

## INDICE

Introduzione .....	3
--------------------	---

### **Capitolo I**

#### **La tutela e la gestione del patrimonio culturale e naturale mondiale**

1. La tutela del patrimonio culturale e naturale, normativa interna .....	5
1.1. Breve excursus storico-normativo nell'Italia preunitaria .....	5
1.2. Il Regno d'Italia, l'azione legislativa e la funzione assunta dallo Stato	7
2. La tutela del patrimonio culturale e naturale nella Costituzione Italiana .....	8
2.1. Le libertà culturali nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente	8
2.2. L'art. 9 della Costituzione, tra tutela e promozione della cultura e tutela del paesaggio; una breve esegesi del testo .....	11
3. Lo Statuto dei beni culturali ed il loro giuridico trattamento; l'amministrazione dei beni culturali, tra la riforma del Titolo V della Costituzione ed il D.lgs. 42/2004 .....	13
4. Il Ruolo del Ministero .....	21
5. La politica Comunitaria e la salvaguardia del Patrimonio Culturale, verso la creazione di un Patrimonio culturale comune Europeo .....	24
6. Il Patrimonio culturale e naturale nel Diritto Internazionale .....	28

### **Capitolo II**

#### **La Convenzione Unesco per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale**

1. L'UNESCO: origini, mandato e struttura .....	37
2. Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972: Le ragioni giuridiche e di fatto che ne hanno determinato l'adozione .....	40
3. Il patrimonio culturale e naturale mondiale nella Convenzione: obblighi degli Stati parte .....	43

4.	Ruolo e funzioni del Comitato intergovernativo, la tutela del patrimonio mondiale e meccanismi di attuazione: <i>World Heritage List</i> e <i>List of World Heritage in Danger</i> .....	49
4.1.	Le linee guida operative e le procedure di iscrizione dei beni nelle Liste .....	54
5.	L'Assistenza internazionale ed il Fondo del patrimonio mondiale ( <i>World Heritage Fund</i> ) .....	60

### **Capitolo III**

#### **La Reggia di Caserta**

1.	La Reggia di Caserta: valore storico-artistico del sito .....	64
1.1.	Contesto storico .....	64
1.2.	Contesto culturale-artistico .....	65
1.3.	Pregio artistico dell'opera .....	67
2.	La Reggia di Caserta ed i criteri di inserimento nella <i>World Heritage List</i> .....	74
3.	La Reggia di Caserta e la sua tutela .....	81
	Conclusioni .....	92
	Bibliografia .....	102

## **Introduzione**

Con il presente lavoro si intende indagare ed analizzare le ragioni che hanno comportato, nel 1997, l'iscrizione della Reggia di Caserta nella Lista del patrimonio culturale e naturale mondiale dell'UNESCO, nonché la tutela legale attivata a livello di Stato Parte, con l'ingresso del sito nella rete di protezione, tutela e conservazione imbastita dalla Convenzione del Patrimonio culturale e naturale mondiale sottoscritta nel 1972. Sarà, pertanto, compito della scrivente inquadrare la disciplina riguardante la tutela e la gestione del patrimonio culturale e nazionale mondiale, attraverso l'analisi della disciplina nazionale, con particolare riferimento alla tutela costituzionale prevista per il patrimonio culturale e naturale, prestando particolare attenzione alle libertà culturali.

Dunque, si procederà ad una valutazione della disciplina di cui all'art. 9 Cost., il quale prevede espressamente non soltanto la promozione dello sviluppo della cultura, bensì anche la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione, nonché dell'art. 33 della costituzione che in combinato disposto all'art. 9 va a formare la cosiddetta Costituzione culturale.

L'analisi della disciplina interna condurrà, necessariamente, ad un esame dello Statuto dei beni culturali e del trattamento giuridico riservato a questi ultimi, con uno sguardo rivolto alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli enti territoriali, nonché al ruolo di amministrazione del Ministero, in un'ottica costituzionalmente orientata e sotto il duplice profilo della riforma del titolo V della costituzione, nonché della tutela apprestata dal codice dei beni culturali.

Altresi, si procederà all'analisi della disciplina Europea, con particolare riguardo al principio di sussidiarietà, il quale orienta e guida l'azione dell'Unione nei rapporti con gli Stati membri ed orienta tutte le politiche attivate dall'Unione di sostegno ed integrazione alle politiche culturali nazionali. Sempre nella prospettiva europea sarà interesse di chi scrive analizzare il ruolo svolto dai "programmi cultura" del 2000 e del 2007, nonché il ruolo del "programma Europa creativa 2014-2020". Inoltre, necessario appare essere il trattare la disciplina della tutela del patrimonio culturale ed ambientale così come prevista dalla normativa internazionale, al fine di giungere, nello specifico ad una analisi della Convenzione Unesco per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972.

Ebbene, partendo da un esame dei cosiddetti considerando della predetta Convenzione, sarà compito di chi scrive quello di indagare le ragioni di fatto ed i presupposti giuridici che hanno condotto alla firma ed adozione da parte della comunità internazionale del documento in esame, giungendo, di poi, ad esaminare i diversi obblighi, che gravano sugli Stati firmatari,

finalizzati a garantire una efficace protezione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale mondiale.

Al fine di una migliore comprensione circa l'attivazione ed il funzionamento della rete di tutela del patrimonio mondiale attivantesi attraverso la disciplina della Convenzione UNESCO del 1972, sarà opportuno esaminare, nel presente lavoro, i meccanismi istituzionali e gli organismi previsti dalla predetta convenzione, attraverso i quali si espleta la tutela internazionale. Sarà, dunque, necessario, per ciò che attiene agli organismi, analizzare il ruolo e le funzioni del Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale, nonché di quegli organi fondamentali in ordine alla sua composizione e funzionamento.

Per quanto, invece attiene ai meccanismi istituzionali si procederà con l'analisi dello strumento delle Liste, rispettivamente del patrimonio mondiale culturale e naturale e dei beni in pericolo, attraverso le quali, mediante l'iscrizione in esse dello specifico bene, va ad attivarsi il meccanismo di tutela, conservazione e valorizzazione previsto dalla Convenzione, altresì dei Criteri, così come previsti dalle Linee guida della Convenzione, che comportano l'attivazione della procedura di iscrizione di un bene all'interno di dette liste, nonché del fondo del patrimonio mondiale e del suo funzionamento.

Al fine del raggiungimento dello scopo cui il presente lavoro è finalizzato, si procederà, altresì, ponendo in correlazione la disciplina generale di cui si è argomentato poc'anzi, con lo specifico caso della dichiarazione della Reggia di Caserta, quale sito di eccezionale valore universale e pertanto patrimonio dell'umanità ai sensi della Convenzione UNESCO del 1972. A tal fine innanzitutto, sarà necessario analizzare il valore storico-artistico della Reggia, con lo scopo di delineare l'importanza culturale del sito in esame, di poi si andranno a scandagliare le motivazioni in virtù delle quali la Reggia di Caserta è stata dichiarata patrimonio dell'umanità nel 1997. Dopodiché, si intraprenderà uno studio circa la normativa posta a tutela, conservazione e valorizzazione della Reggia prima e dopo la dichiarazione del sito quale patrimonio dell'umanità.

## Capitolo I

### La tutela e la gestione del patrimonio culturale e naturale mondiale

SOMMARIO: 1. La tutela del patrimonio culturale e naturale, normativa interna. – 1.1. Breve *excursus* storico-normativo nell'Italia preunitaria. – 1.2. Il Regno d'Italia, l'azione legislativa e la funzione assunta dallo Stato. – 2. La tutela del patrimonio culturale e naturale nella Costituzione Italiana. – 2.1. Le libertà culturali nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente. – 2.2. L'art. 9 della Costituzione, tra tutela e promozione della cultura e tutela del paesaggio; una breve esegesi del testo. – 3. Lo Statuto dei beni culturali ed il loro giuridico trattamento; l'amministrazione dei beni culturali, tra la riforma del Titolo V della Costituzione ed il D.lgs. 42/2004. – 4. Il Ruolo del Ministero. – 5. La politica Comunitaria e la salvaguardia del Patrimonio Culturale, verso la creazione di un Patrimonio culturale comune Europeo. – 6. Il Patrimonio culturale e naturale nel Diritto Internazionale.

#### 1. La tutela del patrimonio culturale e naturale, normativa interna

##### 1.1. Breve *excursus* storico-normativo nell'Italia preunitaria

Il valore intrinseco dell'arte e del patrimonio culturale ad essa strettamente connesso è da sempre riconosciuto, come tale, da ogni individuo, a prescindere dal fatto che questi possenga o meno sofisticati quanto comuni strumenti tecnico-critici atti a comprenderlo e decifrarlo.

Il patrimonio artistico-culturale è atto a suscitare emozioni nel suo diretto fruitore, tali da veicolarlo verso il messaggio che esso stesso è volto a conferire, con la forza persuasiva derivante dalla sua forma, attraverso la quale si espleta la sostanza del pensiero che si propone di supportare<sup>1</sup>.

Stante l'innegabile valore dell'arte e conseguentemente del patrimonio culturale alla stessa connesso e l'indiscutibile funzione pedagogica e persuasiva dagli stessi svolta, è da sempre stato interesse, talvolta, delle religioni, talaltra, degli Stati e delle forze politiche dominanti, controllare l'arte ed il patrimonio culturale, in alcuni casi affinché fossero strumento di espressione del pensiero, in altri casi al fine di riuscire a veicolare il pensiero delle masse<sup>2</sup>.

Non può, di certo, tacersi il carattere economico-commerciale che si cela dietro l'arte ed il patrimonio culturale ad essa connesso, tanto da inquadrarsi, nella storia, come forma di

---

<sup>1</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III Edizione, Milano, 2015, pp. 3-5.

<sup>2</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 3 ss.

investimento sia per l'individuo, nel qual caso va ad assumere i caratteri della differenziazione sociale, che per lo Stato<sup>3</sup>.

Stante quanto appena esposto, va da se che interesse primario di ogni ordinamento nel corso della storia sia stato quello di regolamentare i rapporti sociali intorno alla estrinsecazione, fruizione ed eventuale circolazione del patrimonio culturale.

In Italia, il patrimonio culturale è stato oggetto di tutela sino dall'epoca degli stati preunitari. I primi esempi di intervento legislativo, che assumono maggior valenza rispetto al lavoro che qui ci occupa, vennero adottati dallo Stato Pontificio, a partire dall'editto del Cardinale Aldobrandini<sup>4</sup> con il quale si proibiva l'esportazione, dal territorio di Roma e di tutto lo Stato Pontificio, di statue di marmo e di metallo, rappresentanti "antichità e simili", in mancanza della prescritta licenza<sup>5</sup>.

Su questa scia, editti e decreti si susseguirono per due secoli successivi, sino a giungere alla legislazione di maggiore interesse, adottata dal Pontefice Pio VII<sup>6</sup>, che per la prima volta prevedeva la nozione di godimento pubblico di un bene e annesso divieto di esportazione delle antichità pubbliche e private. Dal chirografo del 2 ottobre 1802, si darà vita ad una disciplina più organica e sistematica concernente la salvaguardia dei beni<sup>7</sup>.

Lo Stato Pontificio, con i suoi editti e decreti in tema di salvaguardia di patrimonio culturale, assunse il ruolo di faro guida per tutti gli Stati preunitari che andarono a regolamentare la materia<sup>8</sup>. Cosicché il Regno di Napoli, con decreto del 13 maggio 1822, vietava di demolire gli edifici definiti di nobile architettura e nominava una apposita commissione preposta al controllo ed alla vigilanza<sup>9</sup>; in Toscana si emanavano provvedimenti atti ad impedire la rimozione/distruzione di tutte quelle opere che fossero esposte alla pubblica vista o che fossero destinate al pubblico ornamento; nel regno Lombardo-Veneto, nel 1827,

---

<sup>3</sup> G.W.F. HEGEL, *Estetica* (1836-38), Milano 1936, p. 1125.

<sup>4</sup> Editto del 5 Ottobre 1624.

<sup>5</sup> M. FRIGO, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano 1986, pp. 8 ss.

<sup>6</sup> Il Chirografo del 1802 di Papa Pio VII trae le sue origini, da un lato dal rinnovato interesse verso le opere classiche, che si diffuse tra il 1700 ed il 1800 ( si pensi, su tutti, all'episodio che vede Lord Elgin, rappresentante diplomatico dell'impero Britannico presso la Sublime Porta Ottomana, acquistare e trasferire in Gran Bretagna la più grande raccolta di sculture greche, tra cui gli ornamenti del Partenone), dall'altro, dalle scellerate campagne militari Napoleoniche, le quali si trasformarono in occasioni di autentiche razzie in tutta Europa, in Italia ed a Roma in maniera particolare.

<sup>7</sup> Cfr. M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 11ss.

Cfr. T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano 2001. Gli autori segnalano come, in particolare all'interno dell'editto del Cardinale Pacca, rappresentante il perfezionamento dell'opera del Pontefice Pio VII, si rinvenga una vera e propria intuizione rispetto a temi che saranno, in seguito, diffusamente impiegati nel settore della tutela dei beni culturali, quali ad esempio la distinzione operata tra la c.d. irripetibilità artistica di un'opera ed il suo valore di testimonianza storica.

<sup>8</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 14, 15. In tutta Italia, articolata nei suoi stati preunitari, si estrinseca la presa di coscienza dell'esistenza di un patrimonio artistico ed in relazione ad esso, della necessità della sua conservazione e tutela, la quale ultima si estrinsecava, prevalentemente, nel proibire l'esportazione dei beni di antichità fuori dai confini dello Stato.

<sup>9</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, p. 14.

dove già vigeva il divieto di esportare oggetti d'arte, si affermò il c.d. diritto di prelazione in favore dello Stato, mentre in Piemonte non si rinvennero interventi legislativi in materia, degno di nota però è il provvedimento con il quale si costituì la Giunta di Antichità e Belle Arti, con la funzione di proporre provvedimenti di conservazione del patrimonio artistico del Regno<sup>10</sup>.

## **1.2. Il Regno d'Italia, l'azione legislativa e la funzione assunta dallo Stato**

Con la realizzazione dell'unità d'Italia, il neo Stato non si inoltrò immediatamente nella regolamentazione della materia attraverso l'emanazione di pubblici provvedimenti, anche perché ciò avrebbe, necessariamente comportato una azione pubblica limitativa della proprietà privata. Attraverso la l. 2359 del 1865, si limitò a disciplinare la possibilità di addivenire ad espropriazione di monumenti in rovina a causa della mancata conservazione degli stessi, ad opera dei proprietari<sup>11</sup>.

Infatti, per quanto con lo Stato liberale cominciò a farsi strada la concezione di bene di pregio Storico-artistico quale espressione peculiare della cultura di un popolo e dunque, quale patrimonio nazionale che sia suscettibile di pubblica tutela, rimane ancora forte la netta contrapposizione tra il concetto di valore nazionale, riconducibile alla identità ed all'interesse dell'intero popolo, ed il concetto di inviolabilità della proprietà privata<sup>12</sup>.

La evidente importanza riconosciuta al concetto di proprietà privata, unitamente alla circostanza che l'unificazione andava a porre dei problemi sotto il profilo legislativo ed organizzativo che richiedevano di essere affrontati immediatamente, fecero passare in secondo piano la regolamentazione e la tutela del patrimonio artistico e culturale nazionale.

Solo nel 1875, a livello centrale, venne istituito il primo apparato amministrativo statale, atto ad occuparsi "delle antichità e delle belle arti": la Direzione generale degli scavi e dei monumenti, istituita presso il Ministero della Pubblica Istruzione e divenuta, successivamente, Direzione generale delle antichità e delle belle arti; mentre a livello periferico la competenza era del Prefetto, il quale presiedeva La Regia Commissione conservatrice dei monumenti e delle opere d'arte, che svolgeva la funzione di controllo e vigilanza sulla conservazione dei monumenti, indicando le misure ed i provvedimenti necessari al fine di evitarne il deterioramento.

Nel lungo cammino legislativo nazionale in ordine alla materia oggetto del presente lavoro, cominciano ad avanzarsi proposte volte alla regolamentazione della materia stessa e pertanto,

---

<sup>10</sup> A. EMILIANI, *Leggi, Bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati Italiani*, Bologna, 1978, p. 264.

<sup>11</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 16 ss.

<sup>12</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, p. 16.

nel 1902 si adatterà la L. n. 185 del 12 giugno 1902, finalizzata alla tutela e conservazione di monumenti ed oggetti di pregio artistico, nonché di antichità. Il provvedimento presentava notevoli limiti sin dalla sua prima applicazione, fu per questo che nel 1909 si adottò la legge n. 364, disciplinante le antichità e le belle arti, ed il relativo regolamento di esecuzione, il R.D. 363 del 1913 (tutt'ora vigente, in ordine alle norme applicabili, ex art. 130 D.lgs. n. 42/2004), tali provvedimenti presentavano un netto miglioramento rispetto alla normativa precedente, soprattutto in ambito di pubblica tutela (non era, infatti, più necessario, per esempio, al fine di invocare la tutela di un bene di pregio, che lo stesso fosse iscritto nell'ambito di un catalogo ufficiale<sup>13</sup>).

Tale percorso condurrà, di poi, alla legge 1089 del 1939 ed alla legge 1497 del 1939. Trattasi di due leggi che hanno rappresentato il testo fondamentale in ordine alla regolamentazione e tutela del patrimonio culturale nazionale, per un periodo lungo più di un sessantennio.

La prima recante la disciplina e la tutela delle “cose di interesse artistico e storico”, la seconda riguardante la “protezione delle bellezze naturali”, si ponevano in posizione di stacco rispetto alla legislazione precedente, che, da più parti, veniva ad essere considerata come assolutamente insufficiente ed incompleta ai fini dell'attuazione di una puntuale tutela; ma di tale normativa si tratterà più approfonditamente nel paragrafo 3 del presente capitolo.

## **2. La tutela del patrimonio culturale e naturale nella Costituzione Italiana**

### **2.1. Le libertà culturali nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente**

Nell'immediato dopoguerra, la neonata Repubblica Italiana decise di assurgere a c.d. “Stato di Cultura”, conferendo al principio della tutela del patrimonio culturale rango di norma costituzionale.

Ebbene, non può tacersi come, nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, di forte ispirazione sul tema, sia stata la Costituzione di Weimar, anch'essa fondata principalmente sull'idea del necessario intervento dello Stato nella società civile, al fine di regolarla in ordine a criteri di eguaglianza sostanziale<sup>14</sup>. È in tale ottica che si forma, nei dibattiti dell'Assemblea Costituente, il concetto che l'arte e la scienza debbano essere libere<sup>15</sup> e libero ne deve essere l'insegnamento, fino a prendere forma e corpo nell'art. 33 co.1 Cost.

---

<sup>13</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 21 ss.

T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *op. cit.* Per la prima volta veniva ad essere sancita l'inalienabilità dei beni di Stato, Enti Pubblici e privati, nonché l'obbligo di denuncia di ogni trasferimento di proprietà o possesso, in ordine ai beni di privati che fossero notificati come di importante interesse, prevedendo la possibilità per lo Stato di esercitare il diritto di prelazione sul determinato trasferimento.

<sup>14</sup> M. AINIS M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 72 ss.

<sup>15</sup> Propulsori del principio costituzionale in parola furono Concetto Marchesi, appartenente al partito comunista italiano, studioso di filologia classica, nonché Aldo Moro, appartenente alle fila della Democrazia



Emerse in maniera chiara, nell'Assemblea costituente, come l'arte dovesse essere libera e, sebbene qualche dubbio fosse stato avanzato in ordine al fatto di fare assurgere tale concetto a principio costituzionale, tali dubbi furono immediatamente fugati dall'immagine, che tutti i costituenti avevano ben chiara, dell'uso dell'arte nel ventennio fascista e del suo asservimento al regime.

Pertanto fu volontà di tutti che si affermasse in maniera chiara ed evidente il principio che l'arte non fosse strumento di asservimento in mano ai pubblici poteri.

La tutela del patrimonio culturale e naturale si affermò in maniera evidente nell'art. 9 della Costituzione, che al primo comma recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione".

I lavori preparatori dell'Assemblea Costituente videro anche per il principio affermato nel primo comma dell'art. 1 accendersi vive discussioni tra chi riteneva degno di assurgere a principio costituzionale la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico della Nazione, e chi, invece, dal canto suo, andava ad inquadrare il dettato della predetta norma come superfluo ed addirittura ridicolo<sup>16</sup>.

Probabilmente, poco chiaro risultava essere, in seno ai lavori dell'Assemblea Costituente, quello che sarebbe potuto essere il ruolo dello Stato in ordine alla regolamentazione dei rapporti incentrati sulla cultura, sull'arte e più in generale intorno al patrimonio culturale e paesaggistico della Nazione, o forse, i problemi di carattere pratico-organizzativo, che si ponevano nell'immediato dopoguerra e, assumevano, nel breve periodo, un carattere di assoluta rilevanza e di imminenza più facilmente percettibile rispetto ad altri.

Ma il seme era stato piantato e la tutela del patrimonio culturale assurse a principio costituzionale nell'ambito dell'art. 9 della costituzione. Il testo dell'art. 9 fu così, originariamente, proposto a firma di Marchesi e Moro, un comunista ed un democristiano: "i monumenti artistici, storici e naturali del Paese, costituiscono patrimonio Nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato".

Dai lavori preparatori non emerse alcun accenno alla libertà della cultura, né tanto meno ad un sostegno dello Stato in ordine allo sviluppo della stessa; mentre da un lato c'era chi paventava la necessità di dividere le competenze, in merito alla tutela del patrimonio culturale, tra Stato e Regioni, da più parti si levarono cori assolutamente contrari, guidati dalla paura di

---

Cristiana, noto docente universitario, i quali affrontarono in particolar modo il tema della libertà dell'arte e della libertà di insegnamento ad essa collegata. In particolare, per Moro, relatore della prima sottocommissione, fondamentale era che l'arte fosse oggetto dell'insegnamento scolastico e che tale insegnamento fosse libero di estrinsecarsi. Cfr. A. MORO, *I principi dei rapporti sociali (culturali)*, in AA. VV., *La nuova costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma 1947, pp. 105 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. l'intervento pronunciato da Clerici, nella seduta del 30 Aprile 1947, in A.C., II, p. 1324.

una incapacità dei governi regionali di gestire la materia, nonché dal timore di una eccessiva dispersione dei poteri<sup>17</sup>.

Le discussioni in ordine ai diritti culturali in Assemblea Costituente furono caratterizzate, per lo più, come si accennava poc' anzi, dalle contrapposizioni tra i fermi sostenitori del fatto che arte e scienza fossero l'emblema della libertà ed in quanto tali, definirle come libere sarebbe stato ultroneo e ridondante<sup>18</sup>, nonché che fossero dei concetti ormai acquisiti, così come l'uso della lingua italiana e pertanto non meritassero un posto in costituzione, poiché ne avrebbero sminuito l'importanza<sup>19</sup>, e coloro che ritenevano che l'affermazione della libertà e dell'uguaglianza passasse anche dalla tutela e promozione della cultura da parte dello Stato ed anzi che la cultura, garantita quale libera dallo Stato stesso, fosse proprio da inquadrarsi come lo strumento per eccellenza attraverso cui addivenire alla libertà e all'uguaglianza tra persone umane.

La difesa più appassionata, in tal senso, venne posta in essere proprio da Marchesi, sia in ordine al dettato dell'art 33 della costituzione (seduta del 28 aprile 1947), sia in merito a quanto sancito nell'art. 9 Cost. (Seduta del 30 aprile 1947). Ebbene, Marchesi in tali contesti ebbe modo di affermare che Cultura e Scienza sono entità astratte, che si concretizzano e materializzano nelle relative opere e che in quanto tali possono essere colpite da coazione, da parte dello Stato o anche, in particolare, da parte di quei privati che detengano un forte potere estrinsecantesi all'esterno e in merito a quanto appena detto, potrebbero non essere libere. I medesimi concetti venivano ad essere ripetuti in merito al dettato dell'art. 9 cost., che si sarebbe posto quale baluardo contro ogni probabile futura offesa all'eccezionale patrimonio artistico, culturale e paesaggistico italiano.

A difesa di cultura, arte e scienza, il democristiano Rivera rispondeva al socialista Rossi, asserendo che, per quanto può esser vero che scienza e cultura siano libere, non è altrettanto vero che liberi siano scienziati ed artisti che, invece, possono essere oggetto di coercizione da parte di gruppi dominanti o dal pubblico potere. Fu proprio quest'ultima l'argomentazione decisiva, che spinse i costituenti a determinarsi verso il pieno inserimento, in carta costituzionale, della tutela della scienza, dell'arte e del patrimonio culturale e naturalistico della Nazione, poiché le incresciose ed aberranti vicende vissute in epoca fascista non avessero più a ripetersi.

Lo stile dei costituenti nella redazione della Carta Costituzionale fu ispirato alla concisione del testo, alla sua chiarezza ed omogeneità, tant'è che, una volta terminato, lo sottoposero al

---

<sup>17</sup> M. AINIS M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 72 ss.

<sup>18</sup> Intervento di Paolo Rossi, Socialisti Italiani, seduta del 24 aprile 1947.

<sup>19</sup> Intervento di Clerici, Democrazia Cristiana, seduta del 30 Aprile 1947.

giudizio di autorevoli scrittori e letterati. Ciò, per precisare, che l'avversione verso l'inserimento nella Costituzione delle libertà culturali, da parte dei costituenti derivava, sicuramente, più da un dubbio, da uno scrupolo in ordine, anche, al necessario rispetto di uno stile normativo che gli stessi si erano imposto<sup>20</sup>. Tant'è che Marchesi fu costretto a giustificare il perché dell'enfasi posta nella prima stesura degli artt. 9 e 33 cost., nonché a precisare che talvolta l'enfasi è richiesta per affermare dei contenuti certi e per scongiurare che la libertà individuale, legata alla cultura e all'arte potesse mai essere asservita ai fini del pubblico potere.

Cosicché, quella parte dell'Assemblea Costituente che non voleva inserire le libertà culturali in Costituzione, si rese conto di non poter espungere le stesse e allora decise di inserire la promozione della cultura nei principi fondamentali, con le immagini del regime fascista negli occhi della memoria e con il fermo proposito che quanto accaduto non dovesse più ripetersi.

## **2.2. L'art. 9 della Costituzione, tra tutela e promozione della cultura e tutela del paesaggio; una breve esegesi del testo**

L'art. 9 della Costituzione, testualmente, recita: “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

Ponendo in essere un'analisi della norma, si rileva come i Padri costituenti individuino quale soggetto della disposizione, non lo Stato o la Nazione, bensì la Repubblica. Tale scelta lessicale, da quanto poc'anzi espresso, in ordine alle discussioni in sede di Assemblea Costituente, non risulta essere assolutamente casuale. Ebbene, da una parte, l'Assemblea Costituente temeva una eccessiva ingerenza delle Regioni ed una incapacità dei governi regionali di gestire la materia, con una eccessiva frammentazione dell'intero patrimonio in ordine a rivendicazioni avanzate dai singoli governi regionali<sup>21</sup>; dall'altra l'utilizzo del termine Repubblica esprimeva la volontà dei Costituenti di coinvolgere, nella promozione e nello sviluppo dei settori suddetti, non soltanto i pubblici poteri, ma l'intera collettività, che diveniva parte attiva e responsabile della tutela del patrimonio storico, artistico, naturalistico e culturale della nazione.

In ordine a quanto sin ora specificato, preme far rilevare come la funzione dell'art. 9 cost. si espleti in ordine a due linee direttrici fondamentali: da un lato la promozione della cultura, dall'altro la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico nazionale.

---

<sup>20</sup> M. AINIS M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 86 ss.

<sup>21</sup> M. AINIS M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 81 ss.

Ebbene, sotto il primo profilo si mette in risalto la funzione attiva della Repubblica, nell'ampia accezione sopra riportata, di spinta e di valorizzazione dei settori in oggetto, evitando che la promozione possa trasformarsi in ingerenza dei pubblici poteri, coordinando, dunque, l'art 9 con l'art. 33 cost., il quale sancisce la necessaria libertà di espressione di arte e scienza, il tutto in un'ottica orientata al fulcro dell'intero ordinamento giuridico italiano, *la persona umana*, che quale singolo individuo deve poter sviluppare la propria personalità in tali ambiti, sia in chiave personalistica, sia nelle formazioni sociali cui lo stesso aderisca<sup>22</sup>.

L'intervento dello Stato diviene del tutto auspicabile e necessario poiché la cultura, per essere libera e potersi sviluppare, non deve essere abbandonata a se stessa, ma ha necessità della spinta e dell'impulso dei pubblici poteri e della collettività tutta, affinché non muoia in se stessa<sup>23</sup>; lo Stato ha, pertanto il compito di fungere da impulso, senza ingerire, posto a sostegno dell'ingegno intellettuale, che deve supportare e non orientare.

Ma l'articolo 9 cost. si sviluppa anche verso altra direzione, ovvero verso la tutela del patrimonio storico ed artistico (quello italiano è uno dei più ampi del mondo) il quale, come sostenuto nei paragrafi precedenti, non deve, meramente, essere tutelato, ma anche valorizzato, consentendone la più ampia fruibilità da parte dei consociati<sup>24</sup>, prevedendo la valorizzazione degli aspetti educativi e culturali in merito; ugualmente in tal caso, la tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione, diviene oltre che mera tutela rispetto all'incuria del tempo e dell'uomo, anche tutela dinamica, intesa come intervento ed impulso attivo dello Stato che, nel rispetto della libera determinazione della persona umana, promuove e valorizza detto patrimonio, rendendolo più accessibile e fruibile.

Il secondo comma dell'art. 9 cost. sancisce la tutela del paesaggio Nazionale. Per l'Assemblea Costituente il termine paesaggio indicava il complesso dei beni naturali e paesaggistici (bellezze naturali) della Nazione in ordine ai quali un popolo rinviene la propria peculiare identità (Benedetto Croce)<sup>25</sup>.

La disciplina dell'art. 9 comma 2 cost., si propone di tutelare il paesaggio, non solo attraverso la cura delle bellezze naturali rispetto a quella che può essere una eventuale incuria del tempo, ma anche rispetto all'intervento dinamico dell'uomo, che può, in alcuni casi, divenire distruttivo del paesaggio stesso.

---

<sup>22</sup> F.S. MARINI, *Lo statuto Costituzionale dei beni culturali*, Milano 2002, pp. 183 ss.

M. CECCHETTI, Sub art. 9, in *Commentario alla Costituzione italiana*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino 2006, pp. 217 ss.

<sup>23</sup> M. AINIS M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 184 ss.

<sup>24</sup> G. CORSO, *Il Regime dei beni culturali, in L'amministrazione della regione, proposte di riforma*. Palermo, 1978, p. 192.

<sup>25</sup> Legge n. 778/1922 "per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico".

Altresì, la tutela del paesaggio, prevista nella carta costituzionale, si incarna nell'impulso attivo di una Repubblica che promuove e sostiene il paesaggio e ne amplia la fruibilità per i suoi consociati, al fine di garantire lo sviluppo della persona umana, sia come singolo che all'interno delle formazioni sociali cui lo stesso aderisca.

Il secondo comma dell'art. 9 cost. era destinato ad ampliare il suo significato ed ambito di operatività, cosicché, intorno agli anni 70 del secolo scorso, sotto la spinta ambientalista la tutela del paesaggio ricomprese anche quella di ambiente ed al significato di paesaggio inteso nel senso ed individuazione di "panorami caratteristici per le loro bellezze naturali, o a località di interesse storico e artistico", si aggiunse quello più generale, di tutto il complesso dei beni naturali che sono parte fondamentale dell'ambiente ecologico da difendere e conservare<sup>26</sup> ed in cui una Nazione si identifica.; cosicché, la Corte Costituzionale, in svariate pronunce, a partire dagli anni '80, andò ad identificare, a partire dall'art. 9, coordinato con gli artt. 32, 41 e 44 cost., l'ambiente quale "bene unitario" e "valore primario assoluto" cui si ricollegano interessi non solo naturalistici e sanitari, ma anche culturali, educativi e ricreativi<sup>27</sup>. Pertanto, tutela del paesaggio, oggi è anche tutela dell'ambiente nella sua accezione più ampia e tutela del patrimonio artistico, storico e culturale.

Il successo della concreta operatività dell'art. 9 cost. lo si deve, nel corso del tempo, anche e soprattutto alla riforma del titolo V della Costituzione ed alla ripartizione di competenze in materia tra Stato e Regioni, che consentirono un più presente intervento dei pubblici poteri a sostegno della cultura nella sua più ampia accezione intesa, nonché una migliore estrinsecazione della personalità umana nel settore e tutela del paesaggio e delle opere storiche ed artistiche di ogni singolo territorio regionale, ma questo discorso verrà affrontato con maggiore dovizia di particolari ed argomentazioni nel successivo paragrafo.

### **3. Lo Statuto dei beni culturali ed il loro giuridico trattamento; l'amministrazione dei beni culturali, tra la riforma del Titolo V della Costituzione ed il D.lgs. 42/2004**

Per comprendere l'assetto dello Statuto dei beni culturali nazionale, è necessario fare, ancora una volta, riferimento alla legislazione degli anni '30.

Come già accennato nel presente lavoro (supra par. 1.2), la normativa che, per più di sessant'anni, ha rappresentato il testo fondamentale della regolamentazione dei beni culturali in Italia, è rappresentata dalla l. 1 giugno 1939 n. 1089 e dalla l. 29 giugno 1939 n. 1497; la prima disciplinante la materia dei beni storici ed artistici della Nazione, la seconda, invece, disciplinante la tutela delle bellezze naturali del Paese. Trattasi di una normativa decisamente

---

<sup>26</sup> Dizionario della Lingua Italiana, *Il Conciso*, Treccani, 1997.

<sup>27</sup> Cfr. *ex multis*: Corte Cost. sent. n. 641/1987; sent. n. 210/1987; ord. n. 195/1990.

più organica, rispetto a quelle del passato, con la quale il legislatore aveva come fine primario quello di una integrale sistemazione dei beni di interesse storico artistico e delle bellezze naturali. Con tale normativa, veniva ad essere largamente estesa la tutela in ordine all'ampliamento dei caratteri per assurgere a bene di pregio<sup>28</sup>. Non si faceva più, infatti, riferimento al solo concetto di bene di interesse storico artistico, così come avveniva nelle legislazioni del passato, ma anche archeologico ed etnografico; veniva ricompreso nella disciplina il bene di interesse numismatico, paleontologico, preistorico, altresì i carteggi, i documenti, i libri, le stampe, aventi carattere di rarità e pregio; degni di tutela erano, altresì, le ville, i parchi, i giardini di pregio storico-artistico.

In tale contesto, si fanno strada le disposizioni relative ai divieti di demolizione, rimozione, modificazione e restauro delle cose mobili anche di proprietà privata, con un notevole potenziamento dei mezzi di azione amministrativa in tal senso.

La legge 1497 del 1939 disciplinava la protezione delle bellezze naturali, intese quali bellezze di insieme, ossia bellezze inquadrare come singolari e bellezze individue, ovverossia le unità visuali<sup>29</sup>.

La normativa, unitariamente considerata, si poneva il fine ultimo di regolamentare, in maniera più compiuta, i rapporti tra pubblici poteri e privati cittadini, in maniera più efficace della legislazione precedente. Ebbene, per la prima volta, emergeva la reale consapevolezza che i beni culturali erano calati nell'insieme dei rapporti sociali, pubblici e privati in materia. Ciò poneva la assoluta necessità di disciplinare gli interessi dei privati all'uso dei beni ed al commercio antiquario, nonché gli interessi della collettività alla fruizione dei beni ed alla loro valorizzazione. Risultava, altresì, esigenza primaria, quella di dettare le regole per il coordinamento fra questa massa di interessi e altri interessi più squisitamente pubblici, come quelli urbanistici<sup>30</sup>.

Le leggi del '39 posero un notevole rafforzamento dei poteri dello Stato e degli interessi della collettività; esse, infatti, attraverso interventi nella sfera privata che solo l'autoritarismo proprio del fascismo avrebbe avuto la forza di legittimare, assicurano una barriera di protezione ai beni culturali della Nazione<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 22 ss.

<sup>29</sup> Di particolare interesse l'art. 1 della predetta normativa che individua quali bellezze: "le cose mobili che hanno cospicuo interesse naturale o singolarità geologica, le ville, i giardini e i parchi che (...) si distinguano per la loro non comune bellezza, i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali".

<sup>30</sup> G. DE GIORGI CEZZI, *Pubblico e privato per la gestione e valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, Bologna, 2011.

<sup>31</sup> S. CASSESE, *Introduzione*, in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, a cura di V. CAZZATO, *Rivista di Arti e Diritto*, Bologna, 2001, pp. 21 e 23.

Come si argomentava poc' anzi, un nuovo impulso alla materia venne proprio dalla carta costituzionale e dai diritti culturali in essa enunciati, ma il rafforzamento dei principi contenuti nelle leggi del '39, attraverso l'elevazione a principio costituzionale della tutela del bene culturale, non portò ai risultati sperati dai costituenti, soprattutto in ordine al fatto che il legislatore ordinario trascurò la materia per oltre un ventennio<sup>32</sup>, preso piuttosto dalla riorganizzazione del substrato socio-economico del paese.

Bisogna attendere gli anni '60 perché il Legislatore torni concretamente ad occuparsi di beni culturali. Infatti, per la prima volta dopo molto tempo, il legislatore italiano si rammenta dell'importanza della materia e con la L. n. 310 del 26.4.1964, viene istituita la c.d. Commissione Franceschini, dal nome del suo Presidente, con la finalità di condurre una indagine circa il patrimonio storico, archeologico, artistico, e paesaggistico del Paese, in ordine ad una necessaria valorizzazione dello stesso.

Dall'indagine condotta, derivò un quadro preoccupante e sulla base di detta indagine la commissione predetta stilò una serie di direttive di riforma legislativa con riguardo ad un progetto normativo unitario. Fondamentale il ruolo della commissione Franceschini in ordine alla determinazione ed uso della locuzione di bene culturale ed ad una sua più ampia accezione<sup>33</sup>, inteso e definito come bene di interesse storico, archeologico, artistico, ambientale, archivistico, librario e più in generale, come ogni "bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà".

Da questo momento in poi, l'intervento del legislatore italiano in materia di beni culturali fu più incisivo e pregnante<sup>34</sup>, sino a giungere alla legge 352/1997 con la quale si conferiva delega al governo ai fini della emanazione di un Testo Unico cui dare un assetto organico e sistematico a tutta la disciplina, passando, nel frattempo, per il D.lgs 112/1998 che con il suo art. 148 fornì una chiara definizione della locuzione "beni culturali"<sup>35</sup> intesi come "quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demotnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così come individuati in base alla legge". In questo tipo di definizione della locuzione

---

<sup>32</sup> T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *op. cit.*

<sup>33</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 189

<sup>34</sup> Degna di nota è ad esempio la L. 765/1967, la quale propose una integrale revisione della legislazione urbanistica del 1942, riconoscendo, altresì, una particolare natura al centro storico, che comportava che allo stesso fosse riservata una gestione diversa rispetto al restante territorio urbano; dal 1972 vennero approvati una serie di provvedimenti che conferivano competenze in materia alle Regioni, mentre nel dicembre del 1975 il D.P.R. n. 805, prevedeva una organizzazione del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali; nel 1982, la L. n. 512 prevedeva esenzioni ed agevolazioni fiscali per i beni di rilevante interesse culturale appartenenti ai privati; ancora la L. 431 del 1985, nota come legge Galasso, imponeva l'adozione dei c.d. piani territoriali paesistici (in ordine ad estesi ambiti territoriali) da parte delle Regioni, con potere sostitutivo dello Stato.

<sup>35</sup> G. COFRANCESCO (a cura di), *I Beni Culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, Roma, 1999, p. 23.

di bene culturale, si rinviene la forte assonanza con la definizione costruita dalla Commissione Franceschini, di cui si è poc'anzi discusso, ma che ancor prima trova le sue origini nel Rapporto degli esperti, redatto nel 1949 da Berlia per conto dell'Unesco<sup>36</sup>. Tale definizione presenta una sua importanza sotto un duplice profilo: innanzi tutto, essendo una definizione ampia, ma semplice, fu immediatamente accolta ed il suo uso ebbe massima diffusione; altresì, risulta essere connotata dal pregio della generalità, tanto da ricomprendere al suo interno oggetti da collezione e archivi, proiettando le qualità degli stessi sugli edifici che li contengono.

Ma dall'inquadramento di bene culturale posto in essere dalla commissione Franceschini, l'art. 148 d.lgs 112/1998 si distacca, per evolversi, nel momento in cui espunge dal testo la "materialità" della cultura, sulla quale la commissione Franceschini aveva posto grande enfasi, ciò in ordine al fatto che anche beni più propriamente intangibili, quali il canto, la musica, possono assurgere alla qualifica di bene culturale<sup>37</sup>.

L'evoluzione del concetto di bene culturale, con il d.lgs 112/1998, si muove altresì verso la direzione di apertura ed ampliamento della categoria, soprattutto sotto la pressione della nozione antropologica di cultura, che, da un lato ha portato a ricomprendere, con il tempo, nella nozione di bene culturale qualunque manifestazione della cultura umana, dall'altro a dare tutela ed importanza al patrimonio periferico inteso come espressione del patrimonio nazionale<sup>38</sup>.

Nel tempo, però, alcuni autori avanzarono perplessità circa l'eccessivo ampliamento della categoria, paventando il rischio dello sfociare nel c.d. panculturalismo (se tutto è cultura, nulla è cultura)<sup>39</sup>. A ciò, parte della dottrina rispondeva però con l'assunto che la categoria dei beni culturali non si inquadra, sulla base della lettera della norma, come categoria aperta, bensì come categoria suscettibile di ampliamento nel sol caso di sussistenza dei presupposti come tali individuati dalla legge<sup>40</sup>.

Nella normativa in esame, tuttavia, la nozione ed identificazione di bene culturale perde di unitarietà, quell'unitarietà che lo aveva caratterizzato e accompagnato nella precedente produzione normativa ed auspicata dagli studiosi della materia. Infatti, il d.lgs. 112/1998 fa una netta distinzione tra beni culturali, attività culturali, connotate dalla immaterialità, e beni ambientali, intesi, questi ultimi, quali "quelli individuati in base alla legge quale testimonianza

---

<sup>36</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 186 ss. Tale documento fu stilato al termine di una riunione svoltasi al fine di determinare e regolamentare il trattamento dei beni culturali nel caso di un conflitto armato.

<sup>37</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 190.

<sup>38</sup> G.L. BRAVO, *Cultura Popolare, Ricerca, Documentazione*, in *I beni Culturali, una politica per il territorio*, a cura di F. BARBANO, Torino 1980, p. 123; N. AICARDI, *l'Ordinamento amministrativo dei Beni Culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino 2002, p. 37.

<sup>39</sup> T. ALIBRANDI, *Il bello della Tutela*, intervista di M. RAGOZZINO, in *Il manifesto*, 15 gennaio 2002, p. 12.

<sup>40</sup> G. COFRANCESCO (a cura di), *op. cit.*, p. 23.



significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali". Finalità del legislatore, in merito, fu quella di delimitare gli ambiti di competenza in ordine alla materia, ma ciò, comportando, come risultato, una frammentazione della materia medesima.

Vieppiù che nel 1999, eseguendo, il Governo, la delega Parlamentare del 1997 (*vedi infra*), veniva ad essere approvato il T.U. dei beni culturali, nel quale agli artt. 2 e 3 si poneva in essere un elenco di quelli che dovevano essere i beni da intendersi culturali, rinunciando ad una definizione unitaria della categoria<sup>41</sup>. Il testo unico nasceva con la finalità di conferire organicità e sistematicità alla legislazione vigente in materia e per ciò che attiene alla definizione di bene culturale tendeva a distaccarsi dal concetto di civiltà proprio della Commissione Franceschini (enunciazione di grande spessore su un piano filosofico, ma difficilmente riconducibile ad un atto normativo)<sup>42</sup>, per rifarsi al concetto di "cose" così come enunciate e regolamentate dalla l. 1089 del 1939. Per la prima volta il testo si occupa di disciplinare la tutela degli archivi di Stato e per ciò che attiene ai beni ambientali, la definizione parte dall'art. 9 cost. per rifarsi alla l. 1497 del 1939 ed alla c.d. legge Galasso.

Caratteristiche peculiari dei beni culturali, importanti ai fini della individuazione della tutela e del trattamento giuridico riservato ai beni stessi, sono quelle della immaterialità (*ut supra* espresso al concetto di bene culturale si affianca quella di attività culturale, ricomprendendo in essa beni suscettibili di tutela caratterizzati dalla assenza di una fisicità come può essere il canto, la musica, uno spettacolo teatrale), nonché la pubblicità, non nel senso che il bene culturale debba essere pubblico, bensì destinato alla fruizione pubblica di tutti i consociati, anche se in mano a privati. La fruizione è, pertanto, garantita attraverso l'apposizione di vincoli, che, gioco-forza, vanno a comprimere il diritto del privato per consentire l'uso collettivo del bene.

Il concetto di immaterialità di bene culturale comincia ad affermarsi, così come espresso ed argomentato in precedenza, con la costituzionalizzazione dell'arte, della cultura e della scienza, pertanto partendo dalla c.d. Costituzione culturale (artt. 9 e 33 cost.).

Da queste basi si giungerà, con un percorso legislativo tutt'altro che lineare, alla definizione, più chiara, ma non definitiva, di attività culturali così come contenuta nell'art. 148 lett. f) del D.lgs. 112/1998. La norma in questione, nell'ambito del trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle Regioni, definisce attività culturali "quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte" ed impone allo Stato ed agli altri enti territoriali un modello spiccatamente cooperativo, teso a supportare e promuovere

---

<sup>41</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 186 ss.

<sup>42</sup> P. GRAZIANI, *Beni culturali e ambientali, la tutela e la sua organizzazione*, Roma, 2004, pp. 7 ss.

l'attività culturale, già affermata o nuova, su tutti i livelli amministrativi ed in ordine agli interessi collettivi in gioco<sup>43</sup>.

Nel 2004, a conclusione di un iter legislativo iniziato nel 2002, entra in vigore il D.lgs. 42, più conosciuto come il nuovo Codice dei beni culturali e paesaggistici.

Potrebbe apparire strano, agli occhi dei più, che invece di intervenire su un T.U. di recente approvazione il legislatore abbia optato per la redazione di una nuova normativa. Ebbene, la dottrina dominante in merito ritiene che intervenire, *ex novo*, con un codice trova la sua giustificazione nella necessità di aggiornare le norme di settore che si ponevano come inadeguate rispetto alla evoluzione normativa interna, internazionale e comunitaria.

Eppure, quella che doveva essere una sostituzione delle disposizioni previgenti ed una riorganizzazione sistematica della normativa in materia si è configurata in una riorganizzazione più razionale e sistematica del T.U. che in taluni casi veniva ricalcato ed in altri addirittura riprodotto.

Dal codice deriva una definizione di bene culturale mista ed aperta<sup>44</sup>. Mista perché beni culturali sono quelle “cose mobili e immobili” così come individuate ai sensi degli artt. 10 e 11 della medesima normativa (riprendendo il testo dell'art. 148 d.lgs 112/1998), nonché individuati come tali, dunque *de relato*, da altre norme di legge in materia; altresì si richiama, per la definizione di bene culturale, il concetto di civiltà risultato dai lavori della Commissione Franceschini.

Ebbene, però, con il codice, al concetto di bene culturale, viene conferita una dimensione unitaria<sup>45</sup> nel momento in cui si fanno rientrare nella nozione di patrimonio culturale sia i beni culturali in senso stretto, (beni mobili o immobili), sia i beni paesaggistici. La parte terza del codice, infatti è dedicata, *in toto*, a questi ultimi, l'art. 2 parla di beni paesaggistici, definendoli come quei beni “immobili e le aree indicate all'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge”, altresì inquadra il paesaggio come quella parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche relazioni.

Il trattamento giuridico dei beni culturali, e del patrimonio culturale più in generale, muta accezione dopo l'ingresso del codice dei beni culturali e paesaggistici. Anche il concetto di attività culturali, a seguito dell'entrata in vigore del codice e soprattutto sotto la spinta interpretativa e sistematica della Corte Costituzionale, si amplia e ridefinisce, sotto una lettura

---

<sup>43</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 307 ss.

<sup>44</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, cit., pp. 197 ss.

<sup>45</sup> A. CROSETTI, *I beni “demo-etno-antropologici”: origine e parabola di una categoria di beni culturali*, in *Diritto e Società*, 2014, pp. 355 ss.

costituzionalmente orientata ed alla luce del combinato disposto degli artt. 9 e 33 cost., nonché del riformato art. 117 cost.

Infatti, in più pronunce, il Giudice delle leggi ha avuto modo di affermare che attività culturali, così come inquadrate dall'art. 117 cost., sono quelle “attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura<sup>46</sup>” tentando di conferire, in via interpretativa, organicità alla materia e orientando le parti in gioco, Stato e Regioni ed enti locali, verso il recupero di un potere di cooperazione e dunque, codecisione nelle fasi normative c.d. programmatiche.

Ebbene, il trattamento giuridico, in tal senso, in ordine alla natura del bene, così come delineata in precedenza, si estrinseca prevalentemente nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale<sup>47</sup>.

Per tutela deve intendersi regolazione normativa della materia ed amministrazione concreta mediante l'esercizio di funzioni specificamente individuate che si sostanziano, nello specifico, nella individuazione dei beni degni di entrare a far parte del patrimonio culturale, garanzia di protezione degli stessi e la loro conservazione. La tutela deve porsi altresì come dinamica e quindi, garantire la fruizione degli stessi a tutti i consociati<sup>48</sup>.

Per valorizzazione del patrimonio culturale si intende promozione e sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio stesso<sup>49</sup>. Il codice sembra rifarsi, come del resto accade, al precedente d.lgs 112/1998, ma la novità in tal senso risiede proprio nella riforma del Titolo V della costituzione e nella ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

La valorizzazione ha come funzione primaria quella di incentivare la conoscenza e dunque la fruizione del Patrimonio culturale, ponendosi su un piano più squisitamente dinamico rispetto a quello della tutela. Ma, il trattamento giuridico del patrimonio culturale, deve essere osservato alla luce della riforma del titolo V della Costituzione e delle funzioni svolte dallo Stato e dalle Regioni/enti locali in tale ambito.

Come si è già avuto modo di affermare, uno dei principali obiettivi del nuovo codice del 2004 era quello di adeguare la materia agli artt. 117 e 118 cost. in virtù della riforma del Titolo V intervenuta nel 2001. Infatti, l'art. 117 co. 2, lett. S) Cost., nella riforma attuata con Legge Costituzionale n. 3/2001, ha ricompreso la tutela dei beni culturali tra le materie di competenza esclusiva dell'amministrazione centrale, riservando alla legislazione concorrente la funzione della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la promozione ed organizzazione delle attività culturali.

---

<sup>46</sup> Corte Cost. Sentt. nn. 255 e 256 del 2004, n. 285/2005.

<sup>47</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 205.

<sup>48</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 207 ss.

<sup>49</sup> C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2000.

Quello che all'inizio poteva apparire come una inutile frammentazione della materia, in realtà, si è rivelato quale passo importante, soprattutto, nell'ottica della valorizzazione sia dei beni culturali e paesaggistici decentrati e periferici, cui la Regione e gli enti locali riuscirono a dare più immediata e vicina risposta, rispetto a quanto, invece, avrebbe potuto fare e fece, in realtà, nel passato, l'amministrazione centrale, sia in ordine alla promozione delle attività culturali; le quali trovando, così come da normativa costituzionale ed ordinaria, il proprio promotore nell'ente pubblico, riuscirono a confrontarsi con un interlocutore più vicino alla realtà di loro estrinsecazione e pertanto, più sensibile alle esigenze dei consociati potenziali fruitori delle stesse.

Certamente, va da se che la frammentazione delle funzioni, verificatasi con la riforma del Titolo V della costituzione ha comportato la necessità di rendere comune, sia all'ambito della tutela, che a quello della valorizzazione, la fruizione collettiva del patrimonio culturale, cosicché, in ordine alla competenza ascrivibile talvolta allo Stato e talaltra alle Regioni/enti locali, la fruizione deve essere ascritta alternativamente o alla funzione di tutela o a quella di valorizzazione<sup>50</sup>. Appare chiaro che, dal riparto di competenze adottato con la riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato ha esclusiva competenza in ordine alla Tutela del patrimonio culturale.

Filo conduttore costante, anche a seguito del decentramento operato con la riforma, è la dicotomia tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e mentre la tutela rimane competenza esclusiva dello Stato, a norma dell'art. 117 cost. la valorizzazione di beni culturali e paesaggistici e di attività culturali è affidata alla potestà concorrente tra Stato e Regioni, con il compito dello Stato di stabilire i principi fondamentali in materia.

La Potestà spetta sempre allo Stato per le materie di competenza esclusiva, ma a norma dell'art. 117 comma 6 cost., essa viene affidata alle Regioni per ogni altra materia, aprendo ciò importantissimi scenari riguardo ad un trasferimento importante di funzioni e risorse dallo Stato alle Regioni in ambito culturale<sup>51</sup>.

La linea guida di tale progetto normativo è da rinvenirsi all'interno del principio di sussidiarietà. L'art. 118 cost. sulla scorta del principio di sussidiarietà, costituzionalmente sancito, ha previsto che le funzioni amministrative fossero conferite alla istituzione più prossima ai cittadini e pertanto ai Comuni "salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato<sup>52</sup>".

---

<sup>50</sup> Cfr. Relazione illustrativa al Codice dei Beni culturali.

<sup>51</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 330.

<sup>52</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 331.

#### 4. Il Ruolo del Ministero

Ruolo fondamentale, nell'ottica dello svolgimento delle competenze amministrative e del riparto di funzioni tra Stato, Regioni ed autonomie locali, in materia culturale, è svolta dal relativo Ministero. Tale organo svolge la precipua funzione di tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, nonché opera per la più ampia funzione di promozione delle attività culturali, con la finalità di garantirne il pluralismo ed il più equilibrato sviluppo, nel rispetto delle esigenze legate alle diverse aree territoriali ed ai vari settori.

In ordine a quanto sinora trattato, di fondamentale importanza risulta rilevare che la funzione di tutela, di cui si è, in precedenza argomentato, che è propria dello Stato, viene ad essere affidata, in via diretta, invece che a quest'ultimo, al Ministero per i beni e le attività culturali. Con tali previsioni, nell'ottica della riforma del Titolo V della costituzione, il codice dei beni culturali, così come strutturato, prevede il conferimento di ampissime funzioni in favore del Ministero per i beni e le attività culturali, il quale, in tale ottica, si trova a svolgere un ruolo fondamentale nella gestione, tutela e promozione del patrimonio culturale italiano e nel riparto di competenze con le stesse Regioni ed enti locali<sup>53</sup>.

Il Ministero viene ad essere inquadrato come un organismo attivo ed operativo sul piano della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale italiano, come organo di direzione politico-amministrativa nel settore dei beni e delle attività culturali, con il compito di determinare gli obiettivi, gli indirizzi ed i programmi, verificando la rispondenza a questi ultimi dei risultati conseguiti<sup>54</sup>.

Appare, pertanto, opportuno, giunti a tal punto, fare un riferimento alla nascita ed evoluzione del Ministero stesso, ponendo in essere una breve analisi dei principali provvedimenti normativi che ne hanno determinato l'istituzione e che hanno inciso in ordine all'attribuzione, al predetto, di quelle funzioni amministrative da esercitarsi nello specifico contesto che ivi ci occupa.

Il Ministero per i Beni Culturali e per l'Ambiente venne istituito, per volere di Spadolini tra il 1974-75 con la legge n. 5/1975, con l'attribuzione di quelle funzioni Statali relative alla tutela ed alla valorizzazione del Patrimonio culturale italiano. Venne riformato con il D.lgs 368/1998, con la istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), quando il bene culturale, non più inteso esclusivamente come entità materiale, ricomprende in se stesso anche le c.d. attività culturali<sup>55</sup>, comportando, ciò, il conferimento al predetto Ministero delle

---

<sup>53</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, pp. 21 ss.

<sup>54</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 285.

<sup>55</sup> G. COFRANCESCO (a cura di), *op. cit.*, pp. 37 ss.

attribuzioni relative allo spettacolo, allo sport ed impiantistica sportiva, con particolare attenzione alle attività culturali ed alla promozione della cultura urbanistica ed architettonica<sup>56</sup>.

Con il DPR n. 441 del 2000 si disciplina l'organizzazione delle direzioni generali nei settori chiave delle attività gestite dal Governo centrale: il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico, i beni architettonici ed il paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea, i beni archeologici, gli archivi, i beni librari, il cinema, lo spettacolo dal vivo. Verranno istituite le Soprintendenze regionali in ogni regione a statuto ordinario, in Sardegna e in Friuli-Venezia Giulia.

Il d.lgs n. 3 del 2004, interviene, altresì a modificarne ancora una volta la struttura, disponendone una articolazione in 4 dipartimenti, 10 direzioni generali e quattro aree funzionali (beni culturali e paesaggistici, beni archivistici e librari, ricerca e innovazione, spettacolo e sport).

Altresì all'art. 5 del predetto atto normativo si rinviene l'istituzione delle Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici con compiti diversi rispetto quelli previsti per le precedenti Soprintendenze regionali, le quali ultime saranno sgravate da compiti più prettamente amministrativi per essere snellite nella loro organizzazione. Le direzioni Regionali sono istituite quali organi territoriali di livello dirigenziale del dipartimento dei beni culturali e paesaggistici, con il compito, tra gli altri, di curare i rapporti del Ministero con gli enti locali e con la funzione di stazione appaltante per gli interventi conservativi da effettuarsi con fondi dello Stato.

Con il DPR 8 giugno 2004 n. 173 si assiste all'attribuzione al Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici e al Dipartimento per i beni archivistici e librari, il compito di decidere sui ricorsi amministrativi, coordinare la salvaguardia del patrimonio culturale, elaborare il programma pluriennale degli interventi, per i settori di competenza. Mentre, al Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, viene attribuito il compito di predisporre le intese istituzionali Stato-Regioni e gli accordi di programma, nonché di coordinare le iniziative con l'UNESCO.

Nel 2006 il MIBAC perde le strutture organizzative in tema di sport, conferite alla presidenza del Consiglio dei Ministri;

Con il DPR 26 novembre 2007, n. 233 si ha la riorganizzazione del Ministero in una struttura c.d. di segretariato. Ispirata al precedente d.p.r.441/2000, alla figura del segretario non vengono attribuiti solo funzioni di supporto all'indirizzo del Ministro e di coordinamento, ma di attribuzioni di compiti prettamente tecnico-amministrativi; mentre le funzioni in materia di tutela sono assegnate alle Direzioni Regionali. Resta esclusa dal novero delle distribuzioni

---

<sup>56</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, pp. 13 ss.

alle Regioni l'azione di difesa del paesaggio attribuita alla Direzione Generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee<sup>57</sup>.

Con la riforma dell'amministrazione periferica si realizza un notevole arricchimento di funzioni. In capo alle diciassette direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici viene posta la funzione di coordinamento dell'attività delle strutture periferiche del Ministero, ovverossia le soprintendenze per i beni archeologici, per i beni architettonici e paesaggistici, per i beni storici, artistici ed etnoantropologici, le soprintendenze archivistiche; gli archivi di Stato, le biblioteche statali, i musei presenti nel territorio regionale.

Ebbene, si prevede che, tali enti, invece di far riferimento alle direzioni generali centrali fossero promanazione delle direzioni regionali. Si attribuì alle predette il compito di curare i rapporti del Ministero e delle stesse strutture periferiche con gli enti locali e le altre istituzioni presenti in ogni Regione, con attribuzione in via diretta e non più per delega, delle funzioni di verifica e di dichiarazione dell'interesse culturale, e la competenza circa l'attività di istruttoria in capo alle specifiche soprintendenze di settore.

Con il D.P.R. 2 luglio 2009 n. 91 si assisterà ad una nuova riorganizzazione del Ministero e degli Uffici di sua diretta collaborazione. Si introdurranno innovazioni mirate a potenziare la funzione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale, nonché l'istituzione della Direzione Generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale, che consentirà maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo del settore, con lo scopo di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali. Altresì, si prevederà la costituzione della Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanee.

Nel 2013, con l. 24 giugno 2013, n. 71, il MiBac viene ad essere rinominato Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT con assegnazione della funzione relativa al Turismo).

Con D.l. 1 marzo 2021, n. 22, il "Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo" (MIBACT) è ridenominato "Ministero della cultura" (MIC). È sulla base delle dirette attribuzioni operate dal codice dei beni culturali e s.m.i., nonché della normativa poc'anzi citata, che il Ministero della Cultura, attraverso i suoi apparati interni, promuove la conoscenza del patrimonio culturale "e della sua funzione civile a livello locale, nazionale ed internazionale", nonché promuove programmi di ricerca sempre per ciò che attiene alla promozione del patrimonio culturale e paesaggistico del Paese<sup>58</sup>. Esso risulta essere radicato fisicamente sul territorio periferico attraverso gli Archivi di Stato, le biblioteche Statali, i

---

<sup>57</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 282 ss.

<sup>58</sup> DPCM 2 dicembre 2019, n. 169.

musei e le pinacoteche Nazionali, nonché i siti archeologici, confermandosi come istituzione portante, così come esplicitato nei paragrafi precedenti, a livello di amministrazione centrale, in ordine alla tutela, sviluppo, valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico della Nazione.

## **5. La politica Comunitaria e la salvaguardia del Patrimonio Culturale, verso la creazione di un Patrimonio culturale comune Europeo**

La Comunità Europea nasceva con la finalità di conseguire obiettivi di natura più strettamente economica: la creazione di un mercato comune atto a garantire la libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali. In tale ottica, la cultura si trovava ad incidere sul Trattato costitutivo da un punto di vista meramente negativo, nel senso che il patrimonio artistico, culturale dei vari stati membri era inquadrato come elemento atto alla legittimazione di deroghe rispetto al principio della libera circolazione<sup>59</sup>.

È nel ventennio '70/90 che nella Comunità Europea comincia a farsi strada il concetto di tutela del patrimonio artistico, sulle spinte della comunità internazionale, basandosi sui poteri riconosciuti alla Comunità Europea anche in materie in cui il Trattato non abbia previsto una specifica azione: ai sensi dell'art. 235 T. C.<sup>60</sup>, la Comunità Europea inizia un *iter* normativo di presa di coscienza e tutela del Patrimonio Culturale.

Con il Trattato di Maastricht (art. 128) inizia, per la prima volta, a discutersi in maniera compiuta di "Politica Culturale Europea", sancendo che la Comunità è volta ad incoraggiare la piena cooperazione tra gli Stati membri, rispettando le loro diversità nazionali e regionali, nell'ottica di un'unica eredità culturale comune. La Comunità è tesa ad appoggiare ed integrare l'azione degli Stati membri nei settori della cultura e della conoscenza, conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale che sia di importanza europea.

Dunque viene a riconoscersi, per la prima volta, alle istituzioni comunitarie, un potere di intervento, in concorrenza con gli Stati membri, in tema di politica culturale. Tale potere di intervento è ispirato alla cooperazione tra la Comunità e gli Stati e tra gli Stati tra di loro, al fine di fare emergere da un lato le tipicità culturali proprie dei vari Stati, dall'altro per incentivare l'esistenza di un patrimonio culturale Europeo<sup>61</sup>.

Soppressi, oggi, i tre pilastri previsti dal Trattato di Maastricht, finalità primaria dell'Unione europea è il rispetto per la "ricchezza della diversità culturale e linguistica"; in ordine a ciò, l'Unione si impegna a vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio

---

<sup>59</sup> M. MAZZOLENI, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Venezia, 2005, p. 13.

<sup>60</sup> Attualmente 308 del Trattato.

<sup>61</sup> A. LANCIOTTI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, 1996, pp. 15 ss.



culturale definito come Europeo<sup>62</sup>. Pertanto, nel quadro normativo attuale, l'Unione Europea, tramite il trattato di Lisbona, che si richiama, senza apportarvi particolari modifiche all'art. 128 del trattato di Maastricht, poc'anzi analizzato, continua a prefiggersi, intensificandola, la tutela e la valorizzazione della cultura e del patrimonio culturale Europeo, promuovendo la cooperazione tra i singoli Stati e tra l'Unione e gli Stati medesimi<sup>63</sup>.

Meritevole di particolare attenzione risulta essere l'espressione, per la prima volta coniata con il Trattato di Maastricht, "patrimonio culturale Europeo", rispetto al quale l'Unione esplicita chiaramente di non volersi assolutamente sostituire ai vari Stati nella gestione di quel patrimonio, che rappresenta l'identità di ogni singola Nazione, ma nello stesso tempo intende promuovere l'individuazione di un patrimonio che sia identificativo di quel retaggio comunitario che ha dato origine all'Unione medesima, incoraggiando in tale ambito la cooperazione tra gli Stati e coadiuvando gli stessi nella promozione, tutela e valorizzazione del patrimonio in questione.

Principio fondamentale che, sin dagli albori, ha ispirato l'azione dell'Unione Europea in materia di cultura è il principio di sussidiarietà<sup>64</sup>, lo stesso si concretizza in politiche di sostegno, contributi e di integrazione rispetto all'azione dei singoli Stati in materia culturale. Infatti, l'art. 167 TFUE sancisce che l'azione dell'U.E. è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e nel caso di necessità ad appoggiare ed eventualmente integrare l'azione di questi ultimi (sussidiarietà), nonché ad agire senza perdere di vista l'incentivazione e valorizzazione della cultura anche nel momento in cui si trovi ad operare, trasversalmente, in altre e differenti materie. Altresì, l'art. 107 TFUE, sancisce la legittimità degli aiuti di Stato laddove questi siano volti ad incentivare e promuovere la cultura, con l'unico limite della non alterazione del principio di concorrenza all'interno del mercato stesso.

Appare evidente come il ruolo della cultura nell'ordinamento dell'Unione abbia assunto un ruolo sempre più preponderante, non limitandosi più alla mera limitazione in ordine alla circolazione delle merci. In una tale ottica evolutiva sono stati approvati, nel corso del tempo, una serie di provvedimenti che hanno sempre più affermato il ruolo preponderante della

---

<sup>62</sup> Art. 3 TUE.

<sup>63</sup> A. TOMASELLI, *La tutela dei beni culturali nel diritto dell'Unione Europea*, Roma, 2015, pp. 25 ss.

<sup>64</sup> Sussidiarietà: "Il principio di sussidiarietà è definito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Esso mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale.

Esso si pone come quel principio per cui l'Unione europea non interviene, se non nei settori di sua esclusiva competenza, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale.

Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso al principio di proporzionalità, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati" cfr. in merito glossario della sintesi in *Eur-Lex, L'accesso al Diritto dell'Unione Europea*.

cultura in ambito comunitario. Il regolamento CE 3911/1992 (abrogato dal regolamento Ce 116/2009), nonché la direttiva CE n. 7/1993 (e successive modificazioni), nacquero con la finalità di impedire l'esportazione dei beni culturali in paesi esterni all'Unione, istituendo un meccanismo di tutela preventiva, cioè controllando a monte le esportazioni dei beni culturali extracomunitarie, con la istituzione di una licenza di esportazione comunitaria, nonché di far fronte al traffico interno all'unione di beni culturali, attraverso il meccanismo dell'obbligo restitutivo del bene e dell'inizio di una procedura processuale sanzionatoria nei confronti del paese trasgressore<sup>65</sup>, con previsione, per la sua attivazione, di specifici presupposti: dichiarazione di bene culturale e di illecita uscita del bene, da parte dello stato richiedente, (disposizione, quest'ultima, trasfusa all'interno del codice dei beni culturali Italiano, all'art. 75).

Per quanto l'Unione abbia avuto sempre, quale obiettivo primario, quello di non sostituirsi agli Stati membri, conferendo le linee guida atte a far sì che la normativa comunitaria potesse armonizzarsi alla normativa interna ad ogni Stato membro, nel caso dei provvedimenti poc'anzi inquadrati, i conflitti che si crearono con i vari Stati non furono pochi, per tale ragione fu necessario emanare una normativa di coordinamento ed in Merito il Consiglio ed il Parlamento emanarono la Dir. 60/2014, con la quale si estende la predetta tutela a qualsiasi bene definito quale culturale da ogni Stato Membro, a prescindere dal fatto che il bene medesimo rientri in una particolare categoria, a collezioni pubbliche o inventari di istituzioni ecclesiastiche<sup>66</sup>. La direttiva mirando alla responsabilizzazione degli acquirenti di beni culturali, fa gravare l'onere della prova del diligente acquisto in capo all'acquirente medesimo, legando al mancato conferimento della stessa un obbligo di indennizzo.

È, altresì, opportuno far emergere, a fini di completezza, che non poche sono le sovrapposizioni rispetto alla disciplina interna e comunitaria, derivanti da normative di carattere internazionale. Queste ultime si pongono come convenzioni che mirano a rafforzare la tutela del bene, lasciando però allo Stato membro l'individuazione della disciplina della tutela medesima. Di ciò si tratterà più approfonditamente nel paragrafo successivo. Preme, in tale sede, fare un unico riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio, ratificata a Firenze il 20 ottobre del 2000, dagli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il paesaggio viene in tale convenzione inquadrato quale elemento fondamentale del patrimonio culturale e naturale d'Europa, che suscita interesse sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale, nonché economico (contribuendo, in ordine alla sua fruizione, alla creazione di posti di lavoro) esso si pone quale essenziale ai fini del consolidamento di una identità europea. Pertanto, la

---

<sup>65</sup> M. MAZZOLENI, *op. cit.*, pp. 32 ss.

<sup>66</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 260 ss.

convenzione ha l'obiettivo di creare una pianificazione di tutti i paesaggi europei, affinché gli stessi possano essere salvaguardati, valorizzati e resi fruibili a tutti i cittadini.<sup>67</sup> Tutto ciò si pone quale realizzabile attraverso un meccanismo di mutua cooperazione tra gli stati firmatari, mediante assistenza reciproca e scambio di informazione tra gli stessi.

Nell'ottica di incentivazione e valorizzazione della cultura, intesa quale cultura Europea comune a tutti gli stati membri, l'Europa, a partire dagli anni '90, ha intensificato la propria attività incentivante in materia e ciò attraverso l'istituzione di una serie di programmi culturali, quali ad esempio il c.d. programma Caleidoscopio, finalizzato ad incentivare la creazione artistica e la conoscenza e diffusione della cultura dei popoli europei, il programma Arianna, con la finalità di migliorare la cooperazione tra gli Stati nel settore delle letterature, nonché il programma Raffaello, finalizzato ad incentivare la cooperazione nel settore dei beni culturali di carattere europeo.

Tutti tali programmi sono, di poi, confluiti nel c.d. "Programma cultura 2000", istituito con la Decisione 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000, nato con la finalità di favorire la diffusione della creatività e della cultura, non solo negli ambiti più tradizionali, ma anche nell'ambito della musica, dello spettacolo dal vivo, della letteratura e nel settore di quelle che la normativa dell'Unione definisce come "Nuove attività". Segue al programma di cultura 2000, che aveva validità sino al 2006, il c.d. programma Cultura 2007-2013, che si pone quale obiettivo primario, quello di rendere più trasparenti le procedure di conferimento di incentivi, alla cultura, di natura finanziaria. Il programma andava ad indicare ed individuare le specifiche azioni culturali atte a ricevere il finanziamento, il tutto con il fine di addivenire ad una sensibilizzazione culturale comunitaria che tenesse conto, esaltandole, delle peculiarità delle differenti culture degli Stati membri in vista di una presa di coscienza della appartenenza ad una unica comunità<sup>68</sup>.

Su tale scia ed in sostituzione del programma cultura 2007, del programma *Mundus e Media Mundus*, viene istituito, il Programma Europa Creativa 2014/2020. Europa Creativa è un programma quadro di 1,46 miliardi di euro dedicato al settore culturale e creativo per il 2014-2020, composto da due sottoprogrammi (Sottoprogramma Cultura e Sottoprogramma MEDIA) e da una sezione transettoriale (fondo di garanzia per il settore culturale e creativo + data support + piloting)<sup>69</sup>.

Ha come obiettivi generali quello della promozione e salvaguardia della diversità linguistica e culturale europea, nonché quello del rafforzamento della competitività del settore

---

<sup>67</sup> *Convenzione Europea del paesaggio*, Firenze, 20 ottobre, 2000.

<sup>68</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 341.

<sup>69</sup> Cfr. Programma Europa Creativa, su Europa creativa Cultura, in [www.cultura.cedesk.beniculturali.it](http://www.cultura.cedesk.beniculturali.it)

culturale e creativo per promuovere una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva<sup>70</sup>.

Presenta altresì 4 obiettivi specifici consistenti in:

- a. Supportare la capacità del settore culturale e creativo europeo di operare a livello transnazionale;
- b. Promuovere la circolazione transnazionale delle opere culturali e creative e degli operatori culturali;
- c. Rafforzare la capacità finanziaria dei settori culturali e creativi, in particolare delle SME;
- d. Supportare la cooperazione politica transnazionale al fine di favorire innovazione, policy development, audience building e nuovi modelli di business<sup>71</sup>.

Tale programma si conferma per il suo sostegno ai settori culturali e creativi transnazionali, per l'ormai affermata protezione e promozione della diversità culturale e linguistica europea e per l'incoraggiamento alla individuazione di una ricchezza culturale d'Europa.

In conclusione la tutela e la promozione della cultura, in ambito di Unione Europea, si pongono sotto il confermato e duplice profilo della integrazione di una pluralità di culture tenute insieme da un unico retaggio culturale comune, volto a gettare le basi per la creazione di una cittadinanza dell'Unione, quale tassello necessario al fine di sostenere il suo futuro politico<sup>72</sup>.

## **6. Il Patrimonio culturale e naturale nel Diritto Internazionale**

Interviene, nel corso del tempo, nella tutela e successivamente nella valorizzazione del patrimonio culturale e naturale anche la normativa internazionale, mediante Trattati e Convenzioni che agendo a protezione del patrimonio culturale, lasciano allo Stato parte la specifica disciplina della tutela del patrimonio medesimo.

L'interesse della Comunità internazionale rispetto alla tutela del patrimonio culturale e naturale sorge, *in primis*, in ordine agli effetti dei conflitti armati sui beni dei singoli Stati. Ebbene, la guerra risulta avere, nella storia, sul patrimonio culturale e naturale, effetti a dir poco devastanti, trovandosi, il predetto, ad essere talvolta bottino di guerra, talaltra oggetto di vera e propria distruzione bellica<sup>73</sup>.

Tentando di far riferimento a quelli che sono gli sviluppi generali di maggiore interesse, rispetto al tema che qui ci occupa, è opportuno far riferimento al fatto che già durante

---

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 343.

<sup>73</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 61 ss.

L'antichità ed ancora più in particolare nel Medioevo è pratica invalsa negli eserciti vittoriosi fare razzia del patrimonio dei vinti, inquadrando, per l'appunto, nella vittoria il titolo valido (quel cosiddetto *ius predae*) ai fini dell'acquisto.

Tale pratica permane immutata per tutto il XVI e XVII secolo, inquadrandosi, il saccheggio a seguito di vittoria bellica, come atto giuridicamente lecito. Bisognerà attendere l'avvento del XVIII secolo perché la guerra assuma caratteri di relazione conflittuale tra vari Stati, riconducendo ad essa, quale fine primario, quello di distruggere il potenziale bellico del nemico, tentando di lasciare indenni persone o cose che nel conflitto non siano coinvolti direttamente<sup>74</sup>. Inizia, in tal senso, ad affermarsi il concetto giuridico di restituzione (che già poneva in essere il suo ingresso con i trattati relativi alla pace di Westfalia), rilevando che ogni danno causato ai beni culturali<sup>75</sup> è da inquadrarsi come danno per l'intera umanità.

Le innumerevoli razzie e spoliazioni compiute durante le campagne militari Napoleoniche, conduce all'affermazione, da un punto di vista più propriamente giuridico, che l'antico *ius predae*, non poteva costituire titolo valido alle spoliazioni compiute dai vincitori e si affaccia il concetto giuridico di contributo di guerra, nonché, in maniera più preponderante, il concetto di restituzione, in merito al postulato giuridico della integrità di ogni patrimonio culturale nazionale<sup>76</sup>. Pertanto, ciò porta, dopo il congresso di Vienna, nel XIX secolo ad una vera e propria, prima codificazione dei principi testè enunciati, in occasione della prima conferenza di pace dell'Aja del 1899, comportando ciò la sospensione della pratica del "bottino di guerra", perlomeno fra Stati Europei.

È con le convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907 che si ha una vera e propria codificazione dei predetti principi, nel momento in cui le stesse prevedono per gli Stati in guerra l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per evitare la distruzione dei beni culturali immobili individuati mediante appositi segni distintivi, tutelandoli, pertanto, durante i bombardamenti per terra e per mare. Si conferma altresì il divieto di ogni requisizione, distruzione o anche degradazione dei beni mobili laddove di proprietà dello Stato.

Si afferma, altresì, il principio della restituzione dei beni culturali, ciò anche con i trattati di pace condotti e ratificati a seguito della prima guerra mondiale, inquadrando un obbligo di restituzione di tutti quei beni di sicura identificazione nazionale che fossero stati oggetto di appropriazione nel corso di un conflitto<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, p. 65.

<sup>75</sup> Si utilizza tale locuzione per praticità di discorso ed intuitività di concetto, pur consci che, affermatasi in epoche successive, rispetto a quelle oggetto di trattazione, come si è avuto modo di precisare nei paragrafi precedenti, non può essere alla medesima, in tale contesto, ricondotta l'accezione lessicale con cui il termine viene giuridicamente impiegato tutt'oggi.

<sup>76</sup> G. COFRANCESCO (a cura di), *op. cit.*, p. 288.

<sup>77</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 70 ss.

L'interesse della Comunità Internazionale rispetto alle predette problematiche si rafforza tra la fine della prima e la seconda guerra mondiale. Di rilevante importanza è, in tal senso, l'apporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), che porta alla convocazione di una conferenza diplomatica all'Aja e alla codificazione della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato. Viene, per la prima volta, codificato il concetto che ogni pregiudizio subito da un bene culturale di qualsivoglia Stato costituisce un danno per il patrimonio culturale dell'intera umanità cui il patrimonio di ogni singolo Stato concorre alla costituzione e di cui il bene del singolo Stato risulta essere parte integrante. Per la prima volta si affaccia la locuzione di Beni Culturali, intesi come quei beni mobili o immobili di grande importanza per il patrimonio culturale di ogni popolo, nonché rientrano nel predetto concetto tutti quegli edifici che abbiano la funzione di contenere i beni mobili, nonché i centri monumentali<sup>78</sup>.

Stante la presa di coscienza, a livello di ogni singola Nazione, ma anche internazionale, dell'importanza della cultura in ordine allo sviluppo della persona umana ed in merito alla identificazione intorno ad essa di ogni Popolo, si afferma, dopo la seconda guerra mondiale, la necessità di salvaguardare il patrimonio culturale e naturale mondiale anche in tempo di pace.

Le Convenzioni e Trattati internazionali che con maggiore interesse, in ordine al lavoro che ci occupa, hanno promosso la tutela e la promozione del patrimonio culturale e naturale nascono sotto l'egida dell'ONU e del Consiglio d'Europa. L'Onu, istituito nel 1945 a San Francisco, vede operare all'interno del sistema, quale istituto specializzato, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'istruzione, la scienza e la cultura, con sede a Parigi.

L'UNESCO inizia ad operare nel 1946 ed annovera tra le sue principali funzioni quelle di:

- servire alla comprensione delle funzioni principali per lo sviluppo del mondo moderno e tracciare le linee guida intellettuali ed etiche;
- stimolare le autorità e fissare degli obiettivi per l'adozione di politiche corrispondenti nei settori di sua specifica competenza, facendo progredire il diritto internazionale in tali settori;
- svolgere la funzione di centro internazionale per lo scambio di informazioni tra i vari Stati;
- incentivare la cultura rispetto alle sue aree di interesse ed operatività;

---

<sup>78</sup> G. COFRANESCO (a cura di), *op. cit.*, p. 290

- fornire la competenza tecnica al fine dell'assistenza alle Nazioni aderenti in ordine alla formulazione di proprie politiche e progetti di sviluppo nelle aree di sua competenza ed operatività<sup>79</sup>.

Il Consiglio d'Europa viene, invece, fondato nel 1949, ha sede a Strasburgo e viene formalmente istituito con la firma del relativo Trattato, il 5 maggio del 1949. Il suo obiettivo principale è quello della promozione dell'unità del continente europeo con incentivazione e tutela della dignità dei suoi cittadini<sup>80</sup>.

Tra le Convenzioni UNESCO ratificate per la salvaguardia dei beni culturali è necessario, in primis, menzionare la Convenzione di Parigi del 1970 (ratificata dall'Italia nel 1978). Essa si pone come il primo documento di carattere internazionale atto a contrastare il traffico illecito dei beni culturali in tempi di pace<sup>81</sup>. Sono considerati, nella stessa, beni culturali, quei beni indicati da ogni Stato aderente quali rilevanti da un punto di vista archeologico, preistorico, storico, della letteratura, dell'arte e della scienza.

La sua precipua finalità è quella di contrastare le importazioni illecite ed i trasferimenti illeciti di proprietà dei beni culturali, prevenendo, pertanto, l'impoverimento del patrimonio culturale mondiale; incentiva altresì l'elaborazione di testi normativi tra gli Stati, finalizzati a disciplinare la materia; prevede l'individuazione di quei beni, pubblici e privati, la cui esportazione illecita possa costituire un impoverimento per il patrimonio culturale mondiale, al fine di costituire un inventario nazionale da mantenere in costante aggiornamento; incentiva lo sviluppo e la creazione di istituzioni tecnico-scientifiche atte alla tutela e valorizzazione dei beni culturali ed alla tutela delle attuali e potenziali aree archeologiche; promuove l'esercizio, in tutti gli Stati aderenti, di una funzione educativa al rispetto del patrimonio culturale di tutti gli stati.

Al fine di tutelare nello specifico i beni da una esportazione illecita, prevede la istituzione del c.d. certificato di autorizzazione all'esportazione, atto ad accompagnare costantemente il bene.

Degna di menzione, per essere, di poi, approfondita nel capitolo successivo, è la Convenzione UNESCO del patrimonio culturale e naturale mondiale, del 1972. Essa viene ad essere inquadrata, da ogni parte, quale testo fondamentale in materia di tutela e promozione del patrimonio culturale e naturale mondiale, non solo in merito alla vastità della disciplina di cui la stessa si compone, ma anche in ordine alla dettagliata previsione degli obblighi degli

---

<sup>79</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>80</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>81</sup> Ad oggi vi aderiscono 132 Stati, tra cui l'Italia.

Stati ai fini della attuazione di una reale tutela ed ancora in merito alla previsione, in taluni casi di un diretto intervento proprio da parte dell'UNESCO<sup>82</sup>.

In essa vengono ad essere individuati in maniera specifica, i beni culturali<sup>83</sup> (art. 1), nonché il patrimonio naturale (art. 2). Viene pertanto ad essere individuato il patrimonio culturale e naturale mondiale come quell'insieme di beni che presentino un "eccezionale valore universale". La tutela si concretizza nella istituzione di un sistema di cooperazione ed assistenza internazionale, finalizzato a sostenere gli Stati nel loro sforzo di conservazione ed identificazione del patrimonio da assoggettare a tutela.

Di fondamentale importanza, in materia, è, ancora, la Convenzione di Montego Bay, sul diritto del mare delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1982. Tale testo introduce, per la prima volta, disposizioni specificamente rivolte alla tutela del patrimonio culturale sottomarino. Gli artt. della Convenzione atti a disciplinare la materia sono il 149, relativo ai beni situati nell'area internazionale<sup>84</sup>, nonché il 303 atto a definire e individuare quelli che sono i poteri dello stato costiero sui beni siti nella zona contigua.

La convenzione impone un obbligo di cooperazione tra gli Stati al fine di tutelare quei beni che abbiano carattere e valore storico ed archeologico. Essa conferisce, mediante una *fictionis iuris*, allo Stato costiero, il potere di applicare la propria legislazione in ordine a quei beni di interesse storico-archeologico, che si trovino in una zona più estesa rispetto a quella contigua (la dottrina ha, nel tempo, individuato una zona di mare di 24 miglia dalla costa)<sup>85</sup>, anche in ordine alla rimozione dei beni in oggetto, sulla presunzione che tale rimozione sia avvenuta nel mare territoriale.

L'art. 149 prevede un obbligo di conservazione o disposizione del bene nell'esclusivo interesse dell'umanità, ponendo un diritto preferenziale in capo allo Stato paese di origine del bene, nonché allo Stato di origine Storica-archeologica del bene medesimo (ciò comportando non pochi problemi in ordine alla identificazione dei soggetti interessati).

Tale convenzione, per quanto rappresenti un primo importante sforzo della comunità internazionale, teso a tutelare il patrimonio culturale sommerso, risulta, in merito alle sue disposizioni, generica ed insoddisfacente e dunque, incapace di raggiungere lo scopo cui è stata preposta<sup>86</sup>. Facendo fronte a tale incompletezza, il 2 novembre 2001, viene adottata a

---

<sup>82</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 44.

<sup>83</sup> Suddivisi in Monumenti, insiemi e siti.

<sup>84</sup> Intesa quale suolo e sottosuolo del mare e degli oceani posti al di là dei limiti della giurisdizione nazionale.

<sup>85</sup> G. COFRANCESCO (a cura di), *op. cit.*, p. 293.

<sup>86</sup> M.R. CALAMITA, *La Convenzione UNESCO DEL 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in E. BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, pp. 157, 158.



Parigi, la Convenzione UNESCO sulla Protezione del Patrimonio culturale sommerso (ratificata e resa esecutiva dal Parlamento italiano con la L. 157/2009<sup>87</sup>).

La convenzione integra ed amplia quella di Montego Bay del 1982, rafforzando la tutela del patrimonio subacqueo anche mediante la previsione della possibilità di redazione di accordi regionali che si pongano come complementari e siano rivolti a rafforzare le procedure e previsioni di tutela già esistenti. Prevede, altresì, misure sotto un duplice profilo: quello della tutela del patrimonio, ponendo in essere misure specifiche contro la distruzione ed il saccheggio, nonché quello della incentivazione e valorizzazione del patrimonio, promuovendone la conoscenza, anche attraverso l'incoraggiamento dell'attività di ricerca.

Del tutto innovativa, inoltre, risulta essere quella disciplina che prevede la tutela del patrimonio privilegiando la conservazione *in situ* rispetto ad altre pratiche di intervento, anche rispetto allo stesso recupero<sup>88</sup>.

Il testo del trattato si compone di un Preambolo, 35 articoli e un Allegato. L'Allegato, nello specifico, contiene 36 Regole, costituite da disposizioni pratiche molto dettagliate riguardanti le attività dirette alla tutela del patrimonio.

Da un punto di vista più strettamente organizzativo, ogni paese sottoscrittore della convenzione ha il diritto di partecipare alla Conferenza degli Stati parte. Quest'ultima si tiene ogni due anni e si avvale dell'opera consultiva del Consiglio tecnico-scientifico, vero e proprio braccio operativo della Convenzione, che è composto da 12 membri, archeologi subacquei, i quali vengono eletti tra i delegati degli Stati parte.

Degne di nota, in tale ambito, risultano, altresì, essere le Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata nel 2003 e ratificata dall'Italia nel 2007, nonché la Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, approvata il 20 ottobre 2005 dalla XXIII Conferenza Generale dell'UNESCO e ratificata dall'Italia nel 2007.

Per ciò che attiene alla convenzione del 2003, la stessa nasce sulla base che il patrimonio culturale di uno Stato non è fatto solo di beni materiali quali, ad esempio, musei, siti archeologici, ma è composto anche di tutte le tradizioni vive trasmesse dai nostri antenati, quali le espressioni orali (incluso il linguaggio) le arti dello spettacolo, le pratiche sociali, i riti e le feste tradizionali, nonché tutte le conoscenze e pratiche che attengono alla natura e più in generale tutti quegli elementi ascrivibili ad un popolo che siano caratterizzati dalla trasmissione di generazione in generazione, dalla ricreazione in stretta correlazione con

---

<sup>87</sup> È opportuno precisare, però, che le disposizioni generali in materia erano già presenti nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 42/2004), art. 94, come poi modificato con il D. Lgs. 62/2008.

<sup>88</sup> M.R. CALAMITA, *op. cit.*, pp. 162 e ss.

l'ambiente circostante ed in ordine alla storia di un popolo, rappresentandone l'identità. Quest'ultimo insieme di cose, immateriali, è da inquadrarsi come il patrimonio culturale immateriale di un popolo, che merita, in quanto tale, massima tutela, valorizzazione e sponsorizzazione conoscitiva al fine della integrazione delle varie culture nell'ottica della difesa dell'unico patrimonio culturale e naturale dell'intera umanità.

Sempre nell'ottica integrativa, con proiezione verso la tutela dell'unico patrimonio culturale e naturale mondiale, si pone la Convenzione del 2005, finalizzata a tutelare e promuovere la diversità delle espressioni culturali.

Partendo dalla consapevolezza della sussistenza di una profonda diversità culturale dei singoli Stati a livello internazionale, la convenzione del 2005, promuove la tutela delle singole culture identitarie dei singoli Stati con valorizzazione e sponsorizzazione conoscitiva delle stesse, al fine di incentivare l'integrazione tra gli Stati e addivenire, attraverso la conoscenza e l'accettazione delle altre culture alla creazione di una duratura pace.

In ordine alla lotta internazionale al traffico illecito dei beni culturali, merita, in tale ambito, di essere menzionata la Convenzione Unidroit del 1995. Considerata incompleta dalla comunità internazionale, la convenzione UNESCO del 1970, le stesse Nazioni Unite affidano all'UNIDROIT il compito specifico di integrare e rendere attuativa la predetta convenzione<sup>89</sup>, prevedendo l'ampliamento della portata della stessa, non solo ai beni pubblici, inventariati e non, ma anche ai beni privati ed ecclesiastici. Primo ostacolo è quello di superare il principio di tutela del possessore/ acquirente di buona fede, radicato negli ordinamenti di civil law, che in ordine ad una controversia giudiziaria insorgente in ambito internazionale comporterebbe una problematica di non poco conto, per il proprietario originario, di ottenere la restituzione del bene<sup>90</sup>.

Ebbene, la convenzione Unidroit assicura la massima tutela per il proprietario originario per il caso di bene rubato, prevedendo una azione di restituzione attivata direttamente dal derubato, sia esso Soggetto pubblico (Stato) che soggetto privato. L'azione viene ad essere avviata nei confronti dell'illegittimo possessore del bene, che sarà costretto alla restituzione del bene stesso. Nel caso di beni illecitamente esportati si afferma una tutela nei confronti del possessore diligente. Infatti, innanzitutto per ottenere la restituzione lo Stato dovrà dimostrare che l'esportazione del bene ha determinato un rilevante pregiudizio e che lo stesso bene presenta per lo Stato una significativa importanza culturale.

Al possessore diligente sono, di poi, riconosciute le seguenti alternative: ricevere un equo indennizzo a seguito della restituzione del bene, rinunciare all'indennizzo e mantenere la

---

<sup>89</sup> M. MAZZOLENI, *op. cit.*, p. 73.

<sup>90</sup> M. MAZZOLENI, *op. cit.*, pp. 73 ss.

titolarità del bene, trasferendosi, però con il predetto nello Stato di appartenenza; rinunciare all'indennizzo e cedere a titolo gratuito o oneroso, la titolarità del bene, a persona di sua scelta residente nello Stato proprietario. La suddetta convenzione fu ratificata in Italia con la legge 213/1999.

Nell'ambito, invece, del Consiglio d'Europa, la tutela dei beni culturali e ambientali inizia a farsi strada nel 1969, con la convenzione Europea di Londra, dedicata alla protezione del patrimonio archeologico. La stessa è finalizzata ad un duro contrasto nei confronti degli scavi clandestini e del traffico dei reperti a quest'ultimo correlato. Con l'adesione alla stessa, gli Stati si impegnano a catalogare e recensire scientificamente il patrimonio archeologico, non solo composto dai beni di pubblica appartenenza, ma anche dai beni privati, adeguando, su tale recensione l'organizzazione dei musei.<sup>91</sup>

Nel 1985, vede la luce, sempre in seno al Consiglio d'Europa, la Convenzione internazionale di Granada, finalizzata a distinguere il patrimonio architettonico in monumenti, insiemi e siti. Essa si trova ad avere un ambito di applicazione abbastanza specifico, essendo la stessa volta alla protezione del patrimonio architettonico europeo nel contesto urbano<sup>92</sup>. La convenzione mira ad imporre agli Stati aderenti di porre in essere "un regime di legislazione e tutela del patrimonio architettonico" interno. La cooperazione tra gli Stati, in tale contesto molto limitata, si sostanzia esclusivamente, in uno scambio di informazioni tra gli Stati contraenti, avente ad oggetto le politiche ed i metodi di conservazione di monumenti architettonici, attuati nei vari Stati aderenti.

Sempre nel medesimo ambito deve essere inquadrata la Convenzione europea del paesaggio, aperta alla ratifica da parte degli Stati il 21 settembre del 2000 a Firenze, della quale si è discusso nel paragrafo precedente; a fini di completezza è opportuno specificare, in tale sede, che la Convenzione di che trattasi, sulla spinta propulsiva del principio di sussidiarietà, prevede un intervento, a tutela del patrimonio paesaggistico, non solo dei pubblici poteri a livello internazionale e nazionale, ma anche a livello locale e regionale; essa consta, strutturalmente, di un preambolo e quattro parti principali, nelle quali si inquadrano gli obiettivi principali della convenzione, nonché i provvedimenti fondamentali che a tutela del paesaggio dovrebbero essere assunti dagli Stati aderenti, nonché la fondamentale cooperazione europea ai fini della materiale esecuzione della tutela. A norma della convenzione in oggetto, il paesaggio deve essere: salvaguardato (intendendosi la necessità di preservare un determinato paesaggio al quale gli Stati accordino una caratteristica ed un valore sia da un punto di vista naturale che di identità culturale; gestito nell'ottica di uno sviluppo sostenibile è necessario

---

<sup>91</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 44.

<sup>92</sup> G. COFRANCESCO, *op. cit.*, p. 295.

accompagnare tutte quelle trasformazioni, attinenti al paesaggio, dettate da esigenze economiche, sociali e ambientali; pianificato, attinente alla fase di studio, progettazione e creazione di nuovi paesaggi utili per far fronte alle esigenze ed aspirazioni delle popolazioni. Le tre azioni relative al paesaggio, appena elencate, verranno ad essere calibrate, in ordine al grado di intensità, rispetto ai diversi paesaggi, alle caratteristiche degli stessi ed alle esigenze delle popolazioni. La convenzione viene emendata, da ultimo, con il protocollo di emendamento n. 219, emanato in seno al Consiglio d'Europa, in agosto del 2016, con l'obiettivo di promuovere la cooperazione europea con Stati extracomunitari, al fine di attuare la tutela e la valorizzazione del paesaggio, aprendo la convenzione anche a Stati extraeuropei.

Nel 2005 viene adottata la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, con la finalità di promuovere una più stretta cooperazione tra gli Stati aderenti in ordine alla tutela e valorizzazione delle eredità culturali di ogni singolo popolo aderente, nell'ottica della integrazione delle differenti eredità culturali che insieme costituiscono ed integrano l'unica eredità culturale comunitaria<sup>93</sup>.

Per eredità culturale, secondo la Convenzione, deve intendersi quell' "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". Dall'eredità culturale ogni popolo trae beneficio e pertanto deve contribuire alla sua valorizzazione, nell'ottica della valorizzazione della persona umana e dei diritti alla stessa riconosciuti.

Nel 2017 viene, altresì, adottata la Convenzione sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali, con la finalità di prevenire ed ostacolare il traffico illecito e la relativa distruzione di beni culturali. La presente convenzione è aperta alla firma di tutti i paesi del mondo con la finalità di promuovere la cooperazione internazionale alla lotta contro i reati volti alla distruzione del patrimonio mondiale. Si propone di addivenire alla realizzazione della predetta finalità stabilendo e perseguendo l'infrazione penale coinvolgente i beni culturali, tra cui il furto, gli scavi illegali, la falsificazione di documenti, la distruzione o il danneggiamento intenzionale dei predetti beni e l'acquisizione e commercializzazione dei beni culturali acquisiti attraverso la perpetrazione delle predette illecite attività<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. Trattati del Consiglio d'Europa in [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>94</sup> Cfr. Trattati del Consiglio d'Europa in [www.coe.int](http://www.coe.int)

## Capitolo II

### La Convenzione Unesco per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale

SOMMARIO: 1. L' UNESCO: origini, mandato e struttura. – 2. Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972: Le ragioni giuridiche e di fatto che ne hanno determinato l'adozione. – 3. Il patrimonio culturale e naturale mondiale nella Convenzione: obblighi degli Stati parte. – 4. Ruolo e funzioni del Comitato intergovernativo, la tutela del patrimonio mondiale e meccanismi di attuazione: *World Heritage List* e *List of World Heritage in Danger*. – 4.1. Le linee guida operative e le procedure di iscrizione dei beni nelle Liste. – 5. L'Assistenza internazionale ed il Fondo del patrimonio mondiale (*World Heritage Fund*).

#### 1. L' UNESCO: origini, mandato e struttura

L'interesse della Comunità internazionale per la protezione dei beni culturali, in tempo di pace, comincia a farsi strada solo nel XX secolo, con la fine della II guerra mondiale. Il fenomeno, anzi, risente particolarmente dei caratteri peculiari del diritto internazionale stesso in tale epoca storica, praticamente caratterizzato da una effettiva evoluzione, nei rapporti tra gli Stati, dal concetto di coesistenza a quello di reale e fattiva cooperazione<sup>95</sup>. Si passa, infatti, da un atteggiamento negativo, caratterizzato dall'obbligo di astensione tra Stati, ad un atteggiamento positivo e fattivo, ispirato alla cooperazione, su base consensuale e contrattualistica, tra gli Stati medesimi<sup>96</sup>.

È nel periodo intercorrente tra le due guerre mondiali che si registrano, sotto il baluardo della Società delle Nazioni, una serie di iniziative finalizzate alla cooperazione internazionale tra gli Stati, aventi ad oggetto il rimpatrio, essenzialmente, di beni mobili di interesse artistico, storico, scientifico, rubati o esportati illecitamente<sup>97</sup>. Occorre, però, attendere il secondo dopoguerra perché si risvegli tra gli Stati la coscienza del gravissimo pregiudizio che può minacciare, in tempo di pace (per vandalismo, incuria del tempo, eventi naturali, scavi clandestini e traffico illecito), i beni culturali, sia mobili che immobili, tanto da dar vita ad iniziative giuridicamente rilevanti, finalizzate alla loro protezione.

---

<sup>95</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 113 e ss.

<sup>96</sup> M. GIULIANO, *La comunità internazionale ed il diritto*, Padova 1950, pp. 326 ss.; M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, 2 ed., Milano 1983, vol. I, pp. 63 ss.

<sup>97</sup> Cfr. *14 League of Nations O.J.*, 1933, p. 1394, O.I.M., *Art et Archéologie. Recueil de législation comparée et de droit international*, vol. I, Paris 1939, p. 114.

L'attività di protezione dei singoli patrimoni nazionali, su di un piano più propriamente internazionale, ha trovato immediata rispondenza in seno al sistema delle Nazioni Unite. In ordine alla ripartizione delle competenze vigente all'interno del sistema ONU, un ruolo di fondamentale importanza, in tale materia, viene ad essere assunto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO). A quest'ultima sono attribuite, proprio dallo Statuto costitutivo della medesima organizzazione, una serie di funzioni specifiche, tra cui spicca, in ordine a quanto qui ci occupa, quella di assicurare la conservazione e la protezione del patrimonio universale di opere d'arte e di monumenti di interesse storico, scientifico, mediante l'adozione delle relative ed opportune convenzioni internazionali<sup>98</sup>, in ordine all'assunto che ogni pregiudizio causato ad un singolo patrimonio nazionale è pregiudizio arrecato all'intera collettività, che quel singolo patrimonio concorre a costituire<sup>99</sup>.

Scopo primario dell'UNESCO è quello di contribuire, soprattutto all'indomani dei due conflitti mondiali, alla pace tra le Nazioni<sup>100</sup>, nella convinzione che proprio l'ignoranza delle reciproche culture abbia condotto a quelle incomprensioni tra i popoli che nel tempo sono sfociate nelle varie guerre<sup>101</sup>.

L'UNESCO viene costituita il 16 novembre 1945, a conclusione di una conferenza intergovernativa convocata a Londra da Francia e Gran Bretagna, alla quale parteciparono 44 Stati, con l'adozione della relativa Costituzione, attraverso la quale l'organizzazione internazionale in argomento ha recepito le istanze di cooperazione internazionale promosse dalla Carta istitutiva delle Nazioni Unite, di cui ha assunto la qualità di istituto specializzato nel 1946<sup>102</sup>.

Come anticipato, il suo fine è quello di contribuire alla pace e alla sicurezza mondiali, promuovendo la cooperazione tra le Nazioni attraverso i canali dell'educazione, della scienza e della cultura, da intendersi quali fattori primari di sviluppo dell'umanità.

Le principali funzioni dell'organizzazione sono:

- Favorire la comprensione delle principali funzioni rivolte allo sviluppo del mondo moderno (vera e propria fucina di idee), con finalità di tracciare le linee guida sia intellettuali che etiche;
- Incentivare le autorità competenti a fissare degli obiettivi, con l'adozione delle politiche corrispondenti, nei settori dell'Educazione della Scienza, della cultura e delle

---

<sup>98</sup> Cfr. art. 1.2 c) del relativo Statuto.

<sup>99</sup> G. COFRANCESCO, *op. cit.*, p. 294.

<sup>100</sup> Da inquadrarsi, questo, quale fine generale dell'intero sistema dell'ONU.

<sup>101</sup> Cfr. Preambolo del Trattato istitutivo dell'UNESCO, Londra 16 novembre 1945.

<sup>102</sup> Cfr. Enciclopedia Treccani, voce UNESCO.

comunicazioni, per promuovere lo sviluppo del diritto internazionale in tali settori, mediante il relativo sviluppo dei pertinenti strumenti normativi;

- Essere centro internazionale per lo scambio di informazioni nei predetti settori tra i vari Stati;
- Promuovere il progresso mediante la cooperazione, condivisione di informazioni e trasferimento di conoscenza tra i vari Stati aderenti;
- Dotare i soggetti delle giuste competenze tecniche al fine di supportare le Nazioni nella fase di formulazione di politiche e progetti di sviluppo, nei settori di interesse dell'organizzazione<sup>103</sup>.

Dal punto di vista della sua organizzazione strutturale, l'UNESCO, opera attraverso tre principali organi: La conferenza Generale, Il Consiglio Esecutivo, il Segretariato. La Conferenza generale, cui è affidato il potere decisionale, riunisce tutti gli Stati membri ogni due anni e definisce gli orientamenti generali e il bilancio dell'UNESCO.

La Conferenza Generale approva il programma generale ed il bilancio, seguendo il principio democratico di pari uguaglianza tra gli Stati Membri (un voto per Paese). Ogni quattro anni, nomina il direttore Generale su indicazione del Consiglio Direttivo (Executive Board)<sup>104</sup>;

Il Consiglio Esecutivo, nel quale sono rappresentati 58 Stati membri eletti dalla Conferenza generale, si riunisce due volte l'anno. Svolge il ruolo di consiglio d'amministrazione, con il compito di verificare l'esecuzione delle decisioni della Conferenza generale e di preparare il lavoro di quest'ultima<sup>105</sup>.

Il Segretariato è, infine, composto dal Direttore Generale e dallo staff da questi nominato.

Il Direttore Generale è insignito del potere direttivo ed esecutivo dell'Organizzazione; ha altresì un ruolo propositivo e di impulso per le azioni che devono essere intraprese ed approvate dalla conferenza Generale e dal Consiglio Direttivo, predisponendo una bozza preliminare per il programma biennale e ed il relativo budget<sup>106</sup>.

Il Segretariato, composto solo da membri con responsabilità esclusivamente internazionale, (sono, infatti, indipendenti rispetto agli Stati membri di appartenenza) è organo amministrativo e struttura permanente dell'organizzazione in argomento, ha il compito specifico di organizzare e promuovere le attività previste dal Direttore Generale<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 44.

F. CUNSOLO, *Unesco: Struttura, Competenze e Funzionamento*, in E. BARONCINI (a cura di), *op. cit.*, p. 7.

<sup>104</sup> Cfr. *L'Unesco*, in [www.unesco.it](http://www.unesco.it).

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Cfr. il sito istituzionale [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

<sup>107</sup> Cfr. Art. VI dell'Atto costitutivo UNESCO.

Attraverso le sue Commissioni Nazionali, l'UNESCO intrattiene rapporti diretti con i singoli Stati<sup>108</sup>, (in Italia, la Commissione Nazionale per l'UNESCO è stata istituita nel 1950 allo scopo di favorire la promozione, il collegamento e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia, in virtù degli obblighi internazionali derivanti dalla qualità di Stato membro della Convenzione di Londra del 1946), attualmente, le sottocommissioni sono 195, una in ogni Stato aderente, con la funzione di favorire la cooperazione tra gli Stati membri e l'organismo centrale<sup>109</sup>.

Così come già accennato nel capitolo precedente, l'Unesco svolge le sue funzioni in adempimento del proprio specifico mandato, attraverso l'utilizzo di strumenti giuridici di diritto internazionale, quali:

- Dichiarazioni e Raccomandazioni, rivolte agli Stati ed a carattere non vincolante, in particolare, riferendoci alle raccomandazioni, esse, pur non essendo vincolanti, contengono un invito rivolto agli Stati, al fine di adottare determinate misure per dare alle stesse attuazione; inoltre, le Dichiarazioni sono quello strumento utilizzato per l'enunciazione di principi di carattere fortemente rilevante;
- Le Convenzioni internazionali, sono soggette a ratifica, accettazione o adesione da parte degli Stati. Definiscono regole che gli Stati si impegnano a rispettare. Hanno carattere vincolante per gli Stati. Rispetto ad esse, infatti, gli Stati dovranno specificamente render conto all'Agenzia, di quelle che sono le politiche e le misure che hanno adottato al fine di attuare effettivamente gli obiettivi in esse contenuti<sup>110</sup>.

## **2. Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972: Le ragioni giuridiche e di fatto che ne hanno determinato l'adozione**

Come si è avuto modo di specificare in precedenza, l'azione dell'UNESCO, sulla base del diritto internazionale, in particolare in ordine alla protezione dei beni culturali, argomento di interesse del presente lavoro, si è espletata nel corso del tempo e si espleta, oggi, essenzialmente attraverso l'adozione di Convenzioni.

Di una rassegna e breve analisi delle Convenzioni che hanno regolamentato la materia ci si è occupati nel capitolo precedente, mentre interesse attuale è quello di analizzare la Convenzione UNESCO del 1972. La sensibilizzazione della Comunità internazionale verso la tutela dei beni culturali, non solo in tempo di guerra, ma anche durante i periodi di pace, si ha, soltanto, a seguito del secondo conflitto mondiale, quando per la prima volta si comincia a

---

<sup>108</sup> Cfr. Art. VII dell'Atto costitutivo UNESCO.

<sup>109</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, p. 9.

<sup>110</sup> Cfr. Dossier: Strumenti UNESCO - le Convenzioni, in unipd-centrodirittiumani.it.



comprendere che la salvaguardia deve essere estesa, oltre che alle distruzioni e danneggiamenti derivanti direttamente o indirettamente dai conflitti bellici, anche alle esportazioni e scavi illeciti, alle sottrazioni di beni, ai deterioramenti derivanti dall'incuria del tempo o dall'incuria dell'uomo o dalla mano distruttiva dell'uomo stesso.

Inizia, a livello internazionale, intorno alla fine degli anni '60, una cooperazione attiva tra gli Stati, che ha quale fulcro centrale l'interesse per la salvaguardia e tutela del patrimonio di ogni singolo Stato, che man mano viene ad essere inteso quale elemento costitutivo dell'unico patrimonio mondiale e che condurrà, nel 1972, alla adozione della Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972<sup>111</sup>.

Prima di procedere con l'esame del predetto documento, appare tanto opportuno, quanto necessario, partire da un'analisi del presupposto che ha ispirato la redazione ed adozione della Convenzione in esame: il concetto di universalità riferito al patrimonio culturale e naturale, che pur rimanendo sotto la sovranità dello Stato nel cui territorio è sito, concorre a costituire un unico patrimonio nel quale si ravvede e riconosce l'identità del mondo intero.

Ebbene, così come si è avuto modo di specificare nel capitolo precedente, la convenzione UNESCO 1972 non è il primo documento internazionale a volersi occupare di salvaguardia del patrimonio culturale. Già da tempo ogni Stato sentiva l'esigenza di tutelare il proprio patrimonio culturale poiché espressione fondante della ricchezza culturale e della identità dello specifico popolo. Ma con la Convenzione UNESCO del 1972 si fa un passo avanti molto significativo, infatti, si comincia a parlare, per la prima volta, di patrimonio universale, costituito ed integrato dai singoli patrimoni nazionali che devono essere tutelati poiché ogni danno causato al singolo, è danno causato all'intero patrimonio universale che il singolo stesso contribuisce a costituire; si fa avanti, per la prima volta, il concetto di danno causato, non meramente al singolo popolo, ma all'intera umanità<sup>112</sup>.

Una volta accennato il presupposto fondante dell'intera Convenzione, è possibile comprendere quelle che sono le ragioni di fatto e di diritto che hanno condotto all'adozione del documento in esame. Ebbene, proprio un particolare evento storico comportò la presa di coscienza della intera comunità internazionale circa il ruolo fondamentale della stessa nella salvaguardia dei beni culturali e naturali, nonché circa la necessità di porre in essere uno specifico documento che dettasse regole ben precise a riguardo: la decisione di costruire, da parte del governo egiziano, nel 1954, la diga di Assuan in Egitto, la sottovalutazione degli

---

<sup>111</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, p. 104.

<sup>112</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 11 ss.

effetti di tale opera sul patrimonio culturale e naturale del luogo e la conseguente inondazione di tutta la vallata in cui sorgevano i templi di Abu Simbel e di Philae<sup>113</sup>.

La costruzione della diga, decisa e realizzata dal governo egiziano, comportò, infatti, un fortissimo innalzamento del livello delle acque del Nilo, con conseguente inondazione della regione della Nubia per una estensione procedente dall'Egitto sino al Sudan.

Nel 1959 i governi egiziano e sudanese decisero di chiedere l'intervento dell'UNESCO, che avviò un programma internazionale per la tutela del sito. Si accelerarono le ricerche archeologiche ed in particolare, i templi di Abu Simbel furono smontati, condotti su un'area asciutta e rimontati.

La solidarietà della Comunità Internazionale fu sorprendente, infatti tutti gli Stati si accollarono metà della somma necessaria a condurre la campagna di tutela e salvataggio del sito. Inoltre, tale successo aprì la strada ad altre campagne di tutela, come, per esempio, quella per salvare Venezia, nel 1966, a seguito di una inondazione che ne devastò il territorio causando ingenti danni e vittime, quella di Moenjodaro, in Pakistan, nonché quella per la restaurazione di Borobodur, in Indonesia<sup>114</sup>.

Le ragioni di fatto e di diritto che portarono all'adozione della Convenzione vennero trasferite proprio all'interno del documento stesso, rinvenendo la propria cristallizzazione già a partire dai c.d. "considerando" di cui si compone il testo e dall'analisi dei quali è possibile ripercorrere l'*iter* giuridico e fattuale che ha portato all'adozione del documento in argomento.

Come si accennava poc'anzi, viene ad essere trasfusa nel documento quella presa di consapevolezza che il patrimonio culturale e naturale universale è costantemente minacciato di essere distrutto "non soltanto dalle cause tradizionali di degradazione, ma anche dall'evoluzione della vita sociale ed economica che l'aggrava con fenomeni d'alterazione o distruzione ancora più temibili"<sup>115</sup>.

Su tali presupposti, prosegue il preambolo della Convenzione, qualsiasi danneggiamento o sottrazione di un bene del patrimonio culturale e naturale è da inquadrarsi quale assoluto impoverimento per tutta l'umanità presente e futura, soprattutto in ordine a quei beni che vengono ad essere inquadrati come dotati di un "eccezionale valore universale"<sup>116</sup>, e che l'azione di recupero di tali beni, da parte dei singoli Stati, potrebbe essere del tutto insufficiente, in considerazione della vastità dei mezzi necessari ad attuare la tutela, per l'insufficienza di risorse del singolo Stato sia su un piano economico, che scientifico e tecnico.

---

<sup>113</sup> G. CANINO, *Il ruolo svolto dall'UNESCO nella tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale*, in M. CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Napoli, 1997, p. 1 ss.

<sup>114</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, p. 106.

<sup>115</sup> Cfr. Preambolo Convenzione UNESCO 1972.

<sup>116</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 170 e ss.

Inoltre, sempre dai “considerando” della convenzione è possibile proseguire con il ricavare le ragioni poste a fondamento dell’adozione della stessa, da rinvenirsi, ancora una volta, partendo dall’assunto dell’unico patrimonio culturale e naturale mondiale, che la Comunità internazionale, ha, nel tempo tutelato con Convenzioni di diritto internazionale, le quali hanno dimostrato la propria efficacia sul piano della tutela, attuata mediante la attiva cooperazione tra gli Stati<sup>117</sup>. Tali successi, pertanto, hanno imposto alla stessa comunità internazionale di intervenire, ancora una volta, mediante lo strumento giuridico-internazionale della convenzione, al fine di promuovere un’assistenza collettiva che, senza sostituirsi all’azione dello Stato interessato vada a realizzare la protezione del patrimonio culturale e naturale di valore eccezionale universale<sup>118</sup>.

Il patrimonio culturale rappresenta, pertanto, l’identità dei singoli popoli e nell’ottica della valorizzazione di una identità universale di tutti i popoli, esso costituisce il retaggio del passato, che le generazioni presenti hanno la responsabilità di trasmettere, come fruibile e godibile, alle generazioni future<sup>119</sup>.

### **3. Il patrimonio culturale e naturale mondiale nella Convenzione: obblighi degli Stati parte**

L’assoluta innovazione della Convenzione UNESCO del 1972, rispetto anche ad altri documenti di genere simile, risiede nella concezione, in essa trasfusa, del patrimonio degno di essere tutelato a livello internazionale, fondata su di un perfetto equilibrio tra elementi culturali e naturali che devono essere conservati, tutelati e valorizzati<sup>120</sup>.

In tale ottica il Patrimonio mondiale oggetto di tutela e valorizzazione viene ad essere definito come quell’insieme di beni, culturali e naturali, di “eccezionale valore universale” che facenti parte dell’unico patrimonio dell’umanità<sup>121</sup>, vengono ad essere fatti rientrare nel sistema di protezione internazionale. È così che agli articoli 1 e 2 del testo della Convenzione si rinvencono le definizioni di patrimonio culturale (art.1) e patrimonio naturale (art. 2), sotto forma di una vera e propria elencazione di beni.

Ai sensi dell’articolo 1 della Convenzione rientrano nel c.d. Patrimonio Culturale (*Cultural Heritage*):

---

<sup>117</sup> M. GESTRI, *Teoria e prassi di un accordo pionieristico nella gestione di beni d’interesse generale: la convenzione del 1972 sul patrimonio mondiale*, in corso di stampa in M.C. FREGNI, M. GESTRI, M.C. SANTINI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale: realtà territoriale e contesto giuridico globale*, Torino, 2021.

<sup>118</sup> Preambolo Convenzione UNESCO 1972.

<sup>119</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>120</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, p. 110.

<sup>121</sup> Preambolo Convenzione Unesco 1972.

- i monumenti: intesi quali opere di architettura, di scultura o di pittura monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi che hanno un valore eccezionale dal punto di vista della storia, dell'arte o della scienza;
- i complessi monumentali: ovverossia gruppi di costruzioni isolate o raggruppate che, per la loro architettura, per la loro unità o per la loro integrazione nel paesaggio, hanno un valore universale eccezionale, dal punto di vista della storia, dell'arte o della scienza;
- i siti: cioè opere dell'uomo o creazioni congiunte dell'uomo e della natura, nonché le zone ivi comprese le aree archeologiche di valore universale eccezionale dal punto di vista storico, estetico, etnologico o antropologico.

Fanno, invece, parte del c.d. Patrimonio Naturale (*Natural Heritage*):

- i monumenti naturali, costituiti da formazioni fisiche e biologiche oppure da gruppi di tali formazioni aventi valore eccezionale dal punto di vista estetico o scientifico;
- le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone precisamente delimitate, costituenti l'*habitat* di specie di animali e vegetali minacciate, che hanno valore universale eccezionale dal punto di vista della scienza o della conservazione;
- i siti naturali, oppure le zone naturali precisamente delimitate, aventi valore universale eccezionale dal punto di vista della scienza, della conservazione o della bellezza naturale.

Inoltre, le Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione identificano ulteriori due ambiti:

- il patrimonio misto (culturale e naturale): vi rientrano quei beni che corrispondono in parte o in tutto a entrambe le definizioni di patrimonio culturale e naturale;
- i paesaggi culturali: vi rientrano quei beni culturali che rappresentano "il lavoro congiunto dell'uomo e della natura" così come definiti all'articolo 1 della Convenzione e che illustrano l'evoluzione di una società e del suo insediamento nel tempo sotto l'influenza di vincoli e/o opportunità presentate, all'interno e all'esterno, dall'ambiente naturale e da spinte culturali, economiche e sociali.

Altresì, si rileva come, in seno alla Convenzione, i paesaggi culturali si dividano, ulteriormente in tre categorie:

- paesaggi progettati e creati intenzionalmente dall'uomo, comprendenti parchi e giardini costruiti per motivi estetici, spesso adiacenti a edifici o complessi religiosi;

- i paesaggi organicamente evoluti, i quali sono sorti per soddisfare esigenze sociali, economiche o religiose, ma che col tempo hanno acquisito nuove caratteristiche in associazione e in risposta all'ambiente naturale circostante.
- i paesaggi culturali associativi inquadrati quali centri di aggregazione dei fenomeni religiosi, artistici o culturali<sup>122</sup>.

Dalle definizioni appena riportate è semplice comprendere come il concetto di Patrimonio comune universale sia un concetto molto vasto e comprendente in se molteplici caratteristiche, come ad esempio, per ciò che attiene ai beni culturali non si fa riferimento ai semplici elementi materiali di cui gli stessi si compongono, ma la Convenzione tende a dare grande risalto ai c.d. valori immateriali, come ad esempio la spiritualità che può essere intrinseca a quel bene e che lega identitariamente allo stesso un determinato popolo<sup>123</sup>.

In tale ottica, si rileva come la Convenzione si fondi sull'assunto che, l'esistenza, nel mondo, di un insieme di beni culturali e naturali, cui viene riconosciuto, comunemente, "un eccezionale valore universale" debba necessariamente portare la comunità internazionale nel suo insieme a cooperare per garantire la conservazione di tali beni, non solo nell'interesse dello Stato di appartenenza, ma dell'intera umanità<sup>124</sup>. È proprio dall'art. 7 della Convenzione che può, chiaramente, ricavarsi tale assunto, sulla base del quale, obiettivo della Convenzione è quello di stabilire un sistema internazionale di cooperazione ed assistenza agli Stati, nell'opera da questi posta in essere di conservazione ed identificazione del patrimonio.

Nonostante vi sia, in ordine a quanto appena affermato, un'accentuazione del carattere internazionale dell'attenzione alla tutela del patrimonio culturale mondiale, dalla stessa Convenzione si evince come gli obblighi primari, in merito a detta tutela, ricadano, in primo luogo, sugli Stati parte<sup>125</sup>. In particolare, gli obblighi gravanti sugli Stati parte sono, l'obbligo di assicurare, per ciò che attiene ai beni rientranti nel patrimonio mondiale:

- l'identificazione, (vero e proprio obbligo posto a carico di ogni Stato firmatario<sup>126</sup>,
- la protezione,
- la conservazione,
- la trasmissione alle generazioni future<sup>127</sup>.

<sup>122</sup> Cfr. Art. 10 dell'allegato 3 alle Linee Guida Operative della Convenzione UNESCO 1972.

<sup>123</sup> A. VIGORITO, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 33.

<sup>124</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, p. 113.

<sup>125</sup> G. COFRANCESCO, *op. cit.*, p. 294.

<sup>126</sup> G. CARDUCCI, *Articles 4-7, National and International Protection of Cultural Heritage*, in FRANCONI, *The 1972, World Heritage Convention: A Commentary*, 2008, p. 113.

<sup>127</sup> Cfr. art. 4 Convenzione UNESCO 1972.

Tali obblighi, così come elencati, devono essere letti in combinato disposto con gli obblighi c.d. strutturali, posti in capo agli Stati dalla Convenzione e che si trovano ad essere elencati ai sensi dell'art. 5 della stessa. Ebbene, “gli Stati partecipi della presente Convenzione, nelle condizioni appropriate ad ogni paese, si sforzano quanto possibile:

- a. di adottare una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale;
- b. di istituire sul loro territorio, in quanto non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale appropriato, provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono;
- c. di sviluppare gli studi e le ricerche scientifiche e tecniche e perfezionare i metodi di intervento che permettono a uno Stato di far fronte ai pericoli che minacciano il proprio patrimonio culturale o naturale;
- d. di prendere i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio;
- e. di favorire l'istituzione o lo sviluppo di centri nazionali o regionali di formazione nel campo della protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e promuovere la ricerca scientifica in questo campo”.

Il tutto finalizzato a garantire la tutela del patrimonio mondiale sotto il duplice profilo della conservazione e della protezione, nonché sotto il profilo della valorizzazione dello stesso, in maniera quanto più attiva e dinamica possibile.

In tale ottica, grava sugli Stati parte, nel pieno rispetto della sovranità nazionale di ogni singolo Stato, un obbligo di cooperazione all'attuazione effettiva della Convenzione in esame, nonché, ai sensi dell'art. 6 si impegnano 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”.

La dottrina<sup>128</sup>, in ordine a tali obblighi, ha, nel corso del tempo, avuto modo di specificare che quelli di carattere strutturale, si presentano come alquanto generici, sia in ordine al loro contenuto che allo stesso assolvimento, il quale ultimo risulta, per lo più, essere ricollegato *alle possibilità effettive* ed alle *condizioni appropriate* di ciascuno Stato, così come si evince dallo stesso testo della Convenzione.

---

<sup>128</sup> M FRIGO, *op. cit.*, p. 171.

A questo tipo di lettura della portata degli obblighi della Convenzione, si oppone altra parte della Dottrina, che interpreta ed inquadra gli obblighi posti a norma degli artt. 4 e 5 della Convenzione, in capo agli Stati, come dei veri e propri obblighi stringenti ed esigibili e che le locuzioni “alle possibilità effettive” ed alle “condizioni appropriate” di ciascuno Stato, altro non esprimerebbero che un limite all’insorgere della responsabilità dello Stato stesso, posto dal c.d. criterio della diligenza, per il quale la loro violazione si porrebbe nel sol caso in cui lo Stato non avrebbe adottato tutte le misure adeguate, in merito alle sue possibilità ed appropriate alle circostanze concrete<sup>129</sup>.

Perché gli obblighi di conservazione sanciti dagli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO del 1972 possano gravare sugli Stati parte e pertanto applicarsi, è necessario che i beni oggetto di tutela siano da inquadrarsi quali di *eccezionale valore universale*, nonché che siano presenti sul territorio dello Stato aderente.

Ebbene, appare di palmare evidenza, che la sussistenza del predetto presupposto potrebbe risultare essere di difficile determinazione, soprattutto nel momento in cui, così come si evince dalla lettera stessa della Convenzione, oggetto di tutela non sarebbero solo i beni inseriti nelle specifiche liste previste dalla Convenzione, ma tutti quei beni dotati di un eccezionale valore universale.

La questione potrebbe essere superata, partendo dalla stessa lettera dell’art. 3 della Convenzione mediante l’invocazione dell’applicabilità degli obblighi per tutti quei beni che, non semplicemente siano stati individuati dagli Stati, per il loro valore, come potenzialmente suscettibili di essere iscritti nelle liste UNESCO, ma che in maniera oggettiva estrinsechino il loro precipuo valore di portata universale, come tale individuabile da chiunque in buona fede<sup>130</sup>.

L’affermazione, nel corso del tempo, di una sorta di diritto internazionale consuetudinario, ha confermato l’assunto secondo il quale gli obblighi di protezione si attiverebbero e graverebbero sugli Stati parte a prescindere dalla iscrizione del determinato bene all’interno delle apposite liste UNESCO. Ciò è stato dimostrato nel corso del tempo da alcuni accadimenti che hanno visto la distruzione di beni, che pur non rientrando nelle predette liste, erano inquadrati come beni di eccezionale valore universale. Ci si riferisce, per esempio, alla distruzione dei famosi Buddha di Bamiyan da parte dei Talebani, episodio che causò grave sconcerto nella collettività internazionale e che vide nel 2003, in occasione della 32° Conferenza Generale dell’UNESCO, l’adozione della Dichiarazione UNESCO riguardante la distruzione intenzionale del patrimonio culturale, con affermazione dell’obbligo a carico di

---

<sup>129</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>130</sup> *Ibidem*

ogni Stato parte, di conservare il patrimonio culturale di valore universale esistente sul suo territorio ed il divieto di compiere atti diretti alla sua intenzionale distruzione<sup>131</sup>, ribadendo l'obbligo degli Stati parte alla cooperazione, nonché l'affermarsi, in casi come quello dei Buddha di Bamiyan, della responsabilità penale del singolo, nonché che la distruzione deliberata di beni appartenenti al patrimonio mondiale fosse inquadrata quale crimine internazionale<sup>132</sup>.

A confermare quanto appena affermato, ancora, interverrebbero gli incresciosi episodi (atti di iconoclastia) che si verificarono tra il 2012 (giugno/luglio) ed il 2015 (agosto), ad opera dell'estremismo islamico, che videro la distruzione dei Mausolei Sufi a Timbuctù in Mali, nonché gli attacchi al sito archeologico di Palmira in Siria, episodi, questi ultimi, che hanno portato grandissimo sconcerto nella Comunità internazionale (e che hanno confermato non solo la portata innovativa, ma anche la necessità dell'affermazione, a mezzo della Convenzione UNESCO del 1972, dell'innovativo concetto di Patrimonio Mondiale e del sistema di cooperazione, tutela e valorizzazione internazionale ad esso collegato<sup>133</sup>.

Si è affermato il principio, nel corso del tempo, che gli obblighi gravanti sugli Stati parte e discendenti dalla Convenzione UNESCO 1972, non siano meri obblighi sinallagmatici con effetti *inter partes*, ma che gli stessi abbiano una natura solidale, ponendosi come obblighi vevoli *erga omnes*, poiché volti a tutelare un interesse generale dell'intera umanità<sup>134</sup>. Da ciò discende il principio secondo il quale ogni Stato parte può far valere il mancato rispetto dei predetti obblighi, a prescindere dal fatto di averne, o meno, un interesse diretto e pertanto, a prescindere dalla sussistenza, o meno, di un suo diretto coinvolgimento o lesione derivante dalla predetta violazione.

L'art. 6 della Convenzione, altresì, impone un dovere di cooperazione da parte di tutti gli Stati firmatari tra di loro al fine di attuare un efficace e concreto sistema di tutela, il tutto nel rispetto della sovranità degli Stati nel cui territorio risulta essere sito il bene oggetto di protezione e conservazione.

L'art. in argomento prevede un duplice tipo di cooperazione:

---

<sup>131</sup> F. FRANCONI, F. LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2003, pp. 633 e ss.  
Cfr. sul punto: N. LANZONI, *La distruzione dei Buddha di Bamiyan: preludio di follia contemporanea*, in E. BARONCINI (a cura di), *op. cit.*, pp. 51 e ss.

<sup>132</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>133</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, pp. 15 ss. V., altresì, T. SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 11, 2017, n. 1, pp. 77-86.

<sup>134</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, p. 16.



- 1) Attiva, ovverossia finalizzata alla coadiuvazione nella identificazione, protezione e valorizzazione del patrimonio, laddove lo Stato ne faccia esplicita richiesta;
- 2) Passiva, che si sostanzia in un dovere di astensione, da parte degli altri Stati, circa il danneggiamento, diretto o indiretto, del medesimo patrimonio culturale e naturale dello Stato in questione.

Sulla base del principio della cooperazione, appena enunciato, la Convenzione prevede strumenti di diritto internazionale di natura finanziaria e tecnica al fine di coadiuvare lo Stato parte nell'attuazione degli obblighi di tutela di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione medesima<sup>135</sup>. Si è prevista, in particolare, l'istituzione di un fondo appositamente creato, il c.d. "World Heritage Fund"<sup>136</sup>, finalizzato al finanziamento dei progetti atti a realizzare la tutela e conservazione dei beni del patrimonio mondiale. Di tale strumento si parlerà più approfonditamente nei paragrafi successivi.

#### **4. Ruolo e funzioni del Comitato intergovernativo, la tutela del patrimonio mondiale e meccanismi di attuazione: *World Heritage List* e *List of World Heritage in Danger***

Nella Convenzione in esame, la cooperazione internazionale ai fini della protezione del patrimonio mondiale, viene perseguita, oltre che a mezzo degli obblighi di carattere generale di cui al paragrafo precedente, anche attraverso la predisposizione di alcuni meccanismi istituzionali, che siano atti a porre in essere tale cooperazione su di un piano più squisitamente operativo<sup>137</sup>. A tal proposito, è necessario fare riferimento, *in primis*, all'art. 8 della Convenzione in esame, il quale prevede espressamente l'istituzione del c.d. *Comitato Intergovernativo (World Heritage Committee)*.

Il Comitato Intergovernativo, che si riunisce una volta all'anno, risulta essere, attualmente, composto dai rappresentanti di 21 Stati parte, eletti per un periodo di 6 anni da tutti gli Stati contraenti della Convenzione, sulla base di una equa rappresentanza delle diverse regioni ed aree culturali.

I membri del Comitato vengono ad essere assistiti dai rappresentanti di alcuni dei più importanti enti non governativi votati istituzionalmente alla conservazione dei beni culturali e naturali, essi sono: ICOMOS (Consiglio internazionale dei monumenti e dei siti), ICCROM (Centro internazionale di studi per la conservazione ed il restauro dei beni culturali) e IUCN (unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse).

---

<sup>135</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>136</sup> Cfr Convenzione UNESCO 1972, art. 15.

<sup>137</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, p. 172.

Tali Enti coadiuvano il Comitato, prevalentemente, in ordine alla:

- a. tutela preventiva
- b. restaurazione dei siti<sup>138</sup>.

Funzioni principali del Comitato sono:

- Identificazione dei siti e dei beni culturali da tutelare, il tutto mediante l'iscrizione dei predetti nella c.d. Lista del patrimonio mondiale<sup>139</sup>;
- Valorizzare tali siti e beni attraverso la sponsorizzazione degli stessi, finalizzata a favorirne la conoscenza a livello mondiale, con la finalità precipua di sensibilizzare la pubblica opinione in ordine alla responsabilità collettiva ed individuale in merito alla salvaguardia del patrimonio universale<sup>140</sup>;

Nel rispetto del principio di cooperazione generale sancito dalla Convenzione,

- Fornire un sistema di coadiuvazione tecnico-finanziaria, mediante l'istituzione del Fondo del patrimonio Mondiale.

Di fondamentale importanza, in ordine alla composizione ed al funzionamento del Comitato sono l'Assemblea Generale, il Segretariato ed il Bureau. La prima (Assemblea Generale) si riunisce durante le sessioni della Conferenza generale dell'UNESCO e nel corso di essa provvede alla elezione dei nuovi membri del Comitato, altresì determina quelle che sono le contribuzioni di ciascuno Stato membro al fondo del patrimonio mondiale; il Segretariato esegue le decisioni del Comitato e si occupa delle comunicazioni tra le parti della Convenzione; il Bureau è da inquadrarsi, invece, come l'ufficio di Presidenza del Comitato, di cui coordina il lavoro.

Al fine del perseguimento della tutela dei beni culturali e naturali mondiali e per coadiuvare gli Stati parte nell'esecuzione degli obblighi sugli stessi gravanti, la Convenzione ha istituito la c.d. *World Heritage List*, ovverossia la Lista del patrimonio mondiale, all'interno della quale vengono ad essere iscritti i beni di *eccezionale valore universale*; accanto ad essa viene ad essere prevista una lista supplementare, la c.d. *List of world heritage in danger*, nella quale si prevede che possano rientrare quei beni soggetti a grave e specifica minaccia di pericolo per la loro stessa integrità<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Gli enti non governativi che coadiuvano il *World Heritage Committee* sono: ICOMOS, Consiglio internazionale dei monumenti e dei siti, fondato nel 1965 ed avente lo scopo di promuovere le teorie e le tecniche di conservazione dei monumenti e dei siti archeologici; ICCROM (con sede a Roma) Centro internazionale di studi per la conservazione ed il restauro dei beni culturali, istituito nel 1956, fornisce consulenze sulla conservazione dei siti del patrimonio mondiale e provvede alla formazione nel campo del restauro; UINC, unione internazionale per la conservazione della natura e delle sue risorse, istituito nel 1948, fornisce al Comitato le valutazioni per le candidature dei siti naturali

<sup>139</sup> Cfr. Convenzione UNESCO 1972, art. 11.

<sup>140</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, p.173. Cfr. Convenzione UNESCO 1972, artt. 27-29.

<sup>141</sup> Cfr. Convenzione UNESCO 1972 art. 11.

Come si è precedentemente osservato, al fine di dare corso al meccanismo di tutela e conservazione previsto dalla Convenzione UNESCO del 1972, è sufficiente che il bene meritevole di tutela sia inquadrato quale bene di eccezionale valore universale in maniera oggettiva, secondo il criterio della buona fede; in ogni caso, la prassi internazionalistica ha dimostrato, nel corso del tempo, che il sistema della tutela, previsto dalla Convenzione, tende ad essere attuato, prevalentemente, attraverso la procedura che prevede l'iscrizione dello stesso bene all'interno delle suddette Liste.

Ebbene, a norma dell'art. 11 della Convenzione, la procedura di iscrizione viene ad essere attivata su iniziativa degli Stati contraenti, sui quali grava l'onere di predisporre un inventario, indicando, all'interno dello stesso, quei beni culturali e naturali che, dotati di un eccezionale valore, siano, secondo gli stessi, meritevoli di rientrare all'interno della lista<sup>142</sup>.

Funzione essenziale svolge, al riguardo, il Comitato Intergovernativo. Orbene, innanzitutto la specifica proposta in ordine all'inserimento dei beni nelle relative liste, deve essere inviata, da parte degli Stati contraenti, proprio al Segretariato del Comitato del patrimonio mondiale e la decisione relativa alla predetta iscrizione spetta unicamente al Comitato, in merito a quelli che sono dei criteri orientativi che lo stesso ha predisposto, incontrando, come limite, il solo eventuale consenso dello Stato interessato, che si inquadra quale elemento essenziale affinché l'iscrizione possa avere luogo<sup>143</sup>.

In corrispondenza delle sue riunioni annuali, il Comitato procede ad aggiornare i criteri in ordine ai quali prevedere l'iscrizione dei beni nella relativa Lista.

L'iscrizione di che trattasi, non ha carattere irreversibile, potendo prevedersi, sempre in capo al Comitato, una procedura di esclusione, per il caso in cui, ad esempio, il bene subisca un particolare deterioramento, che ne vada a compromettere le caratteristiche eccezionali che ne avevano determinato l'iscrizione<sup>144</sup>.

L'iscrizione del bene all'interno della Lista comporta il sorgere di specifici obblighi in capo allo Stato nel cui territorio è sito il bene oggetto di tutela. Con l'iscrizione del bene nella lista, lo Stato parte si impegna ad assicurare, a norma dell'art. 4 della Convenzione, la tutela del bene, sotto il duplice profilo della conservazione e protezione, al fine di poterlo trasmettere alle generazioni future.

Di certo, l'inclusione del bene nella Lista ha una serie di effetti che si riverberano sugli Stati parte presso i cui territori sono situati i beni e che comportano, per lo stesso Stato, da una parte, il diritto di essere inserito all'interno del sistema di cooperazione ed assistenza previsto

---

<sup>142</sup> G. COFRANCESCO, *op. cit.*, p. 294.

<sup>143</sup> Cfr. Convenzione UNESCO 1972, art. 11.

<sup>144</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 174-175

dalla medesima Convenzione, finalizzato alla tutela e valorizzazione del bene<sup>145</sup>, ma dall'altra, una serie di obblighi sicuramente più stringenti, in capo allo stesso, con riguardo all'attuazione della tutela e conservazione prevista per i beni di valore eccezionale.

Tale meccanismo, infatti, come si vedrà più avanti, grava per la parte più cospicua sugli Stati nel cui territorio risulta essere sito il bene e questo per un duplice ordine di ragioni:

1. per non ingerire nell'alveo della sovranità propria dello Stato, da parte dell'UNESCO,
2. perché le risorse finanziarie ed economiche previste dalla Convenzione sono limitate.

Così come si evince dal preambolo della stessa Convenzione, finalità precipua dell'UNESCO è quella di diffondere ed incrementare la conoscenza del patrimonio mondiale, pertanto, uno degli effetti, dell'inclusione di un bene all'interno della Lista del patrimonio mondiale è quello dell'incremento del turismo in ordine allo specifico bene del patrimonio mondiale, proprio perché il turismo facilita ed incentiva la diffusione della conoscenza<sup>146</sup>, nonché crea un introito economico per il paese presso il cui territorio il bene risulta essere collocato.

Risulterebbe, pertanto, auspicabile, anche in considerazione del fatto che la Convenzione non codifica la diffusione del turismo a seguito dell'iscrizione di un determinato bene all'interno della Lista del patrimonio UNESCO, una cooperazione tra le comunità locali, i gestori dei siti e gli operatori turistici, proprio al fine di poter raggiungere più compiutamente le finalità cui tende la Convenzione stessa<sup>147</sup>.

Merita attenzione, altresì, il meccanismo di iscrizione di un determinato bene nella c.d. lista del Patrimonio mondiale in pericolo, in ordine a quei beni per i quali esiste un pericolo imminente di degrado o di distruzione totale.

Ebbene, rispetto all'iscrizione di un bene nella lista dei beni in pericolo si propongono due tipi di procedure: una prima, che prevede che l'iscrizione avvenga a seguito della richiesta avanzata dallo Stato parte per il caso in cui il bene versi in una situazione di pericolo e lo Stato richieda l'attivazione della procedura di assistenza e cooperazione della Convenzione; una seconda in cui, per il caso di particolare urgenza attinente al degrado o probabile distruzione

---

<sup>145</sup> *Ibidem*

<sup>146</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>147</sup> L. MULAS, *Patrimonio UNESCO e sicurezza: la protezione dei siti e del turismo*, in E. BARONCINI (a cura di), *op. cit.*, p. 262

del bene, il Comitato può procedere autonomamente e senza il consenso dello Stato parte<sup>148</sup>, all'iscrizione del bene nella suddetta lista.

L'iscrizione all'interno della lista rossa può riguardare anche beni che, precedentemente iscritti nella lista del patrimonio mondiale, siano stati soggetti a degrado a causa dell'incuria dello Stato parte, oppure danneggiati a causa del comportamento dello Stato medesimo.

Si faccia riferimento, su tutti, all'iscrizione da parte del comitato, nella lista rossa della città vecchia di Dubrovnik nel 1992, senza il consenso della Jugoslavia, poiché fortemente danneggiato dal conflitto bellico all'epoca in corso e rispetto alla cui situazione, il Comitato aveva rinvenuto anche una responsabilità dello Stato parte citato, di fronte all'inottemperanza dello stesso difronte alle continue richieste fondate sugli obblighi della Convenzione da parte del Comitato medesimo<sup>149</sup>. In tal modo, l'iscrizione del bene nella c.d. lista rossa si inquadra, per lo Stato parte, quale nota di grave demerito con carattere sanzionatorio per lo Stato stesso.

Appare chiaro che, rispetto alla *ratio* originaria di inserimento dei beni all'interno della lista rossa, da rinvenirsi nell'attuazione di un sistema di maggiore tutela del bene oggetto di iscrizione, con individuazione di una serie di obblighi in capo allo Stato parte ai fini dell'attuazione della tutela medesima, l'attuale configurazione di una natura sanzionatoria collegata alla lista in argomento va a snaturare completamente l'istituto così come originariamente previsto<sup>150</sup>, soprattutto nel momento in cui il meccanismo di iscrizione nella lista rossa si attivi, a seguito della cancellazione del bene dalla lista del patrimonio mondiale, poiché lo stesso bene non possiede più le caratteristiche necessarie a conservarlo all'interno della stessa lista, comportando una ripercussione fortemente negativa per lo Stato parte interessato.

Vi è da dire che la permanenza all'interno della lista dei beni in pericolo non è irreversibile, soprattutto nel caso in cui lo Stato parte interessato adotti tutte le misure che, per la cancellazione, ha inquadrato, quali necessarie, lo stesso Comitato, ciò comportando la successiva reinscrizione del bene nella lista del patrimonio mondiale. In merito a tale procedura, lo Stato parte interessato è obbligato ad accettare un esame regolare sullo stato di conservazione del bene interessato, anche attraverso visite di tecnici ed esperti e sulla base dei risultati di tali esami il Comitato potrà prevedere ulteriori misure da porre in essere per la

---

<sup>148</sup> Addirittura potrebbe procedervi anche nel caso di dissenso da parte dello Stato medesimo (questa è l'interpretazione che si rinviene all'interno del documento redatto dall'ufficio legale dell'UNESCO, sulla base della consulenza di esperti di diritto internazionale, nel 2002).

Cfr. in merito: documento WHC-02/CONF.202/8, 24 June 2002, *Legal considerations concerning the inscription of properties on the List of World Heritage in Danger and the deletion of properties from the World Heritage List*.

<sup>149</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>150</sup> *Ibidem*.

conservazione e tutela del bene, per il ritiro del bene dalla lista o, in casi limite, per la sua cancellazione<sup>151</sup>.

Di particolare rilevanza risulta essere la procedura di cancellazione, da considerarsi di *extrema ratio*, soprattutto nel momento in cui viene ad essere attivata non su richiesta o con il consenso del singolo Stato parte interessato, ma a prescindere dalla prestazione del consenso da parte di quest'ultimo<sup>152</sup>. Prevedendo che, venuto meno l'eccezionale valore universale del bene, per deterioramento o per altre cause, il Comitato, informato dallo Stato stesso o tramite altre fonti, può unilateralmente decidere per la cancellazione a seguito di una mera consultazione dello Stato interessato<sup>153</sup>.

Del resto, in considerazione del fatto che il sistema di assistenza e cooperazione previsto dalla Convenzione viene ad essere attivato sulla base di un contratto di diritto internazionale cui gli Stati decidono di aderire, quindi, per quanto i poteri del Comitato, così come sino ad ora descritti ed analizzati, siano abbastanza ampi, non potranno mai giungere e neppure minimamente sfiorare la diretta gestione del patrimonio culturale e naturale mondiale, che rimarrà sempre appannaggio dei singoli Stati<sup>154</sup> per quanto di competenza di ciascuno di essi. Pertanto, lo strumento della cancellazione, stante anche le conseguenze negative che alla stessa risultano essere legate in termini di reputazione internazionale dello Stato parte interessato, assume carattere sanzionatorio rispetto al mancato adempimento degli obblighi di tutela relativi alle misure richieste dal Comitato, tanto che quest'ultimo è portato ad utilizzarla al fine di ottenere il rispetto degli impegni assunti dagli Stati interessati.

#### **4.1. Le linee guida operative e le procedure di iscrizione dei beni nelle Liste**

A dettare i criteri per l'iscrizione dei beni culturali e naturali nelle Liste di cui si è trattato nei paragrafi precedenti, intervengono le c.d. Linee guida operative della Convenzione. Le linee guida operative, predisposte per la prima volta nel 1977, costituiscono lo strumento fondamentale per l'attuazione della Convenzione. Esse vengono ad essere aggiornate periodicamente, dal Comitato, su richiesta degli Stati parte, del Segretariato o degli organi consultivi al fine di recepire le decisioni del Comitato medesimo in ordine alle istanze avanzate dai predetti organi, nonché al fine di introdurre, in ordine all'attuazione della Convenzione, nuove conoscenze o esperienze. Esse stabiliscono:

---

<sup>151</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 174 ss.

<sup>152</sup> Cfr. Parere legale redatto nel 2002 dell'ufficio giuridico dell'UNESCO.

<sup>153</sup> G.P. BUZZINI, L. CONDORELLI, *Article 11, List of World Heritage in Danger and Deletion of a Property from the World Heritage List*, in F. FRANCONI (a cura di), *op. cit.*, p. 175.

<sup>154</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, p. 180.

- I criteri e le procedure per l'iscrizione dei siti nella Lista del Patrimonio mondiale;
- Le modalità per la verifica dello stato di conservazione dei siti iscritti, per l'attivazione dell'assistenza internazionale ad opera del c.d. fondo del patrimonio mondiale;
- Le condizioni che determinano l'iscrizione dei siti nella Lista del patrimonio in pericolo, nonché le indicazioni relative a tutti gli adempimenti connessi.

Le linee guida operative sono nate al fine di indicare le procedure da seguire nell'attuazione della Convenzione, fornendo elementi utili alla interpretazione ed attuazione della medesima. Rappresentano nel quadro della gestione, tutela e valorizzazione del Patrimonio culturale, un faro guida per tutti gli operatori, gestori del patrimonio culturale e Stati Parte.

Le linee guida sono divise in più sezioni e ciascuna sezione contiene raccomandazioni ed elementi utili al fine di attuare la Convenzione raggiungendo, da parte degli Stati, gli obiettivi preposti in ordine alla tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio<sup>155</sup>. Contengono, altresì l'enunciazione dei criteri essenziali per la iscrizione dei beni all'interno della Lista del patrimonio mondiale o all'interno della Lista del patrimonio in pericolo, nonché i requisiti per la eventuale cancellazione dalla lista del patrimonio Mondiale, nonché le procedure di monitoraggio attiva presso gli Stati e le misure da adottare da parte di questi ultimi; disciplinano il fondo del patrimonio mondiale e le procedura di assistenza collegate a quest'ultimo. Nonché colmano i vuoti normativi, oltre che interpretativi, della Convenzione, come ad esempio nel caso del fenomeno turistico che si crea intorno ai siti inquadrati quale patrimonio Unesco.

Il fenomeno turistico, infatti, non disciplinato all'interno della Convenzione, trova una sua specifica normativa all'interno delle linee guida, nel momento in cui, la Comunità internazionale, si è resa conto del grande indotto economico-finanziario rappresentato dall'inquadramento del bene come facente parte del patrimonio Mondiale e del forte ritorno di immagine per lo Stato territoriale.

Il turismo viene disciplinato nel senso di prevedere un obbligo, in capo agli Stati Parte, di proteggere esplicitamente i turisti dall'attività criminale e da tutti quei pericoli che siano connessi alla fruizione turistica del bene<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Cfr. voce linee guida operative in [www.whc.unesco.org](http://www.whc.unesco.org).

<sup>156</sup> L. MULAS, *op. cit.*, pp. 262-263. Il fenomeno turistico ha ricevuto nel tempo maggiori incentivazioni ed impulsi, ancor di più con la creazione dell'emblema "patrimonio mondiale", volto naturalmente ad ingenerare fiducia nel fruitore del sito, il quale si attende di fruire di un sito in ottime condizioni e di poter compiere una esperienza di valore ed alto livello culturale non solo in ordine alla immagine dello Stato che ospita il sito, ma anche e soprattutto in ragione del fatto che quel sito gode della tutela della comunità internazionale.

In ordine all'indagine che ivi ci occupa, di pregnante rilevanza sono i criteri stabiliti dalle linee guida operative, ai fini dell'iscrizione dei beni all'interno della Lista del patrimonio mondiale e del patrimonio in pericolo. Ebbene, per essere iscritti nella Lista del patrimonio mondiale i beni, oltre a presentare un *eccezionale valore universale*, devono presentare almeno uno dei dieci requisiti individuati dalle linee guida:

- 1) Rappresentare un capolavoro del genio creativo dell'uomo;
- 2) Mostrare un importante interscambio di valori umani in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi dell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio;
- 3) Essere testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa;
- 4) Costituire un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico o di un paesaggio che illustri uno o più importanti fasi nella storia umana;
- 5) Essere un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale, dell'utilizzo di risorse territoriali o marine, rappresentativo di una cultura (o più culture) o dell'interazione dell'uomo con l'ambiente, soprattutto quando lo stesso è divenuto vulnerabile per effetto di trasformazioni irreversibili;
- 6) Essere direttamente o materialmente associati con avvenimenti o tradizioni viventi, idee o credenze, opere artistiche o letterarie dotate di un significato universale eccezionale;
- 7) Presentare fenomeni naturali eccezionali o aree di eccezionale bellezza naturale o importanza estetica;
- 8) Costituire una testimonianza straordinaria dei principali periodi dell'evoluzione della terra, comprese testimonianze di vita, di processi geologici in atto nello sviluppo delle caratteristiche fisiche della superficie terrestre o di caratteristiche geomorfiche o fisiografiche significative;
- 9) Costituire esempi significativi di importanti processi ecologici e biologici in atto nell'evoluzione e nello sviluppo di ecosistemi e di ambienti vegetali e animali terrestri, di acqua dolce, costieri e marini.
- 10) Presentare gli habitat naturali più importanti e significativi, adatti per la conservazione in situ della diversità biologica, compresi quelli in cui sopravvivono specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista della scienza o della conservazione.

Come precedentemente argomentato, al fine di attuare la protezione prevista dalla Convenzione occorre che il bene, identificato come di eccezionale valore universale, sia



iscritto nella Lista del patrimonio mondiale<sup>157</sup>. Per attivare la procedura di iscrizione è necessario procedere con il c.d. *iter* di candidatura, che prevede la richiesta di iscrizione nella *Tentative List* nazionale, con la quale lo Stato segnala al Centro del Patrimonio Mondiale, World Heritage Center-WHC, i beni per i quali intende chiedere l'iscrizione<sup>158</sup> nella Lista del Patrimonio Mondiale<sup>159</sup>. A seguito della presentazione inizierà un lungo iter di valutazione condotto dal Comitato del patrimonio mondiale, che si avvale, nel compito di valutazione delle agenzie intergovernative su menzionate.

In merito alla procedura poc' anzi citata, il Comitato può decidere di:

- iscrivere il sito nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO;
- rinviare il sito riconoscendone il valore universale, ma posticipandone l'iscrizione in attesa di una parziale riformulazione della candidatura;
- differire il sito, non riconoscendone ancora pienamente il valore universale e richiedendo allo Stato parte maggiori elementi di valutazione (ed una completa rivisitazione dei dossier);
- bocciare il sito non riconoscendone il valore universale ed escludendo una possibile ripresentazione della candidatura.

L'iscrizione del sito all'interno della Lista del patrimonio Mondiale comporta l'attivazione, per lo Stato nel cui territorio il bene è situato, da una parte del sistema di assistenza internazionale previsto dalla Convenzione, dall'altra, di tutto l'insieme di obblighi finalizzati alla tutela, conservazione e valorizzazione del bene, in capo allo Stato medesimo (di cui si è discusso nel paragrafo precedente), tra cui la messa a punto, per lo specifico bene, di un sistema di gestione al fine di garantire la protezione effettiva del bene designato, per le generazioni presenti e future, ciò attraverso la promozione della comprensione approfondita e condivisa del bene da parte di tutte le parti interessate, attraverso la previsione di un ciclo di pianificazione, implementazione, monitoraggio, valutazione e riscontro strettamente legato al

---

<sup>157</sup> Come argomentato precedentemente, dalle stesse Linee guida operative di attuazione della Convenzione, risulta che l'iscrizione del bene nella relativa lista non risulta essere l'unica strada percorribile, infatti la rete di protezione internazionale prevista dalla Convenzione, si attiverà ugualmente in ordine a beni che, pur non essendo iscritti nella relativa Lista, mostrino sulla base del criterio oggettivo della buona fede, il proprio carattere di eccezionalità in ordine al valore universale al bene in parola, universalmente riconosciuto.

<sup>158</sup> L'iscrizione viene ad essere richiesta dallo Stato interessato attraverso uno specifico modulo di candidatura previsto dalla Convenzione. Sono le stesse Linee guida operative che conferiscono indicazioni dettagliate sul modulo di candidatura. All'interno di esso è previsto che lo Stato descriva le minacce, le misure protettive e il monitoraggio del sito e fornisca un'analisi dettagliata del modo in cui detta protezione effettivamente opera. Il modulo di candidatura indica inoltre la necessità di un adeguato piano di gestione o altro sistema di gestione, da descriversi nel fascicolo di candidatura. Sono, inoltre, previste assicurazioni sull'effettiva implementazione del piano di gestione o di altro sistema di gestione, nonché un'analisi dettagliata o una spiegazione del piano di gestione o del sistema di gestione documentato (par. 132, punto 5 Gestione).

<sup>159</sup> Cfr. il sito istituzionale [www.whc.unesco.org](http://www.whc.unesco.org).

bene; il monitoraggio e la valutazione in merito alla evoluzione, nonché ai cambiamenti e interventi proposti; altresì, l'assegnazione delle risorse necessarie in favore dello Stato parte<sup>160</sup>.

Come precedentemente accennato, ogni sei anni, gli Stati firmatari della Convenzione presentano alla Conferenza generale dell'UNESCO, tramite il Comitato del Patrimonio Mondiale, un rapporto informativo relativo ai provvedimenti amministrativi e legislativi adottati, nonché a tutte le azioni intraprese ai fini dell'attuazione della Convenzione, chiaramente, tale rapporto riguarderà *in primis* lo stato di conservazione dei beni del Patrimonio Mondiale posti all'interno del proprio territorio.

I Rapporti Periodici, oltre a fornire una valutazione, seppure di tipo soggettivo (sono compilati dai gestori dei siti UNESCO), si inseriscono nel quadro del monitoraggio posto nei confronti dello Stato parte, in ordine agli obblighi di Conservazione, tutela e valorizzazione, nel rispetto del mantenimento dell'eccezionale valore universale del bene, mediante il conferimento di informazioni aggiornate sugli eventuali cambiamenti avvenuti nel tempo.

I Rapporti devono essere redatti dai singoli Stati secondo quanto stabilito dalle linee guida in ordine a:

- provvedimenti amministrativi e legislativi che lo Stato parte ha adottato e le azioni intraprese per l'applicazione della Convenzione, unitamente ai dettagli dell'esperienza acquisita in questo campo;
- stato di conservazione dei singoli siti del Patrimonio Mondiale collocati nel territorio dello Stato interessato<sup>161</sup>.

Occorre specificare che la procedura di monitoraggio reattivo viene applicata quando si verificano circostanze eccezionali che incidano sullo stato di conservazione dei beni iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale.

Esso ha assunto particolare importanza poiché applicabile anche nel caso di beni iscritti o che devono essere iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo e nelle procedure per l'eventuale cancellazione dei beni dalla Lista del Patrimonio Mondiale<sup>162</sup>. Di tale procedura si è parlato nel paragrafo precedente, mentre, a fini di completezza di trattazione, preme in questa fase, specificare ulteriormente, per ciò che attiene ai criteri e condizioni previsti per l'iscrizione di un bene nella Lista del patrimonio in pericolo, che in essa sono candidati a rientrare quei beni soggetti a grave e specifica minaccia di pericolo per la loro

---

<sup>160</sup> Cfr. Linee guida operative 2002 Convenzione UNESCO 1972, G. WIJESURIYA, J. THOMPSON, C. YOUNG, *Gestire il patrimonio mondiale culturale*, 2019, pp. 33-34, in [www.whc.unesco.org](http://www.whc.unesco.org).

<sup>161</sup> Cfr. Voce: *Il Monitoraggio*, in <https://www.unesco.beniculturali.it/il-monitoraggio/>

<sup>162</sup> G.P. BUZZINI, L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 175 ss.

stessa integrità<sup>163</sup> e che non riescano a mantenere quel carattere di eccezionale valore universale indispensabile per rientrare nella *world heritage list*.

Ebbene, causa di deterioramento o minaccia all'integrità dei beni culturali e naturali, sono i conflitti armati, i terremoti e altre calamità naturali, l'inquinamento, la depredazione, l'urbanizzazione selvaggia e lo sviluppo incontrollato del turismo. Tali condizioni possono verificarsi per il caso in cui si accerti una situazione specifica di pericolo imminente, oppure "potenziale" quando un sito si trova in una situazione che potrebbe avere effetti negativi sul suo valore di Patrimonio Mondiale.

In base alla Convenzione del 1972, nonché all'importante ruolo interpretativo e riempitivo di eventuali lacune, svolto dalle Linee guida operative, il Comitato può iscrivere nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo, quei siti la cui tutela necessita di azioni importanti, sia con che senza il consenso dello Stato interessato.

L'iscrizione di un sito in questo elenco, che come visto in precedenza, si pone con un carattere prevalentemente sanzionatorio nei confronti dello Stato interessato, permette di sensibilizzare la comunità internazionale, tenuto conto che, spesso, anche la sola prospettiva di un'iscrizione in tale Lista, basta a stimolare azioni di conservazione<sup>164</sup>.

L'iscrizione di un sito nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo prevede che il Comitato predisponga e adotti, il più delle volte, in accordo con lo Stato parte interessato, (ma come abbiamo visto in precedenza, il consenso dello Stato parte non è necessario per il Comitato al fine di intraprendere la relativa procedura), un programma di misure correttive e che, successivamente, svolga il monitoraggio della situazione del sito. Il Comitato potrà inviare esperti tecnici, per visitare il bene, valutare la natura e l'ampiezza delle minacce e proporre le misure da adottare per ripristinare i valori del sito, al fine di poterlo cancellare dalla Lista al più presto<sup>165</sup>. A causa della perdita delle caratteristiche, da parte di un sito, che lo avevano condotto alla iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale, il Comitato può decidere di cancellarlo sia dalla Lista del Patrimonio in pericolo sia dalla Lista del Patrimonio Mondiale<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Cfr. Convenzione UNESCO 1972 art. 11.

<sup>164</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>165</sup> I.C. MACCHIA, *Il mantenimento dell'oustanding universal value dei siti UNESCO: esempi significativi nella prassi degli organi della Convenzione del 1972 e delle autorità nazionali*, in E. BARONCINI (a cura di), *op. cit.*, p. 143.

<sup>166</sup> Cfr. voce: il monitoraggio, in <https://www.unesco.beniculturali.it/il-monitoraggio/>

## 5. L'Assistenza internazionale ed il Fondo del patrimonio mondiale (*World Heritage Fund*)

Ai sensi della Convenzione, gli Stati firmatari della stessa, possono beneficiare di un sistema di assistenza internazionale, finalizzato ad addivenire alla reale tutela del patrimonio mondiale, che si attiverà esclusivamente su richiesta dello Stato interessato ed a seguito di valutazione, su decisione del Comitato<sup>167</sup>. Disciplinato dall'art. 13 della Convenzione UNESCO del 1972, il sistema di assistenza internazionale può attivarsi soltanto per quei beni che risultino essere iscritti alla Lista del patrimonio Mondiale o per quelli che soddisfino i requisiti necessari all'iscrizione, nonché per quelli che risultino iscritti nella lista del patrimonio in pericolo o siano suscettibili di iscrizione all'interno della stessa.

Il meccanismo di assistenza internazionale risulta, altresì, avere natura complementare, nel senso che risulta essere concedibile soltanto per il caso in cui lo Stato firmatario richiedente non abbia le risorse necessarie per attivare la tutela<sup>168</sup>.

A norma dell'art. 22 della Convenzione, nonché a norma di quanto sancito all'interno delle Linee guida operative di attuazione della Convenzione medesima, l'assistenza internazionale si articola in 3 tipologie, che variano a seconda della natura della richiesta avanzata dallo Stato. Queste sono:

- 1) Assistenza d'urgenza: che si ha per il caso in cui i beni, iscritti in entrambe le liste, siano soggetti ad un pericolo grave che ne abbia pregiudicato o che ne possa pregiudicare l'integrità;
- 2) Assistenza preparatoria: avanzata dagli Stati per ottenere aiuto e sostegno nella compilazione delle liste indicative o più in generale, nello svolgimento delle procedure necessarie ad avanzare la richiesta di iscrizione di un bene nella Lista del patrimonio mondiale.

Può trattarsi di assistenza tecnica, relativa alla formazione di personale in ordine ad una migliore e più puntuale gestione del sito, nonché di assistenza più precipuamente materiale-economica, cioè finalizzata all'ottenimento di attrezzature, o ancora di assistenza finalizzata a porre in essere una campagna comunicativa e di sensibilizzazione alla tutela del patrimonio culturale e naturale<sup>169</sup>;

- 3) Assistenza di conservazione e gestione: è quella assistenza che può, eventualmente, essere richiesta dallo Stato, ai fini di attuare una corretta ed efficace gestione del bene culturale e naturale, ai fini della sua tutela e conservazione.

---

<sup>167</sup> G. COFRANCESCO, *op. cit.*, p. 294.

<sup>168</sup> F. CUNSOLO, *op. cit.*, p. 120.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

Perché il meccanismo di assistenza internazionale possa, realmente, essere attivato, è necessaria una forma di assistenza finanziaria che sia prevista dalla Convenzione medesima. La stessa si sostanzia nella istituzione del c.d. *World Heritage Fund*<sup>170</sup>. Affinchè il sistema di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale mondiale possa essere, concretamente, operativo, e non rimanere una previsione di natura meramente programmatica e priva della dovuta cogenza, l'art. 15 della Convenzione UNESCO del 1972 prevede una coadiuvazione finanziaria agli Stati parte, in proporzione alle possibilità economiche degli stessi, attraverso l'istituzione del c.d. Fondo per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale.

Amministrato dal Comitato, il fondo per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale è costituito di fondi di deposito, così come previsto dalle disposizioni del regolamento finanziario dell'UNESCO.

Le risorse del Fondo sono costituite da:

a. i contributi obbligatori e i contributi volontari degli Stati partecipi della Convenzione; gli Stati contraenti hanno l'opzione tra contributo volontario ed obbligatorio. L'ammontare di quest'ultimo non può superare l'1% del contributo dello Stato parte al bilancio UNESCO. Di conseguenza il contributo volontario non dovrebbe essere inferiore a quello obbligatorio, con previsione di versamento almeno ogni due anni<sup>171</sup>; è a norma dell'art. 26 della Convenzione che si prevede che l'Assemblea Generale fissi la misura del contributo previsto per ogni Stato al Fondo. Tale ultima disposizione può, però, essere derogata dal singolo Stato nel momento dell'adesione del medesimo alla Convenzione, ponendo in essere la dichiarazione di non volere essere vincolato a tale obbligo.

Permane, tuttavia, la possibilità di donare dei contributi volontari che si avvicinino il più possibile alla soglia stabilita dall'Assemblea in merito a quanto poc'anzi specificato<sup>172</sup>;

b. i pagamenti, doni o legati che potranno fare altri Stati, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, le altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, segnatamente il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite e altre organizzazioni intergovernative, organismi pubblici o privati o persone private;

c. qualsiasi interesse dovuto sulle risorse del Fondo;

d. il provento delle collette e manifestazioni organizzate in favore del Fondo;

e. qualsiasi altra risorsa autorizzata dal regolamento elaborato dal Comitato del patrimonio mondiale<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> M. FRIGO, *op. cit.*, p. 174.

<sup>171</sup> Cfr. art. 16 Convenzione UNESCO 1972.

<sup>172</sup> Cfr. artt. 25 e 26 Convenzione UNESCO 1972.

<sup>173</sup> Cfr. Convenzione UNESCO 1972, art. 15.

La misura della contribuzione di ciascuno Stato membro al Fondo, parametrata e proporzionata alle risorse che quest'ultimo ha a disposizione, viene ad essere stabilita dalla Assemblea Generale degli Stati membri aderenti alla Convenzione che si riunisce durante le sessioni della Conferenza generale dell'UNESCO.

L'assistenza con accesso per lo Stato interessato al Fondo si attiva, essenzialmente, su richiesta dello stesso. È il Comitato che controlla il Fondo del patrimonio mondiale e sulla base delle richieste degli Stati, assegna gli aiuti, dando priorità alle emergenze, all'assistenza alla conservazione e alla gestione<sup>174</sup>.

Oltre alla Convenzione, le Linee guida disciplinano il Fondo del patrimonio mondiale, compresi i principi di assistenza internazionale. È opportuno, però, specificare che tutto il complesso delle attività previste dalla Convenzione con riguardo alla protezione ed all'assistenza richiedono il consenso degli Stati e le stesse condizioni mediante le quali viene ad essere accordata l'assistenza vengono ad essere stabilite, sia dal Comitato, ma mediante un accordo con lo Stato interessato.

Tutto ciò avviene perché l'assistenza accordata dalla Convenzione attraverso l'accesso dello Stato al fondo, prevede la copertura soltanto di una parte delle attività previste, in ragione di quelle che sono le risorse a disposizione dello Stato interessato, mentre il resto graverà completamente su quest'ultimo<sup>175</sup>.

È, pertanto, facile intuire che anche il Programma del patrimonio mondiale richiede finanziamenti per mantenere i suoi sforzi di conservazione e gestione, senza i quali la Convenzione, con tutte le sue attività di cooperazione ed assistenza finalizzate alla protezione, conservazione e valorizzazione del Patrimonio Mondiale, rimarrebbe semplicemente un insieme di vuote previsioni contenute in un documento internazionale, soprattutto per gli Stati aderenti con minori disponibilità a livello di risorse economico-finanziarie. Ebbene, infatti, le risorse del Fondo risultano essere assolutamente limitate e dunque, inadeguate ai fini di assicurare un livello d'assistenza adatto alla missione propria della Convenzione, circostanza, quest'ultima, aggravatasi con l'aumento dei beni che necessitano di protezione iscritti nelle Liste del patrimonio mondiale o dei beni in pericolo, nonché per il mancato o ritardato pagamento contributivo da parte di alcuni Stati<sup>176</sup>.

Proprio in merito a quanto appena esposto una parte della dottrina<sup>177</sup>, in ordine alla contribuzione degli Stati aderenti al Fondo, ritiene che la Convenzione avrebbe dovuto avere

---

<sup>174</sup> L. MULAS, *op. cit.*, p. 265.

<sup>175</sup> cfr. art. 25 Convenzione UNESCO del 1972; M. Frigo, *op.cit.*, p. 180.

<sup>176</sup> M. GESTRI, *op. cit.*

<sup>177</sup> Cfr. in merito M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 180 ss.; R. GOY, *The international protection of the Cultural and Natural Heritage*, 1973, pp. 135 ss.

un carattere di maggiore cogenza, ponendo maggiore accento su quelli che sono gli obblighi degli Stati, al fine di essere maggiormente operativa nell'ottica di un più completo raggiungimento degli obiettivi che la medesima si prefigge di raggiungere.

## Capitolo III

### La Reggia di Caserta

SOMMARIO: 1. La Reggia di Caserta: valore storico-artistico del sito. – 1.1. Contesto storico. – 1.2. Contesto culturale-artistico. – 1.3. Pregio artistico dell'opera. – 2. La Reggia di Caserta ed i criteri di inserimento nella *World Heritage List*. – 3. La Reggia di Caserta e la sua tutela.

#### 1. La Reggia di Caserta: valore storico-artistico del sito

##### 1.1. Contesto storico

Per comprendere a pieno la portata del valore storico-artistico della Reggia di Caserta e le motivazioni, che nel 1997, hanno indotto l'Unesco a dichiararla patrimonio dell'umanità, inserendola nella *World Heritage List*, è necessario porre in essere, dapprima, una analisi del periodo storico in cui il complesso in argomento venne commissionato e progettato.

Era la seconda metà del XVIII secolo, quando Carlo di Borbone, re del Regno delle Due Sicilie, decise di commissionare la costruzione di un palazzo reale, che lontano dalle folle di Napoli, in un luogo pacifico, potesse ergersi tanto da celebrare la sua gloria e competere, superandoli, con i fasti della Reggia di Versailles<sup>178</sup>.

Carlo di Borbone divenne re di Napoli nel 1734; egli, fin dal principio del suo governo, rivelò virtù morali e grandi qualità proprie di un grande uomo di Stato ed ebbe il merito e pregio di dare vita ad un importante movimento di riforme che iniziò l'epoca risorgimentale del Meridione d'Italia<sup>179</sup>.

Con la sua ascesa al trono, il regno riacquistò la propria autonomia, affrancandosi definitivamente dalla egemonia spagnola; riordinate le finanze e accresciute le entrate pubbliche, il re Carlo attuò una serie di riforme improntate ad un evidente moto di progresso per il regno<sup>180</sup>.

Da un punto di vista culturale, storico e artistico le politiche attuate videro la riforma dell'Università con la sua sistemazione in una nuova sede, l'istituzione di Musei e gallerie grazie alle collezioni artistiche farnesiane provenienti da Parma, l'inizio degli scavi di Pompei e di Ercolano, la costruzione del gran teatro San Carlo di Napoli, con grande interesse ed incentivo per la rappresentazione teatrale, la creazione di una corte frequentata da grandi artisti (famosi architetti, pittori e scultori) chiamati a decorare le Regge di Portici e di Capodimonte (in seguito anche di Caserta), e che trovarono a Napoli fertile terreno per lo svolgimento delle

---

<sup>178</sup> F. DE FILIPPIS, *La Reggia di Caserta*, IV edizione, 1959, pp. 15 e ss.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> L. NICOLINI, *La Reggia di Caserta*, Bari, 1911, pp. 1 e ss.



loro attività culturali; tanto che sotto re Carlo, Napoli divenne “centro di vita attiva nella storia della cultura generale” del XVIII secolo<sup>181</sup>: la presenza del Teatro San Carlo solleciterà l’arrivo di celebri nomi nell’ambiente della lirica, del balletto, da ogni parte d’Europa e la commedia creerà una grande matrice attorea, con partecipazione di tutti i ceti, anche popolari, dando vita ad una aggregazione umana atta a superare le distinzioni di ceto o classe; l’ambiente dei pittori vedrà a Napoli nomi quali Giordano, Solimena, De Mura, nonché verrà fondata, in materia, una scuola che sarà un grande seme destinato a germogliare in futuro; accorreranno, altresì, grandi nomi tra scrittori e uomini di cultura, quali Goethe, Swinburne, Hamilton<sup>182</sup>.

È proprio in questo clima di grandissimo fermento culturale che re Carlo di Borbone pianifica, intorno a Caserta, una nuova città con una Reggia, la quale dovrà risultare essere una delle più grandi d’Europa ponendosi al pari di quella di Versailles.

Al fine della progettazione e realizzazione del meraviglioso complesso monumentale, il re Carlo III di Borbone, decise di rivolgersi all’allora architetto ufficiale della Santa Sede, Luigi Vanvitelli. L’invito del Sovrano fu accettato, dall’architetto, di buon grado e così dopo la stesura dei disegni definitivi del progetto, a seguito del *placet* espresso dal sovrano, dopo averne visionato le bozze, nel 1751 iniziò la fase preparatoria della costruzione, per assistere, nel gennaio del 1752 alla posa della prima pietra<sup>183</sup>.

I lavori di costruzione della Reggia di Caserta dureranno 93 anni, si succederanno diversi Sovrani ed i lavori saranno conclusi dal figlio del Vanvitelli, anch’egli architetto. Luigi Vanvitelli lavorerà alla costruzione della Reggia sino alla sua morte.

## 1.2. Contesto culturale-artistico

La costruzione della Reggia di Caserta viene pensata, commissionata, progettata e vede fiorire la sua realizzazione, nel 1700.

Il 1700 si presenta come secolo di grande importanza nella storia d’Europa, si assiste, infatti, ad una profonda trasformazione socio-economica, la quale darà impulso a profondi mutamenti anche da un punto di vista culturale, con il nascere di importanti correnti di pensiero che troveranno il proprio fulcro dominante nella razionalità, atta a contrapporsi a dogmi e pregiudizi che parevano aver dominato i secoli precedenti<sup>184</sup>, si afferma, il 1700, come secolo dell’illuminismo.

---

<sup>181</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, p. 11.

<sup>182</sup> M. LANDOLFI, *L’architetto e l’utopia. Vanvitelli racconta la Reggia di Caserta*, Livorno, 1992, pp. 21 e ss.

<sup>183</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, p. 25.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

In questo secolo gli studiosi illuministi sono orientati ad occuparsi di filosofia, di economia, di scienze, ma anche di estetica e di arte.

È proprio sotto questi ultimi due profili, per quanto di interesse in ordine a questo lavoro, che si assiste ad una grande innovazione. L'estetica cessa di essere quell'insieme di regole che l'opera d'arte deve necessariamente seguire e che l'artista deve, assolutamente, rispettare, per divenire osservazione empirica dell'orientarsi del gusto degli uomini<sup>185</sup>. Si prende coscienza, altresì, che la sensazione del bello non nasce negli uomini solo davanti ad opere ed a prodotti artistici, realizzati, cioè, dalla mano dell'uomo; la sensazione del bello nasce nell'animo dell'uomo anche ammirando la natura o un paesaggio ed il bello naturale e quello operato da mano umana possono arrivare a mescolarsi, dando vita, ad opere miste, come ad esempio, possono essere i giardini<sup>186</sup>.

Da un punto di vista più strettamente culturale, l'illuminismo, nato in Francia, ma estesosi in brevissimo tempo in tutto il resto del mondo, decreta la fine del mecenatismo come unica forma di diffusione della cultura<sup>187</sup>. Si assiste all'affermazione del Rococò, che affida alla preziosità dei singoli elementi un valore dominante nell'interezza dell'opera, ponendosi, come fine, quello di recuperare e rivalutare elementi prettamente naturali<sup>188</sup>.

Ebbene, in Italia, mentre si assiste all'affermazione del rococò, accanto a tali nuove forme stilistiche si assiste al permanere di forme proprie della tradizione seicentesca, ben radicata nel paese e ad essa si accompagna un modo di ritrarre il mondo che oscilla tra l'oggettivo e l'ironico, proprio del mondo illuminista<sup>189</sup>.

Ebbene, in questo contesto artistico culturale, si afferma il regno di Carlo III di Borbone, che mentre da una parte ha i piedi ben piantati nella tradizione seicentesca, con l'idea, che diverrà realtà, di costruzione di un'opera monumentale atta ad esprimere la magnificenza di un regno e del suo popolo, dall'altra si farà trasportare dagli stili dominanti nell'epoca, che conferiranno al sito monumentale della Reggia di Caserta, una razionalità costruttivo-architettonica propria dell'illuminismo, con conferimento di un significato e valore prioritario al paesaggio, attraverso la realizzazione dei giardini (proprio del barocco), ma con un assetto squisitamente geometrico (del tutto illuministico, prevalentemente rococò)<sup>190</sup>.

È proprio attraverso la realizzazione della Reggia di Caserta che Carlo III di Borbone riesce ad imprimere, al '700 napoletano, un carattere di apertura, riuscendo ad attirare a Napoli, come

---

<sup>185</sup> AA.VV., *Storia dell'arte*, vol. IV, Milano 1986, pp. 12 e 13.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>187</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, p. 12.

<sup>188</sup> Il '700, infatti, passerà alla storia come il secolo dell'arcadia, ovverosia del recupero degli elementi pastorali ed agresti, che per ciò che attiene, ad esempio, alle arti figurative, si concretizzerà in colori ariosi e nella ricerca della luminosità.

<sup>189</sup> AA.VV., *op. cit.*, p. 16.

<sup>190</sup> AA.VV., *op. cit.*, p. 61.

si è detto prima, grandi artisti e uomini di cultura che diedero a Napoli il carattere di città Capitale e cosmopolita, alimentato, altresì, dall'intenso impulso, che ulteriormente il sovrano riuscì a dare alla vita artistica e culturale del paese<sup>191</sup> e di cui si è trattato nel paragrafo precedente.

### 1.3. Pregio artistico dell'opera

La Reggia di Caserta, vero e proprio complesso monumentale, è composto dal maestoso Palazzo reale con il Parco, i giardini, una zona boscosa (Bosco di san Silvestro), l'acquedotto Carolino ed il complesso industriale di San Leucio, destinato alla produzione di tessuti in seta.

#### a. Il Palazzo Reale

Il complesso monumentale sorge su di una superficie di 45.000 metri quadrati, e la Reggia<sup>192</sup>, che è fulcro centrale dell'intera composizione, è impostata su di un asse centrale

---

<sup>191</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, pp. 14 e 15.

<sup>192</sup> L'indice topografico dei reali appartamenti, contenuto nel lavoro di F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, mostra una costruzione magnifica, composta, prevalentemente, da:

- **Sala degli Alabardieri**, caratterizzate da molteplici sculture e trofei sulle pareti e caratterizzata dall'affresco di Domenico Mondo, raffigurante "Le armi Borboniche sostenute dalle Virtù";
- **Sala delle Guardie del Corpo**, che si presenta ricca di decorazioni a stucco, caratterizzata dal gruppo marmoreo, ricavato da una colonna del tempio della pace di Roma, raffigurante Alessandro Farnese incoronato dalla Vittoria e nella volta l'affresco raffigurante la Gloria del Principe e le 12 Province, di Girolamo Starace Franchis;
- **Sala di Alessandro**, con, alla parete di destra una tela, di Camillo Guerra, raffigurante Carlo di Borbone alla battaglia di Velletri, alla parete di sinistra, la tela di Gennaro Maldarelli, raffigurante l'abdicazione di Carlo in favore del figlio Ferdinando, nella volta un affresco raffigurante le nozze di Alessandro e Rossana, con innumerevoli bassorilievi a stucco al di sopra delle porte;
- **Appartamento Vecchio**, posto a sinistra della Sala di Alessandro, composto da 4 sale, ognuna rappresentante, affrescata sulle volte, le quattro stagioni, con, alle pareti, stoffe provenienti dalle fabbriche di S. Leucio e dipinti di De Mura, con mobili stile impero; dallo Studio del Re, con mobili laccati di Francoforte, cammei di Brunelli alle pareti e sette vedute di Paesi del Regno;
- **Studio della Regina**, con, sulle pareti e nella volta affreschi, di Fischetti, rappresentanti le divinità mitologiche, posti tra decorazioni in bronzo dorato e specchi;
- **Boudoir della Regina**, con stucchi sulle pareti, mobili intagliati e nella volta un affresco di Fischetti rappresentante la Toletta di Venere. Dietro il Boudoir si trova il bagno della Regina con intagli di G. Fiore, sculture di Salomone e dipinti di Fischetti. L'appartamento privato è completato dalle stanze che seguono, arredate con mobili stile impero e tessuti di San Leucio;
- **Biblioteca**, fondata da Maria Carolina e arricchita da Ferdinando II, con più di diecimila volumi di letteratura, di arte militare, di filosofia, di Storia, di Diritto, con pregevoli e pregiate rilegature, compongono la raccolta sistemata in tre sale, di cui, l'ultima è ornata con pregevoli pitture murali, seguono la Biblioteca una serie di sale in cui è possibile rinvenire una collezione di dipinti dei secoli XVII, XVIII e XIX;
- **Presepe**, in una Sala attigua, destinata, un tempo a piccolo teatro, posto in un angolo, è stato ricostruito il famoso Presepe, propria dello spirito artistico Napoletano del XVIII secolo, che sotto l'impulso dei sovrani diede una spinta a questa arte che divenne una tradizione tanto che non vi era Chiesa, Convento, Palazzo, casa gentilizia o borghese che non avesse il suo presepe. Dal mese di settembre si iniziava a preparare lo scenario, le regine avevano cura di cercare e reperire le stoffe, i merletti atti ad abbigliare i pastori i quali venivano collocati al loro posto dagli stessi sovrani. Il Presepe della Reggia, ricostruito nel tempo, era famoso per il suo pregio artistico, cui concorsero i più celebri scultori del XVIII secolo;
- **Appartamento nuovo**, posto a destra della Sala di Alessandro, esso si compone di più sale:

che collega ed unifica l'intero complesso, il quale si presenta a pianta rettangolare, con un'altezza di 41 metri, con la facciata principale lunga 253 metri e quella laterale 202, lo stesso si presenta composto da sei piani fuori terra, oltre al piano sotterraneo, è collegato da 34 scale ed ha 1200 stanze, a loro volta illuminate da 1790 finestre<sup>193</sup>.

L'area interna è a sua volta divisa in quattro sezioni, con altrettanti cortili, divisi da un solenne atrio a tre navate con due bracci trasversali; i quattro cortili hanno una lunghezza di 74 metri e una larghezza di 52, ognuno di essi ha angoli smussati con un taglio di 45 gradi. È, quest'ultimo, un accorgimento che rientra tra le grandi intuizioni del Vanvitelli e contribuisce ad evitare le squadrature, che si sarebbero poste come inevitabili, tenuto conto della mole dell'edificio.

Il Vanvitelli progettò un maestoso accesso alla Reggia, con un grande viale, che si innesta su un doppio emiciclo e forma la famosa piazza, denominata Vanvitelli.

Il motivo dominante, in mezzo al verde del parco e del bosco, è costituito dalle facciate che si stagliano di fronte al grande viale creando un effetto monumentale, “non tanto per la loro mole, quanto per l'armoniosa proporzione delle parti, per la solenne euritmia dell'ordine composito, per la delicata policromia risultante dall'impiego del travertino e dei mattoni”<sup>194</sup>.

Primo simbolo del palazzo è lo Scalone d'onore, che si presenta con una grande rampa centrale, la quale si sdoppia in due elementi paralleli, con 116 gradini composti ciascuno da un unico blocco di lumachella di Trapani, esso si presenta come simbolo dell'arte architettonica settecentesca. Sul primo pianerottolo sono presenti due leoni di marmo bianco e su di una porta, al centro, in una nicchia, è posta la statua di Carlo di Borbone, al di sopra di un leone, rappresentante, simbolicamente, la regia maestà, fiancheggiata da altre due statue, una rappresentante la verità e l'altra il merito<sup>195</sup>.

---

**la sala di Marte:** con affreschi nella volta rappresentata La Morte di Ettore ed il Trionfo di Achille, di A. Galliano, dotata di pannelli rappresentativi scene dell'Iliade (i minori), nonché la Vittoria, La Fama, la Prudenza e la Forza (i maggiori). In essa è possibile rinvenire la coppa di alabastro donata da Pio IX.

**La Sala di Astrea,** volta affrescata da G. Berger, con Astrea, Dea della Giustizia, posta tra la Verità e la Giustizia e con, in fuga, la Prepotenza e l'Ignoranza e l'Errore.

**Sala del Trono,** realizzata da A. Genovese, ivi presenti i medaglioni (44 per la precisione) con i ritratti dei Re di Napoli. Nella volta è affrescata la posa della prima pietra della Reggia (del Maldarelli) e sulle fiancate della volta gli stemmi delle Province del Regno.

- **CAPPELLA:** l'interno è composto da un'asola navata a pianta rettangolare, con abside semicircolare, con ornamenti di Gaetano Salomone. Sull'Altare Maggiore presente l'Immacolata concezione (opera di G. Bonito).
- **Teatro:** sala a ferro di cavallo con cinque ordini di palchi. Nella volta dipinti di C. La Gamba (Le Nove Muse ed i Quattro Elementi), al centro Apollo che uccide il serpente (dipinto di C. La Gamba).

<sup>193</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, p. 19.

<sup>194</sup> G. CHERICI, *La Reggia di Caserta*, Roma, 1937.

<sup>195</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, pp. 21 e 22.

Le ampie scale furono destinate ad accogliere le migliori produzioni dell'arte e delle industrie regionali, testimoniando lo stile proprio di un'epoca, lo splendore di una corte atta ad accogliere ed eternare la gloria di un Sovrano e l'alto livello della civiltà napoletana del 1700<sup>196</sup>.

L'opera dei più grandi artisti dell'epoca è ancora visibile sulle pareti affrescate, sui fregi ed i busti marmorei, composizioni pittoriche adornano finemente le varie volte, con pareti rivestite da marmi rari e tele pittoree di grandi artisti del tempo; mobili di stile impero e camini che nello svolgimento della loro ordinaria funzione riescono ad acquistare straordinarietà in merito alla loro artistica realizzazione.

L'interesse per la cultura da parte dei Sovrani Borbonici, così forte tanto da poter essere definito vero e proprio amore, porta alla progettazione e realizzazione all'interno della Reggia di un Teatro, situato presso il lato occidentale del palazzo.

Terminata la realizzazione nel 1769, sotto la direzione del Vanvitelli, il Teatro iniziò a funzionare, alternando la prosa alla musica, con celebri cantanti ed attori. La sala è realizzata a ferro di cavallo è composta da cinque ordini di palchi, ornata, anch'essa, con elementi di pregio realizzati dai più grandi artisti ed artigiani del tempo, per l'originalità della sua struttura, la varietà e la ricchezza della sua ornamentazione, per la signorile eleganza delle sue linee architettoniche, il Teatro reale di Caserta, costituisce, un'incomparabile esempio di architettura teatrale del '700<sup>197</sup>.

Ma, come affermato anche in precedenza, il maestoso sito della Reggia di Caserta non rileva esclusivamente per l'elevatissimo e peculiare pregio delle sue costruzioni prettamente artistiche, ma esso si pone come rilevante patrimonio naturale, sia per il suo integrarsi perfettamente all'interno del territorio circostante, sia per il pregio di parco e giardini che contornano il palazzo reale.

#### **b. Il Parco**

Ebbene, il Parco forma parte integrante del Palazzo e si pone come complemento atto a magnificare la Regia Maestà<sup>198</sup>. Ad esso si accede attraverso il viale mediano, costeggiato da prati circondati da spalliere di lecci ed alberi di cantafora. È lungo tre chilometri ed è famoso per le sue cascate e le sue fontane. Fu progettato dal Vanvitelli ed in parte da egli realizzato, per essere, di poi, terminato dal figlio, con qualche variazione rispetto al progetto iniziale.

Da un'analisi dei lavori preparatori, delle tavole e delle planimetrie realizzate dal Vanvitelli in ordine alla progettazione e realizzazione della Reggia di Caserta nel suo insieme

---

<sup>196</sup> *Ibidem.*

<sup>197</sup> *Ibidem.*

<sup>198</sup> S. DI GIACOMO, *Le Regge di Napoli, Capodimonte e Caserta*, Milano 1921.

considerata, mostrano come all'interno di un medesimo progetto e promananti da uno stesso uomo, siano presenti e compiutamente trattati, considerevoli temi di natura architettonica, ingegneristica e naturalistica, trattasi di temi assolutamente diversi tra di loro e che davvero di rado, nella storia, si è potuto rinvenirli nell'attività di un unico artista<sup>199</sup>.

A caratterizzare il progetto e la successiva realizzazione del parco si rinviene l'assialità rinascimentale dell'unica direttrice che in maniera inscindibile e continuativa collega il palazzo, il parco ed il paesaggio circostante e che si snoda tra la reggia e la collina del monte Briano, da cui viene incanalata l'acqua che in una successione di vasche arriva sino alla zona pianeggiante dei giardini<sup>200</sup>.

Trattasi di un architettura che si serve dell'acqua, degli alberi e dei prati, delle pietre, degli alberi, dei marmi, per creare una varietà di aspetti, per conferire prospettiva e profondità, impartendo al tutto un ordine logico e compositivo<sup>201</sup>.

Nel parco è possibile rinvenire una idea di *continuum* lineare dell'acqua, che, dalla sommità della collina, è portata a scendere verso il basso ed il cui percorso si snoda tra rocce e sculture che arriva a scomporne l'andamento, non pregiudicando, comunque, il concetto, ben visibile, di linearità<sup>202</sup>.

Nel 1773 Luigi Vanvitelli morì. Alla sua morte non era stata realizzata alcuna fontana del Parco. Prese in mano la direzione dei lavori, negli anni che seguirono, il figlio Carlo, apportando delle varianti ai disegni originali del padre. Infatti, le sopraggiunte difficoltà finanziarie portarono ad una obbligata diminuzione del numero delle fontane, che da diciannove, così come previste da progetto, divennero solo sei<sup>203</sup>. Collocate lungo il corso d'acqua che dal Monte Briano scende a valle, le fontane si presentano ricche sotto l'aspetto figurativo-scultoreo e architettonico, eccetto la più prossima alla facciata della Reggia che è priva di decorazioni<sup>204</sup>.

---

<sup>199</sup> L. CARNEVALI, *Il Complesso Vanvitelliano di Caserta. Studi ed esperienze di ricerca*, Roma 2004, p. 15.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, pp. 42 e 43.

<sup>202</sup> L. CARNEVALI, *op. cit.*, pp. 20 e 21.

<sup>203</sup> La Fontana Margherita, posta al centro di una rotonda ed affiancata da due rampe per raggiungerla; la Fontana dei Delfini, posta in connessione immediata con la fontana Margherita si presenta come un ben riuscito connubio tra scultura ed architettura; la Fontana di Eolo o dei venti, è la fontana più complessa del parco, non fu mai terminata. Adornata di 29 statue (originariamente dovevano essere 54, a non essere realizzata fu proprio quella di Eolo accompagnata a quella di Giunone), si presenta composta da una vasca dalla quale emerge una scogliera che segue l'andamento architettonico del fondale e sulla quale sono disposte le statue; la Fontana di Cerere, anch'essa adorna di statue, si presenta con totale assenza di cornice architettonica; la Fontana di Venere ed Adone, è posta tra la fontana di Cerere e l'ultimo bacino in cui si gettano le acque provenienti dal monte Briano, si presenta ricchissima di statuaria.

La Fontana di Diana e Atteone, è definita come l'ultimo esempio di rococò napoletano, si compone di un unico bacino all'interno del quale sono poste due scene principali, a destra Diana, la dea della caccia, tra le sue Ninfe, a sinistra Atteone, cacciatore troiano, che per aver assistito al bagno della dea, venne tramutato in cervo e divorato dai suoi stessi cani.

<sup>204</sup> L. IZZO, *La scultura decorativa nel Parco reale di Caserta*, Napoli 1970.

### **c. Il Giardino inglese**

Come si diceva, mentre il Parco forma parte integrante della Reggia, il Giardino inglese, presente all'interno del maestoso complesso monumentale oggetto del presente studio, fu costruito successivamente, in un luogo che non doveva rientrare nell'antico progetto, che merita, a fini di completezza, una, seppur breve, parentesi di trattazione.

Venne commissionato dalla Regina Maria Carolina d'Austria, moglie di Ferdinando, su consiglio di sir Hamilton, Ministro di sua Maestà Britannica, a J. A. Graefer, il quale collaborò con Carlo Vanvitelli per la realizzazione delle parti architettoniche<sup>205</sup>.

I lavori ebbero inizio nel 1786, il giardino occupa circa 23 ettari e si presenta come ricchissimo di piante di ogni genere e provenienza (anche esotiche), nonché di svariati generi di fiori. Si articola attorno ad un laghetto che alimenta un ruscello che a circa trecento metri di distanza si immette in un altro specchio d'acqua (laghetto dei cigni).

Oggi il Giardino inglese si presenta come meraviglioso connubio di elementi naturalistici ed architettonici (ponticelli, gradinate, fontane), svolgendo nel corso del tempo innumerevoli funzioni, tra cui laboratorio botanico sperimentale, nonché attività vivaistica con fini utilitaristici<sup>206</sup>.

### **d. L'acquedotto Carolino**

Come è facile comprendere da quanto sino ad ora trattato, l'elemento più importante dell'intero impianto Vanvitelliano è proprio l'acqua e questo perché il progetto della Reggia non era meramente destinato alla realizzazione di un palazzo reale con tutte le pertinenze ad esso necessarie, ma si estrinsecava nella idea di una vera e propria urbanizzazione, infatti accanto al palazzo sarebbero dovuti sorgere i quartieri militari e popolari, nonché la cittadella lavorativa. Trattavasi di un vero e proprio progetto di urbanizzazione, che prevedeva il sorgere presso Caserta della nuova capitale del Regno Borbonico.

Nel periodo in cui si dedicò alla realizzazione del progetto, il Vanvitelli intraprese la ricerca del condotto antico dell'acqua Giulia, che portava acqua a Capua, passando per Caserta. La ricerca, però, non portò ad alcun risultato e nel 1752 il Vanvitelli iniziò le opere di costruzione di un nuovo acquedotto<sup>207</sup>.

Lungo quaranta chilometri, l'acquedotto si pone come vera e propria opera romana per l'ardimentosità dell'impresa e la magistrale perizia con cui la stessa fu portata a termine<sup>208</sup>. Ebbene, per costruirlo si dovettero forare diversi monti, scavare venti pozzi, costruire tre viadotti, di cui uno (Ponti della Valle) è composto da tre ordini di arcate.

---

<sup>205</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, pp. 51 e ss.

<sup>206</sup> L. CARNEVALI, *op. cit.*, p. 32.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, p. 18.

Stante la mole e la difficoltà dei lavori da eseguire per la costruzione dell'acquedotto, la realizzazione dell'intero progetto fu suddivisa in tre tronconi, il primo procedette abbastanza speditamente, mentre faticosi furono i lavori del secondo troncone: si dovettero forare tre monti, di cui due di roccia friabilissima ed uno, invece, di roccia durissima, si dovette altresì colmare lo spazio di due valli, tutti quelli appena elencati, si presentavano come ostacoli tali da richiedere, non solo perizia ed ardimento, ma anche un genio tale che solo il Vanvitelli possedeva, poiché chiunque altro li avrebbe giudicati come insormontabili<sup>209</sup>.

Terminati i lavori del terzo tronco, l'acquedotto era concluso, costruito in calcina, lapillo e pozzolana (era questa una composizione di materiali ideata dal Vanvitelli stesso e che si scoprì, dopo il suo ritrovamento, riprendere i materiali usati per l'antico acquedotto romani ivi presente) e per il cammino tortuoso che dovette seguire, risultò percorrere più di ventisette miglia e come si ha modo di leggere dagli scritti del Nicolini, risultò capace di un volume di acqua "di circa tre palmi di altezza"<sup>210</sup>. Per la sua realizzazione furono forate cinque montagne, gettati tre ponti, fu colmata una palude ed incanalate numerosissime sorgenti di acqua, i lavori interessarono la realizzazione di veri e propri acquedotti atti a servire non solo Caserta, ma Napoli e parte della intera Regione<sup>211</sup>.

L'acquedotto, in tutta la sua magnificenza, iniziò a funzionare dal 27 giugno 1769, per vedere aumentare la sua portata l'anno successivo, fino alla capienza massima e passò alla storia con il nome di Acquedotto Carolino<sup>212</sup>, richiamando, proprio sotto impulso del Vanvitelli, il nome del sovrano che ne aveva voluto, ardentemente, la realizzazione.

#### **e. Il Complesso Industriale di San Leucio**

A conferire unicità ed inimitabile pregio al sito, oggetto del presente studio, fu la realizzazione del complesso industriale di San Leucio.

Quando Carlo di Borbone acquistò il sito su cui sorge attualmente la Reggia di Caserta, nel suo complesso considerata, vicino all'antico Santuario di San Leucio, rinvenne un castello, che per la sua posizione panoramica, veniva detto il Belvedere.

Ripreso architettonicamente l'edificio, venne adibito a dipendenza al fine di svolgere, nei boschetti limitrofi, l'attività venatoria. Fu Re Ferdinando IV, nel 1778 ad ampliare il Palazzo per alloggiarvi una fabbrica di seta, nonché ampliò i possedimenti terrieri attorno all'area di San Leucio, al fine di creare un borgo a vocazione industriale, disponendo ivi le abitazioni delle famiglie degli operai che avrebbero lavorato nella fabbrica, le quali furono poste sotto la protezione regia.

---

<sup>209</sup> L. NICOLINI, *op. cit.*, p. 167.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

<sup>211</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, p. 35.

<sup>212</sup> L. NICOLINI, *op. cit.*, p. 179.



Re Ferdinando provvide, non solo al loro sostentamento, mediante la fabbrica che dava loro lavoro, il re sancì un'orario lavorativo di 11 ore e non di 14 come era in tutto il resto d'Europa, ma anche alla loro educazione ed istruzione, istituendo la prima scuola dell'obbligo maschile e femminile, alle cure mediche ed a tutti i servizi<sup>213</sup>: furono infatti impiantate botteghe, fu costruita una piazza, la scuola, il tutto a formare una cittadella produttiva, atta a funzionare come fiorente centro manifatturiero<sup>214</sup>.

La cittadella di San Leucio fu ispirata ai principi di riforma sociale propri dell'illuminismo: l'azione e guida del Sovrano illuminato erano in grado di generare ordine e benessere sociale<sup>215</sup>, dei quali i sudditi beneficiavano come conseguenza immediata e diretta di un tale *modus operandi*.

Il Sovrano, spinto, anche, dal forte volere della Regina, dotò la colonia di un codice di leggi, ad opera di Gaetano Filangieri, accompagnato dalle riforme sociali di Bernardo Tanucci<sup>216</sup>: con la redazione del medesimo, *in primis*, fu stabilito il principio secondo il quale l'educazione pubblica era da considerarsi il fondamento dell'ordine sociale e della pubblica tranquillità, altresì, venne, di poi, prescritta l'uguaglianza nel vestirsi, atta ad eliminare ogni classificazione sociale, venne, poi, sancito il diritto dei figli di sposarsi anche senza il permesso dei genitori, prevedendo l'intervento del sovrano, a conferimento di una dote, nei confronti di quelle future spose più bisognose al punto da non poter, in caso contrario, contrarre matrimonio, venne assicurata a tutti i sudditi l'assistenza sanitaria, con la creazione di un vero e proprio sistema gratuito, venne, inoltre, sancito l'obbligo delle manifatturiere di versare una parte dei guadagni in una cassa comune, a cui si potesse attingere in caso di bisogno, il codice prevede e regolamentò, anche, il caso di controversie tra i sudditi, sancendo il diritto degli stessi di rivolgersi ai Consoli per gli arbitrati, nonchè, venne istituito un seniorato a cui furono demandate funzioni amministrative e giurisdizionali<sup>217</sup>.

L'iniziativa filantropica posta in essere da Ferdinando IV di Borbone giovò alla rinascita ed allo sviluppo della millenaria industria napoletana, ma purtroppo il grandioso progetto regio non poté realizzarsi fino in fondo, a causa dell'arrivo delle truppe francesi che, a seguito dell'occupazione, imposero la propria egemonia per circa un decennio.<sup>218</sup>

---

<sup>213</sup> [www.whc.unesco.org](http://www.whc.unesco.org).

<sup>214</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, p. 54.

<sup>215</sup> [www.unesco.it/it/PatrimonioMondiale/Detail/117](http://www.unesco.it/it/PatrimonioMondiale/Detail/117).

<sup>216</sup> Gli storici ebbero ad affermare trattarsi della più bella opera che la scienza del Filangieri e del Tanucci poterono ispirare.

<sup>217</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, p. 56.

<sup>218</sup> *Ibidem*.

I prodotti di San Leucio divennero, in breve, rinomati sia nel Regno, che al di fuori dello stesso. Le preziose stoffe andarono ad abbellire non solo le residenze dei Sovrani, ma tutte le case nobili del Regno.

Ma la rivoluzione del pensiero illuminato di Ferdinando IV, in merito, risiedeva nel fatto che era, inoltre, consentito, al popolo di acquistare dette stoffe presso gli spacci di San Leucio e di Napoli, potendo, dunque, accedere, a prezzi calmierati, a beni di lusso da sempre destinati solo ai sovrani ed ai nobili. Dette stoffe divennero, altresì, ricercatissime anche all'estero e delle rivendite furono istituite a Corfù, Tripoli e Tunisi<sup>219</sup>. Come ebbe modo di osservare Giovanni Tescione, San Leucio, nel 1979 “assurse a simbolo di rinascita dell'industria serica meridionale e restò per sempre legato al ricordo di un originale atto di redenzione civile ed economica”<sup>220</sup>.

## **2. La Reggia di Caserta ed i criteri di inserimento nella *World Heritage List***

L'analisi, sin qui condotta, circa l'importanza storico-artistica e culturale della Reggia di Caserta, è di fondamentale importanza, al fine di comprendere, alla luce dei generali criteri tracciati dalla Convenzione UNESCO del 1972 (di cui si è trattato nel capitolo precedente), le motivazioni che hanno condotto all'inserimento del sito in esame nella *World Heritage List* ed in ordine alle quali si è potuta affermare l'universalità ed unicità del valore artistico-culturale del sito in oggetto.

Facendo un passo indietro, pare opportuno, per una maggior completezza e comprensibilità del lavoro che ci occupa, riprendere quelli che sono i generali criteri sanciti dalla Convenzione Unesco per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972, al fine di ricondurre, ad essi, i criteri che invece, nello specifico, hanno condotto alla identificazione della Reggia di Caserta come sito Unesco, attagliando a quelli generali, gli specifici presupposti del caso concreto.

Così come si evince dalle linee guida della Convenzione UNESCO del 1972 i criteri dettati al fine dell'inserimento di un bene nella *World Heritage List*, quale bene di eccezionale valore universale sono i seguenti:

- 11)** Rappresentare un capolavoro del genio creativo dell'uomo;
- 12)** Mostrare un importante interscambio di valori umani in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi dell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio;

---

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> G. TESCIONE, *L'arte della seta a Napoli e la colonia di San Leucio*, Napoli 1932.

**13)** Essere testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa;

**14)** Costituire un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico o di un paesaggio che illustri uno o più importanti fasi nella storia umana;

**15)** Essere un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale, dell'utilizzo di risorse territoriali o marine, rappresentativo di una cultura (o più culture) o dell'interazione dell'uomo con l'ambiente, soprattutto quando lo stesso è divenuto vulnerabile per effetto di trasformazioni irreversibili;

**16)** Essere direttamente o materialmente associati con avvenimenti o tradizioni viventi, idee o credenze, opere artistiche o letterarie dotate di un significato universale eccezionale;

**17)** Presentare fenomeni naturali eccezionali o aree di eccezionale bellezza naturale o importanza estetica;

**18)** Costituire una testimonianza straordinaria dei principali periodi dell'evoluzione della terra, comprese testimonianze di vita, di processi geologici in atto nello sviluppo delle caratteristiche fisiche della superficie terrestre o di caratteristiche geomorfiche o fisiografiche significative;

**19)** Costituire esempi significativi di importanti processi ecologici e biologici in atto nell'evoluzione e nello sviluppo di ecosistemi e di ambienti vegetali e animali terrestri, di acqua dolce, costieri e marini.

**20)** Presentare gli habitat naturali più importanti e significativi, adatti per la conservazione in situ della diversità biologica, compresi quelli in cui sopravvivono specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista della scienza o della conservazione.

Ebbene, raffrontando i criteri generali con l'analisi del valore storico-artistico e culturale, appena condotta, si evince, per la Reggia di Caserta, la simultanea sussistenza di più criteri così come appena enunciati, tali da valere a dichiarare il Palazzo Reale, il Parco, il bosco di San Silvestro ed il complesso di San Leucio quali Patrimonio dell'umanità nel 1997.

Il sito di Caserta con il suo Palazzo Reale, il suo meraviglioso Parco, che con la Reggia costituisce un tutt'uno, l'acquedotto Carolino, che per l'ardimentosità dell'impresa e la magistrale perizia con cui la stessa fu portata a termine, può realmente definirsi quale opera romana<sup>221</sup>, nonché con la Colonia di San Leucio, cittadella industriale ispirata ai principi di riforma sociale propri dell'illuminismo, il bosco di san Silvestro, meravigliosa oasi di flora e

---

<sup>221</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, p. 18.

fauna estendentesi per circa 76 ettari e comprendente le due colline contigue di Montemaiuolo e Montebriano, rappresenta un sito di importanza fondamentale, in esso si concretizza, *in toto*, il principio settecentesco secondo il quale l'azione e guida del Sovrano illuminato era in grado di generare ordine e benessere sociale<sup>222</sup>.

Cosicché, sulla base della sua candidatura, il Comitato, nel 1997, decise l'iscrizione del complesso monumentale della Reggia di Caserta nella *World Heritage List*, per la sussistenza dei criteri I, II, III e IV, inquadrando l'intero complesso monumentale quale sito di eccezionale valore universale in ordine a quanto di seguito riportato<sup>223</sup>:

**Primo criterio:** Come rinvenibile dall'analisi poc'anzi condotta, il complesso monumentale di Caserta si presenta come "creazione unica dello spirito illuminista che ha portato alla realizzazione di meravigliosi edifici di grande pregio artistico-architettonico, i quali si integrano perfettamente nel paesaggio naturale circostante, il tutto attraverso l'adozione di specifici criteri urbanistici"<sup>224</sup>.

Ebbene, il sito risulta dal connubio tra la volontà di Re Carlo III di Borbone ed il genio di Luigi Vanvitelli.

Il primo, sulla scorta del pensiero illuminista del tempo, non intende realizzare semplicemente una dimora per se e la famiglia reale, ma per la corte e la popolazione intera, tanto da creare in Caserta una nuova capitale. Infatti la Reggia si inserisce in un programma ben più ambizioso inteso a realizzare un vero e proprio piano regolatore della città<sup>225</sup>.

Nel carteggio intercorrente tra Luigi Vanvitelli ed il fratello Urbano nel maggio 1751 si può leggere: "Mi ha detto la Regina che vuole io faccia un disegno per la Città di Caserta e le strade, perché chi vi averà da fabricare vi fabbrichi con buona direzione, né più alto, né più basso, ma tutto con ordine"<sup>226</sup>. La lungimiranza del Monarca e la sua capillare organizzazione lo spinse, ad esempio, a redigere un minuzioso regolamento, in considerazione dell'elevato numero di uomini che avrebbero partecipato alla costruzione del sito<sup>227</sup>, tanto da far affermare, a Benedetto Croce, che "l'amministrazione di un re assoluto ci appare, almeno in questo caso, assai più speditiva, cauta ed economica, di quella della burocrazia di uno stato liberale"<sup>228</sup>.

---

<sup>222</sup> [www.unesco.it/it/PatrimonioMondiale/Detail/117](http://www.unesco.it/it/PatrimonioMondiale/Detail/117).

<sup>223</sup> Cfr. *World Heritage Committee - Twenty-first session*, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>Naples, Italy, 1-6 December 1997.

<sup>224</sup> Cfr. *Reggia di Caserta del XVIII secolo con il Parco, l'Acquedotto del Vanvitelli e il Complesso di San Leucio, Criteri*, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.

<sup>225</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, pp. 29 e 30.

<sup>226</sup> F. STRAZZULLO, *Le lettere di Luigi Vanvitelli della Biblioteca Palatina di Caserta*, Vol. I, Galatina (Le) 1977, Lettera del 22.05.1751, p. 25.

<sup>227</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, p. 26.

<sup>228</sup> B. CROCE, *Prefazione*, in L. NICOLINI, *op. cit.*

Ma il sito è, altresì, frutto dell'indiscusso genio di Luigi Vanvitelli che riuscì a coniugare, come presenti in un solo uomo, doti ed abilità tra le più disparate: dalle architettoniche, a quelle dell'ingegneria ed ancora più nello specifico dell'ingegneria idraulica, e ancora dell'urbanistica, riuscendo a coniugare sapientemente elementi architettonici con elementi naturalistici, con il risultato di fondere sapientemente gli elementi artificiali a quelli naturali e del paesaggio; altresì egli mostrò competenze di natura amministrativa e diplomatica.

La Reggia si presenta infatti come il documento tangibile delle poliedriche ed eccezionali capacità dell'illustre architetto. Da ciò deriva la peculiarità propria del sito: seppur realizzato in un lungo arco temporale (ben 93 anni), lo stesso riflette completamente l'idea del suo primo progettista, che ebbe, però, a condurre i lavori, come si è avuto modo di rilevare nei paragrafi precedenti, soltanto per un arco temporale limitato e non fino al loro termine.

Nella realizzazione egli dovette affrontare problemi tra i più disparati, come la ricerca dell'acqua e la costruzione *ex novo* di un vero e proprio acquedotto, creare una rete di fornitori per i materiali necessari e la realizzazione apposita di vere e proprie fabbriche ai fini della costruzione della Reggia<sup>229</sup>.

**Secondo Criterio:** l'intero sito monumentale della Reggia di Caserta, con il Parco, il bosco di san Silvestro, l'Acquedotto Carolino ed il Complesso di San Leucio, costituisce "un importante crocevia di valori umani, grazie alla vastità del suo progetto, che incorpora l'imponente palazzo, il parco, anche gran parte del paesaggio naturale circostante ed il piano urbanistico di una nuova città concepita secondo i principi del tempo.

La nuova configurazione del paesaggio avviene tramite la connessione con L'Acquedotto Carolino, eccezionale opera di ingegneria idraulica che collega ed unifica il complesso"<sup>230</sup>.

Orbene, così come si è avuto modo di rilevare in precedenza, la Reggia di Caserta rappresenta, in se, un progetto, con successiva realizzazione, assolutamente ambizioso, infatti, mediante il progetto di costruzione della stessa, è volere della Real Casa, non, meramente, quello di realizzare un semplice, seppur maestoso, palazzo reale, ma quello di dar vita ad una vera e propria opera di urbanizzazione, con creazione di dimore, strade, piazze, botteghe, il tutto secondo precise e determinate regole, da ripetersi ogni volta che vi fosse la necessità o volontà di dar vita ad una nuova costruzione, creando un vero e proprio piano regolatore della città<sup>231</sup>.

Tutto ciò avveniva nel completo rispetto del paesaggio circostante, perché ogni costruzione andava ad integrarsi perfettamente con lo scenario naturalistico del luogo, quasi andando a

---

<sup>229</sup> C. CUNDARI, *Presentazione*, in L. CARNEVALI, *op. cit.*, p. 7.

<sup>230</sup> Cfr. *Reggia di Caserta del XVIII secolo con il Parco, l'Acquedotto del Vanvitelli e il Complesso di San Leucio, Criteri*, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.

<sup>231</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, pp. 29 e 30.

costituirne un tutt'uno. Fu questo grande merito del genio Vanvitelliano, il quale dedicherà grandissimo spazio allo studio dell'esterno e come ebbe modo di affermare, recentemente, Iermano<sup>232</sup>: "l'intero paesaggio, tra i monti Tifatini e il mare, fra le città di Aversa e Maddaloni, finì per disegnare il migliore dei mondi possibili, ove incastonare gli ardimenti ideali di Carlo III e la spericolatezza architettonica di Vanvitelli".

Ma come si legge nel II Criterio, appena enunciato, valso l'inserimento del sito della Reggia di Caserta nella *World Heritage List*, a dare nuova forma e configurazione al paesaggio, nonché a conferire unicità al sito, è proprio la costruzione dell'acquedotto Carolino.

Come si è avuto modo di argomentare nei paragrafi precedenti, trattasi, da sola essa, di un'opera di immani proporzioni, sia per la temerarietà dell'impresa che per la assoluta precisione e perizia nella realizzazione. Si trattò, infatti, dapprima di rinvenire le sorgenti, dopo un primo tentativo risoltosi in un nulla di fatto ed a seguito di studi condotti sul territorio, la prima sorgente rinvenuta fu quella presso Airola, nel Beneventano, da dove partirono i lavori<sup>233</sup>.

La ricerca e rinvenimento delle altre sorgenti, così come per le prime, fu impegnativo e per i lavori e per i grattacapi di natura giuridica che bisognò risolvere<sup>234</sup>. Una volta rinvenute le sorgenti, si trattò di incanalarle e di dare inizio ai veri e propri lavori di costruzione che videro l'opera estrinsecarsi, con le sue vasche, ponti e condotti, per un vastissimo territorio, con la necessità di forare diversi monti (Monte Croce, Castrone, Acquavivola, Sagrestia, Fiero, Fano, Durazzano, Longano), nonché si raggiunse il monte Garzano mediante la Costruzione di più ponti, atti a superare "la grande valle", dando così vita ai ponti della valle, dai 529 metri di lunghezza, il quale divenne il ponte più lungo d'Europa dell'epoca, e che si pose a testimonianza presente e futura del grande genio del Vanvitelli.

L'acquedotto, così come costruito dal Vanvitelli, fu posto a servizio, non solo della Reggia e del suo parco, ma anche delle ferriere, dei mulini e delle industrie manifatturiere e pastifici disposti lungo il percorso, che si alimentavano mediante la forza sprigionata dall'acqua incanalata; l'acquedotto era in grado di essere funzionale alle vasche, alle fontane, alle peschiere, ai giardini, agli impianti idrici dell'intero palazzo reale e della città di Caserta, risolvendo altresì le problematiche legate all'irrigazione dei campi, all'abbeveraggio del bestiame ed alle fabbriche<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> T. IERMANO, *Prefazione*, VI, in M. LANDOLFI, *op. cit.*

<sup>233</sup> S. CELANO, C. PALERMO, *Notizie del bello, dell'antico e del curioso che contengono le reali ville di Portici, Resina, lo scavamento di Pompei, Capodimonte, Cardito, Caserta e San Leucio*, Napoli, 1792 pp. 139, 140.

<sup>234</sup> L. NICOLINI, *op. cit.*, pp. 157 e ss.

<sup>235</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, p. 35.

L'Acquedotto si presenta, agli occhi dell'odierno visitatore, come una imponente struttura di tufo, con tre ordini di archi a tutto sesto, che si innalza per sessanta metri e con una lunghezza di circa cinquecento metri. L'intero tracciato dell'acquedotto si snoda, per la maggior parte interrato, per un percorso di circa 38 chilometri di lunghezza, con i ponti canale (Ponti della Valle, Ponte acquedotto Carolino e Ponte Carlo III).

**Terzo Criterio:** la Reggia di Caserta, quale complesso monumentale, “è un eccezionale esempio di pianificazione urbanistica attuata dalla dinastia borbonica, secondo i principi vitruviani di solidità, funzionalità e bellezza in linea con la cultura neoclassica in voga all'epoca”<sup>236</sup>.

Come precedentemente affermato la Reggia di Caserta si presenta con uno stile lineare e pulito, proprio del neoclassicismo (caratterizzata da una perfetta armonia tra le parti e il tutto, dalla “solenne euritmia dell'ordine composito”<sup>237</sup>), viene concepita per celebrare la gloria della dinastia Borbonica, con lo scopo di accogliere non solo la famiglia reale, ma l'intera corte e popolazione, con un rivoluzionario progetto di urbanizzazione, che prevede il perfetto innesto, all'interno del paesaggio, del complesso monumentale composto, non solo dal palazzo reale, ma dai giardini, dalle fontane, dalle strade, dai palazzi e dalle botteghe, con la previsione ed imposizione che siano costruiti secondo ben precise regole, da replicare e rispettare nel corso del tempo, al fine di conferire uniformità ed unitarietà al progetto nel suo complesso considerato.

A dare maggiore funzionalità al progetto, nella sua realizzazione, è proprio l'acquedotto, costruito con lo scopo di servire non solo il palazzo reale, ma tutto il complesso monumentale, i mulini ed industrie poste lungo il percorso e che finirà, con il tempo per essere funzionale, non solo alla Reggia ed alla città di Caserta, ma anche a parte della regione<sup>238</sup>.

**Quarto criterio:** la colonia di San Leucio, con il complesso industriale del Belvedere, “progettato per produrre seta, è di straordinario interesse per i principi idealistici alla base della sua concezione originale e della sua gestione”<sup>239</sup>.

Come precedentemente argomentato, il complesso di San Leucio nasce come vero e proprio progetto filantropico di Ferdinando IV di Borbone, il quale, appassionato di attività venatoria, decise di sfruttare a tali fini i boschetti posti intorno al Castello del Belvedere e al fine di dare una sistemazione alle numerose famiglie che si erano venute ad aggiungere al personale di custodia del bosco, decise di provvedere alla loro educazione ed al loro sostentamento,

---

<sup>236</sup> Cfr. *Reggia di Caserta del XVIII secolo con il Parco, l'Acquedotto del Vanvitelli e il Complesso di San Leucio, Criteri*, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.

<sup>237</sup> G. CHERICI, *op. cit.*

<sup>238</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, p. 35.

<sup>239</sup> Cfr. *Reggia di Caserta del XVIII secolo con il Parco, l'Acquedotto del Vanvitelli e il Complesso di San Leucio, Criteri*, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.

attraverso la introduzione di una fabbrichetta di sete e tessuti pregiati<sup>240</sup>. Con il tempo il personale e le famiglie aumentarono e si perfezionarono i metodi di lavoro e di produzione.

Il progetto di Ferdinando IV di Borbone fu eccezionale nella sua realizzazione; come argomentato poc'anzi, infatti, diede un sostentamento, una educazione, un servizio sanitario ed un codice di leggi ad una intera comunità, che visse sotto la diretta protezione della corona, in un luogo dal Re concepito e corredato di strade, botteghe e tutto quanto necessario alla comunità medesima.

Ebbene, è proprio il complesso di San Leucio, in ordine a quanto sino ad ora argomentato ed espresso, che conferisce assoluta unicità al sito in questione, essendo questo fondamentale presupposto che, in concorso con gli altri, *ut supra* citati, è valso a fornire dapprima la candidatura e successivamente l'effettivo inserimento del sito all'interno della *World Heritage List*, quale patrimonio culturale e naturale dell'umanità.

Come si è avuto modo di argomentare nel capitolo precedente, affinché un bene possa essere iscritto e permanere come tale nella *World Heritage List* è necessario che, altresì, posseda due requisiti: quello della integrità e quello della autenticità.

Per ciò che attiene alla Reggia di Caserta, così come si può evincere dalla documentazione del *World Heritage Committee*, in ordine al riconoscimento del sito come Patrimonio Culturale e Naturale dell'umanità si rileva la sussistenza di entrambi i requisiti.

**Integrità:** per ciò che attiene all'integrità, così come si può leggere nei documenti predisposti dall'Agenzia in ordine alla dichiarazione della Reggia di Caserta quale sito patrimonio dell'umanità, l'area si presenta in "buone condizioni di integrità socio-funzionale", la Reggia ed il complesso del Belvedere sono riconosciuti da tutta la comunità autoctona come emblema di una grande epoca che ha segnato un fortissimo sviluppo per Caserta e la regione tutta, in più vi è da aggiungere che concorre a dare maggiore solidità al richiesto requisito della integrità, la circostanza che l'acquedotto Carolino risulta essere in perfette condizioni di funzionalità, poiché esso serve non solo la Reggia e le proprietà Reali, ma anche le aree limitrofe e circostanti<sup>241</sup>.

Gli esperti dell'ICOMOS, presenti, in missione per conto dell'UNESCO, a Caserta nel Marzo del 1997 hanno avuto modo di fare rapporto dichiarando che gli edifici della Reggia si presentano dotati di una "integrità materiale-strutturale", ciò derivante, in particolare, dal fatto che tutti i successivi adattamenti che hanno interessato il Palazzo ed i suoi ambienti non ne hanno modificato le caratteristiche architettoniche.

---

<sup>240</sup> F. DE FILIPPIS, *op. cit.*, pp. 54 e ss.

<sup>241</sup> Cfr. Rapporto esperti ICOMOS datato settembre 1997, p. 33, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.



Inoltre, sia gli edifici che i giardini sono stati sottoposti a restauro scientifico e ad una attenta analisi dei predetti esperti è risultato che sono state mantenute immutate le caratteristiche del progetto paesaggistico iniziale che connotava l'area<sup>242</sup>.

L'Agenzia fa, altresì, rilevare, la presenza di numerosi rischi attinenti alla integrità del sito:

Per quanto riguarda il Palazzo Reale ed il Parco i rischi sono rappresentati dalla pressione dell'elevato sviluppo urbano nel paesaggio circostante e l'usura causata dal flusso di visitatori; per ciò che, invece attiene alla colonia di San Leucio, i rischi sono rappresentati dalla elevata pressione urbanistica a carico del paesaggio circostante, nonché dalla carenza di fondi per la manutenzione, dovuta alla mancanza di nuove destinazioni d'uso per la maggior parte dell'edificio. Per quanto riguarda, invece, l'Acquedotto Carolino, secondo gli esperti dell'UNESCO i rischi all'integrità e conservazione del sito sono principalmente rappresentati dalla trasformazione del paesaggio circostante dovuta all'urbanizzazione e alla scarsità di fondi per la manutenzione<sup>243</sup>.

Altro fondamentale requisito è quello della Autenticità. Per ciò che attiene alla autenticità del sito, così come si ha modo di rilevare dagli stessi documenti messi a disposizione dall'Agenzia, nonostante le opere di restauro poste in essere nel tempo, l'intero complesso mantiene un livello di autenticità molto elevato, sia per ciò che attiene gli edifici ed i loro ambienti interni, sia per ciò che attiene agli spazi esterni.

I restauri che nel tempo hanno interessato l'intera Reggia sono riusciti a rispettare in pieno lo stile proprio del progetto Vanvitelliano, sia per ciò che attiene al Palazzo Reale, sia per ciò che attiene al Parco ed ancora alla colonia di San Leucio, lo stile dell'intero complesso monumentale risulta essere rimasto, assolutamente, inalterato nel corso del tempo.

Altresì, vi è da aggiungere che il sito, negli anni, continua a conservare, per i suoi visitatori, locali e stranieri, un grandissimo fascino, atto a suscitare il continuo interesse, altresì gli autoctoni incitano la continuazione della produzione della seta a San Leucio<sup>244</sup>.

### **3. La Reggia di Caserta e la sua tutela**

L'inserimento del complesso monumentale della Reggia di Caserta nella *World Heritage List*, ha comportato l'ingresso del sito nella rete di tutela, protezione e conservazione concepita dall'UNESCO con la convenzione del 1972, con tutti gli oneri ed obblighi gravanti sull'Italia

---

<sup>242</sup> *Ibidem*.

<sup>243</sup> Cfr. Reggia di Caserta del XVIII secolo con il Parco, l'Acquedotto del Vanvitelli e il Complesso di San Leucio, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.

<sup>244</sup> Cfr. Reggia di Caserta del XVIII secolo con il Parco, l'Acquedotto del Vanvitelli e il Complesso di San Leucio, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.

in qualità di Stato Parte nel cui territorio è sito il complesso monumentale dichiarato patrimonio dell'umanità.

Per quanto la tutela, conservazione e promozione del valore culturale della Reggia di Caserta, nel suo complesso considerata, si è espletata, a livello nazionale, nel corso del tempo, con restauri tecnico-scientifici e promozione turistico-culturale dell'intero sito, nonché attraverso lo strumento conferito dalla Legge n. 1089 del 1939, attraverso la quale, sulla Reggia di Caserta, il Parco ed il Giardino inglese è stato apposto il vincolo monumentale, così come sancito a norma dell'art. 21 ed con la precipua finalità di evitare che ne fosse danneggiata la prospettiva o la luce o ne fossero alterate le precipue condizioni di ambiente e di decoro, per ciò che attiene alla salvaguardia del paesaggio, in particolare (fino al 1997), la tutela si è espletata mediante lo strumento fornito dalla legge n.1497 del 1939, di sottoposizione a vincolo di specifiche aree del complesso o adiacenti al complesso medesimo, così da comprimere notevolmente i poteri privatistici di urbanizzazione o, più in generale, di indiscriminato utilizzo delle stesse<sup>245</sup>.

A partire, in particolare, dal 1962 con decreto ministeriale del 14 settembre 1962, i terreni nel comune di Caserta “fiancheggianti il viale Carlo III per una profondità di m 500, su entrambi i lati, dal ciglio della strada, a partire dal confine del territorio comunale di S. Nicola la strada fino alla Reggia di Caserta, sono stati riconosciuti di notevole interesse pubblico ai sensi della legge n.1497/1939 poiché nel loro insieme compongono un complesso di bellezze naturali aventi valore estetico e tradizionale” (si confronti, in merito, il Decreto del Ministero per i beni culturali del 14 settembre 1962, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 4 ottobre 1962).

Lo strumento fornito dalla legge n. 1497 del 1939 venne nuovamente utilizzato nel 1992 quando con decreto 4 maggio venne sottoposto a vincolo paesaggistico l'intera area dell'antica colonia di San Leucio e l'adiacente bosco di San Silvestro, i quali venivano ad essere riconosciuti come aree di particolare interesse pubblico (Cfr. Decreto Ministeriale del 4 maggio 1992, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 154 del 2 luglio 1992).

---

<sup>245</sup> Cfr. Legge n. 1497/1939 che agli articoli 7 e 8 così recita: Articolo 7: “I proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto nei pubblicati elenchi delle località, non possono distruggerlo né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge. Essi, pertanto, debbono presentare i progetti dei lavori che vogliono intraprendere alla competente regia Soprintendenza e astenersi dal mettervi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. È fatto obbligo al regio Soprintendente, di pronunciarsi sui detti progetti nel termine massimo di tre mesi dalla loro presentazione”.

Articolo 8: “Indipendentemente dalla inclusione nello elenco delle località e dalla notificazione di cui all'art. 6, il Ministro per la educazione nazionale ha facoltà: 1) di inibire che si eseguano, senza preventiva autorizzazione, lavori comunque capaci di recar pregiudizio all'attuale stato esteriore delle cose e delle località soggette alla presente legge; 2) di ordinare, anche quando non sia intervenuta la diffida di cui al numero precedente, la sospensione degli iniziati lavori”.

Ai fini delle argomentazioni che ivi ci occupano, di particolare interesse risultano essere gli interventi di tutela che la legislazione nazionale ha riservato al complesso monumentale in questione dal 1996, in merito all'*iter* di candidatura del sito per la sua iscrizione all'interno della *World Heritage List*.

Ebbene, con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 9 luglio 1996 veniva ad essere dichiarata di notevole interesse pubblico un'area, abbastanza vasta, posta tra i comuni di Caserta e Casagiove, attinente al sito monumentale della Reggia.

Così come può leggersi dal decreto citato, su impulso del Comune di Caserta, nel 1995 ha inizio l'*iter*, che vede coinvolti la Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Caserta e Benevento, la Giunta della Regione Campania, nonché la Provincia di Caserta ed il Ministero per i beni culturali ed ambientali, finalizzato a sottoporre l'area in questione, adiacente al complesso monumentale della Reggia, a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 1497/1939, stanti le pregevoli caratteristiche ambientali dell'area (si confronti, in merito, il Decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, del 9 luglio 1996, in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 263, del 9.11.1996).

Che l'intervento normativo fosse posto in essere, in particolare, ai fini della candidatura del sito all'iscrizione all'interno della Lista del patrimonio mondiale è, immediatamente, evincibile dagli stessi "Considerando" del decreto in argomento, laddove si sottolinea l'importanza dell'intervento normativo in questione proprio perché, ai fini dell'inserimento del sito nella lista del Patrimonio mondiale, l'U.N.E.S.C.O. richiede che un complesso monumentale come quello di Caserta, che si innesta in un quadro naturale di incomparabile suggestività e con esso va a formare un tutt'uno, "abbia una fascia di protezione denominata zona tampone", ovvero una zona neutra atta a mantenere inalterata la bellezza artistica e paesaggistica dell'intero complesso.

Infatti, così come si evince dall'analisi del decreto medesimo, il vincolo paesaggistico si pone come necessario, in considerazione del fatto che l'intero complesso del parco, del bosco di S. Silvestro e del giardino all'inglese sono inseriti "nell'anfiteatro naturale delle colline che coronano Caserta, denominate monti Tifatini, che costituiscono il fondale paesistico per tutti i punti di vista interni ai giardini; celebri punti di belvedere sono infatti gli appartamenti reali dai quali si gode il panorama delle fontane e dei colli Tifatini e il torrione che sormonta la cascata, dal quale la vista spazia sulla reggia, sui campi e sulla città sottostante", nonché, altri punti di belvedere si trovano in punti soprastanti la cascata e presenti nel bosco di San Silvestro e lungo tutta la via di collegamento da quest'ultimo fino al Belvedere dove sorgeva un tempo la Colonia di San Leucio.

La cosiddetta zona tampone, richiesta all'Italia dall'UNESCO, si poneva, nel 1996, come necessaria ai fini dell'iscrizione del sito nella lista del patrimonio mondiale, in considerazione del fatto che tale complesso monumentale nella sua interezza considerato, un tempo sorgeva circondato da campi ed orti, mentre allo stato attuale risulta essere perfettamente conglobato tra i centri abitati di Caserta e Casagiove, che se avessero continuato a svilupparsi senza una regolamentazione dell'attività edilizia, ciò avrebbe di certo comportato la cancellazione del paesaggio agrario e collinare presente intorno al Parco medesimo, con una certa compromissione del valore storico artistico dell'intero complesso monumentale della Reggia.

Infatti, si rileva, dall'analisi dei "considerando" della normativa in esame, come presenti lungo tutto il territorio circostante all'intero sito, vi siano evidenti tracce della organizzazione territoriale ed anche della viabilità preesistenti alla costruzione della Reggia stessa.

Altresì, così come si rileva da una analisi del provvedimento citato, si riscontra la presenza di "opifici paleoindustriali", una volta di proprietà della corona "posti lungo il tracciato del parco ed alimentati dalle acque del Carolino provenienti dalle cascate, importanti testimonianze della compresenza, nel complesso vanvitelliano, anche di edifici adibiti a scopi produttivi oltre che di ambienti di svago e di rappresentanza", chiaramente l'indiscriminata urbanizzazione avrebbe cancellato tutte tali tracce dal rilevante valore storico artistico, compromettendo il valore e l'unicità dell'intero sito.

Si rileva che la *Ratio* del provvedimento in analisi, si concretizza nella vera e propria necessità di preservare il sito, mediante la tutela delle aree circostanti, al fine, anche di tutelare, conservare e trasferire alle generazioni future, quel meraviglioso *habitat* che intorno alla Reggia si sviluppava ai tempi dei Borbone e che dal 1752 era giunto sino al 1996.

Pertanto la norma si poneva quale "strumento indispensabile a preservare sia le residue aree verdi collinari che quelle pianeggianti edificate, limitrofe al parco" il tutto mediante controlli che ne impedissero il degrado e la trasformazione, incompatibili con la salvaguardia ambientale.

Di fondamentale importanza era, altresì, salvaguardare le vedute originarie, sia dai celebri punti di vista posti presso gli appartamenti reali, presso i giardini e presso il torrione che sormonta la cascata grande, nonchè posti tra gli edifici della reale colonia di S. Leucio e del complesso vanvitelliano, il tutto regolamentando l'urbanizzazione, attraverso la limitazione delle altezze dei nuovi edifici e regolando le distanze dal muro di confine del Parco, del giardino inglese e del bosco di S. Silvestro in modo da tutelare, in particolare, la visione dei colli Tifatini da S. Leucio a Caserta vecchia.

Il 18 ottobre del 2000, con Decreto del Ministro per i beni culturali, di concerto con il Ministro dell'ambiente, viene ad essere approvato, con avocazione a se, ai sensi del principio

di sussidiarietà sancito nella materia in esame dalla carta Costituzionale Italiana, da parte del Ministero, dei poteri riconosciuti, costituzionalmente, alla Regione, per totale inerzia della stessa<sup>246</sup>, il Piano territoriale paesistico dell'ambito di Caserta e San Nicola la Strada al fine di assicurare una più efficace tutela in ordine a territori di notevole valore paesaggistico e garantire un più ordinato sviluppo urbanistico intorno all'area circostante la Reggia (si confronti il Decreto del Ministero per i beni culturali di concerto con il Ministro dell'ambiente [approvazione del Piano territoriale Paesistico dell'ambito di Caserta e San Nicola La Strada], del 18 ottobre 2000, in Gazzetta Ufficiale del 23.01.2001, Serie Generale n. 18).

L'intero complesso monumentale della Reggia di Caserta, infatti, stabilisce con l'organismo cittadino un rapporto condizionante, comportando che la pianificazione del territorio circostante debba essere pensata in stretta funzione della conservazione e tutela del complesso medesimo<sup>247</sup>.

Il piano ministeriale, così come redatto, si propone di agire sotto un duplice profilo. *In primis*, prevede la regolamentazione della urbanizzazione dell'area individuata come protetta e posta intorno alla Reggia, sia in merito alle nuove costruzioni, che dovranno seguire regole edificatorie e di scelta dei materiali ben precise e strumentali alla salvaguardia del decoro architettonico dell'intero complesso monumentale, sia delle vecchie abitazioni (ed in quest'ultimo caso sia per ciò che attiene alle eventuali sanatorie concedibili, sia in ordine ad eventuali ristrutturazioni di immobili legittimamente e lecitamente edificati)<sup>248</sup>.

Con il piano si è, pertanto, prevista, una forte limitazione, non solo nella edificazione *ex novo* di edifici o opere di qualsiasi altro genere, ma anche della stessa ristrutturazione di immobili preesistenti, da inquadrarsi, necessariamente (con riguardo, in particolare, ad immobili sottoposti a vincolo) quale restauro e/o risanamento conservativo<sup>249</sup>; inoltre le limitazioni vengono ad essere previste non solo per i privati, ma anche per il settore pubblico che potrà realizzare nuove opere o riqualificare le precedenti, nel rispetto serrato della regolamentazione dettata.

---

<sup>246</sup> La Regione Campania faceva spirare inutilmente il termine per la redazione ed approvazione dei piani per la tutela del paesaggio (nello specifico, per ciò che ivi interessa ai fini del presente lavoro, in merito alla tutela del complesso monumentale della Reggia di Caserta). A seguito di contenzioso tra il Ministero e la Regione Campania, la Corte Costituzionale concludeva, con sentenza n. 36 del 6 febbraio del 1995, dichiarando che è spettanza dello Stato disporre, mediante il decreto del Presidente della Repubblica del 15.06.1994, la sostituzione dell'amministrazione regionale della Campania con il Ministro per i beni e le attività culturali al fine del compimento degli atti necessari per la redazione ed approvazione del Piano territoriale e paesistico della Regione Campania.

<sup>247</sup> Ministero per i beni culturali, ufficio ambientale per i beni ambientali e paesaggistici, *Relazione Piano Territoriale Paesistico Caserta e San Nicola La Strada*, febbraio 2000.

<sup>248</sup> Ministero per i beni culturali, ufficio ambientale per i beni ambientali e paesaggistici, *Piano Territoriale Paesistico Caserta e San Nicola La Strada*, febbraio 2000.

<sup>249</sup> *Ibidem*.

Secondariamente, il piano programma la disposizione, con urgenza, di un vero e proprio restauro architettonico-conservativo all'interno dell'area, inquadrato quale necessario al fine di ripristinare il decoro artistico e architettonico dell'intero sito. Si fa riferimento, ad esempio, al viale Carlo III, versante, così come si ha modo di leggere, sia nella relazione, che nel piano paesaggistico, in uno stato di degrado e di abbandono, inquadrandosi quale necessaria la riqualificazione dell'opera, prendendo le mosse da un ripristino e/o rifacimento della illuminazione, nonché del verde ivi posto e della stessa pavimentazione. Il tutto in considerazione del fatto che l'intero complesso monumentale della Reggia di Caserta deve essere inquadrato come elemento di spicco e connotativo dell'intero territorio, il quale deve essere pensato o ripensato proprio in ordine e funzione di tutto il sito complessivamente considerato<sup>250</sup>.

Con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 42 del 2004, il complesso vanvitelliano, il Parco ed il Giardino inglese, nonché la Tenuta di San Leucio furono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi del combinato disposto degli articoli 10 e 13<sup>251</sup> del Codice dei beni culturali citato, con

---

<sup>250</sup> Ministero per i beni culturali, ufficio ambientale per i beni ambientali e paesaggistici, *Relazione Piano Territoriale Paesistico Caserta e San Nicola La Strada*, febbraio 2000.

<sup>251</sup> A fini di completezza della presente trattazione, si ritiene opportuno, ivi riportare, il testo degli artt. 10 e 13 del codice dei beni culturali dal cui combinato disposto si evince la disciplina cui il complesso della Reggia monumentale di Caserta è stato sottoposto.

Art. 10. Beni culturali: “[...] 3. Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1; b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante; c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale; d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose; d-bis) le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione; e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricomprese fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse.

4. Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a): a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio;

d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio; e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio; f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico; h) i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico; i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico; l) le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.

5. Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente titolo le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, nonché le cose indicate al comma 3, lettera d-bis), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni”.

provvedimento del Ministero per i beni e le attività culturali<sup>252</sup>. Tale intervento normativo si pose come necessario al fine di garantire la continuità della tutela riservata al sito in oggetto con la legislazione precedente, con la finalità di preservarne il decoro ed il valore storico-artistico ed architettonico ed assicurare il mantenimento dell'iscrizione dello stesso nella lista del patrimonio mondiale.

Come si affermava nel capitolo precedente, l'iscrizione di un sito nella *World Heritage list*, ha come conseguenza diretta ed immediata l'ingresso dello specifico bene inquadrato come di eccezionale valore universale, all'interno della rete di protezione, conservazione e valorizzazione internazionale prevista dalla convenzione UNESCO del 1972, ma nello stesso tempo l'inserimento nella rete di tutela internazionale comporta, per lo Stato parte nel cui territorio è situato il bene, la previsione dei maggiori e stringenti obblighi atti ad assicurare la tutela e conservazione del bene, affinché il medesimo possa mantenere il grado di decoro necessario a garantirgli la permanenza nella lista del patrimonio mondiale. Ebbene, tutto ciò, ha comportato, per l'Italia, riguardo all'argomento che in tale sede ci occupa e come si è, sino ad ora, avuto modo di rilevare, in ordine al complesso monumentale della Reggia di Caserta, la necessità di emanare, nel corso del tempo, una svariata serie di normative, atte alla tutela e conservazione del sito, al fine di combattere il degrado che avrebbe potuto far scivolare il sito in questione nella lista dei beni in pericolo.

Tra le più rilevanti è opportuno fare riferimento, *in primis*, al decreto Legge n. 91 del giorno 8 agosto 2013, convertito in legge 7 ottobre 2013 n. 112, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo e disciplinante, tra gli altri, il sito della Reggia di Caserta.

La predetta normativa detta disposizioni ai fini della tutela e conservazione del sito della Reggia di Caserta, nonché ai fini della sua valorizzazione orientata all'incentivo dell'attività turistica inquadrata nell'alveo della promozione “del percorso turistico-culturale delle residenze borboniche (si confronti l'art. 1 del Dl. 8 agosto 2013, n. 91, convertito in Legge 7 ottobre 2013 n. 112, art. 1, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n. 186 del 9 agosto 2013)”.

La normativa in esame si propone di addivenire alla rigenerazione urbana, alla riqualificazione ambientale ed alla valorizzazione delle aree relative al sito interessato. Nel percorso normativo di tutela nazionale della reggia di Caserta, direttamente promanate dall'*iter*

---

Art. 13. Dichiarazione dell'interesse culturale: “La dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3.

La dichiarazione non è richiesta per i beni di cui all'articolo 10, comma 2. Tali beni rimangono sottoposti a tutela anche qualora i soggetti cui essi appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica”.

<sup>252</sup> Cfr. *Reggia di Caserta del XVIII secolo con il Parco, l'Acquedotto del Vanvitelli e il Complesso di San Leucio*, in <https://whc.unesco.org/en/list/549>.

intrapreso a livello internazionale con la dichiarazione del sito quale patrimonio dell'umanità dall'UNESCO, di fondamentale importanza risulta essere il Decreto Legge 31 maggio 2014, n. 83, così come convertito dalla Legge 106 del 2014.

L'emanazione di tale normativa si pose quale necessaria, stante lo stato di abbandono e di degrado in cui versava il complesso monumentale della Reggia di Caserta, quindi al fine di scongiurare l'ingresso del sito nella lista UNESCO dei beni in pericolo, nonché per porre in essere una manovra di rilancio del turismo quale settore trainante della economia del paese<sup>253</sup>.

Il provvedimento ebbe modo di predisporre una riassegnazione degli spazi posti all'interno della Reggia, con ciò facendo riferimento al Palazzo Reale, al Parco, al Giardino inglese, all'oasi di San Silvestro, nonché all'acquedotto Carolino, il tutto con la finalità di ripristinarne la destinazione culturale, educativa e museale che gli appartiene.

“Ferme restando le attribuzioni proprie della Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etno-antropologico e per il polo museale della città di Napoli e della Reggia di Caserta e delle altre amministrazioni in ordine alla gestione ordinaria del sito”, il provvedimento crea una figura specifica di gestione dell'intero complesso museale, denominato *Commissario straordinario* (si confronti l'art. 3 del Dl. 31 maggio 2014, n. 83, convertito in legge n. 106 del 2014, art. 3, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n. 125 del 31 maggio 2014).

Allo stesso vengono ad essere conferite funzioni esulanti la gestione ordinaria del sito, ma, essenzialmente finalizzate al riservare a tutte le aree del complesso museale, funzioni spiccatamente culturali. Infatti, si faccia ad esempio riferimento alla circostanza che alla data di emanazione del provvedimento di che trattasi, parti del complesso del Palazzo Reale erano utilizzate dalla scuola dell'Aeronautica Militare, il che comportando che una intera ala del complesso era stata sottratta alla sua propria destinazione.

Ebbene, l'utilizzo di parte della Reggia dal predetto corpo militare ha comportato un processo di deterioramento dello stesso dovuto al suo uso esulante dalla sua effettiva funzione, propriamente culturale, con non pochi episodi e situazioni di pericolo per la integrità del bene in argomento; su tutti si ricordi l'incendio che nel 1998 divampò presso le sale occupate dall'aeronautica militare e che ha comportato non sottovalutabili danni al sito medesimo. Pertanto, su impulso della normativa in esame, nel dicembre 2014 i Ministeri della Cultura e

---

<sup>253</sup> Si legge nella Premessa del Dl. 31 maggio 2014, n. 83, convertito in legge n. 106 del 2014, quanto segue: “Considerata la straordinaria necessità e urgenza di porre immediato rimedio allo stato di emergenza e degrado in cui versano numerosi siti culturali italiani, con particolare riguardo all'area archeologica di Pompei, al complesso della Reggia di Caserta [...]

Considerata la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per il rilancio del turismo al fine di promuovere l'imprenditorialità turistica e di favorire la crescita di un settore produttivo strategico per la ripresa economica del Paese, nonché di assicurare la competitività dell'offerta turistico-culturale italiana, anche mediante processi di digitalizzazione e informatizzazione del settore [...]”.



della Difesa hanno approvato un programma per allontanare la scuola dai predetti locali e per riservare l'intero Palazzo Reale a funzioni culturali ed educative.

Una volta sgomberati i locali, il Ministero della Cultura, per il tramite del suo Segretariato Generale, ha pubblicato un bando<sup>254</sup> finalizzato alla eliminazione delle condizioni di degrado dell'area e a migliorare l'offerta museale al pubblico. Il bando venne emanato con la precipua finalità di restituire alla fruizione museale zone del complesso chiuse al pubblico, nello specifico l'ala fino a poco tempo prima occupata dalla scuola dell'aeronautica Militare ed a "potenziare la qualità della fruizione museale del complesso, attraverso il recupero complessivo dell'immagine architettonica ed artistica delle sale dell'appartamento storico, del disegno vanvitelliano del parco e della composizione pittoresca del giardino all'inglese"<sup>255</sup>.

Questo intervento normativo è stato in grado di restituire alla sua propria funzione culturale, nonché alla pubblica fruizione una cospicua parte dell'intero complesso monumentale, che per anni è rimasta esclusa al pubblico<sup>256</sup>.

Altresì, nel 2014, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 agosto, numero 171, l'intero complesso monumentale della Reggia di Caserta veniva ad essere dotato di una propria autonomia speciale (scientifica, finanziaria, contabile ed amministrativa) e con Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 5 aprile 2018, veniva ad esserne approvato lo Statuto che, *in primis*, andava a qualificare il predetto sito quale istituzione permanente con principale scopo quello della tutela e dello studio del complesso monumentale (si confronti l'art. 2 dello Statuto della Reggia di Caserta, approvato con Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 5 aprile 2018 e ad esso allegato).

Trattasi di una tutela che, come si ha modo di rilevare da un'analisi dello Statuto medesimo, è orientata in due specifiche direzioni: una prima, finalizzata alla vera e propria conservazione del sito, attraverso attività di riqualifica e restauro, nonché di esclusione di attività e funzioni differenti da quelle culturali, al fine di adibire a polo museale l'intero complesso; una seconda,

---

<sup>254</sup> Cfr. Delibera CIPE n. 73/2019.

<sup>255</sup> Cfr. <https://programmazionestrategica.beniculturali.it/progetto/caserta-reggia-museo/>

<sup>256</sup> Il progetto si presenta suddiviso in due lotti riguardanti: "**Lotto 1:** prevede l'estensione della destinazione museale agli ambienti ubicati nell'ala occidentale del palazzo al piano reale, in continuità con l'ala ottocentesca dell'appartamento storico, ampliando le possibilità di valorizzare adeguatamente la collezione di arte contemporanea Terrae Motus. Gli spazi del piano terra verranno recuperati per ospitare attività educative ed allestimenti espositivi temporanei. Gli ambienti del secondo ammezzato, che, per le proporzioni ridotte del passo strutturale, dell'altezza di imposta delle volte e delle finestre alte, non possono essere adibiti ad uso del pubblico, saranno utilizzati, almeno parzialmente per ospitare le servitù impiantistiche. Il progetto include la predisposizione dell'impianto elettrico e di illuminazione, di climatizzazione, per la sala principale, e di condizionamento, per le sale di proporzioni minori, e degli impianti idrico-sanitari, antrintrusione ed antieffrazione e prevenzione rischio incendi.

**Lotto 2:** include la prosecuzione dell'opera di conservazione e ripristino estetico della veste decorativa dell'appartamento storico, concentrandosi, in particolare, sul restauro delle parti degradate od usurate delle finiture delle sale di rappresentanza dell'ala detta ottocentesca, denominate di Astrea, di Marte, del Trono e del Consiglio, [...]"

diretta alla tutela e valorizzazione del complesso a livello nazionale, ove lo stesso promuove lo sviluppo culturale, economico e civile di un intero territorio, nonchè internazionale, poiché, riconosciuto quale patrimonio dell'umanità dall'UNESCO, tale sito rappresenta l'immagine dell'intera nazione nel mondo (articoli 2 e 3 dello Statuto della Reggia di Caserta).

Per ciò che, invece, attiene nello specifico al Belvedere di San Leucio, anch'esso dichiarato Patrimonio dell'umanità dall'UNESCO come parte integrante dell'intero complesso monumentale, risulta essere, allo stato attuale di proprietà del comune di Caserta e dal medesimo tutelato.

All'interno dei locali è stato allestito un museo serico, ove si rileva l'esposizione non solo delle macchine all'epoca utilizzate, mosse, un tempo, attraverso sistemi idraulici, ma anche delle più pregiate stoffe al tempo prodotte. Con uno specifico disciplinare il comune regolamenta la concessione in uso degli spazi del sito.

Per ciò che attiene alla meravigliosa Oasi di San Silvestro, che si presenta con una estensione di 76 ettari e comprende le colline contigue di Montemaiuolo e Montebriano, da dove nasce la cascata che alimenta le fontane del Parco Vanvitelliano, lo stesso è gestito e tutelato dai volontari del World Wildlife Fund for Nature (WWF), che pur preservandolo lo mantengono aperto al pubblico come meraviglioso esempio di oasi di flora e di fauna.

È, altresì, opportuno specificare che il bosco di San Silvestro, insieme al monte Tifata, risulta essere inserito nel progetto comunitario denominato Rete Natura 2000, quale sito di importanza comunitaria, entrambi individuati sulla base della direttiva "habitat" 92/43/CEE che propone la tutela e la conservazione della biodiversità nelle aree della rete "Natura 2000".

Natura 2000 si pone come uno dei maggiori strumenti utilizzati, dall'Unione Europea per la conservazione e tutela della biodiversità, che si sostanzia in una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione e finalizzata a garantire il mantenimento, a lungo termine, degli *habitat* naturali, nonché delle specie di flora e fauna che siano rari oppure minacciati.

Tale rete venne ad essere istituita con la Direttiva 92/43/CEE "Habitat" la quale stabilisce misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* e delle specie di interesse comunitario elencati nei suoi allegati. La stessa stabilisce norme per la gestione dei siti Natura 2000 e la valutazione d'incidenza (art. 6 della Direttiva 92/43/CEE "Habitat"), il finanziamento, previsto dall'art. 8 della stessa direttiva, il monitoraggio e l'elaborazione di rapporti nazionali sull'attuazione delle disposizioni della Direttiva, così come previsto dagli articoli 11 e 17 e il rilascio di eventuali deroghe (art. 16).

La direttiva riconosce inoltre l'importanza degli elementi del paesaggio che svolgono un ruolo di connessione ecologica per la flora e la fauna selvatiche (art. 10 direttiva Habitat).

Ebbene, in merito a quanto sancito dalla direttiva in argomento, gli Stati Membri identificano i c.d. siti di interesse comunitario (SIC) che andranno a costituire la rete Natura 2000. Costituiscono SIC (ovverossia siti di interesse comunitario) in merito all'analisi che ivi ci occupa, sia il Bosco di san Silvestro che il monte Tifata, che si presentano come splendidi esempi di flora e fauna selvatiche, le quali necessitano di protezione.

I predetti SIC della Reggia di Caserta rientrano in quelle aree tutelate, ma non rigidamente protette, ed in essi, pertanto le attività umane non risultano essere escluse, ma anzi ammesse; tutto ciò in conformità con la *ratio* della Direttiva Habitat, la quale intende garantire la protezione della natura tenendo anche “conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali” (art. 2 della Direttiva).

## Conclusioni

Si è dato corso al presente lavoro con una iniziale valutazione del valore dell'arte nelle società di tutti i tempi ed al riguardo si è avuto modo di rilevare come innegabile sia il valore dell'arte e conseguentemente del patrimonio culturale alla stessa connesso, nonché indiscutibile sia la funzione pedagogica e persuasiva dagli stessi svolta.

Si è avuto modo di rilevare come, in Italia, il patrimonio culturale sia stato oggetto di tutela sino dall'epoca degli stati preunitari. Con una protezione dapprima volta ad evitare l'esportazione illecita di antichità ed altri oggetti di valore dal territorio dello stato nel quale fossero situati, per poi giungere ad un vero e proprio codice avente ad oggetto la salvaguardia dei beni pubblici e privati ed il pubblico godimento degli stessi<sup>257</sup>.

Passando per il neocostituito Stato Italiano - che inizialmente si tenne alla larga dal legiferare nella materia, poiché, in quanto Stato liberale non voleva, almeno inizialmente, andare a comprimere, in maniera incisiva, la proprietà privata ed il privato godimento - si giunse, finalmente, alla prima normativa (legge 1089 del 1939 e legge 1497 del 1939, la prima recante la disciplina e la tutela delle "cose di interesse artistico e storico", la seconda riguardante la "protezione delle bellezze naturali") con la quale il legislatore si poneva il fine primario di giungere ad una integrale sistemazione e disciplina dei beni di interesse storico artistico e delle bellezze naturali. Trattasi, infatti, di due leggi che hanno rappresentato il testo fondamentale in ordine alla regolamentazione e tutela del patrimonio culturale nazionale, per un periodo lungo più di un sessantennio.

È emerso, dagli studi condotti, come si venne a porre al centro dei lavori dell'assemblea costituente la promozione della cultura e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico nazionale; nell'ottica, ancora acerba, ma che sarebbe germogliata negli anni avvenire, che lo Stato debba avere la funzione di impulso e valorizzazione di detto patrimonio in funzione sia alla conservazione dello stesso, ma anche e soprattutto della fruibilità da parte di tutti i consociati, sia a livello artistico-culturale che turistico-economico. Infatti, essendo il Patrimonio culturale e naturale italiano uno dei più ampi al mondo si poneva come dovere dello Stato consegnarlo integro alle generazioni future, così da preservare l'identità di un popolo che in tale patrimonio andava a rispecchiarsi.

Da un'analisi a posteriori della legislazione nazionale in tema di tutela del patrimonio culturale e naturale è emerso come la reale operatività dell'art. 9 della Costituzione ha trovato la sua concretizzazione con la riforma del titolo V della Costituzione e con la ripartizione di

---

<sup>257</sup> Chirografo del 1802 di Papa Pio VII.  
Cfr. M. FRIGO, *op. cit.*, pp. 11 ss.

competenze, in merito, tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, ripartizione fondata sul principio di sussidiarietà, il quale diede impulso ad un più presente intervento dei pubblici poteri a sostegno della cultura, intesa nella sua più ampia accezione, nonché una effettiva estrinsecazione della personalità umana nel settore in argomento.

L'analisi condotta ha avuto modo di far emergere l'importanza della cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali nella fase di progettazione normativa, di normazione ed esecuzione delle diverse discipline nella materia oggetto di trattazione del presente Studio, nonché si è rilevato come di fondamentale importanza siano stati gli interventi legislativi volti alla riorganizzazione della disciplina in materia, dapprima con la redazione ed emanazione del cosiddetto T.U. dei beni culturali, (d.lgs. 490/1999) nato con la finalità di conferire organicità e sistematicità alla legislazione vigente, in seguito con la redazione del Codice dei beni culturali (D.lgs. 42/2004), che si è configurato in una vera e propria ottica di riorganizzazione più razionale e sistematica del T.U. Entrambi gli interventi normativi ebbero modo di ridefinire il concetto di bene ed attività culturale e paesaggistica, conferendo nuovo e più organico impulso alla tutela e valorizzazione, dove per tutela deve intendersi regolazione normativa della materia ed amministrazione concreta mediante l'esercizio di funzioni specificamente individuate<sup>258</sup>, mentre per valorizzazione del patrimonio culturale deve intendersi la promozione ed il sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio stesso<sup>259</sup>.

È emerso come uno dei principali obiettivi del nuovo codice del 2004 fosse quello di adeguare la materia agli artt. 117 e 118 cost. in virtù della riforma del Titolo V intervenuta nel 2001 e fu, appunto, attraverso il predetto Codice che la riforma divenne, effettivamente operativa e quella che inizialmente poteva sembrare una inutile frammentazione (ci si riferisce alla ripartizione di poteri tra Stato Regioni ed enti locali), divenne di fondamentale importanza, soprattutto, nell'ottica della valorizzazione sia dei beni culturali e paesaggistici decentrati e periferici, cui la Regione e gli enti locali riuscirono a dare più immediata e vicina risposta, rispetto a quanto, invece, avrebbe potuto fare e fece, in realtà, nel passato, l'amministrazione centrale, sia in ordine alla promozione delle attività culturali. Ma, nell'ottica di tale ripartizione, si è rilevato come un ruolo di unitarietà nell'espletamento delle funzioni e nell'esercizio dello svolgimento delle competenze amministrative, per ciò che attiene al patrimonio culturale e naturale, venne ad essere riservato al relativo Ministero.

Dalla sua nascita e sino ad oggi, con tutti quelli che hanno rappresentato i suoi aggiustamenti, ammodernamenti rispetto alla evoluzione della società cui il patrimonio

---

<sup>258</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, pp. 207 ss.

<sup>259</sup> C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *op. cit.*

culturale e naturale attiene, il Ministero venne ad essere inquadrato come un organismo attivo ed operativo sul piano della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale italiano, come organo di direzione politico-amministrativa nel settore dei beni e delle attività culturali, con il compito di determinare gli obiettivi, gli indirizzi ed i programmi, verificando la rispondenza a questi ultimi dei risultati conseguiti<sup>260</sup>.

L'analisi condotta ci ha mostrato come l'importanza della tutela del patrimonio culturale e naturale si sia espletata, nel corso del tempo, non solo a livello nazionale, ma anche Comunitario ed internazionale.

Per ciò che attiene all'ambito comunitario, gli studi condotti ci hanno rivelato come da un'incidenza strettamente negativa esercitata dalla cultura sul Trattato costitutivo, (nel senso che il patrimonio artistico, culturale dei vari Stati membri era inquadrato come elemento atto alla legittimazione di deroghe rispetto al principio della libera circolazione, in particolare delle merci) si è passati ad una tutela della cultura e del relativo patrimonio completamente differente, iniziando a farsi strada, nella Comunità Europea (e poi nell'Unione Europea), il concetto di tutela del patrimonio artistico, anche sulle spinte della comunità internazionale. Pertanto, basandosi sui poteri riconosciuti alla Comunità Europea anche in materie in cui il Trattato non avesse previsto una specifica azione, ai sensi dell'art. 235 T. C. (Attualmente 308 del Trattato), la Comunità Europea iniziò un *iter* normativo di presa di coscienza e tutela del Patrimonio Culturale. Dunque venne a riconoscersi, per la prima volta, alle istituzioni comunitarie, un potere di intervento, in concorrenza con gli Stati membri, in tema di politica culturale. Tale potere di intervento si inquadrava come ispirato alla cooperazione tra la Comunità e gli Stati e tra gli Stati tra di loro, al fine di fare emergere da un lato le tipicità culturali proprie dei vari Stati, dall'altro per incentivare l'esistenza di un patrimonio culturale Europeo<sup>261</sup>, di cui per la prima volta si iniziò a parlare, finché lo stesso non divenne, come oggi accade, realtà.

Il presente lavoro ci ha mostrato come ruolo fondamentale nella tutela del patrimonio culturale e naturale dei singoli Stati venne ad essere svolto, nel tempo, dalla Comunità internazionale. Dapprima la tutela si estrinsecò esclusivamente nel caso di conflitti armati che coinvolgessero diversi Stati, successivamente si comprese l'importanza della tutela del patrimonio culturale e naturale anche in tempo di pace, stante la presa di coscienza, a livello internazionale, dell'importanza della cultura in ordine allo sviluppo della persona umana ed in merito alla identificazione intorno ad essa di ogni singolo Popolo.

---

<sup>260</sup> M. AINIS, M. FIORILLO, *op. cit.*, p. 285.

<sup>261</sup> A. LANCIOTTI, *op. cit.*, pp. 15 ss.

Di fondamentale importanza, si è evinto, dallo studio sin qui condotto, essere l'attivo intervento dell'Onu e del Consiglio d'Europa, che con trattati e convenzioni di diritto internazionale cui aderirono i diversi Stati, incentivarono la tutela e la promozione del patrimonio culturale e naturale dei singoli Stati, nell'ottica di una tutela universale di un patrimonio culturale e naturale da considerarsi Europeo ed infine mondiale.

In una tale prospettiva, di fondamentale importanza è apparsa essere, da quanto emerso dal presente lavoro, la Convenzione UNESCO del Patrimonio culturale e naturale mondiale, del 1972. Essa viene ad essere inquadrata, da ogni parte, quale testo fondamentale in materia di tutela e promozione del patrimonio culturale e naturale mondiale, non solo in merito alla vastità della disciplina di cui la stessa si compone, ma anche in ordine alla dettagliata previsione degli obblighi degli Stati ai fini della attuazione di una reale tutela ed ancora in merito alla previsione, in taluni casi di un diretto intervento proprio da parte dell'UNESCO<sup>262</sup>.

Come si è avuto modo di rilevare, in essa viene ad essere individuato il patrimonio culturale e naturale mondiale come quell'insieme di beni che presentino un "eccezionale valore universale". La tutela si concretizza nella istituzione di un sistema di cooperazione ed assistenza internazionale, finalizzato a sostenere gli Stati nel loro sforzo di conservazione ed identificazione del patrimonio da assoggettare a tutela.

La convenzione nacque nell'ottica di un concetto di universalità riferito al patrimonio culturale e naturale, che pur rimanendo sotto la Sovranità dello Stato nel cui territorio si trovava ad esser sito, concorreva a costituire un unico patrimonio nel quale rinvenire e riconoscere l'identità del mondo intero, gettando le basi per un concetto innovativo secondo cui ogni danno causato al singolo, era danno da considerarsi causato all'intero patrimonio universale che il singolo stesso contribuiva a costituire.

Il presente studio ci ha mostrato come fu un vero e proprio evento drammatico, riguardante il patrimonio culturale e naturale posto tra il Sudan e l'Egitto, a destare la presa di coscienza della comunità internazionale circa la necessità che la tutela e la valorizzazione dello stesso non potesse essere meramente circoscritta ai confini dello stato presso il cui territorio risultava essere sito il bene.

Si trattò, come si è avuto modo di vedere, della costruzione della diga di Assuan, decisa e realizzata dal governo egiziano e la sottovalutazione degli effetti di tale opera sul patrimonio culturale e naturale del luogo, con la conseguente inondazione di tutta la vallata in cui sorgevano i templi di Abu Simbel e di Philae.

A seguito di tale evento, venne ad essere trasfusa nel documento quella presa di consapevolezza che il patrimonio culturale e naturale universale è costantemente minacciato

---

<sup>262</sup> P. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 44.

di essere distrutto, non semplicemente dalla degradazione e dal deterioramento, ma anche “dall’evoluzione della vita sociale ed economica che l’aggrava con fenomeni d’alterazione o distruzione ancora più temibili” (Preambolo Convenzione UNESCO 1972).

Si fa strada, per la prima volta, il concetto di eredità culturale: il patrimonio mondiale è inquadrato infatti come una eredità che i presenti fruitori hanno la responsabilità di tutelare e conservare al fine di trasferirlo alle generazioni future, cosicché anche le stesse ne possano godere.

Per la prima volta viene data una definizione di Patrimonio culturale e naturale mondiale, facendo rientrare in esso, la Convenzione, un concetto molto vasto e quasi indeterminato, tendente a conferire risalto, non solo agli elementi materiali di cui il bene si compone, ma anche e soprattutto ai c.d. valori immateriali, come ad esempio la spiritualità che può essere intrinseca a quel bene e che lega identitariamente allo stesso un determinato popolo<sup>263</sup>.

Si è avuto modo di constatare come con l’adesione alla Convenzione, si costituiscano e gravino sui singoli Stati una stringente serie di obblighi di protezione estrinsecantesi nella tutela/conservazione e promozione del bene rientrante nel patrimonio mondiale.

Fondamentale per l’attivazione della tutela è il meccanismo di iscrizione dello specifico bene nelle c.d. Liste: la prima detta *World heritage List*, la seconda inquadrata quale lista dei beni in pericolo, i quali necessitano di particolare tutela e protezione poiché posti in uno stato di degrado tale che potrebbe pregiudicarne l’eccezionale valore universale.

Soprattutto per ciò che attiene alla procedura di iscrizione alla lista dei beni in pericolo, si è avuto modo di rilevare, nel presente studio, che la stessa viene ad essere, nella prassi, rilevata come un meccanismo sanzionatorio da parte degli stati. Ebbene, anche se la stessa iscrizione alla lista dei beni in pericolo non risulta essere irreversibile, nel momento in cui, la stessa può condurre, laddove lo Stato parte interessato non adotti le misure precauzionali e conservative richieste dall’UNESCO, alla definitiva cancellazione del bene dalle liste medesime, (per il caso in cui lo stesso avesse perso il proprio eccezionale valore) la *List Of World Heritage In Danger* si pone come una sorta di arma in mano all’Agenzia, che si trova a non poter varcare in alcun modo i limiti della sovranità nazionale dei singoli stati ed ha quello appena menzionato come unico strumento per direzionarne l’operato degli Stati, in merito alla tutela dei beni di eccezionale valore universale.

Il sistema di cui si è appena parlato risulta essere sostenuto da un meccanismo istituzionale che prede il nome di fondo del patrimonio mondiale. È, infatti, apparso palese, dal lavoro sinora svolto, che un sistema, come quello delineato dall’UNESCO con la convenzione del

---

<sup>263</sup>A. VIGORITO, *op. cit.*, p. 33.



1972, perché possa realmente funzionare, risulta essere necessario che siano predisposti una serie di strumenti atti alla concretizzazione dell'effettivo funzionamento.

In tale ottica si colloca il Fondo del patrimonio mondiale, alla cui costituzione contribuiscono gli stessi Stati in ragione della propria capacità economico-finanziaria. Ebbene, il fondo si pone come vero e proprio meccanismo di assistenza internazionale con natura complementare e pertanto, concedibile soltanto per il caso in cui lo Stato firmatario richiedente non abbia le risorse necessarie per attivare la tutela.

Di fondamentale importanza nell'ottica del funzionamento della rete di tutela innescata con la Convenzione del patrimonio mondiale culturale e naturale, risulta essere la funzione svolta dal *World Heritage Committee*. Ad esso aderiscono i rappresentanti di 21 Stati parte, eletti per un periodo di 6 anni da tutti gli Stati contraenti della Convenzione, sulla base di una equa rappresentanza delle diverse regioni ed aree culturali.

Svolge un ruolo fondamentale nella decisione di quelli che sono i beni che devono essere iscritti nelle predette liste, nonché in merito alla attivazione dei finanziamenti concedibili su richiesta degli Stati Parte attraverso il ricorso al fondo del Patrimonio mondiale.

È il Comitato che controlla il Fondo del patrimonio mondiale e sulla base delle richieste degli Stati, assegna gli aiuti, dando priorità alle emergenze, all'assistenza alla conservazione e alla gestione. Chiaramente l'assistenza accordata tramite il fondo non può assolutamente ritenersi esaustiva, essa prevede la copertura soltanto di una parte delle attività previste, in ragione di quelle che sono le risorse a disposizione dello Stato in ordine al quale la procedura è stata attivata, mentre il resto graverà completamente sullo stesso Stato parte interessato (cfr. art. 25 Convenzione UNESCO del 1972).

Ebbene, con la conduzione del presente studio si è avuto modo di rilevare che attraverso la Convenzione del 1972, l'UNESCO ha riconosciuto come patrimonio dell'umanità un vastissimo numero di siti, culturali e naturali, quali siti appartenenti, concettualmente, al modo intero e da inquadrarsi quale eredità del passato da trasmettere al futuro.

È l'Italia, paese ad altissima vocazione artistico-storico e culturale, che attualmente si pone come la nazione che detiene il maggior numero di siti iscritti nella lista del patrimonio mondiale, e per tale ragione svolge un ruolo determinante nella tutela internazionale della cultura.

Tra i molteplici siti italiani dichiarati patrimonio dell'umanità, è assurdo ad importanza primaria, ai fini della conduzione del presente studio, il sito rappresentato dal complesso monumentale della Reggia di Caserta, iscritto nella *World Heritage List* nel 1997.

Ebbene, al fine di comprendere le ragioni che hanno condotto alla dichiarazione del predetto sito quale patrimonio dell'umanità ai sensi della Convenzione UNESCO del 1972, si

è ritenuto opportuno, nel presente lavoro condurre un'analisi storica e artistica in ordine al pregio e valore del bene in argomento. Dall'analisi condotta è emerso che il complesso monumentale della Reggia di Caserta è risultato essere il prodotto del connubio tra il volere e l'ampiezza di vedute di Re Carlo III di Borbone e dell'indiscusso genio dell'architetto Luigi Vanvitelli.

Carlo III di Borbone, nel corso della sua esistenza, in particolare quale sovrano del Regno delle due Sicilie, rivelò virtù morali e grandi qualità proprie di un grande uomo di Stato ed ebbe il merito e pregio di dare vita ad un importante movimento di riforme che iniziò l'epoca risorgimentale del Meridione d'Italia.

Dal canto suo, invece, Vanvitelli, già famosissimo architetto (era, infatti, all'epoca dell'ottenimento dell'ingaggio architetto ufficiale della Santa Sede), ebbe modo, attraverso l'opera ciclopica che concorse a realizzare, ma di cui fu padre indiscusso, di dimostrare le sue poliedriche qualità e competenze e tutto il suo ingegno, caratteristiche raramente presenti, nel corso della storia, in un unico uomo e che gli consentirono di affrontare con successo situazioni e problematiche che per altri sarebbero state insormontabili. Egli unì in un'unica persona competenze artistiche, architettoniche, ingegneristiche (nonché di ingegneria idraulica), altresì, organizzative, amministrative ed economiche.

Si è rilevato come il progetto della grande opera fosse stato concepito in un periodo molto fiorente per la città di Napoli e per l'intero regno, cui era riuscito a dar vita proprio Carlo III, il quale concepì l'idea di costruire un palazzo reale, certo nell'ottica di eternare la sua gloria e la magnificenza del regno, ma nello stesso tempo con uno spirito illuminato di realizzare un vero e proprio progetto di ordinata urbanizzazione. Proprio in tale ottica, gli studi condotti ci hanno dimostrato che il progetto prevedeva il vero e proprio trasferimento della capitale da Napoli a Caserta, con creazione di un sito che fosse in grado di accogliere non solo i reali, ma anche tutta la corte e la popolazione, cui sarebbero state riservate abitazioni all'interno del complesso costruite e realizzate secondo precise e specifiche regole di urbanizzazione che si sarebbero dovute seguire in replica nella costruzione di immobili successivi.

All'atto della sua realizzazione e ad oggi, la Reggia di Caserta si presenta composta dal maestoso Palazzo reale, fulcro centrale dell'intera composizione, impostato su di un asse centrale che collega ed unifica l'intero complesso, il quale si presenta a pianta rettangolare, con un'altezza di 41 metri; dal Parco, che forma parte integrante del Palazzo e si pone come complemento atto a magnificare la Regia Maestà, ad esso si accede attraverso il viale mediano, costeggiato da prati circondati da spalliere di lecci ed alberi di cantafora. Ha una lunghezza di tre chilometri ed è famoso per le sue cascate e le sue fontane; dal giardino inglese, che si presenta, all'occhio dell'odierno visitatore, come meraviglioso connubio di elementi

naturalistici ed architettonici (ponticelli, gradinate, fontane), e che ha svolto, nel corso del tempo, innumerevoli funzioni, tra cui laboratorio botanico sperimentale, nonché attività vivaistica con fini utilitaristici; da una zona boscosa (Bosco di San Silvestro) posta sotto l'egida protettiva del WWF, si è avuto modo di rilevare essere una meravigliosa oasi di flora e fauna; ma il vero genio vanvitelliano, così come lo studio del carteggio intercorrente tra l'architetto ed il fratello Urbano ha potuto mostrarci, si è estrinsecato con la costruzione dell'Acquedotto Carolino, tutt'ora funzionante, il quale serve, non solo la Reggia, ma tutta l'area percorsa per giungere alla Reggia medesima; ed il complesso industriale di San Leucio, vero e proprio frutto del volere di Ferdinando IV di Borbone, rappresenta una vera e propria opera filantropica condotta dal Sovrano, che come si è avuto modo di rilevare, ha costituito uno dei fondamentali presupposti distintivi, rispetto agli altri palazzi reali, tra cui Versailles, con i quali la Reggia sorgeva in competizione, e che è valso al sito in argomento l'iscrizione nella World Heritage List.

Dallo studio condotto è scaturito come la simultanea presenza di ben quattro dei criteri previsti dalle linee guida operative della Convenzione Unesco del 1972 abbiano valso l'iscrizione della Reggia di Caserta nella *World Heritage list* e che sono racchiusi negli argomenti poc'anzi trattati, ma, che nonostante la magnificenza e monumentalità dell'opera, risultavano essere, in ordine ad essa, presenti, già nel 1997, uno svariato numero di criticità, rappresentate ad esempio dall'elevato sviluppo urbanistico del complesso cittadino in merito al territorio circostante l'intero sito monumentale, nonché dal deterioramento causato dall'elevato numero di visitatori ed altresì dalla reale mancanza di fondi per far fronte alla risoluzione di tali problematiche. In merito a tali criticità e rischi, lo studio condotto in ordine al presente lavoro, ci ha mostrato come sia stato compito dell'Italia, rientrando nella rete di protezione internazionale tracciata dall'UNESCO, con la dichiarazione della Reggia di Caserta quale patrimonio dell'umanità, quello di adottare una serie di normative ed accorgimenti posti a tutela del sito in questione, proprio per evitare che lo stesso, subendo un eccessivo deterioramento o snaturamento, rispetto al suo intrinseco ed eccezionale valore, potesse essere iscritto nella lista dei beni in pericolo o addirittura potesse subire la cancellazione.

L'analisi condotta sulla normativa nazionale che si è succeduta nel tempo ha messo in luce quale criticità principale proprio quella della urbanizzazione.

Abbiamo avuto modo di rilevare come l'intero complesso monumentale sorga in un'area ampiamente urbanizzata ed in corso di espansione. Sono stati, allora, compito e sfida dell'Italia quelli di porre in essere degli interventi normativi, con una cooperazione sinergica tra governo centrale, governo regionale e comune di Caserta (ognuno in ordine alle proprie specifiche

competenze), finalizzati alla regolamentazione della urbanizzazione sia sotto il profilo delle opere esistenti, sia sotto quello della realizzazione di costruzioni ed opere future.

Con tali interventi normativi, si è rilevato che i limiti vennero ad esser posti non solo in capo ai privati, ma anche agli enti, in ordine alla realizzazione di opere pubbliche all'interno dell'area stessa. Tutto ciò affinché l'intero complesso monumentale e l'area circostante potessero mantenere l'aspetto proprio che gli era stato riservato nel XVIII secolo con la loro realizzazione. Infatti, l'analisi storica condotta, ci ha mostrato come il complesso monumentale nella sua interezza considerato, un tempo sorgesse circondato da campi ed orti, mentre successivamente si trovò ad essere perfettamente conglobato tra i centri abitati di Caserta e Casagiove, i quali, se avessero continuato a svilupparsi senza una regolamentazione dell'attività edilizia, avrebbero di certo comportato la cancellazione del paesaggio agrario e collinare presente intorno al Parco medesimo, con una certa compromissione del valore storico artistico dell'intero complesso monumentale della Reggia.

Di tutti i provvedimenti che, nel corso del tempo si sono succeduti e che hanno avuto lo scopo di salvaguardare l'intero sito sottoponendolo a vincoli paesaggistici e monumentali in ordine ai poteri che conferivano gli strumenti normativi vigenti nel periodo di loro emanazione, di particolare interesse è risultato essere l'intervento espletato nel 2014 (Dl. 31 maggio 2014, n. 83, convertito in legge n. 106 del 2014), che venne emanato con lo scopo non soltanto e non meramente di prevedere la salvaguardia del decoro del sito attraverso interventi di limitazione urbanistica all'interno dell'area, nonché di restauro, recupero o riqualificazione dell'area stessa, ma che puntò a restituire tutte le ale e le parti di cui il sito medesimo si compone alla sua propria funzione di polo museale.

Cosicché su tale scia, ad esempio, si è rilevato l'allontanamento ed il trasferimento presso altro sito, della scuola dell'aeronautica militare che occupava una intera area del palazzo reale, rispetto alla quale, di poi, fu programmata la sua restituzione al pubblico.

Di particolare interesse naturalistico, altresì, è apparsa essere l'oasi di san Silvestro, la quale per la sua peculiarità e bellezza naturalistica risulta essere oggetto, non solo della protezione internazionale, sancita con l'iscrizione alla *World Heritage List*, dell'intero sito in oggetto, ma anche della tutela riservata dal WWF che con i suoi volontari è impegnato in prima linea nella gestione del bosco, nonché, risulta essere inserito nel progetto comunitario denominato Rete Natura 2000, quale sito di importanza comunitaria, insieme al monte Tifata, entrambi individuati sulla base della direttiva "habitat" 92/43/CEE che propone la tutela e la conservazione della biodiversità nelle aree della rete "Natura 2000".

Ebbene, dallo studio condotto in ordine alla redazione del presente lavoro, non può che concludersi, rispetto al complesso monumentale della Reggia di Caserta, che l'iscrizione dello

stesso all'interno della World Heritage List, ha di certo comportato una implementazione della tutela che l'Italia medesima ha posto in essere al fine di salvaguardare il sito dal degrado e dal deterioramento, anche per evitare l'iscrizione dello stesso nella lista dei beni in pericolo, che oltre ad essere percepita dagli Stati parte della convenzione come un provvedimento sanzionatorio avrebbe portato, di certo, ad un danno all'immagine del sito e della Nazione in generale.

L'ingresso del sito nella rete di protezione approntata dalla Convenzione UNESCO del 1972 ci ha concesso di poter godere, nel tempo e fino ad oggi, della bellezza impareggiabile della Reggia di Caserta intesa quale intero complesso monumentale, vedendone preservato, in maniera pressoché inalterata, il complessivo valore artistico-monumentale e paesaggistico.

Proprio attraverso il sistema di tutela e protezione che ha avuto, nel corso del tempo, come oggetto il sito in questione, si è riusciti a centrare, come nazione, in pieno l'obiettivo della Convenzione e pertanto, si è ottenuto, almeno fino al momento attuale, di trasferire alle generazioni future l'eredità lasciataci dal XVIII secolo con il sito di che trattasi.

A termine del lavoro sin qui condotto si ritiene di dover concludere, dunque, con le parole dello studioso Mario Landolfi, il quale, riferendosi alla Reggia ebbe modo di scrivere: “Se la grandiosità della Reggia è tale da sconvolgere i suoi attuali visitatori, è forse inimmaginabile lo stupore che accompagnava gli uomini del tempo allorché si trovavano al cospetto del Palazzo e dell'immenso Parco che lo circonda”<sup>264</sup>, augurandoci che il sistema di tutela attuato possa garantirci di fruire di tale meraviglia ancora per molto.

---

<sup>264</sup> M. LANDOLFI, *op. cit.*, p. 25.

## Bibliografia

AICARDI N., *l'Ordinamento amministrativo dei Beni Culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino 2002

AINIS M., FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III Edizione, Milano, 2015

ALIBRANDI T., FERRI PG., *I beni culturali e ambientali*, Milano 2001

ALIBRANDI T., *Il bello della Tutela*, intervista di RAGOZZINO M., in *Il manifesto*, 15 gennaio 2002

AA.VV., *Storia dell'arte, vol. IV*, Milano 1986

BARBATI C., CAMMELLI M., SCIULLO G. (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2000

BRAVO G.L., *Cultura Popolare, Ricerca, Documentazione*, in *I beni Culturali, una politica per il territorio*, a cura di BARBANO F., Torino 1980

BUZZINI G.P., CONDORELLI L., *Article 11, List of World Heritage in Danger and Deletion of a Property from the World Heritage List*, in FRANCIONI F. (a cura di), *The 1972, World Heritage Convention: A Commentary*, 2008

CALAMITA M.R., *La Convenzione UNESCO DEL 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in BARONCINI E. (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2005

CANINO G., *Il ruolo svolto dall'UNESCO nella tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale*, in CICIRIELLO M. (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Napoli, 1997

CARDUCCI G., *Articles 4-7, National and International Protection of Cultural Heritage*, in FRANCIONI, *The 1972, World Heritage Convention: A Commentary*, 2008

CARNEVALI L., *Il Complesso Vanvitelliano di Caserta. Studi ed esperienze di ricerca*, Roma 2004

CASSESE S., *Introduzione, in Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, a cura di CAZZATO V., *Rivista di Arti e Diritto*, Bologna, 2001

CECCHETTI M., Sub art. 9, in *Commentario alla Costituzione italiana*, a cura di BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., Torino 2006

CELANO S., PALERMO C., *Notizie del bello, dell'antico e del curioso che contengono le reali ville di Portici, Resina, lo scavamento di Pompei, Capodimonte, Cardito, Caserta e San Leucio*, Napoli, 1792

CHIERICI G., *La Reggia di Caserta*, Roma, 1937

COFRANCESCO G., *I Beni Culturali, profili di diritto comparato ed internazionale*, Roma, 1999

CORSO G., *Il Regime dei beni culturali, in L'amministrazione della regione, proposte di riforma*. Palermo, 1978

CROCE B., *Prefazione*, in NICOLINI L., *La Reggia di Caserta*, Bari, 1911

CROSETTI A., *I beni "demo-etno-antropologici": origine e parabola di una categoria di beni culturali*, in *Diritto e Società*, 2014

CUNDARI C., *Presentazione*, in CARNEVALI L., *Il Complesso Vanvitelliano di Caserta. Studi ed esperienze di ricerca*, Roma 2004

CUNSOLO F., *Unesco: Struttura, Competenze e Funzionamento*, in BARONCINI E. (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2005

DE FILIPPIS F., *La Reggia di Caserta*, IV edizione, 1959

DE GIORGI CEZZI G., *Pubblico e privato per la gestione e valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, Bologna, 2011

DI GIACOMO S., *Le Regge di Napoli, Capodimonte e Caserta*, Milano 1921

Dizionario della Lingua Italiana, *Il Conciso*, Treccani, 1997

EMILIANI A., *Leggi, Bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati Italiani*, Bologna, 1978

FRANCIONI F., LENZERINI F., *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2003

FRIGO M., *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano 1986

GESTRI M., *Teoria e prassi di un accordo pionieristico nella gestione di beni d'interesse generale: la convenzione del 1972 sul patrimonio mondiale*, in corso di stampa in FREGNI M.C., GESTRI M., SANTINI M.C. (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale: realtà territoriale e contesto giuridico globale*, Torino, 2021

GIULIANO M., *La comunità internazionale ed il diritto*, Padova 1950

GIULIANO M., SCOVAZZI T., TREVES T., *Diritto internazionale*, 2 ed., Milano 1983

GOY R., *The international protection of the Cultural and Natural Heritage*, 1973

GRAZIANI P., *Beni culturali e ambientali, la tutela e la sua organizzazione*, Roma, 2004

HEGE G.W.H.F., *Estetica (1836-38)*, Milano 1936

IERMANO T., *Prefazione*, VI, in LANDOLFI M., *L'architetto e l'utopia. Vanvitelli racconta la Reggia di Caserta*, Livorno, 1992

IZZO L., *La scultura decorativa nel Parco reale di Caserta*, Napoli 1970



LANCIOTTI A., *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, 1996

LANDOLFI M., *L'architetto e l'utopia. Vanvitelli racconta la Reggia di Caserta*, Livorno, 1992

LANZONI N., *La distruzione dei Buddha di Bamiyan: preludio di follia contemporanea*, in BARONCINI E. (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2005

MACCHIA I.C., *Il mantenimento dell'oustanding universal value dei siti UNESCO: esempi significativi nella prassi degli organi della Convenzione del 1972 e delle autorità nazionali*, in BARONCINI E. (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2005

MARINI F.S., *Lo statuto Costituzionale dei beni culturali*, Milano 2002

MAZZOLENI M., *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Venezia, 2005

MORO A., *I principi dei rapporti sociali (culturali)*, in AA. VV., *La nuova costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma 1947

MULAS L., *Patrimonio UNESCO e sicurezza: la protezione dei siti e del turismo*, in BARONCINI E. (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2005

NICOLINI L., *La Reggia di Caserta*, Bari, 1911

SCOVAZZI T., *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 11, 2017

STRAZZULLO F., *Le lettere di Luigi Vanvitelli della Biblioteca Palatina di Caserta*, Vol. I, Galatina (Le) 1977, Lettera del 22.05.1751

TESCIONE G., *L'arte della seta a Napoli e la colonia di San Leucio*, Napoli 1932

TOMASELLI A., *La tutela dei beni culturali nel diritto dell'Unione Europea*, Roma, 2015

VIGORITO A., *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013

WIJESURIYA G., THOMPSON J., YOUNG C., *Gestire il patrimonio mondiale culturale*, 2019