

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

1. Il 16 novembre 1972 la Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) approvò a Parigi una Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale: ritenendo "indispensabile adottare a tal fine nuove disposizioni convenzionali per attuare un efficace sistema di protezione collettiva del patrimonio" -culturale, naturale e (dopo le integrazioni del 1992) dei paesaggi culturali- " di valore universale eccezionale".

A tal fine, ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione, gli Stati firmatari si sono impegnati, tra l'altro, a "prendere i provvedimenti giuridici...adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio" ed a sforzarsi "quanto possibile" di... *"integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale"*.

2. Con la legge 6 aprile 1977, n. 184, la Convenzione è stata, quindi, ratificata e resa esecutiva in Italia.

Così, a partire dal 1979, ben 61 siti italiani (di cui 9 in Veneto) sono stati via via ricompresi nel patrimonio dell'Unesco. E l'inserzione degli stessi comporta indubbiamente un notevole rilievo reputazionale ed economico, tanto che, come evidenzia un recente studio del prof. Petrillo, titolare dell'unica cattedra italiana UNESCO, a Roma, i flussi turistici tra il 2023 ed il 2024 nei siti UNESCO hanno registrato un aumento del 7,4 per cento: il che va considerato indubbiamente in modo positivo per i centri minori, ma forse, non altrettanto per quelli oberati da un sovraffollamento che, per le sue dimensioni e caratteristiche, può talora danneggiare non solo l'ambiente ma anche la qualità della vita dei residenti.

L'inserzione, però, non prevede vincoli diretti. Invero, i siti, pur considerati dalla legge 20 febbraio 2006, n. 77 ("Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico ed ambientale, inseriti nella <<lista del patrimonio mondiale>>, posti sotto la tutela dell'UNESCO"), *"punte di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale"* hanno solo (come si legge -per vero, solo nella sua rubrica, nell'articolo 1) un *"valore simbolico"*.

Come ha poi precisato la sentenza 13 gennaio 2016, n. 22, della Corte Costituzionale - ricordando come la Convenzione lascia "liberi gli Stati...di individuare i provvedimenti...adeguati" per la protezione del patrimonio Unesco-, "nel nostro ordinamento i siti Unesco non godono di una tutela a sé stante, ma, anche a causa della loro

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche”.

La Corte ha, così, evidenziato come i beni paesaggistici in particolare godano già di una “tutela di fonte provvedimentale” (per i beni e le aree rientranti nelle categorie individuate dall’articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) e “di fonte legale” (per quelli di cui all’articolo 142, se e nella misura in cui siano riconducibili alle relative categorie tipologiche).

E le prescrizioni e previsioni dei piani paesaggistici debbono avere, ai sensi dell’articolo 135, comma 4, dello stesso Codice, “particolare attenzione alla salvaguardia...dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell’UNESCO”.

La Regione Veneto non è attualmente munita di un piano paesaggistico (peraltro da molti anni -tanto che , nel frattempo, il Ministero ha cambiato per quattro volte la sua denominazione- *in itinere*: e solo con la deliberazione della Giunta regionale n. 1247 del 7 ottobre 2025 è stato approvato l’ “Accordo Ministero della Cultura - Regione Veneto per l’adozione e l’approvazione della variante del Ptrc avente valenza Paesaggistica -Primo stralcio”).

Ma nell’articolo 2 della deliberazione di D. G. R. n. 1176 dell’11 agosto 2020 (“Piano Paesaggistico. Approvazione dello schema di Protocollo d’Intesa tra la Regione del Veneto e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo...per l’elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale”) già si prevedeva che “il piano paesaggistico sarà redatto anche tenendo conto della presenza di aree riconosciute o candidate a tutela da parte dell’UNESCO”.

E quando il piano sarà approvato, troverà applicazione la fondamentale previsione dell’articolo 145, quarto comma, del Codice, per cui “i Comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori dell’aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici”.

3. Frattanto, peraltro, è entrato in vigore (giusta deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 62 del 30 giugno 2020) il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (ancora -come testè ricordato- senza valenza paesaggistica): e lo stesso ha dedicato attenzione ai beni UNESCO.

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

Invero, nel suo stranissimo "PROLOGO" alle Norme Tecniche dello stesso, a pagina VI, si afferma che "tra gli elementi di rilevante interesse culturale che disegnano il territorio veneto...rientrano, pur non essendo soggetti a tutela paesaggistica: i siti patrimonio mondiale dell'Unesco".

Giustamente si precisa, così -e sul punto estremamente chiara è la sentenza del Consiglio di Stato n. 7019 del 2024- che edifici, immobili ed aree inseriti nei siti Unesco non sono, perciò solo, automaticamente vincolati sotto il profilo paesaggistico e culturale: anche se, indubbiamente, la inserzione di un bene nel patrimonio mondiale UNESCO può essere di stimolo per l'avvio del procedimento per la declaratoria di interesse pubblico.

In ogni caso, le Norme Tecniche del PTRC prevedono, per i Comuni in cui ricadono le Ville del Palladio iscritte nell'elenco del patrimonio mondiale dell'UNESCO, pregnanti indicazioni dirette agli strumenti di pianificazione urbanistica (articolo 74). Invece, per tutti gli altri siti (articolo 73), le indicazioni sono estremamente generiche e bisognerà vedere come verrà data concreta attuazione alle stesse: che si limitano ad affermare che per "i siti attualmente riconosciuti come Patrimonio mondiale dell'umanità dall'UNESCO riconosciuti", la Regione "promuove politiche locali...con finalità di salvaguardia e valorizzazione " e, a tal fine, sostiene le azioni volte sia a mantenere l'iscrizione che a proporre l'inserimento di ulteriori aree e beni culturali e naturali rilevanti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO".

Va notato, in ogni modo, l'obbligo di adeguamento al PTRC degli strumenti di pianificazione di livello inferiore (articolo 3 della legge regionale veneta n. 11 del 2004).

E che la Regione veda come strumento privilegiato per la valorizzazione dei siti Unesco quello degli strumenti urbanistici degli enti locali è dimostrato, in particolare, dalle iniziative a sostegno della candidatura UNESCO (poi concretizzatasi) delle Colline del Prosecco di Conegliano e Valdobbiadene di cui alla legge regionale 6 giugno 2019, n. 21, che aveva previsto l'adozione di un "Disciplinare tecnico", "allo scopo di uniformare gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale ed i regolamenti edilizi ai valori riconosciuti dall'UNESCO".

Con tale disciplinare, adottato con Deliberazione della Giunta regionale n. 1507 del 15 ottobre 2019, si è inteso "sperimentare" -evidentemente, in caso di esito positivo, per poi estenderlo con le opportune modifiche agli altri siti- "una disciplina condivisa" (dalle amministrazioni comunali interessate) "da introdurre negli strumenti di pianificazione urbanistica e/o nei regolamenti edilizi dei Comuni in grado di assicurare una migliore valorizzazione, tutela e salvaguardia del sito".

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

E con la “legge per la cultura” (l.r. 16 maggio 2019, n. 17) il Veneto ha previsto (articolo 19) che “la Regione riconosce e valorizza, come aspetti e contesti d'eccellenza del patrimonio culturale, i beni Unesco...presenti nel suo territorio”: a tal fine definendo interventi di sostegno alla conservazione e alla promozione nonché alle “attività incluse nei Piani di gestione dei siti UNESCO”.

4. E qui si apre una tematica non trascurabile.

Invero, nel 2002 il Comitato del Patrimonio Mondiale UNESCO ha adottato la “Dichiarazione di Budapest”, prevedendo che ciascuna richiesta di iscrizione nella lista relativa debba essere accompagnata da un “appropriato *Piano di Gestione*” che - in relazione alle specifiche caratteristiche dei siti tutelati- garantisca, “possibilmente attraverso processi partecipativi”, un'efficace protezione degli stessi.

La legge 20 febbraio 2006, n. 77, ha così stabilito (articolo 3) che “per assicurare la conservazione dei siti italiani UNESCO e creare le condizioni per la loro valorizzazione sono approvati appositi piani di gestione”.

Gli stessi “definiscono le priorità di intervento e le relative modalità attuative...oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari”: ed evidente è la loro particolare importanza per i centri storici delle numerose città d'arte tutelate, specie se grandi (come Roma, Firenze, Napoli o Palermo e, in Veneto, Venezia, Vicenza, Verona).

Al riguardo va notato, però, che l'inserzione dei cuori delle città tra i siti Unesco non è limitata ai “centri storici” -tutelabili come beni paesaggistici ai sensi dell'articolo 136, primo comma, lettera c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio- ma si estende, giusta la Raccomandazione UNESCO sul “*Paesaggio storico urbano*” del 2011, ad “un'area urbana risultato della stratificazione dei valori e degli attributi culturali e naturali, che “*va oltre la nozione di <<centro storico>> o <<ensemble storico>> ad includere il più ampio contesto urbano e il suo ambiente geografico. Questo contesto più esteso include in particolare topografia, geomorfologia, idrologia e caratteristiche naturali del sito, il suo ambiente edificato, sia storico che contemporaneo, le sue infrastrutture di superficie e sotterranee, le sue aree verdi e i suoi giardini, gli assetti del territorio e l'organizzazione spaziale, le percezioni e relazioni visive, così come tutti gli altri elementi della struttura urbana. Include inoltre i valori e le pratiche socio culturali, i processi economici e da dimensione intangibile del patrimonio in quanto collegati alla diversità e all'identità*”.

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

È inoltre previsto che “gli accordi tra i soggetti istituzionalmente competenti alla predisposizione dei piani di gestione” -che non si dice, però, quali siano: anche se, per lo più, di fatto, l'iniziativa è stata comunale- “sono raggiunti con le forme e le modalità” (e cioè gli accordi) previste dall'articolo 112, quarto comma, del Codice dei beni culturali e del paesaggio .

A mò di esempio, ricordo come il Piano di Gestione del sito Città di Vicenza, approvato con protocollo d'intesa nel 2007 -e cioè tredici anni dopo il riconoscimento Unesco-, ha visto come soggetti promotori il Comune e la Provincia di Vicenza, la Regione del Veneto e la Direzione regionale per i Beni Culturali ed il paesaggio ed ha individuato un apposito Ufficio Unesco del Comune capoluogo come soggetto referente del sito.

Il piano vicentino è visto come “espressione di un processo continuativo di tipo ciclico che, *a partire dalla pianificazione* , prevede l'implementazione e l'attuazione degli interventi, il loro monitoraggio e, eventualmente, in caso di necessità, la loro revisione o il loro aggiornamento”.

Sicchè -“per la stessa natura dinamica dello strumento”-, dopo 15 anni di vigenza, si è ora provveduto ad un aggiornamento del piano, per un settennio (2024-2030), ponendosi dunque “un orizzonte temporale preciso di medio termine”.

Ma si è altresì ipotizzata -nello stesso Protocollo d'Intesa- “la costituzione di un nuovo soggetto, che si ritiene possa essere di natura associativa”, che preveda la partecipazione di soggetti pubblici e privati e sia guidato da un Direttore (“professionista dotato di specifica esperienza e competenze specialistiche in tutela e gestione di siti del Patrimonio Mondiale Unesco”) con il ruolo di Soggetto Referente del sito.

In ogni caso, vista la varietà dei siti e la mancanza di un modello unico di Piano di Gestione, per rispondere alle necessità di chi deve approvare lo stesso, il Decreto Ministeriale 27 novembre 2003 ha istituito una apposita “Commissione consultiva per i Piani di Gestione dei siti UNESCO”.

La legge, dunque, è rimasta sulle generali e non ha chiarito il valore giuridico dei piani di gestione. Gli stessi , peraltro, non sembrano avere immediata efficacia precettiva (le Linee Guida ministeriali li chiamano ad assolvere un'opera di coordinamento sulle altre pianificazioni) e paiono simili a degli strumenti strategici e di settore che stimolano e orientano la pianificazione urbanistica futura degli enti interessati dal sito tutelato e frattanto la condizionano.

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

E tale direzione sembra indicata dalla stessa Convenzione del 1972 che (all'articolo 5) invita gli Stati ad "integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale".

Talchè si può forse arrivare a ritenere che un atto amministrativo difforme dalle statuizioni di un piano di gestione potrebbe essere viziato da eccesso di potere.

5. È da notare che, con la legge 8 marzo 2017, n. 44, è stata integrata la legge 77 del 2006 e stabilito che la disciplina da questa dettata per i siti UNESCO si applichi -compresa la necessità di piani di gestione -anche agli elementi italiani del *patrimonio culturale immateriale* dell'UNESCO. Ed altrettanto ha fatto quindi la Regione Veneto con la l.r. n. 17 del 2019 ("Legge per la cultura": articoli 18 e 19).

Ciò in quanto, con la Convenzione di Parigi del 17 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 27 settembre 2007, n. 167, l'Unesco si è preoccupata anche della salvaguardia dei capolavori immateriali, che l'articolo 2 definisce come "le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how - come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi - che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale".

Il decreto legislativo n. 63 del 2008, inserendo nel Codice dei beni culturali e del paesaggio l'articolo 7 *bis*, ha così stabilito che "le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e la protezione e la promozione delle diversità culturali ... sono assoggettabili alle disposizioni del presente Codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni dell'applicabilità dell'articolo 10" (che identifica "le cose immobili e mobili" che costituiscono i beni culturali).

E l'articolo 2 *bis* del Decreto legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito nella legge 7 ottobre 2013, n. 112, ha poi inserito nell'articolo 52 del Codice il comma 1 *bis*, in base al quale, "fermo restando quanto previsto dall'articolo 7 *bis*, i Comuni, sentito il Soprintendente, individuano altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgano attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressioni di cui al medesimo articolo 7 *bis*, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia".

Ma il presupposto era sempre che si trattasse di "testimonianze *materiali*".

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

Ora, dopo la legge n. 44 del 2017 non è più così. E basti pensare che, tra i 20 elementi italiani che, dal 2008 al 2025, sono stati iscritti nella Lista rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale (in Veneto, l'arte delle Perle di vetro di Venezia ed il Tocatì, Festival dei giochi in strada di Verona), vi sono, ad esempio, il canto a tenore sardo, la dieta mediterranea, l'arte campanaria, la cucina italiana e così via.

Non si vede, quindi, come potrebbe per gli stessi essere redatto un piano di gestione, pur richiesto dall'articolo 1 della legge 44.

L'unico che si potesse immaginare era quello relativo alla "pratica agricola tradizionale della coltivazione della vite ad alberello" di Pantelleria, che, difatti, è stato approvato ed ha comportato una conseguente specifica regolamentazione del bene tutelato nella normativa urbanistica locale.

E, *ad colorandum*, in materia vitivinicola, va segnalato che, giusta l'articolo 3 del decreto 30 giugno 2020 del Ministero (allora) delle Politiche agricole, alimentari e forestali, "i vigneti afferenti a territori che hanno ottenuto dall'Unesco il riconoscimento di eccezionale valore universale e ove il criterio di iscrizione nella lista dei siti Unesco si riferisca esclusivamente o in modo complementare alla viticoltura (e, quindi, per i siti, il riferimento è ai "Vini dei paesaggi del Piemonte: Langhe, Roero e Monferrato" e alle "Colline del Prosecco di Conegliano e Valdobbiadene", e per i beni immateriali, alla "Vite ad alberello di Pantelleria") sono considerati "storici".

In ogni caso, vista la diversità del patrimonio immateriale e la scarsità della disciplina, con l'articolo 11 della legge 7 ottobre 2024, n. 152, il Governo è stato delegato ad adottare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (e cioè - salvo non improbabile, anzi quasi certa, proroga- entro il prossimo 30 aprile 2026) uno o più decreti legislativi recanti la disciplina del patrimonio culturale immateriale, in conformità della Convenzione Unesco, garantendo la più ampia partecipazione delle "comunità praticanti" (con ciò riferendosi, ovviamente, non già ...ai fedeli ma ai gruppi depositari delle memorie identitarie, riprendendo la dizione della Convenzione di Faro del 2005).

Ciò in base ai principii e criteri direttivi dalla legge stessa individuati e comprensivi, tra l'altro -ed in evidente correlazione con l'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio-, della razionalizzazione e semplificazione della normativa statale relativa all'autorizzazione allo svolgimento di attività artigianali connesse al patrimonio culturale immateriale.

Il significato dell'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale UNESCO e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano*

6. Esulano dal tema odierno le problematiche connesse alle Riserve della Biosfera MAB UNESCO (in Italia 21, di cui 4 in Veneto: Monte Grappa, Colli Euganei, Delta del Po e Po Grande), istituite, a partire dal 1971, allo scopo di migliorare il rapporto tra uomo e ambiente e ridurre la perdita di biodiversità.

Ma indubbiamente opportuno sarà uno specifico intervento sul tema, specie allorquando, nell'ambito della riserva Po Grande, rientrerà anche il Comune di Ferrara, oggi candidato. Difatti, già essendo il centro storico della città sito Unesco, quale "città del Rinascimento", si porranno indubbiamente problemi di coordinamento tra le discipline delle due tutele sullo stesso centro storico urbano.

7. Per concludere, va evidenziato che, *lento pede*, altre leggi italiane vanno ricordandosi dell'UNESCO.

Così, da ultimo, il Decreto legge 21 novembre 2025, n. 175, convertito nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, che ha inserito nel Decreto legislativo n. 190 del 2024 (contenente la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili), l'articolo 11 *quinquies*.

In base allo stesso, "all'interno delle zone di protezione dei siti UNESCO l'installazione di impianti da fonti rinnovabili è consentita limitatamente agli "interventi in attività libera" indicati nell'allegato A e non a quelli in regime Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) o di autorizzazione unica.

E la Circolare 29 gennaio 2026, n. 2, del Direttore Generale del Ministero della Cultura ha, quindi, precisato che tale norma di protezione dei siti Unesco si applica anche ai procedimenti in corso.

Ora, per più precise, chiare e puntuali statuizioni, non resta auspicabilmente che attendere - si spera non in un *dies incertus quando*- il piano paesaggistico.

Marino Breganze de Capnis

*Relazione al Seminario dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti sul tema "Tra Scilla e Cariddi: le città d'arte tra tutela integrale e trasformazione urbana" tenutosi a Vicenza il 10 aprile 2026.