina ai Parchi archeologici a quella già introdotta dall'art. 107 della L.r. del 1 di settembre 1993 n. 25 (recante norme per la «istituzione di un sistema di Parchi archeologici della Regione Siciliana per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale delle aree archeologiche di interesse primario»)⁴⁰; disciplina che è rimasta priva

⁴⁰ Art. 107: «1. In attuazione delle finalità dell'articolo 1 della Legge regionale 1 di agosto 1977, n. 80, la Regione Siciliana istituisce un sistema di Parchi archeologici per la salvaguardia, la gestione, la conservazione e la difesa del patrimonio archeologico regionale, al fine di consentire migliori condizioni di fruibilità, lettura e godimento, nell'ambito dello sviluppo dell'economia e di un corretto assetto dei territori interessati, per l'uso sociale e pubblico dei beni stessi, nonché per scopi scientifici e turistici. 2. Costituiscono patrimonio archeologico tutte le emergenze monumentali d'interesse archeologico che hanno rilevante valore storico scientifico, estetico e sociale. In particolare, possono essere istituite in Parchi archeologici quelle aree territoriali che presentano rilevante interesse generale a motivo delle loro caratteristiche morfologiche, paleontologiche, storiche, culturali e monumentali, per provvedere alla conservazione delle stesse ai fini scientifici, culturali, economico sociali, turistici e della educazione e ricreazione del cittadino. 3. Le soprintendenze per i beni culturali ed ambientali, territorialmente competenti propongono, nell'ambito della loro programmazione annuale e sulla base delle motivazioni di cui ai co. precedenti, l'istituzione di Parchi archeologici, sentito il parere del consiglio locale per i beni culturali ed ambientali. L'istituzione dei Parchi archeologici avviene con decreto dell'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione, previo parere del Consiglio regionale per i beni culturali ed ambientali, nonché della commissione legislativa «cultura, formazione e lavoro», e della commissione legislativa «territorio ed ambiente», dell'Assemblea Regionale Siciliana. 4. L'area nella quale i monumenti e le emergenze archeologiche sono inseriti insieme ad una zona di rispetto circostante che verrà definita secondo criteri e valutazioni desunte dalla particolare situazione morfologica e dalla situazione contingente di turbamento causato da eventuale intensa antropizzazione limitrofa, costituisce il Parco archeologico. 5. Tale perimetrazione è proposta dalla soprintendenza per i beni culturali ed ambientali competente per territorio, sentito il parere del consiglio locale per i beni culturali ed ambientali, e è sottoposta all'approvazione dell'Assessorato competente che dovrà sentire il parere del Consiglio regionale per i beni culturali ed ambientali. 6. La soprintendenza per i beni culturali ed ambientali competente per territorio deve, inoltre, indicare e perimetrare una zona di controllo dell'area del Parco archeologico, dove siano prescritte distanze e misure, nonché tutte le altre eventuali regole dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità del Parco archeologico stesso, che sia danneggiata la luce e la prospettiva delle emergenze monumentali ed archeologiche in virtù delle quali il Parco archeologico è stato creato e che vengano alterate le condizioni di ambiente e decoro. 7. L'esercizio dei poteri di cui al co. 6 costituisce integrazione e, qualora in contrasto, variante agli strumenti urbanistici vigenti nel territorio interessato. 8. L'area del Parco archeologico, così definita ai sensi del presente articolo è acquisita al demanio regionale in base al dispositivo di cui all'articolo 21 della L.r. 1 di agosto 1977, n. 80. 9. Alla gestione ed amministrazione dei Parchi archeologici provvede l'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione attraverso le soprintendenze per i beni culturali ed ambientali competenti per territorio. Il soprintendente per i beni culturali ed ambientali competente per territorio propone all'approvazione dell'Assessorato la dotazione di personale necessaria alla gestione ed alla vigilanza del Parco archeologico, in relazione alle esigenze scientifiche di conservazione e manutenzione, nonché di educazione e godimento da parte del pubblico».

di attuazione ed è stata poi abrogata dall'art. 24 della l.r. 20/2000 nella quale sono state in parte trasfuse alcune delle disposizioni normative⁴¹.

Resta ancora da declinare pienamente il più ampio scenario delineato dalla *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società* (Convenzione di Faro)⁴² – essendo appena intervenuta la ratifica da parte del Parlamento⁴³, nonostante sia stata sottoscritta dall'Italia il 27 febbraio 2013⁴⁴ – che giunge ad una nozione estesa di «patrimonio comune dell'Europa»⁴⁵, proiettata

⁴¹ La disciplina a regionale si collegava ad altre previsioni che già si riferivano ai Parchi archeologici come l'art. 15, lett. e), l.r. 12 giugno 1976 n. 78, che ha introdotto un divieto assoluto di edificare nella fascia di rispetto di 200 metri dai confini dei Parchi archeologici, e l'art. 25, l.r. 10 agosto 1985 n. 37 ed al successivo d.p.reg. 13 giugno 1991, che recavano menzione del Parco archeologico di Agrigento successivamente istituito sulla base della l.r. 20/2000.

⁴² Faro, 27 ottobre 2005. Sulla Convenzione di Faro si vedano CARMOSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 2013, n. 3, p. 1 ss.; D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d'Europa per la promozione dei processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in ZAGATO, VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia, 2015, p. 77 ss.; GIAMPIERETTI, *Quali strumenti giuridici statali e regionali per le comunità patrimoniali?*, in *ibid.*, p. 335 ss.; CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *www.federalismi.it*, 2017 e, più recentemente, GUALDANI, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in *Aedon*, 2019, n. 1 e PAVAN-WOOLFE, PINTON (a cura di), *Il valore del patrimonio culturale per la società e le comunità. La Convenzione del Consiglio d'Europa tra teoria e prassi*, Bologna, 2019.

⁴³ I disegni di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Faro in materia di patrimonio culturale – Atti Senato-XVIII Leg. (n. 257) Sen. Marcucci ed altri (n. 702) Sen. Montevecchi ed altri entrambe intitolati «Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005», dopo essere approdati in Aula al Senato per la votazione il 27 febbraio 2019, sono stati nuovamente sottoposti all'esame della Commissione Esteri per approfondimenti, e sono stati approvati. L'iter è giunto a termine il 23 settembre 2020, quando la Camera dei Deputati ha approvato la ratifica della Convenzione con 237 voti favorevoli, 119 contrari e 57 astenuti (l. 1 di ottobre 2020 n. 133, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società»).

⁴⁴ Si precisa che il termine «*cultural heritage*» è stato volutamente tradotto come eredità culturale, per evitare confusioni o sovrapposizioni con la definizione di patrimonio culturale di cui all'art. 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42. È proprio tale profilo ha motivato la questione sospensiva posta a base della ritrasmissione in Commissione affari esteri del Senato, deliberata ai sensi dell'art. 93 del regolamento, che ha sospeso la discussione dei d.d.l. n. 257 e n. 702 dall'Aula il 27 febbraio 2019 cfr. Atti Senato-Resoconto stenografico, *Seduta del 27 febbraio 2019*, pp. 55-56. Relativamente alla Convenzione si veda anche l'*Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*, disponibile presso: <https://rm.coe.int>.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, esso consiste in: «a) tutte le forme di patrimonio culturale 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 nei conflitti passati, che promuovono lo sviluppo di una società pacifica e stabile, fon-

verso una «cultura transeuropea del ricordo»⁴⁶. E tale ratifica, per non restare un atto formale, non può non imporre un ripensamento della legislazione statale e regionale siciliana in materia di protezione e valorizzazione del patrimonio culturale.

Tornando alla disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004 (e successive modifiche) [CBCP]) per la declinazione del concetto di «patrimonio culturale» occorre far riferimento all'art. 2, giusta il quale esso è costituito dai beni culturali e paesaggistici, in attuazione di quanto sancito dall'art. 9, co. 2, della Costituzione: «sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etno-antropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà».

Come ricordato, la riforma del 2004 è intervenuta in esito ad un lungo percorso iniziato per lo Stato unitario ai primi del Novecento con la legge 185/1902 («Conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità ed arte»)⁴⁷ che introduceva la prima disciplina organica «nazionale» con la quale si imponeva l'iscrizione nel «Catalogo Unico» nazionale (opere artistiche e storiche dello Stato) per i monumenti e le opere di interesse storico, artistico e archeologico, nonché l'indicazione di quali di questi beni, per il loro singolare valore, non fossero alienabili ai privati, fissando l'obbligo per i proprietari dei beni inseriti nel catalogo di comunicare qualunque atto di vendita o di mutamento del loro possesso, in quanto a parità di condizioni il Governo doveva poter esercitare la prelazione. La restrizione imposta alle esportazioni di tali beni era tuttavia circoscritta alle opere di altissimo pregio⁴⁸.

La legge del 1902 porta il nome del Ministro trapanese della pubblica istruzione che la concepì: l'on. Nunzio Nasi⁴⁹, che ne presentò il testo alla Camera il 23 mar-

data sul rispetto dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto». In tal guisa, come opportunamente sottolineato, il patrimonio comune europeo si compone di due dimensioni: da un lato, quella più propriamente culturale, costituita da tutte le manifestazioni che ricordano gli avvenimenti che hanno segnato la storia europea; dall'altro, una dimensione intellettuale, costituita dall'insieme condiviso dei valori sociali e degli ideali europei, frutto della travagliata storia dell'Europa, così ancora CARMOSINO, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁶ In tal senso Parlamento Europeo, DG Politiche interne, *Ricerca per la commissione CULT – L'identità europea*, 2017, p. 30 ss. Disponibile presso: <http://www.europarl.europa.eu>.

⁴⁷ L. 12 giugno 1902 n. 185.

⁴⁸ Per una completa ricostruzione della legislazione anteriore al CBCP vedi per tutti CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Id.*, *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, p. 160 ss.

⁴⁹ Nunzio Nasi (Trapani, 3 aprile 1850 – Erice, 17 settembre 1935), avvocato e docente universitario, fu sindaco di Trapani, più volte deputato e Ministro, in particolare Ministro della Pubblica Istruzione nel Governo Zanardelli dal febbraio 1901 al novembre 1903). Sulla legge e la sua formazione si veda per tutti RAGUSA, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, 2011, p. 120 ss., mentre sulla controversa

zo 1902. Il d.d.l. nasceva da una proposta presentata al Senato il 4 dicembre 1900 dal suo predecessore, anch'egli siciliano, l'agrigentino Nicolò Gallo⁵⁰, ed in questo senso, proprio per la provenienza dei Ministri proponenti da luoghi assai ricchi di beni archeologici, non può non rilevarsi un'innegabile corrispondenza tra iniziativa politica e sensibilità culturale.

In tale contesto giova ricordare che il CBCP in materia di archeologia ha innovato solo in misura circoscritta rispetto alle previsioni della legge 1089/1939 («legge Bottai»)⁵¹, peraltro mantenendo in vigore, seppure a titolo transitorio e per quanto non normato da leggi successive, il R.D. 30 gennaio 1913 n. 363⁵².

In particolare, all'art. 101, co. 1, lett. e) del citato codice, viene data la definizione di «Parco archeologico» quale ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, «attrezzato come museo all'aperto»⁵³, che il CBCP inserisce tra gli istituti

figura del politico trapanese si veda, da ultimo, BLANDO, *Corti e lunghi circuiti politici. Il caso Nunzio Nasi*, in *Meridiana*, 2017, p. 171 ss.

⁵⁰ Nicolò Gallo (Agrigento, 10 agosto 1849 – Roma, il 7 marzo 1907), fu autorevole giurista, più volte deputato, Ministro, rivestì anche la carica di Vicepresidente e, per pochi giorni, anche quella di Presidente della Camera.

⁵¹ L. 1 di giugno 1939 n. 1089. In merito si vedano per tutti MALNATI, FICHERA, MARTONE, *La tutela del patrimonio archeologico italiano: i limiti dell'attuale normativa e nuove proposte di integrazione al Codice*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

⁵² Regolamento per l'esecuzione delle leggi 20 giugno 1909 n. 364, e 23 giugno 1912 n. 688.

⁵³ Sul tema TRICOMI, *sub art. 101*, in LEONE, TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, p. 659 ss.; e, da ultimo, FELIZIANI, *Parchi archeologici e attività di pianificazione. Riflessioni a partire dal caso di Urbs Salvia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, p. 213 ss. Si vedano altresì, però alcune considerazioni metagiuridiche, le relazioni di CARBONARA, *Archeologia, architettura e restauro: problemi di conservazione e presentazione* e SASSATELLI, *Archeologia tra ricerca, formazione e tutela*, in Convegno Annuale Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, 2018 «Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione», Reggio Calabria 4-6 ottobre 2018; GELICHI, MALNATI, *La pianificazione territoriale: archeologia preventiva sul territorio e nelle città*, 2017, disponibile presso: <http://www.aedon.mulino.it/arti>; MALNATI, *La situazione dell'archeologia tra 2016 e 2017. "L'archeologia in Italia: la sfida con la realtà"*, in *Aedon*, 2017, ma già ID., *La verifica preventiva dell'interesse archeologico*, in *ibid.*, 2005. Sembra al riguardo acconcio ricordare che il termine Parco archeologico compare per la prima volta nel 1990, nella circolare del MiBACT del 15 novembre 1990 n. 12059, nella quale viene definito: «area protetta, nella quale, per la consistenza di presenze monumentali, può individuarsi e definirsi uno spazio di particolare valenza, attrezzato come museo all'aperto». Mentre il d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», all'art. 99 prevedeva nel contesto della disciplina della Apertura al pubblico di musei, monumenti, aree e Parchi archeologici, archivi e biblioteche (art. 1, l. 23 luglio 1980 n. 502, sost. dall'art. 1, l. 27 giugno 1985 n. 332; art. 27, D.P.R. 5 luglio 1995 n. 417; art. 5, co. 1, D.M. 11 dicembre 1997 n. 507) la definizione di museo («struttura comunque denominata organizzata per la conservazione,

e i luoghi di cultura, distinguendolo «dall'area archeologica», che consiste, più specificamente, in «un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica» (lett. d))⁵⁴.

Non può sfuggire che la prospettiva della valorizzazione del grande patrimonio archeologico del Paese⁵⁵, con il chiaro obiettivo di superare la mera tutela del giacimento culturale e proiettarlo verso la più ampia fruizione⁵⁶ e la ricerca scientifica abbia assunto progressivamente una dimensione globale.

Che la gestione del patrimonio archeologico: sia dei beni⁵⁷, che dei «siti archeologici» – siccome definiti dal CBCP secondo le disposizioni appena ricor-

la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali»), di area archeologica («sito su cui insistono i resti di un insieme edilizio originariamente concluso per funzione e destinazione d'uso complessiva») e di Parco archeologico («ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto in modo da facilitarne la lettura attraverso itinerari ragionati e sussidi didattici»).

⁵⁴ In generale sugli Istituti e luoghi di cultura vedi per tutti BARBATI, *Organizzazione e servizi*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, p. 107 ss., specialmente p. 127.

⁵⁵ La scienza archeologica è, come noto, articolata in molteplici partizioni scientifiche, la preistorica, la classica, la cristiana, la medievale sulle quali si veda da ultimo MANACORDA, *A proposito dei 40 anni di «Archeologia medievale» in Italia*, in *Reti Medievali Rivista*, 2017, p. 3 ss.

⁵⁶ Sui variegati profili del concetto di valorizzazione si veda da ultimo GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, p. 416 ss., CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *op. cit.* p. 107 ss., spec. 191 ss., e, più recentemente, ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi*, 2019 e ALBISINNI, *Dal potere autorizzatorio di tipo conformativo alle fattispecie normative abilitanti. Verso nuovi paradigmi in tema di amministrazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2019, n. 1; MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, in *Diritto pubblico comparato europeo online*, 2019; VITALE, *Fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne: attori, strumenti e prospettive*, intervento al Convegno Annuale Associazione dei Professori di Diritto Amministrativo 2018, "Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione", in *Aedon*, 2018, n. 3.

⁵⁷ La dottrina riconduce i beni archeologici alla categoria che, una copiosa letteratura pluridisciplinare contribuisce non senza incertezze a definire, dei beni comuni. In merito si vedano, per restare tra il diritto privato e quello pubblico, nell'impianto dottrina: i contributi di NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in MARELLA (a cura di), *Oltre il privato e il pubblico. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 71 ss. e più recentemente ID., *I beni comuni: dalla fruizione alla gestione*, in BATTELLI, CORTESE, GEMMA, MASSARO (a cura di), *op. cit.*, p. 155 ss.; D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista trimestrale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2015; ID., *I beni comuni nella giurisprudenza sovranazionale*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, p. 733 ss.; STAIANO, *"Beni comuni" categoria ideologicamente estenuata*, in *Diritto e società*, 2016, p. 415 ss.; CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni*

date – che dei «depositi archeologici» o «siti archeologici sepolti», entità non definite giuridicamente⁵⁸, la cui cura è affidata alla disciplina del procedimento per la verifica preventiva dell'interesse archeologico delle aree prescelte per la localizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, giusta l'art. 25 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (e successive modifiche) in attuazione dell'art. 28, co. 4, del CBCP⁵⁹ ed al cosiddetto «rischio archeologico»⁶⁰, assunta infatti una sempre più rilevante regolazione multilivello, è conclusione ormai ampiamente condivisa⁶¹.

per uscire dalla crisi, Trento, 2016, p. 37 ss.; CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Giustizia amministrativa.it*, 2017 e CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, disponibile presso: <https://www.labsus.org>, pp. 22-23. Ed infatti, secondo quest'ultima autrice, si pone «un problema di qualità, oltre che di quantità della fruizione, problema ben noto, ad esempio, in materia di beni culturali e archeologici, laddove la particolare fragilità di alcune opere o complessi di opere richiede necessariamente non solo una programmazione numerica dell'accesso ma la previsione di particolari condizioni di fruizione».

⁵⁸ Così MALNATI, FICHERA, MARTONE, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁹ Su tale peculiare disciplina, a compendio della quale vedi altresì la Circolare del MiBACT n. 1 del 2016 recante «Disciplina del procedimento di cui all'art. 28, co. 4, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed agli articoli 95 e 96 del Decreto Legislativo 14 aprile 2006, n. 163, per la verifica preventiva dell'interesse archeologico», disponibile presso: <http://www.archeologia.beniculturali.it>, si veda per tutti PERFETTI, *sub artt. 95 e 96*, in ID. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2013, p. 1269 ss.; SAU, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, in *Aedon*, 2017, n. 1, mentre con riguardo a quanto disposto dall'art. 28, co. 4, del CBCP si veda ROCCELLA, *sub Art. 28*, in CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, p. 169 ss.; TARASCO, *Misure cautelari e preventive (art. 28)*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2011, p. 302 ss.; FANTIN, *L'archeologia preventiva nella normativa recente*, in *Il capitale culturale*, 2013, p. 153 ss. Appare opportuno sottolineare che il d.l. 18 aprile 2019 n. 32, convertito con modifiche, dalla l. 14 giugno 2019 n. 55 recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici», ha introdotto un regime speciale temporaneo per la verifica preventiva dell'interesse archeologico delle aree prescelte per la localizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico stabilendo che «fino al 31 dicembre 2020, possono essere oggetto di riserva anche gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'art. 25, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, con conseguente estensione dell'ambito di applicazione dell'accordo bonario di cui all'articolo 205 del medesimo decreto legislativo» (art. 1, co. 10).

⁶⁰ L'art. 29, commi 1 e 2, più volte modificato, del CBCP, prevede, come noto, che la conservazione del patrimonio culturale sia assicurata attraverso una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro, intendendo per prevenzione «il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto». In generale si veda GÜLL, *Archeologia preventiva. Il codice appalti e la gestione del rischio archeologico*, Palermo, 2015; ID., *Dalla "bonifica archeologica" alla gestione del rischio. Nuove sfide per la ricerca e la tutela*, in *Il capitale culturale*, 2016, p. 1055 ss.; GELICHI, MALNATI, *op. cit.*

⁶¹ Si vedano per tutti CASINI, *Ereditare il futuro*, *op. cit.*, p. 70 ss.; ma già ID., *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna 2010; CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità*

È tuttavia soltanto nel 2012 che si giunge all'elaborazione da parte del MiBACT delle Linee guida per la costituzione e la valorizzazione dei Parchi archeologici con il D.M. 18 aprile 2012⁶², attuate nella Regione Siciliana con il d.r. 26 gennaio 2016 n. 3⁶³.

La legge regionale richiamata, che come ricordato risale al 2000, ha provveduto ad istituire direttamente il Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento ed il relativo ente di gestione⁶⁴, rinviando, per l'individuazione delle aree archeologiche costituenti il sistema dei Parchi archeologici della Regione Siciliana, a successivi provvedimenti amministrativi⁶⁵. Invero tale individuazione era

e innovazione, in *Aedon*, 2017, n. 3, p. 6 c., più recentemente, CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in Convegno Annuale Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo 2018 "Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione", Reggio Calabria 4-6 ottobre 2018, p. 61 ss.

⁶² Disponibile presso: <http://www.archeologia.beniculturali.it>, che individua obiettivi di qualità nonché requisiti minimi per l'adozione del sistema di accreditamento per i Parchi archeologici, sulla quale si veda GHEDINI, *Parchi archeologici e sviluppo del territorio*, in *Lanx*, 2014, p. 194 ss., disponibile presso: <http://riviste.unimi.it>. Secondo la Commissione che ha contribuito alla redazione delle stesse: «la definizione «archeologico» è stata interpretata in relazione non tanto alla cronologia dei resti quanto alle metodologie (proprie dell'indagine archeologica) attraverso le quali tali resti vengono individuati, indagati, interpretati e valorizzati. Dopo aver passato in rassegna le definizioni relative alle aree/siti archeologici e le normative regionali relative ai Parchi archeologici, si è ritenuto di proporre una aggiornata definizione, che desse maggior evidenza agli aspetti della ricerca, secondo la quale «un Parco archeologico è un ambito territoriale caratterizzato da importanti testimonianze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, culturali, paesaggistici ed ambientali, oggetto di valorizzazione ai sensi degli artt. 6 e 111 del d.lgs. 42/2004, sulla base di un progetto scientifico e gestionale». Ne consegue che la presenza di consistenti resti archeologici e di valori storici, paesaggistici e ambientali, è condizione necessaria ma non sufficiente: per la realizzazione di un Parco archeologico è indispensabile l'elaborazione di uno specifico progetto, che sia espressione e sintesi di aspetti settoriali diversi, tutti omogeneamente concorrenti alla piena valorizzazione del bene culturale».

⁶³ Disponibile presso: <http://pti.regione.sicilia.it>, che in attuazione del «Sistema regionale di accreditamento, di monitoraggio e valutazione dei luoghi della cultura» da applicarsi a musei, Parchi e aree archeologiche singolarmente considerati e a reti e o sistemi territoriali e/o tematici di beni culturali del territorio della Regione, ha individuato i requisiti minimi per i musei, le aree/Parchi archeologici e le reti e i sistemi di beni culturali relativamente a ciascuno degli otto ambiti individuati dal D.M. 10 maggio 2001 necessari per valutare la gestione dei luoghi della cultura in termini di efficienza ed efficacia, nonché di qualità dei servizi di fruizione e valorizzazione erogati. Per quanto riguarda i Parchi archeologici si veda l'allegato «Manuale per le aree ed i Parchi archeologici».

⁶⁴ Con propria organizzazione costituita dal Consiglio del Parco, dal Direttore e dal Collegio dei revisori. Sul Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento si veda VARRICA, *Siti archeologici e management pubblico in Sicilia. L'esperienza del Parco Valle dei Templi*, Milano, 2010.

⁶⁵ In attuazione delle richiamate previsioni di legge, con d.r. 11 luglio 2001 sono state quindi individuate in Sicilia 16 aree archeologiche che costituiscono il sistema dei Parchi archeologici regionali siciliani; intervento questo che, anticipando di sedici anni la cosiddetta riforma «France-

stata tempestivamente definita già nel 2001⁶⁶, tuttavia solo dal 2010 si sono avviati gli iter per le perimetrazioni, il coinvolgimento dei comuni interessati e sono stati, in taluni casi, preposti i dirigenti alle nascenti strutture amministrative⁶⁷.

In termini generali giova ricordare che è la stessa disciplina regionale che provvede a fornire una definizione di «zona archeologica» (costituita dall'area su cui insistono beni appartenenti al patrimonio archeologico, e che è riserva integrale a tutela dei beni medesimi, nonché dell'ambiente naturale nel suo insieme) e di «patrimonio archeologico» (costituito dai monumenti, dagli insiemi architettonici, dalle emergenze d'interesse archeologico e dai siti archeologici), anticipando per alcuni versi la legislazione statale⁶⁸.

schini» del MiBACT, individuava la possibilità di istituire altrettanti Istituti dotati di piena «autonomia scientifica e di ricerca, organizzativa, amministrativa e finanziaria». Le successive vicende attuative della l.r. n. 20 del 24 marzo 2000 hanno visto l'affermazione di questo modello organizzativo, che nel caso del Parco di Agrigento si è tradotto in un esempio virtuoso nel panorama nazionale dei Parchi e dei musei, sia sotto il profilo della costante crescita sia in termini di qualità dei servizi e di richiamo turistico di un'area vasta. Esempio virtuoso anche in ambito internazionale, considerato che nel 2017 le presenze dei visitatori del Parco sono incrementate di circa il 30% rispetto all'anno precedente e che nel 2018 è stato premiato dall'Unione Europea come primo Parco archeologico d'Europa. Questo indubbio successo è dovuto a diversi fattori, ma certamente è stato determinato in primo luogo dall'autonomia di gestione dell'ente che consente al Parco di utilizzare in proprio per la valorizzazione del territorio archeologico le cospicue entrate che derivano dagli introiti dei biglietti di ingresso al Parco. Mentre l'istituzione del Parco di Agrigento è avvenuta *ope legis*, l'effettiva istituzione dei Parchi facenti parte del «sistema» (Titolo II) è stato circondato dall'articolato della stessa l. 20/2000 da un insieme di cautele e precauzioni che, insieme a un andamento quantomeno irrazionale delle varie amministrazioni succedutesi nel tempo, ha reso il percorso attuativo complesso e labirintico. Di fatto, dei Parchi previsti all'interno del sistema la formale istituzione è intervenuta, sino agli interventi del 2019 solo per il Parco di Naxos (2007) e per quello di Selinunte (2013).

⁶⁶ Tale individuazione era stata definita giusta il d.a. 11 luglio 2001 n. 6263 dell'Assessore per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione, sulla scorta del parere favorevole del Consiglio regionale dei beni culturali e ambientali aveva espresso il proprio parere favorevole, ai sensi dell'art. 20, co. 2, l.r. 20/2000.

⁶⁷ In tal senso sono stati istituiti i «servizi Parchi culturali» con il d.r. 28 giugno 2010 n. 370, recante «Rimodulazione dell'assetto organizzativo, di natura endodipartimentale, dei dipartimenti regionali». Con successivi decreti assessoriali, tuttavia, mentre procedevano gli iter delle perimetrazioni, l'elenco del sistema dei Parchi veniva sottoposto a molteplici modifiche ed integrazioni (cfr. 29 aprile 2013 n. 1142, 23 gennaio 2014 n. 117, 30 agosto 2017 n. 3827, 13 settembre 2018 n. 29, 25 marzo 2019 n. 13).

⁶⁸ In generale sul rapporto tra competenza statale e regionale, oltre ai testi citati in precedenza, si veda NARDELLA, *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 671 ss.; BARBATI, *op. cit.*, p. 139 ss. e VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, in VAIANO, CROSETTI (a cura di), *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, p. 119 ss.

Giusta l'art. 20 della citata l.r. 20/2000, la disciplina contenuta nel decreto istitutivo del Parco archeologico allegato costituisce, poi, integrazione e, qualora in contrasto, variante agli strumenti urbanistici vigenti nel territorio interessato (co. 7)⁶⁹.

In particolare, tale disciplina prevede che la perimetrazione suddivida il territorio interessato in area archeologica (zona A), area di rispetto (zona B) ed eventuale area di interesse paesaggistico (zona C) e che il decreto istitutivo contenga anche un «regolamento» – che, per le aree nel Parco individuate, indichi un'idea di sviluppo declinata attraverso modalità d'uso, vincoli e divieti⁷⁰.

In altre parole, trova nella normativa regionale un ancoraggio quell'idea di Parco archeologico, che solo dopo più di un decennio sarà declinata, quale: «ambito territoriale caratterizzato da importanti testimonianze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, culturali, paesaggistici ed ambientali, oggetto di valorizzazione [...] sulla base di un progetto scientifico e gestionale»⁷¹.

⁶⁹ Sulle complesse inferenze tra vincoli archeologici e paesaggistici e pianificazione comunale la dottrina è assai estesa si veda, da ultimo, URBANI, *Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica comunale*, disponibile presso: <http://docenti.luiss.it>, secondo il quale il quadro conoscitivo del territorio comunale «[...] costituisce in buona sostanza un vincolo di sostenibilità alle ipotesi di sviluppo delineate con il quadro programmatico e che appare abbastanza analitico perché, in particolare per ciò che qui interessa, definisce e «individua» le aree a rischio o vulnerabili, le aree d'interesse archeologico e i beni d'interesse paesistico o storico monumentale, i siti ambientali d'interesse comunitario, la struttura del paesaggio agrario e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo».

⁷⁰ Su tali temi si veda, da ultimo, PIPERATA, *Cultura e sviluppo economico nella riflessione del giurista*, in *Annuario Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo*, 2018, p. 117 ss.

⁷¹ Vedi *supra*. In tale prospettiva nelle ricordate «Linee guida» il «Piano del Parco archeologico», elemento centrale delle attività di tutela e valorizzazione, assume una duplice valenza: «da un lato, le previsioni di tutela in esso contenute dovranno formare oggetto di apposito accordo tra i diversi soggetti pubblici dotati di competenza al riguardo e rivestiranno carattere vincolante solo nei confronti delle istituzioni coinvolte, le quali dovranno successivamente tradurre gli impegni assunti nel coerente esercizio dei poteri ad esse spettanti; dall'altro le misure di valorizzazione contenute nel piano potranno, invece, esplicare immediati effetti vincolanti, in quanto riconducibili agli strumenti tipici previsti nella Parte seconda del Codice. Nel Piano del Parco archeologico, inteso come strumento composito nel senso anzidetto, saranno sintetizzate le proposte di azione dirette agli enti e alle amministrazioni competenti e avanzate in sede di valutazione specialistica delle caratteristiche del Parco (dalla tutela alla valorizzazione, dalla comunicazione alle eventuali prospettive di attività di ricerca e didattica, fino ai servizi per il pubblico), e sarà illustrata la strategia adottata per la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico e per il suo inserimento nel contesto contemporaneo. Si tratta di una prospettiva che guarda al paesaggio storico e ai beni culturali in esso presenti con l'approccio proprio dell'archeologia globale e dell'archeologia dei paesaggi, che studia il territorio mettendo a sistema tutte le testimonianze ancora rintracciabili della presenza dell'uomo e dei suoi rapporti con l'ambiente naturale».

Invero il riferimento alla natura regolamentare della fonte delle prescrizioni pone taluni problemi sul piano sistematico. Per un verso, infatti, l'esercizio del potere regolamentare nella Regione Siciliana è disciplinato dall'art. 12, ultimo co., dello Statuto e postula la piena titolarità in capo al Governo regionale per l'adozione di tali atti di normazione secondaria.

È infatti il Presidente della Regione Siciliana che ne provvede all'emanazione, in forza di legge, previa delibera della Giunta regionale e sulla scorta del preventivo parere del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana⁷². Tale atto è poi sottoposto al controllo della Corte dei Conti, siccome previsto dall'art. 2, co. 1, lett. a), n. 1, del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655, come sostituito dall'art. 2 del d.lgs. 18 giugno 1999 n. 200, alla stregua del quale la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, esercita, tra l'altro, il controllo di legittimità sui regolamenti emanati dal governo regionale⁷³.

In altre parole, il potere regolamentare sarebbe conferito dal legislatore regionale nella disciplina in argomento all'Assessore ai beni culturali in modo non conforme alle previsioni dello Statuto, con evidenti refluenze sul piano della effettività del principio di legalità e della tutela di situazioni giuridiche soggettive dei privati.

Sotto tale secondo profilo, avendo le previsioni di detta disciplina applicativa effetti prescrittivi e conformanti della proprietà privata, deve ritenersi che l'intendimento del legislatore sia rivolto all'emanazione di un atto di normazione secondaria e non meramente amministrativo, seppure di valenza generale. Diversamente appare evidente che l'applicazione della disciplina siccome descritta potrebbe dar luogo a contenziosi dagli indubbi profili di incertezza.

Nella fattispecie in esame appare invero pacifico, al di là del *nomen* attribuito dal legislatore all'atto regolativo dell'Assessore regionale ai beni culturali, che più di regolamento (del quale difettano i presupposti procedurali) si tratti di provvedimento amministrativo generale.

Ai sensi del medesimo art. 20, co. 8, al Parco, quale struttura amministrativa (servizio) dell'Assessorato, è attribuita autonomia scientifica e di ricerca, organizzativa, amministrativa e finanziaria, mentre la gestione è affidata ad un direttore e

⁷² Cfr. circolare del Presidente della Regione Siciliana 9 ottobre 1964 n. 4520, recante disposizioni in ordine al «Procedimento per l'emanazione dei Regolamenti regionali».

⁷³ Cfr. sul tema, in termini generali, VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, p. 2339 ss., mentre con specifico riguardo all'ordinamento della Regione Siciliana si veda CAVASINO, *La potestà regolamentare*, in RUGGERI, D'AMICO, D'ANDREA, MOSCHELLA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione Siciliana*, Torino, 2016, p. 115 ss.

ad un comitato tecnico-scientifico rappresentativo degli enti territoriali coinvolti (artt. 22 e 23 della normativa in commento)⁷⁴.

Tale profilo rende l'amministrazione dei beni culturali in questo settore policentrica, integrando l'articolazione provinciale delle sovrintendenze. Infatti, l'autonomia amministrativa riconosciuta ai Parchi ne rende più flessibile la gestione, calibrata alle caratteristiche ed alle esigenze peculiari della tutela, ma soprattutto della valorizzazione.

Anche se, sotto il profilo organizzativo – ed in (parziale) sintonia con quanto già realizzato a livello statale con le recenti misure di riassetto del MiBACT ed il riconoscimento di maggiore autonomia a nuovi musei e Parchi archeologici⁷⁵ – in corrispondenza alla conferita autonomia organizzativa e finanziaria sembra più acconcio prospettare che i Parchi archeologici siciliani, che in taluni casi gestiscono ingenti risorse patrimoniali e finanziarie, siano dotati di un organo amministrativo collegiale, che affianchi il direttore nelle decisioni più rilevanti, e, soprattutto, dell'organo di revisione contabile, ciò al fine di assicurare gli ordinari controlli già all'interno della struttura organizzativa⁷⁶.

⁷⁴ L'art. 20 (commi 9-12) stabilisce poi che il Parco adotta un proprio bilancio e conto consuntivo che sono approvati dall'Assessore regionale per i beni culturali. A questo riguardo giova ricordare che le entrate del Parco sono costituite dalle somme allo stesso assegnate a carico dello stato di previsione dell'Assessorato regionale dei beni culturali per il funzionamento dell'istituzione, proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, dai servizi offerti a pagamento, dalla vendita di pubblicazioni dallo stesso edito e da altre attività organizzate dal Parco, nonché dai contributi e donazioni di soggetti pubblici e privati. Per lo svolgimento delle attività di competenza al Parco è assegnata la dotazione di personale stabilita dall'Assessore regionale sentito il direttore del Parco, mentre l'ordinamento interno e le modalità di funzionamento sono stabiliti con regolamento, emanato dall'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione.

⁷⁵ Sulle quali si veda CARMOSINO, *op. cit.*

⁷⁶ In questo senso si orienta il d.d.l. n. 421, a firma dello stesso Assessore Tusa e del Presidente della Regione, recante «Modifiche e integrazioni alle disposizioni contenute nella legge regionale 3 novembre 2000, n. 20. Norme sull'istituzione del sistema dei Parchi archeologici in Sicilia», depositato il 7 novembre 2018, ed in atto all'esame all'Assemblea Regionale Siciliana. Più specificatamente il progetto di riorganizzazione dei Parchi archeologici prevede la trasformazione del Comitato tecnico-scientifico in Consiglio del Parco, con una nuova e più estesa composizione, e l'introduzione del revisore legale (art. 1). Per quanto riguarda l'organo amministrativo va segnalato che a livello statale esso, dotato di un numero minore di componenti, è affiancato dal Comitato tecnico-scientifico e non lo sostituisce. Con riguardo all'organo di revisione va evidenziata, invece, la scelta differente che sembra prospettarsi a livello regionale, e che invero è propria degli organismi di natura privatistica – la «revisione legale» è, infatti, la revisione dei conti annuali o dei conti consolidati effettuata in conformità alle disposizioni del Codice civile e del d.lgs. 27 gennaio 2010 n. 39, nonché dei relativi regolamenti di attuazione –, rispetto a quella delineata dal legislatore statale che ha previsto in merito un collegio dei revisori dei conti composto da tre membri effettivi, di cui un

Ed in questo senso l'esperienza del Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento, la cui crescita esponenziale dei visitatori⁷⁷, ma anche di iniziative culturali e turistiche di valorizzazione e di protezione del paesaggio⁷⁸, hanno assunto connotati di rilievo a livello europeo, appare emblematica e trainante per l'intero sistema regionale.

Proprio sulla scorta di questa esperienza pilota e dei risultati da essa raggiunti, sono emerse talune incongruenze organizzative del sistema dei Parchi regionali che ne hanno imposto il ridisegno con l'obiettivo di assicurare l'efficienza amministrativa, incrementare la fruizione, rafforzare le attività di valorizzazione.

Ma ci si è presto accorti che il riassetto strutturale dei Parchi archeologici non può riguardare solo la fase applicativa della normativa del 2000, ma deve considerare anche le stesse previsioni normative che necessitano di talune modifiche con l'obiettivo di meglio declinare un modello organizzativo capace di conseguire i risultati auspicati.

In questa prospettiva si orienta il d.d.l. proposto nel novembre 2018 dall'Assessorato ai beni culturali che prevede la modifica dell'organizzazione e dell'autono-

funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) con funzioni di presidente e da due membri supplenti. I componenti, scelti tra soggetti iscritti al Registro dei revisori contabili e nominati con il D.M. 23 gennaio 2016 n. 44, recante «Riorganizzazione del MiBACT ai sensi dell'art. 1, co. 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208». Sulla revisione amministrativo contabile degli enti e organismi pubblici si veda MEF-Ragioneria generale dello Stato, circolare 5 maggio 2017 n. 20, «Circolare-Vademecum per la revisione amministrativo contabile degli enti e organismi pubblici», disponibile presso: <http://www.rgs.mef.gov.it>.

⁷⁷ Nel 2018 è stato sfiorato il milione di visitatori, mentre nel 2017 si erano registrate 857.333 presenze, confermando così la tendenza alla crescita (+31,6% rispetto al 2016), con entrate che hanno superato i 5 milioni e mezzo di euro «di cui 4 milioni e 600 mila solo dalla vendita dei biglietti, 2,64 l'impatto di spesa (ogni euro speso ha una ricaduta di 2,64 euro), 454 giornate di eventi e 352 abbonamenti annuali venduti per residenti». I servizi aggiuntivi del Parco sono affidati a Coopculture (in ATI con Skira, MondoMostre, Bluecoop, Ipacem e Cooperativa archeologica) cfr. DIANA, *Quasi un milione di visitatori alla Valle dei Templi di Agrigento*, in *Il Giornale dell'arte*, 2019, disponibile presso: <https://www.ilgiornaledellarte.com>.

⁷⁸ Il Parco agrigentino nel 2017 è stato insignito, dapprima, del premio «Paesaggio italiano» del MiBACT con il progetto «Agri-Gentium» e poi a Strasburgo, il 12 aprile 2017 dallo *Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape* (CDCPP) del Consiglio d'Europa, durante la V sessione del *Landscape Award of the Council of Europe* della menzione speciale per la «Sustainable development and social reintegration» con la seguente motivazione: «Landscape Regeneration of the Landscape and Archaeological Park of the Valley of the «Temples in Agrigento» is an excellent example of a link between internationally recognised archaeological sites and an innovative agrarian economy, involving the development of high-quality products for the well-being of both the local community and the many visitors who enjoy trips in the countryside and visits to the outstanding archaeological site» Disponibile presso: <https://rm.coe.int>.

mia finanziaria⁷⁹ dei Parchi, ridefinendo, altresì, le modalità di approvazione dei bilanci, la composizione e i compiti del Consiglio del Parco (che deriva dalla trasformazione del Comitato tecnico-scientifico, ed affianca il direttore nella gestione amministrativa) la sottoposizione degli atti alle valutazioni obbligatorie dell'organo di controllo e, più in generale, l'introduzione di aggiornamenti e correttivi normativi per ammodernare l'organizzazione e l'attività dei Parchi archeologici siciliani⁸⁰.

In attesa di queste modifiche ed integrazioni alla disciplina regionale vigente il completamento dell'attuazione del modello delineato dal legislatore, quasi venti anni fa, chiude una fase alla quale dovrà seguire quella dell'adeguamento organizzativo e funzionale quando il legislatore avrà concluso la modifica del quadro normativo di riferimento.

3.2. Per quanto riguarda il Parco di Pantelleria va preliminarmente osservato che, per esigenze di razionalizzazione organizzativa (riduzione delle strutture) e di equilibrio economico-finanziario, esso è confluito, previo parere del Consiglio regionale dei beni culturali⁸¹, nel sistema regionale dei Parchi archeologici⁸². È stato

⁷⁹ Sulle forme di finanziamento dei musei e Parchi archeologici e delle possibilità di incremento della capacità di automantenimento e redditività, di garanzia della promozione culturale e di equilibrio di bilanci si veda da ultimo il recente ed articolato lavoro di TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Roma, 2019.

⁸⁰ Il riferimento è al citato d.d.l. n. 421, recante «Modifiche e integrazioni alle disposizioni contenute nella legge regionale 3 novembre 2000, n. 20. Norme sull'istituzione del sistema dei Parchi archeologici in Sicilia». Il d.d.l., che come ricordato introduce alcune semplificazioni organizzative e procedurali per i Parchi e ne prevede il rafforzamento della *governance* e dell'autonomia finanziaria, prevede altresì, proprio al fine di compensare evidenti differenze nelle entrate tra i Parchi archeologici, l'istituzione di un fondo che, attingendo esclusivamente dalle entrate dei Parchi inseriti nel sistema di cui al Titolo II della l.r. 20/2000 «possa garantire gli oneri di funzionamento, fruizione e valorizzazione dei Parchi con insufficiente dotazione economica per il raggiungimento delle finalità previste dalla medesima legge e, pertanto, assolvere alla funzione di clausola di salvaguardia all'interno del sistema stesso, garantendo che derivino maggiori oneri per la finanza regionale. In tale occasione, si sottolinea che i Parchi inseriti nel sistema di cui alla citata legge, non rientrano già dall'approvazione della stessa tra quelli previsti dall'art. 7 della l.r. 27 aprile 1999 n. 10 (e successive modificazioni) e pertanto, non risultano essere in contrasto con la normativa vigente circa la destinazione per l'anno 2018 del 60% e per l'anno 2019 del 100%» (così nella relazione al d.d.l. allegata alla deliberazione della Giunta della Regione Siciliana n. 405 del 28 ottobre 2018, disponibile presso: <https://www.lavoripubblici.it>).

⁸¹ Il neo-insediato Consiglio regionale dei beni culturali ha deliberato in tal senso il 30 gennaio 2019. Su tale organismo sia consentito rinviare al mio contributo *Il Consiglio regionale dei beni culturali ed ambientali. Un "redivivo"... senza ambizioni da oscar*, 2017, disponibile presso: <https://www.ambienteditritto.it>.

⁸² Giusta il d.a. 13 settembre 2018 n. 29.

così rimodulato l'assetto dei Parchi archeologici anche al fine di ridurre le strutture amministrative (ed i relativi costi) ed ha visto la luce la più ampia struttura amministrativa del «Parco archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria»⁸³.

Il Parco della seconda isola dell'arcipelago siciliano, se per un verso ha perduto autonomia organizzativa con la realizzata confluenza, si è rafforzato sul piano della sostenibilità finanziaria avuto riguardo al più ampio contesto nel quale risulta adesso inserito.

Si tratta, quindi, di un «Parco integrato» che aggrega il preesistente «Parco archeologico di Selinunte e Cave di Cusa»⁸⁴, con quello di Pantelleria dotato, per chiare scelte amministrative antecedenti (individuazione dei siti, perimetrazione e zonizzazione), di una propria autonoma configurazione, peraltro connotata, a differenza del primo, da siti tipologicamente diversi e che si collocano in uno spettro storico che copre oltre 2500 anni.

Come appare evidente per i 13 Parchi archeologici-strutture periferiche dell'Assessorato regionale ai beni culturali ed all'identità siciliana (ai quali, come precisato, va aggiunto il Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento, l'unico ad avere assunto la natura giuridica di ente pubblico)⁸⁵, oltre ad una distinzione tra Parchi a «perimetrazione unitaria» o a «rete», ossia composti di più aree non contigue territorialmente, ma storicamente dotate di una loro, deve aggiungersi quella tra Parchi mono-centrici, e relativi ad un solo sito (ad esempio «Parco archeologico di Segesta» o il «Parco archeologico di Gela») e poli-centrici, che per ragioni di economicità e sinergia integrano più siti o più sistemi di siti (come per l'appunto il Parco archeologico in esame, ma anche il «Parco archeologico di Naxos e Taormina»).

Un'ulteriore distinzione – va ricordato – è operata dal sistema regionale dei Parchi: quella tra Parchi archeologici in senso stretto (nei quali risultano assoluta-

⁸³ Giusta il d.r. 11 aprile 2019 n. 26/GAB, in esecuzione della deliberazione del Consiglio: «sono individuate le aree costituenti il Parco archeologico di Pantelleria ed è contestualmente istituito il «Parco archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria», ricadente nel territorio dei comuni di Castelvetro, Campobello di Mazara e Pantelleria». La perimetrazione e zonizzazione del Parco in questione, oltre a comprendere le zone di Selinunte e Cave di Cusa, come ricordato già ricomprese nel d.a. istitutivo del 19 aprile 2013 n. 994, comprende così anche le aree di Pantelleria indicate nelle cartografie allegate al d.r. che ne costituiscono parte integrante insieme con il «regolamento».

⁸⁴ La città fondata dai Megaresi di Sicilia nella seconda metà del VII secolo a.C. poi distrutta dai Cartaginesi nel 409 a.C. e delle vicine cave dalle quali i selinuntini estrassero la pietra e realizzarono i manufatti per la costruzione del complesso urbano a partire dai templi.

⁸⁵ Il rapido sviluppo dell'attività dell'ente ha peraltro indotto la Regione ad affidare all'Ente Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento ulteriori compiti quali la gestione, per l'utilizzo e per la fruizione pubblica del «Palacongressi di Agrigento» (art. 9, l.r. 17 marzo 2016 n. 3).

mente preminenti le esigenze di tutela e valorizzazione archeologica) e quelli che coniugano valori archeologici e paesaggistici⁸⁶, con uno spettro più ampio di tutele (oltre al ricordato Parco di Agrigento, il «Parco archeologico e Paesaggistico di Catania e della Valle dell'Aci»).

Il Parco archeologico, a Pantelleria, raccoglie i siti e le testimonianze di una straordinaria sedimentazione storica, culturale ed archeologica che consente, in termini diacronici, di ripercorrere l'evoluzione delle civiltà del Mediterraneo – «il mare più antico della storia»⁸⁷ – ed assume chiaramente la configurazione di un Parco «a rete».

Esso, infatti, si compone del comprensorio archeologico di Mursia, con il villaggio dell'età del Bronzo e la necropoli dei Sesi⁸⁸, il sito dell'Acropoli di Santa Teresa e San Marco⁸⁹, del villaggio di Scauri scalo⁹⁰ e del tempio di Venere nei pressi del lago, oltre al piccolo museo del Castello⁹¹. E poi i relitti navali di Gadir

⁸⁶ Sulla complessa ed articolata nozione di "paesaggio" vedi per tutti PIPERATA, *Paesaggio*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 243 ss.; CROSETTI, *L'ordinamento dei beni paesaggistici*, in VAIANO, CROSETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 179 ss.

⁸⁷ Come lo stesso Tusa lo definiva, ID., *Primo Mediterraneo. Meditazioni sul mare più antico della storia*, Modica, 2016.

⁸⁸ Nel quale scavarono il professor Tusa e, prima, suo padre Vincenzo, docente di Antichità puniche presso la facoltà di Lettere dell'Università di Palermo, soprintendente ai Beni archeologici della Sicilia occidentale, indiscusso pioniere della moderna archeologia siciliana.

⁸⁹ L'acropoli testimonia la vita di una comunità, prima punica e poi romana, in un periodo che va dal IV secolo a.C. al II secolo d.C. circa. I Sesi di Pantelleria, come si ricorda nella relazione di accompagnamento alla proposta di istituzione del Parco archeologico «sono strutture circolari a tronco di cono, costruite secondo una tecnica megalitica ed adibite ad esclusiva funzione funeraria. La loro tipologia riflette il modulo a torre ben noto nelle altre isole del Mediterraneo centrale dalle navetas e talayots balearici, alle torri della Corsica ed ai nuraghi sardi. Ovviamente tali generalizzazioni hanno ben poco senso poiché ogni articolazione locale di tale modulo assume le sue peculiarità formali e tecniche specifiche, nonché le proprie motivazioni filogenetiche. I sesì, infatti, a differenza dei simili monumenti succitati non presentano una struttura cava all'interno sicché la loro tecnica costruttiva risulta estremamente elementare. Ad un paramento ben costruito con poderosi blocchi corrisponde una struttura interna a sacco di pietrame vano. Soltanto ai fianchi venivano costruite una o più piccole cavità adibite al rituale funerario. Una struttura quindi, estremamente semplificata che per nulla sembra richiamare le arditezze della statica talayotica delle Baleari, torreana della Corsica e nuragica della Sardegna, e che semmai ne riprende soltanto le esperienze formative».

⁹⁰ Dal quale proveniva la rinomata «pantellerian ware», vasellame di peculiare consistenza grazie alla polvere di ossidiana ed esportato nella tarda età romana in tutto il Mediterraneo.

⁹¹ Il Castello medievale di Pantelleria (erroneamente denominato «Castello Barbacane»), è stato un carcere sino al 1975, in atto in uso al Comune, è tra i beni statali per i quali la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto regionale ha già deliberato il trasferimento alla Regione e per il cui perfezionamento si attende la deliberazione del Consiglio dei Ministri ed il D.P.R.

e Scauri ed i percorsi subacquei⁹² tra i reperti realizzati con un impiego innovativo dei fondi europei per lo sviluppo regionale⁹³. Con le iniziative di scavo e perspezio-
ne⁹⁴, nei siti terrestri e subacquei, avviate già dai primi anni novanta, l'Isola è così,
progressivamente, divenuta campo di ricerca di studiosi ed Università di diverse
parti del mondo⁹⁵.

⁹² Se ne può ascoltare una puntuale illustrazione dello stesso Tusa all'UNESCO, in occasione dell'incontro tenutosi a Parigi il 22-23 settembre 2016 sull'applicazione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001, disponibile presso: <https://www.youtube.com>. Sulla *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo* (Parigi, 2 novembre 2001), ratificata in Italia con la l. 23 ottobre 2009 n. 157 (GU n. 262 del 10 novembre 2009), si veda CAMARDA, *La normativa nazionale ed internazionale per la protezione del patrimonio culturale subacqueo nel Mediterraneo. Considerazioni introduttive ad un recente convegno*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2003; ma già CAMARDA, SCOVAZZI (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Legal Aspects*, Milano, 2002; FRIGERIO, *L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in *Aedon*, 2010, n. 2; SCOTT-IRETON (ed.), *Between the Devil and the Deep: Meeting Challenges in the Public Interpretation of Maritime Cultural Heritage*, New York, 2014; SCOVAZZI, *La protection du patrimoine culturel sous-marin*, in CÉRINO, L'HOUE, RIETH (eds.), *Archéologie sous-marine. Pratiques, patrimoine, médiation*, Rennes, 2013, p. 19 ss. e, più recentemente, CALAMITA, *La Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in BARONCINI (a cura di), *op. cit.*, p. 157 ss. In particolare, BARONCINI, nella *Introduzione*, *op. cit.*, p. X, ricorda che proprio Tusa è stato «tra i protagonisti del gruppo di esperti che ha redatto» lo schema della Convenzione.

⁹³ Tutti siti nei quali e per i quali ha offerto il proprio determinante apporto scientifico il professor Tusa, il quale, nella convinta azione di promozione dell'archeologia siciliana, aveva altresì disposto, a febbraio scorso, il finanziamento della prosecuzione degli scavi archeologici e la sistemazione dell'intera area archeologica a Mursia, insieme ad altri otto siti in Sicilia, per circa 500.000 euro.

⁹⁴ Tusa era un siciliano eclettico, legato alla terra natia, ma con una grande vocazione internazionale, come tanti era andato via per conseguire la laurea e la specializzazione (all'Università La Sapienza di Roma) ed iniziare a lavorare, ma per fortuna ebbe modo di ritornarvi, come purtroppo, invece, non avviene più per troppi nostri giovani, dapprima da docente nell'Università di Palermo e poi da dirigente regionale, con una spiccata propensione alla ricerca. Uno studioso animato da passione per Pantelleria e per la Sicilia, con un instancabile impegno per le istituzioni culturali, quale la Fondazione Whitaker (ai primi di luglio 2019 a Mozia si è mietuto il grano antico, piantato dopo settant'anni nell'Isola fenicia che aveva personalmente voluto).

⁹⁵ Per una puntuale ricostruzione delle sue ricerche sull'Isola si veda, nella vastissima pubblicistica del professor Tusa, costituita da oltre 600 pubblicazioni, TUSA, *Vent'anni di ricerche archeologiche tra terra e mare nell'isola di Pantelleria*, in ABELLI (a cura di), *Archeologia subacquea a Pantelleria «...de Cossurensibus et Poenis navalem egit...»*, Bologna 2012, p. 15 ss. e ID., *Ricerche archeologiche subacquee a Pantelleria: trent'anni di storia*, in LA ROCCA (a cura di), *Cossyne mirabilia maris. I tesori sommersi di Pantelleria*, Palermo 2015, p. 29 ss., ma già ID., *Pantelleria attraverso le epoche*, in ID. (a cura di), *Pantelleria. I ritratti imperiali tra storia e archeologia*, Trapani, 2004, p. 17 ss.

Al riguardo occorre ricordare che le attività di perimetrazione del Parco archeologico furono avviate dallo stesso professor Tusa già nel 2010 – quando la struttura amministrativa inizia a muovere i primi passi⁹⁶ – all'epoca Sovrintendente ai beni culturali di Trapani⁹⁷, trasmise al Comune di Pantelleria la proposta di perimetrazione e zonizzazione del «Parco archeologico di Pantelleria» corredata dai relativi elaborati per gli adempimenti previsti al co. 4 dell'art. 20 della l.r. 20/2000⁹⁸.

Purtroppo, nel 2013⁹⁹ giunge inaspettatamente l'esclusione del Parco di Pantelleria dal sistema regionale nell'ambito di una complessiva rimodulazione operata dal Governo regionale.

⁹⁶ E tra il 2010 ed il 2011 si procedette infatti alla nomina del primo direttore del Parco archeologico e, su comune iniziativa, all'assegnazione al Parco delle tre teste imperiali di Giulio Cesare, Antonia Minore e Tito (scoperte il 14 agosto del 2003), dopo una prestigiosa esposizione all'Istituto italiano di cultura a Londra, dedicata a Ferruccio Barbera, e delle 3500 monete puniche rinvenute nel mare antistante Cala tramontana (studiate dalla madre del professor Tusa, la professoressa Aldina Cutroni nota numismatica, CUTRONI TUSA, LASI, *Il ritrovamento monetale di Cala Tramontana*, in ABELLI [a cura di], *op. cit.*, p. 251 ss.) con il preciso obiettivo di lasciare nell'Isola i reperti rinvenuti ed evitarne il trasferimento in musei lontani.

⁹⁷ Con prot. n. 2638 del 15 dicembre 2010.

⁹⁸ Il Consiglio comunale di Pantelleria si è pronunciato con delibera n. 10 del 4 febbraio 2011, con richiesta di talune modifiche nella perimetrazione. E ciò nel presupposto che la delimitazione del Parco archeologico si sarebbe posta in contrasto ed in variante con quanto previsto dal vigente P.R.G. di Pantelleria stante che modifica la perimetrazione delle aree dei siti archeologici di Mursia e San Marco così come già individuate dal P.T.P., mentre vengono inserite due siti di nuova istituzione in località Scauri e Zona Lago di Venere. Peraltro, alcune aree proposte a Parco quali Il Lago di Venere, la maggior parte della zona di Mursia ed una piccola parte della zona di Scauri si è verificato rientrano nell'area vincolata a zona SIC-ZP ITA 010019 e ITA 010020, mentre le altre zone sono escluse da tale vincolo. Inoltre il Parco, giusta planimetria di raffronto in scala 1:2000 allegata alla presente, nell'area perimetrata della zona di Scauri, nella proposta ha ricompreso aree destinate a zone B, F e C oltre a zone agricole dal vigente P.R.G., ed inoltre un'opera relativa a «Lavori di realizzazione di infrastrutture viarie per l'adeguamento della via di fuga e la viabilità a servizio della struttura portuale di Scauri» a cura dell'Ufficio del Commissario Delegato della Protezione civile. Infine, nella zona perimetrata del «Lago di Venere», si è rilevata una previsione di fascia di 200 metri che interessava un'area a monte della zona «A» ove sono presenti numerosi fabbricati che sono, tra l'altro, allocati ad una quota che non va ad intaccare l'aspetto archeologico-paesaggistico del sito tutelato, ponendosi la stessa come fascia di rispetto naturale. Disponibile presso: <http://www.comunepantelleria.it>. Le proposte del Consiglio comunale pantesco sono state solo in parte recepite dalla medesima Soprintendenza con nota prot. n. 3494 del 4 maggio 2011 sono state trasmesse all'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana per le determinazioni finali.

⁹⁹ Il professor Tusa era ritornato alla Soprintendenza del mare della quale, nel 2004, aveva sostenuto caparbiamente l'istituzione facendone il fiore all'occhiello dell'amministrazione regionale dei beni culturali ed il riferimento dall'archeologia subacquea mondiale. Si vedano i resoconti dei viaggi di studio e ricerca del professor Tusa, proprio come l'ultimo che aveva intrapreso,

Questa singolare decisione si basava sulla più che opinabile valutazione della Soprintendenza di Trapani che, mutando il proprio orientamento, riteneva: «difficoltosa la perimetrazione e la zonizzazione del Parco. Le aree archeologiche di Pantelleria [...] difficilmente potrebbero essere assimilate agli altri Parchi archeologici regionali»¹⁰⁰.

Nel 2018 il professor Tusa, facendo prevalere uno spiccato senso del dovere verso le istituzioni sulla passione per gli studi¹⁰¹, decide di offrire «contributi di azione e di pensiero incisivi e decisivi»¹⁰² ed assume l'incarico di Assessore i beni culturali e l'identità siciliana individuando, sin da subito, quale priorità quella di completare il sistema regionale dei Parchi archeologici ed il 14 agosto 2018 provvede all'istituzione del Parco archeologico di Pantelleria¹⁰³.

Va peraltro ricordato che l'Isola di Pantelleria concentra un sistema di tutele parallele e concorrenti¹⁰⁴ del tutto peculiare per il territorio siciliano e tra i più rilevanti di quello nazionale che si integrano con quelle del Parco archeologico e, ovviamente, con le previsioni del vigente piano regolatore comunale¹⁰⁵:

nel blog del professor Tusa disponibile presso: <https://sebastianotusa.wordpress.com>, purtroppo fermo al 2017.

¹⁰⁰ Nonostante le molteplici richieste (si ricordino le iniziative dell'Associazione «Amici del Parco archeologico di Pantelleria») la decisione della Soprintendenza di Trapani non trovò, purtroppo, neanche nell'Isola opposizioni significative.

¹⁰¹ Aveva, infatti, appena pubblicato il libro *I popoli del grande verde. Il mediterraneo al tempo dei faraoni*, Modica, 2018, col quale apriva ad una nuova prospettiva i suoi tradizionali percorsi di ricerca. Oltre che sui suoi stessi interessi personali alla carriera amministrativa, ormai vicina alla pensione e che, pertanto, poteva così esserne solo preclusa, anche per i limiti scaturenti dalla disciplina in materia di inconvertibilità degli incarichi amministrativi di vertice per i soggetti che hanno ricoperto incarichi di governo.

¹⁰² Così sintetizza efficacemente il ruolo dell'uomo pubblico il professor Tusa nella prefazione al volume che raccoglie gli atti delle giornate di studio organizzate per commemorare i 200 anni della nascita di Crispi in SAIJA, *Francesco Crispi 1818-2018*, Rubettino, 2019, p. 3 ss.

¹⁰³ L'Assessore Tusa, con la consueta sensibilità ed attenzione, così commentò quel momento: «firmare il decreto di istituzione del Parco proprio sull'isola e alla presenza di tanti cittadini pantelleschi è per me una doppia soddisfazione: da un lato mantenere una promessa, dando la concreta possibilità di sviluppo e di tutela del territorio, dall'altro il segno della vicinanza alle popolazioni delle isole minori, troppo spesso in passato abbandonate ai numerosi problemi con cui debbono confrontarsi giornalmente».

¹⁰⁴ Si tratta della nota tesi delle tutele «parallele» e «concorrenti» che si affiancano alla disciplina urbanistica e con essa si intersecano, rinvenibile in SALVIA, *Diritto urbanistico*, Padova, 2008, p. 227 ss. e che altra autorevole dottrina PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 877, estende sino al concetto di tutele «integrate» e multilivello.

¹⁰⁵ Disponibile presso: <http://www.comunepantelleria.it>.

a) in primo luogo, il Piano territoriale paesistico dell'isola¹⁰⁶, il primo ad essere approvato in Sicilia;

b) vanno poi ricordati i siti con Codice Natura 2000: il Sito di importanza comunitaria «Isola di Pantelleria: Montagna Grande e Monte Gibele (ITA010019)», il Sito di importanza comunitaria «Isola di Pantelleria: Area costiera, Falesie e Bagno dell'Acqua (ITA010020)» e la Zona di protezione speciale «Isola di Pantelleria ed Area marina circostante (ITA010030)», che riguardano gran parte del territorio isolano¹⁰⁷ nonché le perimetrazioni e zonizzazioni del Parco nazionale «Isola di Pantelleria»¹⁰⁸, ai sensi della l. 29 novembre 2007 n. 222 (art. 26, co. 4-*septies*), che ha coperto un'area più vasta ed articolata di quella prima ricompresa nella Riserva naturale orientata regionale di Pantelleria¹⁰⁹.

Si aggiunga poi che il 26 novembre 2014 l'UNESCO ha inserito «la pratica agricola tradizionale della coltivazione della “vite ad alberello” di Pantelleria» nella LICH¹¹⁰ con le conseguenti componenti di salvaguardia del territorio e di conservazione e tutela ambientale sottese alle motivazioni di tale determinazione. È, invece, ancora in corso di istituzione l'Area marina protetta «Isola di

¹⁰⁶ Adottato con d.r. 12 dicembre 1997 (in GURS n. 47 del 20 ottobre 2000), con il quale è stato sottoposto a vincolo paesistico ai sensi e per gli effetti della l. 29 giugno 1939 n. 1497, il territorio comunale già dichiarato di notevole interesse pubblico con d.r. 26 luglio 1976.

¹⁰⁷ Giusta d.r. 21 febbraio 2004 n. 46 e D.M. 2 agosto 2010, la cui perimetrazione è disponibile presso: <http://www.minambiente.it>.

¹⁰⁸ Con D.P.R. 28 luglio 2016 n. 162 è stato istituito il Parco nazionale «Isola di Pantelleria» nonché l'Ente Parco nazionale «Isola di Pantelleria» con personalità di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTEM) (GU n. 235 del 10 luglio 2016), sul quale MARZANATI, *Il Parco nazionale di Pantelleria*, intervento al Convegno organizzato a Pantelleria l'1-2 luglio 2016 dall'Associazione giuristi per le isole, in corso di pubblicazione.

¹⁰⁹ Giova ricordare che la Riserva regionale era stata istituita con d.r. 10 dicembre 1998 n. 741. A norma dell'art. 1, co. 4, del D.P.R. 28 luglio 2016 sopracitato il territorio incluso nella Riserva naturale orientata «Isola di Pantelleria» è stato integralmente ricompreso nel Parco nazionale «Isola di Pantelleria» ed è quindi sottoposto alla gestione dell'Ente Parco, e che pertanto la Regione Siciliana avrebbe conseguentemente dovuto provvedere con proprio provvedimento alla soppressione della riserva naturale orientata regionale Isola di Pantelleria. A tale soppressione si è provveduto con d.r. 14 dicembre 2016. Sull'ordinamento di Parchi e riserve naturali nell'ordinamento siciliano sia consentito rinviare al mio contributo *Parchi e riserve naturali in Sicilia dopo la legge quadro sulle aree naturali protette*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 821 ss., mentre sulla disciplina statale si veda per tutti DI PINO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, p. 29 ss.

¹¹⁰ Cfr. *Traditional agricultural practice of cultivating the ‘vite ad alberello’ (head-trained bush vines) of the community of Pantelleria, Inscribed in 2014 (9.COM) on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity*. Disponibile presso: <https://ich.unesco.org>.

Pantelleria»¹¹¹, nonostante il procedimento relativo sia stato avviato quasi venti anni orsono¹¹².

È di tutta evidenza che la presenza di molteplici livelli di tutela determini talune sovrapposizioni che un'urgente azione di coordinamento dovrebbe consentire di superare e comporre le divergenze tra pianificazione generale e pianificazioni settoriali, tra interessi preminenti, dominanti ed interessi «emergenti»¹¹³, ma anche consentire un'applicazione fluida del complessivo impianto regolativo.

¹¹¹ Il lungo iter avviato dal MATTM e dal Comune di Pantelleria nel 2000, ai sensi della l. 6 dicembre 1991 n. 394 (e successive modifiche) (GU n. 292, 13 dicembre 1991), non si è ancora concluso, disponibile presso: <https://www.minambiente.it>. La legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015 n. 221, GU n. 13, 18 gennaio 2016) all'art. 6, co. 3, ha previsto l'inserimento nella lista delle aree di reperimento, di cui all'art. 36, co. 1, l. 394/91, delle zone marine afferenti ai Banchi Graham, Terribile, Pantelleria, Avventura, situati nel Canale di Sicilia, «limitatamente alle parti rientranti nella giurisdizione nazionale, da istituire anche separatamente».

¹¹² Giova sottolineare che giusta la delibera n. 218 del 6 settembre 2019 la Giunta comunale di Pantelleria ha riavviato l'istruttoria per la valutazione e l'istituzione per l'istituzione dell'Area marina protetta «Isola di Pantelleria» il cui iter era iniziato nell'ottobre del 2001 dallo stesso organo collegiale e che autorizzava il sindaco pro-tempore a porre in essere le attività istituzionali necessarie, cui era seguita il 28 novembre 2001 l'approvazione da parte del Consiglio comunale. Mentre l'avvio della fase istruttoria del MATTM e dell'Assessorato regionale territorio ed ambiente era stato comunicato il 7 aprile 2003. Successivamente (marzo 2004) è stato sottoscritto il Protocollo di intesa tra la Provincia di Trapani, il Comune di Pantelleria e l'ARPA-Sicilia avente ad oggetto la costituzione del soggetto giuridico finalizzato alla futura gestione dell'Area marina protetta «Isola di Pantelleria» nonché all'individuazione del soggetto attuatore degli studi preliminari all'istituzione della stessa. La stessa Giunta con delibera n. 9 del 25 gennaio 2010 approvava poi lo schema di convenzione, sottoscritta tra Comune di Pantelleria, ISPRA ed ARPA Sicilia, avente ad oggetto la realizzazione degli studi conoscitivi e propedeutici all'istituzione dell'Area marina protetta. Da quel momento il procedimento si è arrestato. La deliberazione del 2019 consente, quindi, di attivare tutte le azioni necessarie, presso il MATTM, per l'istituzione dell'Area marina protetta Isola di Pantelleria, autorizzando il Sindaco a farsi parte attiva, presso lo stesso Ministero e trasmettendo copia dell'atto al Consiglio comunale.

¹¹³ Sulla complessa e sempre attuale questione della composizione e coordinamento delle regolazioni del territorio ed in generale dell'urbanistica il cui ruolo non coincide più con il mero esercizio dei poteri conformativi dell'amministrazione del territorio, nel rispetto dei limiti della funzione sociale della proprietà, ma consiste nell'interpretare i processi economico-sociali in corso e di indirizzarne lo sviluppo all'interno di un determinato contesto territoriale così URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011, p. 105 ss., ma già CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, p. 219 ss. Tale profilo ha trovato ampio riscontro nella legislazione statale e soprattutto in quella regionale avuto riguardo allo strumento del piano territoriale di coordinamento CRIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 2005, n. 3. Le leggi regionali approvate negli ultimi anni hanno introdotto novità in termini di istituti, strumenti e modalità di pianificazione per rispondere alle esigenze dei territori e adeguarsi all'evoluzione dell'assetto istituzionale al riguardo si veda BOSCOLO, *Leggi re-*

Non è questa la sede per una puntuale ricostruzione della complessa e sempre attuale questione, tuttavia sembra utile accennarvi, proprio con riferimento alla compresenza tra diverse forme di regolazione territoriale in presenza di un Parco archeologico.

Un esempio emblematico può rilevarsi con riguardo al prelievo di materiali di interesse «paleontologico ed archeologico ad eccezione di quello eseguito per fini di ricerca e di studio». A tal proposito, per un verso, l'art. 7 del regolamento del Parco archeologico determina un divieto assoluto se tale prelievo non è effettuato da parte del personale dello stesso o da soggetti all'uopo autorizzati o con il medesimo Parco convenzionati (università ed istituti di ricerca), mentre l'art. 3, lett. d) delle norme che disciplinano la tutela del Parco nazionale «Isola di Pantelleria» prevedono l'autorizzazione da parte dello stesso. È di tutta evidenza la discrasia tra le due disposizioni. In particolare, quest'ultima, appare invero poco acconcia in presenza di una struttura amministrativa preposta qual è il Parco archeologico, *a fortiori* per le aree ricomprese nella perimetrazione di quest'ultimo.

Più che parallele e concorrenti le tutele dei diversi strumenti pianificatori e regolativi sembrano, in questo caso, sovrapporsi per un difetto di coordinamento che, invero, appare per certi versi inevitabile in ragione della stratificazione temporale della formazione dei vincoli, delle diverse autorità amministrative competenti all'applicazione.

Si tratta di un'evidente antinomia frutto del difetto di coordinamento dei provvedimenti istituivi dei Parchi e che, in prima attuazione, va risolta evidentemente in favore dell'organismo amministrativo preposto alla cura specifica della tutela archeologica.

Sicché, anche al fine di semplificarne l'applicazione nei confronti di cittadini ed imprese – altrimenti condannati a “peregrinare” tra uffici ed autorizzazioni ed a confrontarsi con deprecabili “conflitti di competenza” –, sembra opportuno prospettarne l'esigenza di coordinamento attraverso un confronto concomitante tra le autorità amministrative preposte all'applicazione da affidare ad un apposito organo che le coinvolga positivamente¹¹⁴.

giornali di quarta generazione: struttura e contenuti, relazione al XXI Congresso Nazionale AIDU, *Verso leggi regionali urbanistiche di quarta generazione*, Varese, 28-29 settembre 2018. Il rapporto tra pianificazione paesaggistica, urbanistica e tutela e valorizzazione dei siti archeologici tende oggi alla co-pianificazione beni archeologici con l'auspicato obiettivo di tendere ad una sintesi.

¹¹⁴ Un'utile occasione in tal senso potrà essere rappresentata dall'esame all'Assemblea Regionale Siciliana del ricordato d.d.l. n. 421, recante «Modifiche e integrazioni alle disposizioni contenute nella legge regionale 3 novembre 2000, n. 20. Norme sull'istituzione del sistema dei Parchi archeologici in Sicilia».

4. Cercheremo, attraverso due esempi, di meglio descrivere quanto sin qui accennato. Partiamo dal castello de «la Zisa»¹¹⁵ di Palermo, da *al-Azîz* (che in lingua araba significa nobile, glorioso, magnifico), l'edificio risale al XII secolo e, in particolare, al periodo della dominazione normanna in Sicilia, fu costruito, infatti, durante il regno di Guglielmo I e di Guglielmo II, ma è interessante estendere tale analisi anche al Palazzo dei Normanni, a lungo Palazzo di Re e Viceré, al cui interno si trova la Cappella palatina, e da settant'anni sede del Parlamento siciliano.

Questi straordinari edifici, ricompresi nella proposta formulata dall'Assessorato regionale dei beni culturali nel 2010 e ritenuti «di eccezionale valore universale», sono contemporaneamente beni culturali ai sensi del CBCP quali «testimonianza avente valore di civiltà» (art. 2, co. 2)¹¹⁶ e della richiamata legislazione regionale siciliana.

Con riguardo a tale qualificazione, come già ricordato, che la Regione Siciliana ha, quanto ai beni culturali, competenza legislativa esclusiva in materia di «conservazione delle antichità e delle opere artistiche», in materia di «musei e biblioteche di interesse locale» e di «accademie e istituzioni culturali» (art. 14, lett. r)) mentre con riguardo ai beni ambientali ha competenza esclusiva (art. 14, lett. n)) in materia di «tutela del paesaggio», nonché potestà legislativa esclusiva e concorrente in quasi tutte le materie sulle quali incide la tutela ambientale. Alla stregua di tale quadro: «la regione esercita in queste materie anche quelle funzioni di «tutela» oggi riservate dal nuovo art. 117 allo Stato» a norma del quale (lett. s)) è attribuita allo Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Per la declinazione di bene culturale occorre, tuttavia, far riferimento all'art. 2, co. 2, del CBCP alla stregua 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

¹¹⁵ La Zisa, edificio del XII secolo, risale al periodo della dominazione normanna in Sicilia. La sua costruzione fu iniziata sotto il regno di Guglielmo I e portata a compimento sotto quello di Guglielmo II. In origine era una residenza estiva creata nelle vicinanze della città per il riposo e lo svago del sovrano. I Normanni, subentrati agli Arabi nella dominazione dell'Isola, furono fortemente attratti dalla cultura dei loro predecessori, realizzando residenze fastose come quelle degli emiri ed organizzando la vita di corte su modello di quella araba, adottandone anche il cerimoniale ed i costumi. Il Parco del Genoardo (paradiso della terra) circondava la Zisa e gli edifici reali ricadenti in esso (oltre alla Zisa, il palazzo dell'Uscimbene ed i padiglioni della Cuba e della Cuba soprana) era irrigato ed abbellito da fontane e grandi vasche, utilizzate anche come peschiere.

¹¹⁶ Interessante, sul punto, è la ricostruzione di CARCIONE, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *Aedon*, 2013, n. 2; in particolare nella parte in cui si viene a configurare un diritto individuale a fruire (godere) dei beni culturali per il loro interesse scientifico o educativo, per il loro valore estetico, oppure anche solo per mero diletto.

o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà». Mentre il successivo art. 7-*bis* – rubricato «espressioni di identità culturale collettiva»¹¹⁷ – determina che le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle richiamate Convenzioni UNESCO del 2003 e del 2005, vanno considerate pienamente assoggettabili alle disposizioni del CBCP qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità del successivo art. 10.

Ambedue i siti rientrano poi nel patrimonio della Regione Siciliana e sono quindi assoggettati al relativo regime. Giova ricordare, infatti, che la Zisa, prima di proprietà del casato dei Notarbartolo di Sciarra fino agli anni Cinquanta, poi occupata da inquilini ed abusivi sino a stravolgerne la struttura, è stata assoggettata ad espropriazione da parte della Regione Siciliana per essere successivamente restaurata con risorse regionali tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta ed offerta così alla pubblica fruizione. Anche se non può sottacersi che il plesso sia stato per molto tempo un esempio di degrado, il restauro, infatti, del bene pur divenuto pubblico intervenne soltanto dopo il crollo dell'ala nord.

Quindi si tratta di un esempio di acquisizione compulsoria di un bene per finalità di tutela da parte della Regione sulla base delle competenze esclusive da questa esercitate in materia.

Tali poteri svolti sulla base delle richiamate norme di attuazione e della normativa richiamata adesso trovano un puntuale riferimento nel CBCP. L'espropriazione diretta, infatti, già prevista dall'art. 54 della l. 1089/1939 e dall'art. 91 del d.lgs. 490/1999, è oggi contemplata dal citato art. 95 del CBCP. Giova ricordare che questa ipotesi è quella che presenta un maggiore grado di specialità e di autonomia rispetto alla figura generale dell'espropriazione per cause di pubblica utilità. La disposizione prevede così che i beni culturali immobili e mobili possano essere espropriati dal MiBACT per causa di pubblica utilità, quando l'espropriazione risponda ad un importante interesse volto a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi.

Come si avrà modo di verificare, nell'itinerario di Palermo arabo-normanna e delle cattedrali di Cefalù e Monreale si trovano beni di natura e provenienza diversa. Il riferimento è a Palazzo dei Normanni, acquisito invero dalla Regione soltanto nel 2010¹¹⁸, nonostante sia sede dell'Assemblea Regionale Siciliana sin dal 1947, e

¹¹⁷ Sulla definizione di bene culturale in Italia, nella copiosa dottrina si vedano GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 5 ss. ZANARDI, *La mancata tutela del patrimonio culturale in Italia*, in *ibid.*, 2011, p. 431 ss.; BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto Annali*, Milano, 2013, p. 108 ss.

¹¹⁸ L'art. 32 dello Statuto siciliano stabilisce che: «i beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello stato o servizi di carattere generale», in applicazione di tale disposizione giusta il

che al suo interno contiene beni, in particolare la Cappella palatina, i cui beni mobili sono rimasti di pertinenza del Fondo Edifici per il Culto (FEC)¹¹⁹.

In conclusione, quindi, nonostante entrambi di proprietà demaniale regionale, il primo è stato acquisito da privati, il secondo trasferito dal demanio statale.

Entrambi i compendi architettonici rientrano, adesso, nel sito seriale «Palermo Arabo-Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale»¹²⁰ di cui alla proposta di iscrizione nella WHL¹²¹ presentata il 15 febbraio 2010 dalla Regione Siciliana¹²², con il supporto della Fondazione Patrimonio UNESCO Sicilia al Governo

d.lgs. 23 dicembre 2010 n. 265, recante: «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana concernenti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato» sono trasferiti dallo Stato alla Regione Siciliana oltre 120 beni demaniali, in prevalenza, beni archeologici e storico-artistici, ma anche caserme e fari. L'art. 3, secondo co. prevede, in particolare, che «i beni e il tesoro della Cappella Palatina restano di proprietà del Fondo edifici di culto, istituito con legge 20 maggio 1985, n. 222, e amministrato dal Ministero dell'Interno. Il Fondo mantiene il diritto di uso governativo della Cappella medesima».

¹¹⁹ Sul regime dei beni ecclesiastici e dei beni del FEC si rinvia nuovamente a CORTESE, *op. cit.*, p. 289 ss.

¹²⁰ I beni ricompresi nella proposta erano: il Palazzo Reale e la sua Cappella Palatina, la Chiesa di S. Maria dell'Ammiraglio, la chiesa di S. Giovanni degli eremiti, la Chiesa di S. Cataldo, la Cattedrale di Palermo, la Cuba, il Ponte dell'Ammiraglio, e le due Cattedrali di Monreale e Cefalù e gli annessi chiostri. Una seconda lista inserisce anche il Castello A Mare, il Castello di Mareddolce, la Chiesa di S. Maria Maddalena, la Chiesa della Magione, la Cuba e la piccola Cuba, S. Maria dell'incoronata, S. Giovanni dei lebbrosi, Chiesa dei Vespri, Chiesa di S. Cristina, Uscimbene, Bagni di Cefalà, Qanat di Palermo.

¹²¹ La candidatura UNESCO «Palermo arabo normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale» giunta dall'ICOMOS, l'organismo internazionale consultivo di riferimento per il patrimonio culturale, con il coordinamento ed il supporto tecnico-scientifico del Segretariato Generale del MiBACT, è stata promossa dalla Regione Siciliana e dalla Fondazione Patrimonio UNESCO Sicilia. I plessi ricompresi testimoniano «l'altissimo valore del sincretismo culturale arabo-normanno che generò uno stile architettonico ed artistico eccezionale in grado di rappresentare, ancora oggi, l'esempio tangibile di convivenza, interazione e interscambio tra culture eterogenee». La raccomandazione dell'ICOMOS rappresenta un risultato fondamentale ai fini dell'iscrizione, giunto a seguito di un lungo e complesso iter per la valutazione della candidatura che, dopo la presentazione della proposta nel 2014, ha compreso fasi interlocutorie con gli organismi internazionali ed ispezioni sul campo da parte di esperti di fama mondiale. Sulle ricadute per la Città di tale prospettiva si veda AZZOLINA, *Il contributo della cultura alla crescita economica della città*, in *StrumentiRES*, 2015.

¹²² La candidatura, nella sua prima proposizione, vede la luce nel lontano 1996, quando nella «tentative list» viene inserito il sito «Centro storico di Palermo, Orto Botanico e Complesso di Monreale», tale proposta viene poi modificata il 6 giugno 2001, in «Palermo e la Cattedrale di Monreale», per esser poi sottoposta ad ulteriore integrazione con l'inserimento della Cattedrale di Cefalù avuto riguardo ai mutati indirizzi strategici dell'UNESCO i quali miravano ad una più articolata rappresentazione dei beni, sotto il profilo della tipologia, degli ambiti cronologici e delle aree geografiche. La proposta definitiva ha così incluso la chiesa cefaludese conducendo alla

statale¹²³ e sulla base di un approfondito dossier di candidatura e di un piano di gestione¹²⁴. Proposta che, nel corso della 39^a riunione annuale del Comitato per il patrimonio mondiale (*World Heritage Committee*), tenutasi a Bonn, in Germania, il 3 luglio 2015 è stata approvata, conferendo all'Italia quello che all'epoca era il cinquantunesimo sito UNESCO, confermando il primato del nostro Paese quale nazione con il maggior numero di siti patrimonio mondiale dell'umanità, come pure quello della Sicilia, tra le Regioni italiane¹²⁵.

In tal senso, giusta le previsioni della Convenzione UNESCO del 1972, il complesso di beni inseriti nel sito seriale è stato così riconosciuto «di valore eccezionale universale» (*outstanding universal value*) ed in quanto tale inserito nella WHL e rientrante nelle Linee guida elaborate dall'UNESCO (ed accompagnate dal «dossier di candidatura» e dal piano di gestione cui si accennava), ma al riguardo associato anche alle Linee guida elaborate dalla Commissione consultiva per i piani di gestione UNESCO istituita presso il MiBACT¹²⁶.

Sotto altro profilo, non può non rilevarsi l'intima correlazione che in alcuni casi, si pensi ai siti naturalistici, viene a determinarsi tra tutela del singolo bene e del pa-

revisione della denominazione del sito proposto in «Palermo Arabo-Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale».

¹²³ Va ricordato che, nelle more dell'iscrizione, è stato poi sottoscritto – come previsto dalle linee guida – un protocollo d'intesa per la gestione del sito seriale con l'obiettivo di attivare una forma di coordinamento amministrativo tra: Regione Siciliana-Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana, Assemblea Regionale Siciliana, MiBACT (Segretariato generale, Servizio I, Coordinamento e relazioni internazionali-Ufficio UNESCO), Ministero dell'Interno Fondo Edifici di Culto-Prefettura di Palermo, Comune di Palermo, Comune di Cefalù, Comune di Monreale, Fondazione Patrimonio UNESCO Sicilia, Fondazione Sicilia, Fondazione Federico II.

¹²⁴ «L'insieme degli edifici costituenti il sito di «Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale» rappresenta un esempio materiale di convivenza, interazione e interscambio tra diverse componenti culturali di provenienza storica e geografica eterogenea. Tale sincretismo ha generato un originale stile architettonico e artistico, di eccezionale valore universale, in cui sono mirabilmente fusi elementi bizantini, islamici e latini, capace di volta in volta di prodursi in combinazioni uniche, di eccelso valore artistico e straordinariamente unitarie. Il sincretismo arabo-normanno ebbe un forte impatto nel Medioevo, contribuendo significativamente alla formazione di una *koïnè* mediterranea, condizione fondamentale per lo sviluppo della civiltà mediterraneo-europea moderna» (Dossier di Candidatura per l'iscrizione nella *World Heritage List* del sito seriale «Palermo Arabo-Normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale», dicembre 2014).

¹²⁵ L'Italia, insieme alla Cina, è lo Stato con il maggior numero di siti iscritti nella WHL, che attualmente sono 55 (numeri aggiornati a novembre 2020).

¹²⁶ In merito, per più articolate considerazioni, si rinvia a GARZIA, *La valorizzazione del patrimonio culturale: modelli organizzativi e strumenti. Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco*, in *Aedon*, 2014, n. 2 e MARCHETTI, ORREI, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa d'Este a Tivoli*, in *Aedon*, 2011, n. 1.

esaggio, anche alla stregua della positiva evoluzione che ha connotato la normativa interna in materia¹²⁷.

Ci troviamo di fronte ad un tipico fenomeno di globalizzazione giuridica, nel quale un ordine giuridico globale si è progressivamente e repentinamente evoluto, modificando istituti degli ordinamenti statuali ed introducendone di nuovi, sicché: «l'ordine giuridico globale non si sovrappone, dunque, come un altro strato, a quello statale. Questi non sono due livelli, perché le disuguaglianze e la frammentazione sono forti, perché gli Stati non sono gli unici soggetti, si mescolano con altri soggetti e perdono la loro unità, perché nessun «livello di governo» riesce a mantenere il monopolio delle relazioni con le parti che lo compongono»¹²⁸.

Ebbene la compresenza di diverse qualificazioni (rilevanti a loro volta per l'ordinamento regionale, involvendo competenze anche locali, statali ed internazionali/globali) consente di rilevare la compresenza di tutele «parallele e concorrenti», per richiamare una tesi¹²⁹, ormai divenuta classica nel diritto urbanistico, le quali impongono nella fattispecie in esame l'adozione di atti amministrativi (misure per il traffico, il commercio, il decoro urbano, la segnaletica, etc.), il coordinamento tra enti pubblici (raccordi tra i diversi attori istituzionali), forme di partenariato pubblico-privato¹³⁰ (con il conseguente coinvolgimento degli *stakeholders*, e asso-

¹²⁷ Sembra opportuno richiamare al guardo quanto sostenuto in materia da MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 1068 ss. secondo la quale: «rispetto alla legislazione del 1999, il [CBCP] non si è limitato ad una mera operazione di copia e incolla, ma ha fatto di più: ha istituito una serie di nessi tra paesaggio e patrimonio culturale, valorizzando in più punti l'idea del paesaggio come espressione di storia e di cultura. Questa operazione – a senso unico perché viene connotato il paesaggio come bene culturale, e non viceversa – serve a spostare il baricentro della tutela, affiancando in ciò il paesaggio ai beni culturali [...]».

¹²⁸ Così CASSESE, *Globalizzazione del diritto*, disponibile presso: <http://www.treccani.it>, più in generale, da ultimo, del Maestro si veda anche *Chi governa il Mondo?*, Bologna, 2013.

¹²⁹ Si tratta della nota tesi delle tutele «parallele» e «concorrenti» che si affiancano alla disciplina a urbanistica che con essa si intersecano, rinvenibile in SALVIA, *Diritto urbanistico*, Padova, 2008, p. 227 ss. e che altra autorevole dottrina PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 877, che estende sino al concetto di tutele «integrate» e multilivello.

¹³⁰ Sulle criticità dell'applicazione dei moduli di partenariato pubblico-privato al settore dei beni culturali si veda MANFREDI, *La "Fondazione La Grande Breva", il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, n. 2, al quale si rinvia per ulteriori riferimenti in dottrina, sia altresì permesso il rinvio al mio contributo *Tra beni e mali culturali*, disponibile presso: <http://www.armao.eu>. In generale sul controverso istituto del partenariato pubblico-privato (PPP) si veda per tutti CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in Id. (a cura di), *Il Partenariato Pubblico-Privato*, Napoli, 2009, p. 1 ss.; e Id., *Luci, ombre e vaghezze nella disciplina del Partenariato Pubblico-Privato*, in Id. (a cura di), *Il Partenariato Pubblico-Privato*, Bologna, 2005, p. 7 ss. Da ultimo in merito alla delicata questione è intervenuta la Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con la relazione approvata con

ciazioni di categoria, di imprenditori privati e mecenati) e di collaborazione tra istituzioni amministrative ed autorità ecclesiastiche¹³¹.

Appare singolare che, già prima dell'iscrizione nella WHL, il sito seriale abbia dato luogo a contenziosi in sede amministrativa avuto riguardo alla necessità di istituire zone pedonali in prossimità degli edifici principali individuati nella proposta inviata all'UNESCO.

Sembra acconcio richiamare, in particolare, la sentenza del TAR Sicilia n. 1254 del 28 maggio 2015 la quale, in esito al primo di una serie di giudizi che hanno riguardato la questione, ha ritenuto «incontestabile il potere dell'Amministrazione comunale di pedonalizzare strade o piazze della città, sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali», nella prospettiva delineata dal piano di gestione dell'inserimento nella WHL dell'itinerario. Con la conseguenza che «non può ritenersi illogica od irragionevole la determinazione di inibire al traffico veicolare una delle piazze più belle della città, situata in pieno centro storico, di fronte al Palazzo Reale». Sembra utile sottolineare che il giudice amministrativo abbia aggiunto, addirittura, una non marginale precisazione che suona come una giusta reprimenda per le amministrazioni interessate: «semmai può non essere facilmente spiegabile come mai un provvedimento di tal genere non sia stato adottato precedentemente»¹³², in guisa da ritenere appropriate tali misure a prescindere della speciale tutela accordata dal riconoscimento internazionale.

deliberazione del 4 agosto 2016 n. 8/2016/G, in esito all'indagine condotta su «Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali». La delibera è disponibile presso <http://www.corteconti.it>.

¹³¹ Si veda in merito il protocollo d'intesa sottoscritto il 20 febbraio 2015 per la gestione del sito seriale PANCM, e l'Istituto Comitato di Pitoraggio con compiti di indirizzo e programmazione delle attività per la valorizzazione del patrimonio culturale con un finanziamento previsto un contributo annuale di 0,30 € per abitante (circa 250.000 euro annui). La compresenza di enti ed istituzioni pubbliche e private, la costituzione di soggetti di scopo come la fondazione UNESCO Sicilia istituita ai sensi l'art. 64, co. 1, l.r. 26 marzo 2002 n. 2, giusta delibera di Giunta che ha assegnato le risorse iniziali (5 aprile 2007 n. 113) nel luglio del 2007 tra l'Assessorato dei beni culturali e la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, con l'obiettivo di promuovere i siti siciliani, la compresenza di beni di natura diversa (statali, regionali, in parte ecclesiastici, comunali, ma anche privati), persona giuridica di diritto privato riconosciuta dalla Regione ed iscritta nel registro delle persone giuridiche (GURS n. 4 del 25 gennaio 2008).

¹³² È stato così respinto il ricorso proposto dai sindacati dei dipendenti dell'Assemblea Regionale Siciliana avverso l'ord. n. 130 del 5 febbraio 2015 con la quale il Dirigente dell'Area della Partecipazione, Decentramento, Servizi al Cittadino e Mobilità-Ufficio del Piano Tecnico del Traffico, ha ordinato la istituzione di tre aree di sosta in Piazza Enrico D'Orleans ed in Piazza Indipendenza, in esecuzione dell'ord. dirigenziale del Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale e Mobilità-Servizio Mobilità Urbana, n. 1181 del 18 settembre 2014, con la quale è stata istituita l'area pedonale in Piazza Parlamento.

5. Come precisato l'inserimento di un bene monumentale o di un complesso di essi nell'ambito di un sito iscritto nella WHL non determina l'assoggettamento ad uno speciale regime globale di tutela, piuttosto comporta l'ampliamento della trama regolativa posta a tutela di tale contesto, che si connette in termini «reticolari» con il regime delle tutele parallele e concorrenti di fonte statale, regionale e locale.

Ed infatti, l'inserimento nella WHL, non solo non conferisce speciali poteri alle autorità amministrative domestiche che, a tutela di tali beni – come meglio si vedrà attraverso un richiamo della giurisprudenza in materia – debbono esercitare le ordinarie prerogative attribuite dall'ordinamento, ma lo stesso organismo internazionale – lo si è evidenziato in precedenza – è titolare di strumenti assai circoscritti per garantire la tutela effettiva e che si limitano alla esclusione dalla lista ed agli «early warning» che possono esser diramati prima di giungere a tal estremo rimedio.

Vi è quindi un problema non solo di «enforcement» della tutela del livello globale di regolazione in quanto necessariamente mediato dalle autorità amministrative locali e, in casi estremi, affidato alla (mera «moral suasion» della) esclusione dalla lista, ma anche di interazione tra i soggetti istituzionali coinvolti scarsamente coordinati¹³³.

In altre parole, se la tutela dei siti assume un evidente connotato multilivello, tale stratificazione non appare fluidificare adeguatamente le relazioni interistituzionali, altrettanto rilevanti per rendere efficiente il sistema di identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale¹³⁴.

A tale assunto giungono gli approdi della giurisprudenza amministrativa la quale, in termini generali, ha già da tempo delineato un chiaro orientamento sullo specifico e peculiare bilanciamento degli interessi alla quale è chiamata l'Amministrazione

¹³³ Si tratta, in altre parole, di quella contraddizione evidenziata da CAMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Aedon*, 2016, n. 2, determinata dalla «crescente e inevitabile interdipendenza tra cura del patrimonio culturale (nella sua accezione più estesa) e altrettanto vistoso aumento di altri interessi pubblici (oltre che privati) in vario modo intercettati dalle politiche e dagli interventi di settore. La risposta, anche (anzi, soprattutto) per chi è davvero convinto della inderogabilità dello «sviluppo della cultura» e delle esigenze di «tutela del paesaggio e del patrimonio artistico», avrebbe dovuto prendere la strada verso l'adozione di modalità in grado di assorbire e precisare prima (in termini di conoscenza e studio dei beni e del loro contesto, di programmazione degli interventi, di azioni periodiche di verifica e di manutenzione) e dopo (come verifica dei risultati, razionalizzazione delle procedure) la complessità degli elementi da considerare, in modo che il momento specifico del formale provvedere (specie sul singolo bene) finisse per rappresentare solo la ricaduta puntuale sia pure rilevante di un complesso di acquisizioni e valutazioni, alcune delle quali necessariamente condivise, cominciate prima e destinate a proseguire poi. Il che significa, inutile nascondere, ripensare al senso attuale della cura del patrimonio culturale oltre che ai relativi strumenti».

¹³⁴ Sui temi di tutela e valorizzazione, nell'ampia dottrina, si vedano, tra gli altri, AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002; DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2007, n. 2; VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011.

precedente nel caso in cui debba essere riconosciuta la preponderanza dell'interesse pubblico diretto alla salvaguardia del patrimonio storico culturale inserito nel contesto di un sito UNESCO rispetto all'esercizio dell'attività d'impresa¹³⁵.

La stessa, invero, non ha mancato altresì di esprimere le esigenze di peculiare preminenza delle ragioni di tutela del patrimonio artistico e monumentale inserito nell'ambito dei siti iscritti nella WHL, sebbene non nell'ambito di specifiche discipline inerenti tali beni, ma del generale regime di tutela dei beni culturali prescritto dal legislatore che, in tal senso, inteso perseguire in maniera strutturata un fenomeno di degrado avente dimensioni collettive e radicate nel contesto ambientale, in guisa da assicurare la tutela alle strade urbane ricadenti nel perimetro del sito UNESCO.

E così, con riguardo al dilagante fenomeno di occupazione abusiva di suolo pubblico, da parte di titolari di esercizi commerciali, ampiamente stigmatizzato da organi di comunicazione ed oggetto di persistenti segnalazioni da parte della cittadinanza – ed invero troppo spesso tollerato dalle amministrazioni comunali –, è stata evidenziata la necessità di «dar corso ad una nuova valutazione generale dell'equilibrio tra l'interesse pubblico di massima fruizione del territorio, da un lato, e l'interesse pubblico di tutela del patrimonio, dall'altro»¹³⁶.

Ciò anche nel presupposto che gli interessi pubblici tutelati attengono anche alla esigenza di garantire la qualità della convivenza sociale in un ambito territoriale di straordinaria rilevanza storico-culturale. Sicché è stato ritenuto legittimo l'esercizio del potere attribuito al sindaco dall'art. 3, co. 16, della l. 94/2009 di sanzionare con la chiusura del pubblico esercizio chi occupa abusivamente un suolo pubblico nel presupposto che tale potere sia discrezionale, esercitabile in via generale e preventiva, in ragione del quale, nei casi di occupazione di suolo pubblico totalmente abusiva effettuata, per fini di commercio, su strade ricadenti nel territorio delimitato dal perimetro del sito UNESCO, devono applicarsi le disposizioni previste dall'art. 20 del codice della strada e all'art. 3, co. 16, della l. 94/2009¹³⁷.

¹³⁵ In casi del genere – si trattava del diniego di rinnovo di una concessione di suolo pubblico in precedenza rilasciata al privato in prossimità delle mura pontificie – il provvedimento deve esser accompagnato da una congrua e specifica motivazione proprio perché essa deve essere idonea a supportare la preminenza della tutela dei beni architettonici inseriti in un sito UNESCO e la recessività delle ragioni economiche (la questione concerneva la tutela delle a Roma) cfr., tra le molte, TAR Lazio, sent. n. 5061 del 14 ottobre 2014.

¹³⁶ Cfr. in tal senso l'ord. del Sindaco di Roma Capitale n. 258 del 27 novembre 2012.

¹³⁷ Cfr. nella copiosa giurisprudenza in materia di ordinanze relative ad attività commerciali su suolo pubblico svolte in aree allocate all'interno di siti UNESCO si veda in senso conforme vedi da ultimo anche TAR Lazio, sent. n. 6499 del 6 giugno 2016, ed in senso conforme Consiglio di Stato, sent. n. 893 del 20 giugno 2014, n. 1202 del 10 settembre 2014, n. 1646 del 25 marzo 2014, n. 5061 dell'8 settembre 2014; TAR Lazio, sent. n. 239, n. 6210, n. 6771, n. 7645, n. 7533 del 2015 e n. 2243, n. 2798, n. 3001, n. 7316 del 2014, ma già sent. n. 10440 del 2013. Tale normativa (art. 3, co. 16, l. 15 luglio 2009 n. 94) sancisce che fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei

A conferma del delineato solco interpretativo vanno poi ricordati gli orientamenti della giurisprudenza del giudice delle leggi¹³⁸ alla stregua della quale: nell'ordinamento interno i siti UNESCO non godono di «tutela a sé stante», ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche.

casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'art. 633 c.p.p. e dall'art. 20, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, il Sindaco, per le strade urbane, può ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni. Anche se va registrato l'orientamento di senso parzialmente divergente del TAR Lazio, sent. n. 6754 del 13 giugno 2016, ma analogamente sentenze n. 6742, n. 6749, n. 6751, n. 6752 del 2016, che ha annullato provvedimenti di tutela del MiBACT nel presupposto che l'art. 52, co. 1-ter, d.lgs. 42/2004, detta una disciplina specifica delle prescrizioni di tutela incidenti sulle attività commerciali, nelle aree sottoposte a vincolo culturale per la tutela del decoro dei complessi monumentali. Esso, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 140/2015, prevede che sia necessaria la previa intesa con la Regione. Trattandosi di una disciplina speciale, essa trova applicazione, in tutti i casi in cui – come in quello di specie – le misure di protezione del bene culturale comportino una limitazione o addirittura una totale preclusione di ogni uso individuale a fini commerciali delle aree pubbliche di pregio. Pertanto, deve ritenersi illegittimo il D.M. impositivo del vincolo culturale ai sensi dell'art. 10, co. 4, lett. g), d.lgs. 42/2004, nella parte in cui il MiBACT ha anche prescritto il divieto di «tutte le forme di uso del suolo pubblico a fini commerciali con il posizionamento di strutture stabili e/o precarie di varia natura e tipologia», in quanto adottato in assenza della previa intesa con la Regione Lazio. Al riguardo, quindi, il giudice amministrativo ha inteso precisare che proprio per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 140 del 15 luglio 2015, le prescrizioni della competente Soprintendenza, quando concernono le occupazioni di suolo pubblico, anche se inserite nell'atto di vincolo quale prescrizione di tutela, non possono ritenersi affrancate dalla procedura dettata dalla normativa richiamata in quanto norma speciale posta a garanzia delle competenze costituzionalmente attribuite alle autonomie locali in materia di commercio.

¹³⁸ Così Corte costituzionale, sent. n. 22 dell'11 febbraio 2016 che ha ritenuto inammissibile la questione sollevata dal giudice a quo (con ord. n. 5871 del 13 marzo 2014 emessa dal TAR Campania) secondo il quale la vigente disciplina del CBCP non avrebbe tutelato adeguatamente i siti UNESCO, e ciò in quanto nel prevedere la derogabilità all'autorizzazione paesaggistica per tutte le Zone A e B del territorio comunale (come tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti al 6 settembre 1985), non avrebbe escluso da tale ambito le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO. Nel sottoporre la questione alla Corte, il giudice rimettente ha invocato non solo il parametro interno dell'art. 9 della Costituzione, bensì anche, in relazione all'art. 117, co. 1, Costituzione i parametri interposti di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO del 1972 e recepita con l. 6 aprile 1977 n. 184. Anche se poi, l'invocata addizione giurisprudenziale, è stata ritenuta inammissibile in coerenza con i noti orientamenti della stessa Corte costituzionale secondo i quali essa si sarebbe risolta in una modificazione di sistema non costituzionalmente obbligata che, in quanto tale, è preclusa al giudice delle leggi (sentenze nn. 10/2013 e 252/2012; ordinanze nn. 255, 240 e 208/2012) in senso conforme vedi anche la nota breve di GUAZZAROTTI, *La 'Convenzione UNESCO' è un parametro interposto, ma l'applicazione spetta al legislatore*, in *Forum costituzionale*, 2016.

Giusta la richiamata pronuncia della Corte costituzionale, infatti, per i beni paesaggistici, in particolare, il sistema giuridico, con l'incontroso obiettivo di investire i trattati internazionali in materia (art. 132, co. 1, CBCP), appresta anzitutto una «tutela di fonte provvedimentale», laddove essi siano ricompresi nelle categorie di cui all'art. 136, co. 1, CBCP, tra le quali sono ricompresi «i centri e i nuclei storici (lett. c)) e le bellezze panoramiche o belvedere da cui si goda lo spettacolo di quelle bellezze (lett. d))». Tale tipologia di beni può, infatti, divenire oggetto di apposizione di vincolo nel contesto della pianificazione paesaggistica (art. 134, co. 1, lett. c), CBCP), giusta l'art. 135, co. 4, il quale sancisce che: «per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate», in particolare: «alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

Sotto altro profilo si osserva, nel medesimo arresto giurisprudenziale, che i siti UNESCO devono ritenersi assoggettati alla «tutela di fonte legale», giusta l'art. 142, co. 1, dello stesso CBCP, «se e nella misura in cui siano riconducibili alle relative categorie tipologiche». Nel delineato ed articolato contesto di tutela, con effetti peraltro differenziati avuto riguardo alla decorrenza del vincolo, alle prescrizioni d'utilizzo ed alla loro derogabilità nonché al regime sanzionatorio, una più stringente tutela paesaggistica, che possa ad esempio realizzarsi attraverso previsioni specifiche dei siti UNESCO tra i beni paesaggistici sottoposti a vincolo *ex lege*: «non appare in alcun modo costituzionalmente necessitata», dovendosi, in tal guisa, ritenere riservata alla discrezionalità del legislatore «la valutazione dell'opportunità di una più cogente e specifica protezione dei siti in questione e delle sue modalità di articolazione».

6. Va infine ricordato che nel 2017 è stato conferito alla Città di Palermo il titolo di «Capitale italiana della Cultura 2018»¹³⁹, titolo come noto introdotto con l'art.

¹³⁹ La Città, giova precisarlo, aveva concorso senza utile risultato alla selezione per il titolo di Capitale europea della cultura 2019, come noto andato a Matera. La Commissione che ha esaminato nel 2013 la proposta di candidatura della Città siciliana ne aveva evidenziato, pur di fronte al delineato obiettivo finale, i notevoli limiti e la sostanziale approssimazione. Precisa sul punto il Panel che «the Panel appreciated the long term and important nature of the transformation of Palermo both in its urban scene and in the cultural change aspects. It also noted the urban and cultural regeneration projects. Palermo's multi-cultural population is an asset. In terms of the ECOC programme the Panel noted it was at an early stage but more details should have been developed on projects and their partners. There was a clear long term motivation and goal. There was some indication in the bidbook of existing partnerships with cultural operators around the Mediterranean and many more formal organisations and international committees. However this was not enough to convince the Panel on the maturity of the project in its European Dimension. The Panel did note the degree of engagement with citizens, both in the bid book and on the panel. The Panel was not fully confident based on the

7, co. 3-*quater* del d.l. 83/2014, convertito dalla l. 29 luglio 2014 n. 106 ed adesso disciplinato dal D.M. del MiBACT del 16 febbraio 2016 n. 92, nonché dal bando annuale di indizione della procedura selettiva.

Il titolo viene assegnato nell'ambito della valorizzazione dei beni culturali, del sostegno alle leve strategiche della cultura e del turismo per lo sviluppo economico-sociale e territoriale ed al fine di incrementare la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale¹⁴⁰ a seguito di una procedura di selezione – con evidenti connotati di procedura ad evidenza pubblica – indetta dal MiBACT, con avviso pubblicato e sulla scorta di criteri predeterminati¹⁴¹, al quale partecipano le Città presentando un dettagliato dossier di candidatura. Le istanze di partecipazione sono poi esaminate da una Giuria (nominata dallo stesso Ministro)¹⁴² che conclude i propri lavori con l'indicazione allo stesso della Città prescelta. Il titolo di "Capitale italiana della Cultura" viene poi formalmente conferito dal Consiglio dei Ministri.

Giusta l'art. 7, co. 3-*quater* del d.l. 83/2014 recante «Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo», convertito con modifiche dalla l. 29 luglio 2014 n. 106, infatti, al fine di favorire progetti, iniziative e attività di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale italiano, anche attraverso forme di confronto e di competizione tra le diverse realtà territoriali prevede, tra l'altro, che il Consiglio dei

bidbook and presentation on the management and artistic direction to develop in the short term a project as ambitious and complex as the one presented». Disponibile presso: <https://ec.europa.eu>.

¹⁴⁰ Tale riconoscimento ha tra i propri obiettivi: il miglioramento dell'offerta culturale, crescita della inclusione sociale e superamento del *cultural divide*, il rafforzamento della coesione e dell'inclusione sociale, nonché dello sviluppo della partecipazione pubblica, l'incremento della attrattività turistica, l'utilizzo delle nuove tecnologie, la promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità nei settori culturali e creativi, il conseguimento di risultati sostenibili nell'ambito dell'innovazione culturale. In merito di veda per tutti CASINI, *Valorizzazione e gestione*, op. cit., p. 213 ss.

¹⁴¹ I criteri selettivi sono così determinati dal bando annuale: a) coerenza del progetto rispetto alle finalità di legge e alle altre iniziative di valorizzazione del territorio e grado di coordinamento e sinergia degli interventi proposti; b) efficacia del progetto come azione culturale diretta al rafforzamento della coesione e dell'inclusione sociale; c) previsione di forme di co-finanziamento pubblico e privato, condivisione progettuale con altri enti territoriali e con soggetti pubblici e privati portatori di interesse presenti sul territorio; d) efficacia del modello di governance previsto per lo sviluppo e l'attuazione del Dossier di candidatura e relativo monitoraggio del processo e del prodotto; e) innovatività e capacità delle soluzioni proposte di fare uso di nuove tecnologie; f) capacità del progetto di incrementare l'attrattività turistica del territorio; g) realizzazione di opere e infrastrutture di pubblica utilità destinate a permanere sul territorio a servizio della collettività, h) coerenza del cronoprogramma.

¹⁴² La Giuria ministeriale svolge un intenso lavoro selettivo, anche mediante audizioni sui dossier di candidatura. Per un primo bilancio si veda Commissione Capitale italiana per la Cultura anni 2016-2017, *Relazione finale*, disponibile presso: <http://www.aedon.mulino.it>.

Ministri conferisca annualmente ad una città italiana il titolo di “Capitale italiana della Cultura”, sulla base di apposita procedura di selezione definita con decreto del MiBACT, previa intesa in sede di Conferenza unificata, nell’ambito del “Programma Italia 2019”, volto a valorizzare, attraverso forme di collaborazione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, il patrimonio progettuale dei dossier di candidatura delle città a Capitale europea della cultura 2019.

La disposizione in questione prevede che i progetti strategici di rilievo nazionale presentati dalla città designata “Capitale italiana della Cultura” siano finanziati a valere sulla quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, di cui all’art. 1, co. 6, della l. 147/2013, nel limite di un milione di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 e per il 2020, stabilendo che il MiBACT proponga al CIPE programmi da finanziare con le risorse del medesimo Fondo, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente. Alle risorse assegnate in termini di liquidità, alla stregua della normativa in esame, si aggiunge poi che gli investimenti connessi alla realizzazione dei progetti presentati dalla città designata “Capitale italiana della Cultura”, sono esclusi dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno degli enti pubblici territoriali.

Giova ricordare che la procedura per il conferimento del titolo “Capitale italiana della Cultura” si collega all’Azione dell’UE in materia (radicata sulle previsioni dell’art. 167, par. 5, TFUE) ed è stata da ultimo disciplinata dalla decisione n. 2017/1545/UE¹⁴³ del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la decisione n. 445/2014/UE¹⁴⁴ istitutiva della richiamata azione dell’Unione «Capitali europee della cultura per gli anni dal 2020 al 2033»¹⁴⁵.

¹⁴³ La si veda in GU L 237 del 15 settembre 2017.

¹⁴⁴ La Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, ha istituito l’azione dell’Unione «*Capitali europee della cultura*» per gli anni dal 2020 al 2033 ed abrogato la decisione n. 1622/2006/CE (in GU L 132 del 3 maggio 2014, p. 1) ed ha quale obiettivo la tutela e la promozione della ricchezza e la diversità delle culture in Europa, la valorizzazione delle loro caratteristiche comuni, l’accrecimento del senso di appartenenza dei cittadini a un’area culturale comune, incoraggiando così la comprensione reciproca e il dialogo interculturale e mettendo in primo piano il patrimonio culturale comune. Infine, intendimento della decisione è quello di promuovere il contributo della cultura allo sviluppo a lungo termine delle città, che possono associare i territori circostanti, conformemente alle loro rispettive strategie e priorità, nella prospettiva di sostenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Sul tema delle procedure di riconoscimento e sull’impatto istituzionale, economico e sociale delle *European Capitals of Culture* si veda MITTAG, *European Capitals of Culture as Incentives for the Construction of European Identity? Origins and Changes of “One of the Most Visible and Prestigious Initiatives of the European Union”*, disponibile presso: <https://eustudies.org>; CALLIGARO, *From ‘European Cultural Heritage’ to ‘Cultural Diversity’? The Changing Core Values of European Cultural Policy*, in *Politique européenne*, 2014, p. 60 ss.

¹⁴⁵ Sul quale si veda Parlamento dell’Unione europea, *European Capitals of Culture: Success Strategies and Long-term Effects*, 2013, disponibile presso: <http://www.europarl.europa.eu>.

La decisione adottata dal Parlamento europeo ha modificato quella del 2014 poiché essa non contemplava i paesi dell'Associazione europea di libero scambio, Parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (Paesi EFTA/SEE: Norvegia, Islanda e Liechtenstein), con l'obiettivo di rafforzare i legami culturali tra l'Unione europea e i paesi EFTA/SEE e consentendo alle città di questi Stati che partecipano al programma «Europa creativa» o ai successivi programmi dell'Unione a sostegno della cultura di candidarsi per il titolo di «Capitale europea della cultura nel periodo dal 2020 al 2033», in coerenza con l'art. 167, par. 3, TFUE giusta il quale «L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi [...] in materia di cultura [...]».

Il «dossier della candidatura» già sin dal suo *incipit* indicava proprio nel coordinamento delle iniziative indicate con quelle per la valorizzazione del sito UNESCO¹⁴⁶ uno dei tratti fondamentali dell'istanza della Città siciliana¹⁴⁷.

Da ultimo, la Regione Siciliana ha espresso l'intendimento di sostenere l'iniziativa attraverso una forma di finanziamento analoga a quella stabilita dal legislatore statale¹⁴⁸, tale scelta, oltre a rafforzare il finanziamento delle iniziative ricomprese nel progetto presentato, invero, consente di ripristinare una corretta cooperazione

¹⁴⁶ Il «Dossier candidatura» del 30 giugno 2016 della Città metropolitana di Palermo, che coinvolge oltre alla stessa Città Metropolitana, Accademia di Belle Arti Palermo, Conservatorio di musica di Stato «Vincenzo Bellini» Palermo Fondazione Manifesta 12, Fondazione Sicilia, Fondazione Teatro Biondo, Fondazione Teatro Massimo, Fondazione The Brass Group, Museo Antonino Pasqualino, Museo Civico Castelbuono, Università degli Studi di Palermo e si segnala per l'assenza della Regione e delle sue istituzioni culturali (Musei, Gallerie, Parchi archeologici). Assenza che risulta adesso superata dal rinnovato interesse che ha espresso la Regione per l'iniziativa anche attraverso uno specifico sostegno finanziario. Con specifico riguardo alla valorizzazione del sito seriale UNESCO il dossier indica un investimento di 4,5 milioni di euro articolati in tre annualità e «prevede la riqualificazione degli spazi urbani a contorno dei monumenti dichiarati patrimonio dell'umanità, nonché la riqualificazione dei percorsi di collegamento tra gli stessi, con la realizzazione dei servizi necessari a supporto dei turisti con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità alle aree ad alta vocazione turistica, con particolare riferimento al turismo accessibile. Il progetto prevede, pertanto, la riqualificazione degli ambiti urbani attraverso la manutenzione straordinaria degli spazi per consentire ai turisti la completa fruizione dei monumenti e lo spostamento tra gli stessi mediante mobilità a prevalenza pedonale. Sono, altresì, previsti interventi per la riqualificazione del percorso di collegamento tra il Palazzo Reale e il Castello della Zisa all'interno del quartiere di Danisinni con il recupero dei camminamenti e della scalinata. Sono inoltre previsti la realizzazione di fontanelle lungo il percorso, il rifacimento dell'arredo urbano e il recupero di spazi da destinare a punti di accoglienza turistica».

¹⁴⁷ *Report con le valutazioni sui progetti presentati*, disponibile presso: <http://www.beniculturali.it> e presso: <http://www.palermocapitalecultura.it>.

¹⁴⁸ Si veda Palermo Capitale della Cultura, *Un milione di euro in arrivo*, disponibile presso: <http://tgs.gds.it>.

tra le istituzioni territoriali anche in considerazione del rilevante patrimonio culturale gestito dalla Regione, come ricordato titolare di rilevanti competenze ed alla quale appartengono i più importanti musei della Città, ma anche gran parte dei beni ricompresi nel sito seriale UNESCO.

Ed in effetti la singolare circostanza che concorrano in poco tempo su una stessa Città, da un lato il riconoscimento di sito seriale UNESCO, dall'altro il conferimento del titolo di "Capitale italiana della Cultura 2018", impone il massimo raccordo istituzionale per la più efficace valorizzazione del patrimonio culturale che non può non avere ricadute anche sul piano della programmazione regionale sui fondi strutturali¹⁴⁹.

La cooperazione interistituzionale per la valorizzazione dei beni culturali è valore indicato dallo stesso CBCP che la riconosce sia con riguardo alla tutela che alla valorizzazione (artt. 5, 18, 29, 52, 103, 112, 114 e 115), rappresentando una «vera e propria esigenza sistemica, tenuto conto che oltre al pluralismo delle competenze esistono la molteplice appartenenza dei beni culturali, l'intreccio fra politiche dei beni culturali e altre politiche pubbliche e la dislocazione di dette politiche fra vari attori istituzionali con la connessa frammentazione decisionale»¹⁵⁰ e, da ultimo, dalla stessa Convenzione di Faro (art. 11, co. 1, n.1: «nella gestione dell'eredità culturale, le Parti si impegnano a [...] promuovere un approccio integrato e bene informato da parte delle istituzioni pubbliche in tutti i settori e a tutti i livelli»)¹⁵¹, come si ricordava finalmente ratificata dal Parlamento italiano.

Esigenza sistemica che va ravvisata soprattutto nelle aree economicamente svantaggiate dov'è più difficile il partenariato pubblico-privato a causa dell'intrinseca debolezza delle disponibilità finanziarie ma anche delle carenze culturali di entrambi i settori, e costituisce «uno degli elementi portanti del diritto del patrimonio

¹⁴⁹ Si consulti al riguardo il Programma operativo Fondo europeo per lo sviluppo regionale 2014-2020 della Regione Siciliana che all'Asse 6 (Tutelare l'Ambiente e Promuovere l'uso Efficiente delle Risorse-Obiettivo specifico 6.7/ Miglioramento delle condizioni degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione) prevede specifiche misure destinate ad interventi sul patrimonio regionale e collegata ai contesti territoriali di riferimento dei Siti UNESCO e dei sei attrattori della Sicilia occidentale (Saline di Trapani, Parco archeologico di Selinunte, Sito archeologico di Motya, Teatro e Tempio di Segesta, Isole Egadi, Erice).

¹⁵⁰ In tal senso SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, disponibile presso: <http://www.aedon.mulino.it>.

¹⁵¹ Come ricordato, per eredità culturale si intende «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. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi», tale definizione discende dalla Convenzione di Faro.

culturale vigente»¹⁵² che impone alle istituzioni territoriali di cooperare appieno affinché il patrimonio culturale nella sua interezza (beni mobili, immobili, immateriali, paesaggio etc.) e le risorse finanziarie disponibili, possano costituire elemento di sviluppo sostenibile e di progresso economico-sociale della comunità.

7. Come si è potuto evidenziare nella tutela e gestione efficiente dei siti UNESCO, proprio per concorrere agli obiettivi di protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale, interviene un sistema reticolare di vincoli ed integrato di competenze che tuttavia va affinato per gli evidenti fenomeni di scollamento e disarticolazione che si manifestano, soprattutto per la scarsità di strumenti organizzativi che possano garantire il coordinamento degli interventi e degli incentivi.

Non v'ha dubbio, quindi, che vanno affinati e meglio calibrati gli elementi di raccordo, di cooperazione, di controllo tra le istituzioni coinvolte per meglio garantire le finalità dell'iscrizione nella WHL, non potendo certo risultare risolutivi i poteri di «moral suasion» affidati all'UNESCO.

E tale prima conclusione trova conferma anche nella singolare condizione di inserimento tra i siti UNESCO ed il riconoscimento di Palermo «Capitale italiana della Cultura 2018» e ciò anche per le segnalate questioni connesse a tale ultimo riconoscimento.

Più in generale va sottolineato che la Sicilia si riscontra una singolare dicotomia: da un lato, la massima concentrazione regionale di siti e beni protetti dalle Convenzioni UNESCO, dall'altro, una strutturale incapacità di utilizzare al meglio il sistema dei beni culturali quale leva di sviluppo¹⁵³.

Soltanto dalla strategica convergenza tra le istituzioni pubbliche e tra queste e quelle private la gestione dei siti e beni protetti dalle Convenzioni UNESCO – l'eredità culturale di cui si è detto – può intraprendere quei percorsi di efficienza e di ritorno economico e turistico per i territori. Ma la convergenza impone lealtà, spinta alla cooperazione ed al partenariato che spesso sono tra le maggiori carenze delle relazioni interistituzionali in Sicilia, ma non solo, sovente attanagliate dalla competizione al ribasso e dalle conseguenti frizioni che rischiano di prevalere di fronte ad un'opportunità come l'iscrizione nelle Liste UNESCO.

Il felice titolo del libro di Lorenzo Casini – «Ereditare il futuro»¹⁵⁴ – credo che sia l'efficace sintesi concettuale della responsabilità che deve animare coloro che

¹⁵² Così CAMMELLI, *Cooperazione*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 286.

¹⁵³ Sia consentito rinviare in materia al mio contributo, *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017, p. 155 ss.

¹⁵⁴ CASINI, *Ereditare il futuro*, *op. cit.*

guardano alla moderna gestione del patrimonio culturale ed intendano superare i dilemmi e, in taluni casi, le contraddizioni. Prospettiva che adesso, intervenuta finalmente la ratifica della Convenzione di Faro nell'ordinamento italiano appare notevolmente rafforzata.

E questo futuro, in Sicilia come nel Paese, occorre continuare a declinare con progetti e visione guardando alle grandi potenzialità dei beni culturali ed ambientali, a partire proprio dall'archeologia siciliana e non solo per l'enorme patrimonio di siti, reperti e di aree di scavo, ma anche per la capacità di organizzarli quali attrattori culturali¹⁵⁵ con le conseguenti opportunità di crescita economica e sociale dei territori.

Comuni, Città metropolitane e Liberi consorzi provinciali, Parchi nazionali e regionali, riserve regionali, Parchi archeologici, Sovrintendenze ai beni culturali, Sovrintendenza del mare¹⁵⁶, insieme agli Assessorati regionali ai beni culturali ed al territorio ed ambiente, Riserve marine (ove istituite) sono chiamati ad una convergenza di attività imprescindibile per tutelare e valorizzare appieno il patrimonio culturale, paesaggistico, agricolo e naturale, sia all'interno (dove è prevista la presenza dei relativi rappresentanti) che all'esterno degli organi di enti e strutture amministrative, ma anche per sostenerne la divulgazione nell'opinione pubblica¹⁵⁷, con il pieno coinvolgimento dei cittadini attivi di cui all'art. 118, co. 4¹⁵⁸. Ma analoghe considerazioni, sebbene con un livello inferiore di complessità e di funzioni e soggetti coinvolti, possono svolgersi per altre aree archeologiche nella prospettiva dell'integrazione e dell'armonizzazione dei livelli di tutela e valorizzazione¹⁵⁹.

¹⁵⁵ MALFITANA, *Gestione beni culturali. Cartina tornasole di una Sicilia possibile*, in *La Sicilia*, 2019, p. 17, dello stesso A. sulle potenzialità dell'archeologia in Sicilia vedi, insieme a CACCIA-GUERRA, *Archeologia classica in Sicilia e nel mediterraneo. Didattica e ricerca nell'esperienza mista CNR e Università. Il contributo delle giovani generazioni. Un triennio di ricerche e di tesi universitarie*, Catania, 2014.

¹⁵⁶ Si trattò del primo esempio in Italia, sorta sull'esperienza pionieristica del «Gruppo d'Indagine Archeologica Subacquea Sicilia-GIASS» che operava dal 1999 nell'ambito del «Centro regionale per la progettazione e il restauro».

¹⁵⁷ Il professor Tusa ha sempre sostenuto la necessità che musei, siti archeologici ed istituzioni culturali si aprano alla massima fruizione e soprattutto alla divulgazione, anche attraverso i servizi al pubblico ed i media, si ricordi, per tutti, lo splendido filmato realizzato tra il 2006 ed il 2007 con Folco Quilici (*L'Isola nel tempo*), disponibile presso: <https://youtu.be>.

¹⁵⁸ Nella prospettiva delineata da ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; ARENA, IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, nonché ID. (a cura di), *Leti della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Roma, 2015.

¹⁵⁹ Su una corretta prospettiva di rafforzamento del legame che si instaura fra territorio, comunità ed eredità culturale si veda da ultimo: DONÀ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *Federalismi*, 2020.

E questi elementi di tutela e valorizzazione, quando beni tangibili ed intangibili sono annoverati nelle liste UNESCO ricordate, assumono elementi dinamici di rafforzamento e proiezione programmatica.

Ma è necessaria cooperazione leale e proficua tra istituzioni e tra queste ed i privati, rifuggendo quella che, purtroppo, è in Sicilia una diffusa prassi incentrata sulla diffidenza e la competizione paralizzante, come dimostrano alcuni esempi virtuosi che proprio nel settore dei beni culturali hanno fatto emergere realtà ormai di rilievo internazionale. Ed in tal senso le vicende di Agrigento e Taormina sono positivamente emblematiche.

E vorrei a tal riguardo ricordare, proprio per evidenziare l'atteggiamento dal quale occorre rifuggire, un antico aneddoto che riguarda proprio uno dei beni inserito nel sito seriale di cui abbiamo detto. Attorno al castello della Zisa vi era un grande Parco reale, quel Parco chiamato *Genoard* (da *gennet-ol-ardh* che significa «paradiso della terra») si estendeva per centinaia di ettari giungendo a ovest, fino ai territori di Monreale e Altofonte, ed a sud fino alla zona di Brancaccio. Un enorme giardino di alberi da frutto e piante esotiche, con laghi e moderni sistemi di irrigazione che in alcuni casi ancora oggi funzionano (*qanat*) dopo quasi mille anni.

Un giorno due ladri tentarono di rubare alcuni melograni dal giardino del re Guglielmo II, per lunghi 23 anni sovrano sotto il quale fu terminata la costruzione del Palazzo. Scavalcarono le mura, ma furono immediatamente presi ed arrestati. Il Capo della milizia del re ordinò così di passarli per le armi dopo uno sbrigativo processo sommario.

Si trattava dell'ultimo re normanno. L'eventualità di una mancata discendenza era peraltro espressamente prevista nel contratto matrimoniale per le nozze di Enrico VI Hohenstaufen e Costanza d'Altavilla, ultima figlia di Ruggero II e zia di Guglielmo, a cui sarebbe toccato, nell'eventualità, il Regno di Sicilia. Era un'eventualità difficilmente ipotizzabile, vista la giovane età di Guglielmo e Giovanna, e l'età matura di Costanza: la sua inaspettata realizzazione aprì la strada del trono di Sicilia a Enrico VI e, dopo di lui, al figlio Federico II di Svevia.

Quel giorno ricorreva il compleanno della Regina (Giovanna d'Inghilterra, settima figlia del re d'Inghilterra Enrico II Plantageneto, che rimasta senza figli, alla morte del marito, segregata nell'Harem del Palazzo sino a quando il fratello, Riccardo cuor di Leone, non la portò con sé) e Guglielmo II (non a caso detto il Buono) di fronte alle richieste di sua moglie di non veder ucciso nessuno nel giorno del suo genetliaco ribaltò il verdetto. Chiamò i due e disse «vedete... Oggi non solo sarò magnanimo graziandovi da ogni pena, ma, addirittura, intendo farvi un dono: quel che il primo mi chiederà lo concederò e ne darò il doppio all'altro». Interpellò così il primo dei due ladri, questi dopo un primo momento di felicità, perplesso pensò «se chiedo un cavallo, lui ne prende due; se chiedo una barca, lui avrà una piccola

flotta, se chiedo una casa, egli ne riceverà due, non posso consentirlo ad un pezzente come lui».

Non si dava pace di dover comunque constatare che la scelta del dono per sé avrebbe giovato ancor più il suo correo. A quel punto il genio distruttivo dell'invidia si impossessò di lui, trovò così l'unica soluzione che gli avrebbe restituito un momentaneo appagamento: «Maestà – disse allora – «cavatemi un occhio», con il chiaro obiettivo di massimizzare il danno per l'amico piuttosto che condividere i benefici che l'opportunità inaspettata gli avrebbe offerto.

Sembra una variante del dilemma del prigioniero, ma è soltanto una metafora per rappresentare quel che la Sicilia deve saper rifuggire per uscire dall'attuale arretratezza – effetto di un aggravato ed ormai inconcepibile divario Nord-Sud¹⁶⁰, ma anche risalenti carenze culturali, a partire dalle proprie classi dirigenti, cogliendo le opportunità che le sono offerte dall'essere scrigno di beni tangibili ed intangibili di grande pregio culturale, molti dei quali oggi tutelati dall'UNESCO.

¹⁶⁰ Opportunamente definito da CASSESE, *Il maggiore fallimento dello Stato unitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, p. 37 ss.

Finito di stampare nel mese di maggio 2021
per i tipi di Bononia University Press