

# EL PATRIMONIO CULTURAL EN EL MARCO DE LA TEORÍA DE LOS BIENES COMUNES. ¿DE LO PÚBLICO "INSTITUCIONAL" A LO PÚBLICO "COMÚN"?<sup>1</sup>

**Domenico D’Orsogna - Annarita Iacopino**

L'articolo analizza il rapporto tra beni culturali e *commons* e le "luci e ombre" dell'amministrazione "condivisa" dei beni culturali. La dimensione del "comune" è già presente nell'ordinamento giuridico all'interno degli schemi "istituzionali" e, quindi, nei modelli di organizzazione e di attività amministrativa il cui baricentro è segnato, più che da un regime di proprietà (pubblica o privata) dall'esercizio di funzioni e compiti di governo pubblico dei vari settori a cui i beni accedono.

*The article analyses the relationship between cultural heritage and commons and the "lights and shadows" of the "shared" administration of cultural heritage. The dimension of the "common" is already present in the legal system within the "institutional" schemes and, therefore, in the models of organization and administrative activity whose center of gravity is marked, rather than by an ownership regime (public or private) by the exercise of public governance functions and duties of the various sectors to which the assets access.*

**SUMARIO:** **1.** Patrimonio cultural y bienes comunes: interferencias y relaciones. **2.** El patrimonio cultural y sus "bienes". **3.** El "asalto" al patrimonio cultural y la cuestión de los bienes comunes. **4.** Los bienes culturales y la noción jurídica de bienes comunes. **5.** El valor paisajístico de los "dominios colectivos" y de los "bienes de uso cívico". **6.** El paisaje como "ambiente cultural". **7.** Patrimonio cultural y la "función cultural" de los poderes públicos. **8.** "Valorización" y gestión del patrimonio cultural: el papel de la subsidiariedad. **9.** Luces y sombras de la administración "compartida" del patrimonio cultural.

## **1. Patrimonio cultural y bienes comunes: interferencias y relaciones.**

Que el patrimonio cultural tiene que ver con los "bienes comunes" parece una afirmación obvia.

Esta afirmación se menciona constantemente en el animado e intenso debate que se ha generado sobre este tipo de bienes.

Así, es tenida en cuenta cuando se hace referencia a la definición y a las propuestas de clasificación que cada vez son más numerosas en relación con la controvertida categoría jurídica de los bienes comunes (ver FIDONE, 2017).

<sup>1</sup> Lo scritto è stato elaborato nell'ambito di un progetto di ricerca interdisciplinare curato dall'Istituto Andaluz del Patrimonio Histórico(IAPH) dal titolo "De lo público al bien común: emergencia de otros modelos de gestión del patrimonio cultural", coordinato da Benito Burgos Barrantes, i risultati sono pubblicati nella rivista "Patrimonio Histórico", edita dallo stesso Istituto. Nell'economia di uno sforzo e una riflessione condivisi i §§ 1 - 6 sono stati scritti da Domenico D’Orsogna; i §§ 7, 8 e 9 da Annarita Iacopino. La stesura finale in lingua spagnola del contributo è stata revisionata da Yolanda Fernandez Vivas, Profesora de Derecho Constitucional nella Universidad de Alcalá de Henares.

Del mismo modo, también se hace referencia a esta afirmación, más recientemente, como un ámbito en el que se podrían llevar a cabo posibles pruebas de modelos de "autoadministración", ya sea entre los propios ciudadanos (DURET, 2000, 2004) o bien mediante una "administración compartida", entre los ciudadanos y las instituciones (esta es la fórmula propuesta por Arena: 2017) para "el cuidado" y la "gestión" de los bienes comunes (BOMBARDELLI, 2016).

Sin embargo, tan pronto como se profundiza el análisis de ambos elementos – patrimonio cultural y bienes comunes – resulta que el vínculo entre el patrimonio cultural y la teoría de los bienes comunes no resulta tan claro ni tan evidente como podría parecer a primera vista. De hecho, se presenta como un dato que aparece "colocado", es decir, que se presupone que ha de entenderse en el contexto de la teoría de los bienes comunes, en lugar de haberse demostrado que debe entenderse de esta manera.

Además, el debate sobre el tema contiene múltiples elementos sugestivos que, "de forma natural", dirigen al intérprete a ordenar los dos términos de la relación en una secuencia evolutiva: de la teoría del patrimonio cultural a la teoría de los bienes comunes; es decir, de la solución "institucional" a la solución "común" para los problemas relacionados con el "cuidado" del patrimonio cultural.

El objetivo de este artículo consiste en aportar algunos elementos de reflexión destinados a arrojar luz sobre la naturaleza real de la relación que existe entre el patrimonio cultural y los bienes comunes, conscientes del riesgo de que "la suposición inválida de que la correlación implica una causa es probablemente uno de los dos o tres errores más serios y comunes del razonamiento humano" (GOULD, 1996).

Asimismo, otro dato del que debemos partir es del hecho de que, hasta ahora, mientras que los elementos - y también los límites - de la solución institucional parecen estar bastante definidos, los de la solución "común" no lo están en absoluto.

En este sentido, y aunque la teoría de los bienes comunes parece bastante compacta en su *pars destruens*, en la que prevalece la concepción de lo "común" como un elemento adecuado para romper la clásica dicotomía entre propiedad pública y privada (ver NIVARRA, 2017; *in sensu contrario*: FERRAJOLI, 2013) en realidad, no lo es en absoluto en su *pars costruens*, ya que "la categoría de bienes comunes, a pesar de que ahora es objeto de estudio por parte de abundante literatura de carácter multidisciplinar, todavía está buscando su propia identidad", y continúa situada "entre el mito y la realidad" (BONETTI, 2013).

Una identidad que, de acuerdo con la opinión de algunos autores, se debe construir alrededor de un elemento estructural: esto es, en torno a la idea de la existencia de bienes y recursos en los que es inherente el intercambio. Así pues, se señala que "primero debe existir el bien común" y posteriormente habrá que ocuparse de su gestión, es decir, solo después "surge el problema de su gobierno" (FIDONE, 2017). Según otros, por el contrario, la atención debe centrarse, exclusivamente, en la actividad: lo "común" como "principio político" (DARDOT; LAVAL, 2015) a partir del cual avanzar para construir otra "forma de gobernar" (MICCIARELLI, 2014) mediante una forma de autoorganización en la que no cabe ninguna interferencia por parte de "autoridades externas".

Esta última línea interpretativa generaliza y absolutiza un elemento (situándolo además en un nivel prescriptivo) en el contexto de los estudios empíricos de Elinor Ostrom, ganador del premio Nobel de economía 2009, de acuerdo con la cual es solo una de las "condiciones" que se ha revelado como recurrente en los casos en los que se ha producido una gestión "exitosa" de los bienes comunes: en el cumplimiento de los modelos de gestión desarrollados de manera independiente y durante un largo periodo de tiempo por las comunidades de usuarios de los recursos comunes (OSTROM, 1990; HESS; OSTROM, 2009).

Por ello, y teniendo en cuenta de que este es un debate "contaminado por muchas ideas preconcebidas de carácter ideológico" (SCOCA, 2002; VITALE, 2013), resulta necesario aclarar y fijar el contenido de algunos puntos.

En primer lugar, hay que indicar que en el panorama de la doctrina jurídica también existe una línea interpretativa más serena y prudente (y, por lo tanto, menos conocida), que aquí se asume como la hipótesis de trabajo: aquella según la cual la dimensión de lo "común", aunque ya está presente en el sistema, puede reconstruirse especialmente dentro de los esquemas "institucionales" y, por lo tanto, dentro de los modelos de organización y de la actividad administrativa cuyo centro de gravedad está marcado, más que por un régimen de

propiedad (pública o privada) por el ejercicio de funciones y deberes públicos de gobernanza de los diversos sectores a los que acceden los bienes (BOSCOLO, 2012).

## 2. El patrimonio cultural y sus "bienes".

En segundo lugar, la opción de centrar la atención en la experiencia jurídica italiana se basa en dos razones que parecen prometedoras a nivel heurístico.

A este respecto, hay que tener en cuenta las aportaciones de la doctrina italiana a la construcción del *acquis* europeo en el ámbito del patrimonio cultural (ver PRIETO DE PEDRO, 1992; VAQUER CABALLERÍA, 1998) que, como es sabido, se fundamenta en tres pilares teóricos: la doctrina alemana del Estado de cultura o *Kulturstaat*, la doctrina francesa del servicio público cultural y la doctrina italiana del patrimonio cultural. El primero se refiere al marco constitucional del fenómeno cultural en su significado más holístico; el segundo y el tercero, por su parte, se centran en institucionalizar el régimen de derecho público en los dos componentes o dimensiones principales del fenómeno cultural, que son, por un lado, la "actividad", en particular la realizada por las autoridades públicas a través de los servicios públicos culturales y, por otro lado, los "bienes" (bienes culturales). (VAQUER CABALLERÍA, 1998; 2015).

La referencia a considerar es, por lo tanto, la doctrina sobre los bienes culturales, cuyo origen radica en los trabajos de la Comisión Franceschini, establecida con la Ley 26 de abril de 1964, n. 310, del Parlamento italiano, que tenía por objeto estudiar las condiciones que en ese momento estaban vigentes y las necesidades en orden a la tutela y valorización de las cosas de valor cultural. En su Primera Declaración, la Comisión definió el patrimonio cultural en los siguientes términos: "*Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i Beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i Beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà*".

Inspirado en el texto de esta Declaración, Massimo Severo Giannini publicó en 1976 su estudio clásico *Los bienes culturales*, que sienta las bases de una doctrina fundamental en la dogmática posterior sobre el patrimonio cultural. Este ilustre autor, miembro eminente de dicha Comisión, enfoca la naturaleza jurídica de los bienes culturales en base a dos aspectos: la inmaterialidad y la publicidad. El autor se basa en el concepto de bien de Salvatore Pugliatti para afirmar que el bien cultural tiene como soporte una cosa, pero no se identifica con la cosa misma, sino con el bien que radica en el valor cultural que es inherente a la cosa en sí misma considerada. Por esta razón, la misma cosa, es decir, el mismo objeto es (o puede ser) elemento material de varios bienes jurídicos, en concreto, de un bien patrimonial y de un bien cultural. En este sentido, y sobre la base de estas premisas, la calificación del bien cultural como inmaterial supone que lo material es el soporte del bien, pero no es el bien en sí mismo, ya que su naturaleza viene dada por el valor cultural que tiene, lo que es inmaterial. En segundo lugar, el autor lo califica como un bien público "no en cuanto bien de propiedad, sino en cuanto bien de fruición" (GIANNINI, 1976). Esta diferenciación entre cosas y bienes y entre bienes y bienes culturales también se puede encontrar en el artículo 46 de la Constitución española y de esta manera ha sido ampliamente aceptada por la doctrina (en este sentido, VAQUER CABALLERÍA, 1998, 2015).

A los fines de nuestra investigación, es importante subrayar que, de acuerdo con la experiencia jurídica italiana, se sitúa en un primer plano sobre todo la dimensión de derecho público de los "bienes" culturales, lo que constituye, por lo tanto, un dato homogéneo tal y como se considera en la teoría de los bienes comunes.

## 3. El "asalto" al patrimonio cultural y la cuestión de los bienes comunes.

La experiencia italiana presenta características completamente peculiares también en el segundo ámbito de análisis, la cuestión de los bienes comunes. En primer lugar, porque el debate se consolida primero en la dimensión jurídica y luego se extiende, a través de diferentes formas, a las esferas político-institucionales, a la acción administrativa y a la sociedad civil.

"Italia S.P.A. El Asalto al Patrimonio Cultural" es el título de un libro de 2002 del arqueólogo e historiador del arte Salvatore Settis, uno de los primeros en alertar sobre la tendencia hacia un uso "incorrecto" del patrimonio cultural, que estaba siendo tratado como "un cadáver al que resucitar (...) a través de la retórica de los "depósitos culturales", para ser confiados a la sabiduría empresarial de los particulares o incluso para ser utilizados (...) por el Ministerio de Economía, si fuera necesario venderlo, como generador de ingresos" (SETTIS, 2002).

Poco después, de hecho, un Decreto Ley creó dos sociedades de carácter público, Patrimonio dello Stato S.p.A. e Infrastrutture S.p.A., con el objetivo de obtener recursos económicos a través de técnicas de desarrollo económico de una serie de bienes inmuebles de titularidad pública diseñadas según el modelo de las finanzas privadas. Y, posteriormente, en aplicación de una norma aprobada en 2010, que forma parte del Decreto Legislativo n. 85 de 2010 conocido como "federalismo demanial", un gran catálogo de propiedades, muchas de las cuales pertenecen al patrimonio cultural italiano, pueden ser objeto de distintas formas de alienación o cesión también a inversores internacionales.

Más o menos en el mismo período en el que se publica la obra de Settis, en Italia se va consolidando una reflexión sobre los bienes comunes, con el objetivo declarado de "cambiar la ruta" (MATTEI, REVIGLIO, RODOTÀ, 2007) que, hasta ese momento, había contado con el beneplácito generalizado de la doctrina jurídica, que había aceptado y apoyado, durante la década anterior, el imponente programa de reducción, o mejor dicho, de "re-regulación" en la esfera pública (MAZZAMUTO, 2000; DUGATO, 2002) que se había llevado a cabo a través de privatizaciones de organismos públicos, desinversiones de bienes públicos, y en la externalización (outsourcing) de los servicios públicos locales.

La cuestión de los bienes comunes se impone, en retrospectiva, en el momento en que se pasa de las privatizaciones de primera generación que "tenían que ver con *assets* que, en una economía capitalista, están naturalmente destinados a particulares (bancos, empresas, empresas)" a las denominadas privatizaciones de segunda generación, que "marcan el cambio en relación con la soberanía del mercado de los bienes que, tradicionalmente, habían sido considerados más por su *valor de uso* que por su valor de cambio" (NIVARRA: 2012).

De este modo, la doctrina propia de derecho privado encuentra una categoría de bienes que fue fijada previamente por la ciencia jurídica de derecho público (RANELLETTI, 1897: "*res communes omnium*"; CAMMEO, 1960: "cosas comunes"; hasta el punto de inflexión marcado por GIANNINI, 1963: "bienes para uso colectivo") y que, desde la segunda mitad de la década de 1900 fue objeto de un estudio en profundidad, especialmente en los ámbitos la ciencia económica y política (HARDIN, 1968; HELLER, 1998; FENNEL, 2004; OSTROM: 1990; HESS - OSTROM: 2009).

La intervención en recursos básicos y de carácter vital como el agua (ver CRISMANI, 2016), o de carácter identitario, como el patrimonio cultural, junto con la privatización de varios servicios públicos locales y las reacciones que estos hechos han producido en la sociedad italiana, ayudan a explicar el gran desarrollo del debate italiano sobre los bienes comunes (CORTESE, B., 2017).

De este modo, hemos captado una primera conexión o nexo, en cierto modo "genético", entre el patrimonio cultural y la teoría de los bienes comunes.

#### **4. Los bienes culturales y la noción jurídica de bienes comunes.**

Sin embargo, hay otro más convincente y significativo.

Cabe recordar que en 2007 se creó una Comisión en el Ministerio de Justicia italiano, presidida por el jurista Stefano Rodotà (conocida, por ello, como la "Comisión Rodotà") a la que se le encomendó la tarea de formular una propuesta para reformar el Código Civil de 1942 en la parte relativa a los bienes públicos.

Al final de su trabajo, la Comisión preparó un proyecto de ley, que nunca fue aprobado por el Parlamento.

Sin embargo, la propuesta del articulado de la Comisión Rodotà contiene una "definición jurídica" de bienes comunes, formulada de la siguiente manera: "*Los bienes comunes son las cosas que expresan utilidad funcional para el ejercicio de los derechos fundamentales, así como para el libre desarrollo de la persona. Los bienes comunes deben ser protegidos y salvaguardados por el ordenamiento jurídico, también en beneficio de las generaciones futuras.*"

Los titulares de bienes comunes pueden ser entidades jurídicas públicas o privadas, en cualquier caso, su disfrute colectivo debe estar garantizado, dentro de los límites y de acuerdo con los métodos establecidos por la ley”.

Y a continuación, se incluye una lista de ejemplos (no exhaustiva) de bienes comunes: “(...) ríos, arroyos y sus fuentes; lagos y otras aguas; aire; parques definidos por la ley, bosques y zonas boscosas, zonas montañosas de gran altitud, glaciares y nevadas perennes; costas y extensiones de costa declaradas reserva ambiental (...); zonas arqueológicas, culturales, medioambientales y otras zonas paisajísticas protegidas”.

Con respecto a los bienes públicos, la Comisión propone la plena aceptación del principio (que, por otro lado, ya había sido aceptado en la doctrina y en la jurisprudencia: ver POLICE, 2008; ROMANO TASSONE, 2008, RENNA, 2009; GIANI, 2016) según el cual la dimensión pública de los bienes puede garantizarse independientemente de si la titularidad (propiedad) le corresponde a un organismo público (noción de bien público en sentido objetivo: “por destinación”)

Así surge el vínculo, que es el que aquí se pretende buscar, entre los bienes culturales y los bienes comunes.

La definición de bienes comunes proporcionada por la Comisión Rodotà propuso, en retrospectiva, la “generalización de un modelo ya conocido por el sistema: el de los bienes culturales”, que se tomaron como paradigma de referencia tanto para los bienes comunes como para los bienes públicos y la reforma sobre esta disciplina en el Código Civil.

De hecho, y basándose en su estatuto jurídico, los bienes culturales ya eran “bienes comunes” en el sentido propuesto por la Comisión: “bienes de fruición colectiva”, tanto si eran propiedad pública como si eran propiedad privada, ya que estaban considerados como bienes que “desarrollan una utilidad funcional para el ejercicio de los derechos fundamentales, así como para el libre desarrollo de la persona” y que están (y estaban) “protegidos y garantizados por el ordenamiento jurídico, también en beneficio de las generaciones futuras”.

Sin embargo, es un hecho que la propuesta de reforma nunca ha sido aprobada y que los bienes culturales nunca llegaron a ser convertidos, como se pretendía, en una especie dentro de un género más amplio, que constituyen los bienes comunes.

Si esto es así, está claro que cuando, como sucede a menudo, se hace retroceder la categoría teórica de los bienes comunes sobre el patrimonio cultural, o incluso a su estatuto jurídico, se está llevando a cabo una operación que, a nivel jurídico, puede resultar engañosa o, al menos, una mera dogmática superflua.

Además, hay que indicar que, en desarrollos posteriores, la categoría de los bienes comunes también fue invocada en el contexto de acontecimientos como el referéndum sobre servicios públicos locales (como, por ejemplo, en el caso del referéndum sobre las aguas públicas) y varias ocupaciones de espacios públicos que estaban abandonados y en desuso.

Luca Nivarra ha señalado, a este respecto, que la manera en la que “divienen común los bienes ocupados, o las empresas que administran los servicios públicos, presentan muchos más puntos de conexión con la noción de bienes comunes fijada por la ciencia económica, algo que (...) no sucede con la definición jurídica de bienes comunes proporcionada por la Comisión Rodotà”.

Esta última, en la que el estatuto jurídico de los bienes culturales constituía el paradigma de referencia, insiste en dar prioridad al rasgo de la fruición (que ha de ser garantizado a la comunidad) antes que a la gestión (“reclamado” por la comunidad) (NIVARRA, 2017).

## **5. El valor paisajístico de los “dominios colectivos” y de los “bienes de uso cívico.**

Otro de los elementos más originales del debate jurídico surgido en Italia es que algunos modelos que, de acuerdo con la doctrina, potencialmente podían ser considerados ejemplos de “bienes comunes”, como los “dominios colectivos” (sobre los cuales se verá a continuación la Ley de 20 de noviembre de 2017, n. 168), han sido interpretados, por un lado, como la recuperación (o quizás el redescubrimiento) de antiguas instituciones legales canceladas por la modernidad que tuvieron su origen en la Ilustración o, por otro lado, las ramificaciones extremas de instituciones de un pasado distante que han pasado por más o menos siglos de historia y profundos cambios en los sistemas jurídicos indemnes (GROSSI: 1977; MARINELLI, 2013, 2017).

Una realidad, ésta, muy compleja y con enormes diferencias que se ha extendido por todo el territorio italiano, desde los Alpes hasta las regiones del sur y las islas: las "Antiche Regole" del Véneto, las "Consorterie" de Piemonte y del Valle de Aosta, los "Comunelle del Carso", las "Vicinie" de Friuli, las comunidades familiares de montaña, las "Comunanze agrarie" de Umbría y Marche; las "Universidades agrarias" de Lazio, los dominios cívicos y derechos de uso cívico en el sur de Italia, los "Tratturi" (que se han generalizado especialmente en Molise, Abruzzo y Puglia), o los "Masi chiusi", entre otros.

Este aspecto resulta tan amplio que no se puede desarrollar aquí, ni siquiera brevemente.

Sin embargo, es útil, por un lado, recordar una indicación del alcance metodológico contenido en el último estudio publicado sobre el tema. Así pues, y dado que "debemos estudiar estos temas en una clave histórica y no ideológica, (...) es apropiado mantener una línea divisoria entre el ámbito de los dominios colectivos y las teorías elaboradas por la dogmática de los bienes comunes" (SPOTO, 2020); y, por otro lado, es también útil para aclarar cuál es el vínculo que, por otro lado, ciertamente existe, pero que resulta más correcto destacar sin tener que recurrir a la mediación del filtro teórico de los bienes comunes, que se sitúa entre los "dominios colectivos" (o "usos cívicos", si se le da a esta expresión un sentido más amplio) y la tutela (protección) del patrimonio cultural.

Este es un aspecto que ha estado en el foco desde los años ochenta del siglo XX, cuando se entendió que los bienes cívicos podían desempeñar, o más bien llevar a cabo naturalmente, una función ambiental. Un ilustre historiador, Giuseppe Galasso, que ocupó en esta época el cargo de subsecretario en el Ministerio del Medio Ambiente, interpretó esta tendencia, al percibir cómo representaban una enorme herencia para preservar y mejorar. La ley n. 431 de 1985 sobre la protección del paisaje (conocida como la "Ley Galasso"), por lo tanto, tomó en consideración explícitamente los usos cívicos porque, como el Tribunal Constitucional aclaró en algunas sentencias relevantes (Tribunal Constitucional n.133 / 1993; n. 46 / 1995; n.113 / 2018) - "Junto con los intereses locales (...), existe el interés de la comunidad en general en la conservación de los usos cívicos en la medida en que contribuye a la protección del medio ambiente y el paisaje": un "interés unitario de la comunidad nacional para la conservación de usos cívicos, en la medida en que contribuyan a determinar la forma del territorio en el que se ejercen, como producto de una integración entre el hombre y el medio ambiente natural" (CERULLI IRELLI, DE LUCIA, 2016; MARI, 2019).

## 6. El paisaje como "ambiente cultural".

La ley a la que hemos hecho referencia, la Ley n. 431 de 1985 sobre la protección del paisaje, marcó un paso evolutivo fundamental en el ordenamiento jurídico italiano.

En Italia, como se sabe, ya existía una tradición dilatada y rica de protección paisajística, que remontaba a la Ley de 29 de junio de 1939, n. 1497, de Tutela de las Bellezas Naturales. Italia es también el primer país en elevar a rango constitucional la protección del paisaje (art. 9.2 de la Constitución Italiana de 1948).

De hecho, fue la Ley n.431 de 1985 que pasó claramente de la lógica fragmentaria del "vínculo" (CASSESE, 1975), que caracterizaba las leyes coetáneas y gemelas de 1939, la ley n. 1089, sobre las "cosas del arte" y la citada ley sobre las "bellezas naturales" (sobre estas leyes, ver ALIBRANDI, FERRI, 1985) – a desarrollar un enfoque sistémico, basado en el carácter obligatorio del "plan paisajístico"<sup>2</sup> y en el concepto de gestión "integradora" (IMMORDINO, 1991; CARTEI, 1995).

En primer lugar, se amplía el objeto de protección: se pasa de las bellezas naturales al "paisaje" entendido como "forma del territorio" (PREDIERI, 1969, 1981), tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos; un sistema de relaciones creado y recreado continuamente por las comunidades humanas: "ambiente cultural" y "de vida" (el hábitat) de los seres humanos (GIANNINI, 1973; CAFAGNO, 2007; CAFAGNO, M., D'ORSOGNA, D., FRACCHIA, F., 2018).

Objeto de protección paisajística son los "valores" naturales, estéticos y culturales del territorio (ver VAQUER CABALLERÍA, 2018).

<sup>2</sup> En la Ley de 1939 el "plan territorial paisajístico" tenía un carácter facultativo.

La ley califica como bienes paisajísticos, entre otros, áreas tales como el litoral, los ríos y torrentes, los glaciares, las montañas y los volcanes, o los parques y reservas nacionales o regionales; y también las cosas de destacada "belleza natural" o "singularidad geológica", incluidos los "árboles monumentales".

Los instrumentos de intervención también cambian: se le da un papel protagonista al "plan paisajístico", un instrumento de escala macro-territorial (regional) y que se sitúa en el centro de todo el sistema de planes que pudiera tener un impacto en el territorio (planes territoriales, de ordenación, ambiental, de los parques y áreas naturales protegidas, de las cuencas hidrográficas, de carácter hidrogeológico, de las zonas forestales, etc ...). El plan paisajístico también debe incluir, dentro de él, todas las normas y limitaciones de carácter puntual y fragmentario preexistentes, volviéndolas a ensamblar en una visión unificada y general.

El Tribunal Constitucional ha aclarado, desde los años ochenta del siglo pasado (sentencias núms. 151, 152 y 153 de 1986; núms. 327 y 344 de 1990), que la tarea principal de la planificación del paisaje es precisamente coordinar y reparar efectivamente ("Integrar"), en un nivel funcional, todas las competencias (separadas en el nivel abstracto) relacionadas con los temas del gobierno del territorio, el medio ambiente o el paisaje (ZEVIANI PALLOTTA, 1998, D'ORSOGNA, 1994).

La Ley de 1985 preveía, por lo tanto, muchos rasgos que fueron desarrollados posteriormente de manera mucho más extensa por el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa, firmado en Florencia en el año 2000 y por el Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004, n.42, Código de los Bienes Culturales y del Paisaje (en adelante: el Código). Lo principal es la relevancia que se otorga al "contexto de vida" de todos los que forman parte del mismo, lo que también explica y fundamenta una mayor atención hacia el desarrollo sostenible en los perfiles ambientales y sociales vinculados a la "gestión" del paisaje y al "gobierno del territorio" (CARTEI, 2017), también reconocido por el Consejo de Estado en 2012: el "gobierno del territorio" debe entenderse como la intervención de organismos exponenciales en su territorio, de acuerdo con un desarrollo total y armónico del mismo "a la luz" tanto del potencial de construcción de los lugares en relación con las necesidades reales de vivienda de la propia comunidad y las preferencias concretas de los lugares, ya sean por su valor ambiental y paisajístico, como por las necesidades económicas y sociales de la comunidad que está arraigada en ese territorio" (Sentencia de la Corte Constitucional, sección IV, 27 de mayo de 2012, n. 2710).

Los desarrollos más recientes tanto en la legislación regional como en las experiencias locales han utilizado estas directrices como base (URBANI, 2015; D'ORSOGNA 2015).

Por lo tanto, se buscó una mayor participación de las comunidades y los órganos territoriales mediante la gestión "integrada", en virtud de la cual fue abriéndose la posibilidad de colaboración de la sociedad civil, también en la línea impulsada por diversos actos y documentos internacionales, desde la Agenda 21 de la ONU (1997) hasta la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (HABITAT III, Quito, 2016), que declina los ODS de la Agenda 2030 en relación con el espacio urbano y que, a su vez, representa el punto de referencia de la Agenda Urbana para la Unión Europea, adoptado el 30 de mayo de 2016, y que es más conocido como el "Pacto de Ámsterdam".

Las áreas y los instrumentos a través de los cuales es posible detectar esta evolución son múltiples: la "revitalización" de los centros históricos (SCOCA, D'ORSOGNA, 1995); la "regeneración urbana" y sus herramientas (CARTEI, 2017): los "programas complejos" y los "programas de intervención integrados"; el conocido como el "derecho a la ciudad" o, para ser más precisos, el "derecho al ambiente urbano" (GUIDO, 2018) y las herramientas para el "cuidado" de los llamados "bienes urbanos comunes" (GIGLIONI, 2017, IAIONE, 2018); los pactos o acuerdos para la gestión integrada de las zonas costeras, fluviales, húmedas, paisajísticas, como, por ejemplo, los "contratos costeros", contratos fluviales, "contratos de laguna", "contratos de paisaje" (CASU, 2009; BOSCOLO, 2011); o los distritos culturales e itinerarios culturales (AREDDU, 2019).

El paisaje (que encontró, como ya se ha indicado previamente, su punto de partida en una de las dos leyes de 1939, la Ley de las "bellezas naturales") ha sufrido una evolución muy adelantada respecto a la evolución que han tenido los bienes culturales – como se analizará en los siguientes párrafos – y respecto a los cuales el enfoque tradicional italiano, concentrado sobre todo en una categoría específica y particular – esto es, aquellos que tienen un "soporte material" – ha mostrado sus puntos fuertes, pero también algunas limitaciones.

El bien cultural - en este sentido restrictivo - se ha entendido durante mucho tiempo como una sinécdoque, como sinónimo de "patrimonio cultural" (PICOZZA, SICLARI, 2019).

Una perspectiva absolutista y, de alguna manera, "mutiladora", que, sin embargo, no está presente en la concepción del patrimonio cultural incorporado en la Constitución ni en la experiencia jurídica española (VÁQUER CABALLERÍA, 1998; PRIETO DE PEDRO, 1992).

El Código de Patrimonio Cultural y Paisaje incluye espresamente en la legislación estatal, aunque ese concepto ya estaba implícito en el ordenamiento y presente en la doctrina (y en las leyes regionales), un concepto unitario de "patrimonio cultural", en línea con "la unidad de la función cultural" reconocido en el artículo 9 de la Constitución (IACOPINO, 2017, VIDETTA, 2018).

Según el artículo 2.1 del Código, los "bienes paisajísticos" y los "bienes culturales" son dos clases del género común "patrimonio cultural",

## 7. Patrimonio cultural y la "función cultural" de los poderes públicos.

En los últimos veinte años, como acabamos de ver, el patrimonio cultural se ha visto afectado por una evolución notable, que ha afectado, no sin resistencia ni frenos, también a la esfera de los bienes culturales, cuya formulación básica siguió siendo la de la ley (n. 1089) de 1939, mencionada anteriormente, que había constituido el principal punto de referencia también para la elaboración teórica de Giannini.

De este modo, el tradicional perfil estático de la tutela se unió y se vinculó a un perfil dinámico (promocional) de la protección en sí, denominado "*valorizzazione*" (en adelante, valorización).

En la disciplina normativa, el término "valorización" se utiliza para hacer referencia al perfil funcional, es decir, a las funciones y actividades que tienen como finalidad dar una mejor "frucción pública" del patrimonio cultural. El término "gestión", por otro lado, se utiliza en relación con el perfil organizativo (de la "valorización") a través de las distintas formas organizativas que se pueden adoptar para llevar a cabo dichas actividades de "valorización".

La noción de "valorización" se introduce en el ámbito normativo a través del art. 152 del Decreto Legislativo no. 112 de 1998, que ofrece, por primera vez, una definición general de este término, así como una indicación analítica de las actividades que la caracterizan. Sin embargo, la norma no desplegó inmediatamente su carácter innovador por distintos motivos: el primero, porque el marco normativo, en su conjunto, todavía seguía estando basada en el sistema que se había implantado con la legislación de 1939. El segundo motivo es porque, en ese mismo momento temporal, se estaba elaborando una legislación especial en la que, de manera paralela, se le daba un sentido económico-financiero a la "valorización" de los bienes públicos (al que ya hemos hecho referencia en el apartado 2 entre los factores que han contribuido a la "reacción" de los bienes comunes).

Sin embargo, la norma de 1998 es importante porque comienza de nuevo a iniciarse una evolución de la disciplina en el ámbito del patrimonio cultural después de un estancamiento prolongado, marcando así el inicio de un camino evolutivo que, a través de la reforma constitucional de 2001, culminará en el Código del patrimonio cultural y del paisaje (en adelante, el Código) de 2004, según el cual "La "valorización" consiste en el ejercicio de funciones y en la disciplina de actividades destinadas a promover el conocimiento del patrimonio cultural y garantizar las mejores condiciones para la utilización y la fruición pública del patrimonio en sí, también por personas con discapacidad, con el objeto de promover el desarrollo de la cultura" (art. 6, párrafo 1).

El Código se abre, como es lógico, con la reafirmación de la inseparabilidad y la continuidad de la tutela y la "valorización": que "contribuyen a preservar la memoria de la comunidad nacional y su territorio y a promover el desarrollo de la cultura" (art. 1, párrafo 2), porque el fenómeno cultural es, al mismo tiempo, memoria y testimonio del pasado, experiencia del presente y génesis del futuro de una comunidad" (RIMOLI, 2016).

Esto supone la implementación y el desarrollo de una lectura por fin unitaria y "circular" (AINIS, 1991; RIMOLI, 1992; AINIS, FIORILLO, 2008) del art. 9 de la Constitución italiana ("*La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Protege el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación*"), en virtud de la cual, además de la protección de su valor estético-cultural y del papel que desempeña el patrimonio cultural, se consolida la

obligación de la "función cultural", de la que la Constitución determina tanto sus fines como su resultado.

Una lectura que demanda la necesidad de llevar a cabo una recomposición armónica entre la promoción y la protección, entre el perfil dinámico y el perfil estático, tal como la doctrina de Derecho constitucional ha puesto de relieve desde hace tiempo (PREDIERI, 1969; MERUSI, 1975).

La tutela del patrimonio cultural, a la que se refiere la Constitución italiana, no termina en la conservación y la protección, sino que se extiende también a la promoción y el desarrollo, así como a la dimensión intergeneracional (véase el artículo 117, párrafo 2, letra s), y a la tutela del valor que tiene el progreso cultural de la sociedad, en el marco de los fines fundamentales establecidos en la Constitución (PREDIERI, 1969).

Una función unitaria que el art. 9 de la Constitución atribuye a la "Repubblica" en su conjunto ("La República promueve ... Tutela ..."), con la consecuencia de que la "misión", que se impone a una pluralidad de sujetos ("pluralismo operativo"), es "común" (MERUSI, 1975). De este modo, la protección, la conservación y la "valorización" constituyen "un objetivo que se extiende a todos los sujetos del ordenamiento" (MERUSI, 2007), no solo al Estado-aparato, sino también a los otros niveles de gobierno (regional, provincial y municipal) y, además, tras la entrada en vigor del artículo 118 de la Constitución, reformada en 2001, también es aplicable a la propia sociedad civil (MANFREDI, 2011).

El Código, por lo tanto, tanto para los bienes como para las actividades culturales, confirma la solución "institucional", que se enriquece con la configuración del derecho a la cultura como un derecho fundamental (ZAGREBELSKY, 2014; CAVALLO PERIN, 2016; CARCIONE, 2013; VAQUER CABALLERÍA, 2015).

Desde esta perspectiva, resulta preciso destacar la ley n. 182 de 2015, que ha incluido la tutela del patrimonio cultural entre las actividades a las que se le deben garantizar las prestaciones suficientes que aseguren "los niveles esenciales" (establecidos en el artículo 117 párrafo 2, letra m, de la Constitución) de manera uniforme en todo el territorio nacional. Estos niveles constituyen la nueva acepción de la igualdad sustancial y, al mismo tiempo, el resultado dinámico en torno al cual, sobre el plano funcional, la República pluralista y de las autonomías debe armonizarse teniendo en cuenta los múltiples sujetos que forman parte de la misma (D'ORSOGNA, 2005, 2007, 2010).

## **8. "Valorización" y gestión del patrimonio cultural: el papel de la subsidiariedad.**

La progresiva relevancia que ha ido adquiriendo el perfil de la "valorización" del patrimonio cultural ha determinado la necesidad de adaptar, en consecuencia, las estructuras organizativas y funcionales en ese sector. La primera innovación significativa en el sector específico, en contraste con el tradicional modelo centralizado y uniforme de administración pública, se introdujo en 1998 a través de la puesta en marcha de formas de cooperación "estructurales y funcionales" entre el Estado, las regiones y los entes locales basadas en el "principio de colaboración leal", que es el criterio que sirve para ordenar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (Criterio elaborado por el Tribunal Constitucional sobre la base de una lectura sistemática de la Constitución; en particular, de los artículos 1, 2, 3, 5, 97, 114, 117, 118, 120).

Asimismo, es preciso destacar la reforma del Título Quinto de la Segunda Parte de la Constitución llevada a cabo en 2001, que, en su artículo 118, constitucionalizó el principio de subsidiariedad en sus dos significados, tanto la subsidiariedad "vertical" como la "horizontal" (*ex multis*: CERULLI IRELLI, 2004), un principio que ha sido posteriormente incorporado y desarrollado por la legislación posterior.

El artículo 6.3 del Código ("*La República favorece y apoya la participación de particulares, de manera individual o asociados, en la valorización del patrimonio cultural*"), es aplicación directa del principio de subsidiariedad horizontal (art. 118, párrafo 4, de la Constitución).

Las actividades de "valorización" deben llevarse a cabo desde una perspectiva integradora de los sujetos públicos y privados, mientras que siguen quedando a cargo de la administración pública las funciones de regulación, coordinación, supervisión y control, además de que la administración debe encargarse también de garantizar una prestación adecuada, uniforme y

universal del servicio cultural, al menos, en sus niveles esenciales y de garantizar igualmente la protección y salvaguardia del patrimonio cultural.

Así pues, se produce una interrelación recíproca entre la subsidiariedad vertical y la subsidiariedad horizontal, que "se entrelazan y se apoyan mutuamente" (MANGANARO, 2014), porque el principio de subsidiariedad horizontal se basa sobre el reconocimiento de la capacidad de la sociedad civil para lograr los intereses generales, sin olvidar la necesidad de que las entidades públicas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad vertical, garanticen, en todo caso, los niveles esenciales de la prestación (RESCIGNO, 2002; SORACE, 2012).

Se produce, de esta manera, una intersección en la que los sujetos públicos y privados convergen, y sin que se produzca ningún tipo de confusión a la hora de definir las posiciones, roles y responsabilidades que les corresponden a cada uno, que, como no podría ser de otra manera, son y deben estar claramente diferenciados desde el punto de vista jurídico (LEDDA, 1993) en el cuidado del interés público y que necesariamente influye en la identificación de las formas de organización necesarias para responder a las necesidades de la comunidad, y avanzando naturalmente hacia la creación de "estructuras organizativas de geometría variable" (MANGANARO, 2014).

Se consolida así un espacio en el que las entidades privadas operan y actúan para satisfacer los intereses generales y que se fundamenta en los principios de soberanía popular y de solidaridad social reconocidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución, respectivamente, preceptos en los cuales algunos autores han identificado el fundamento último de la administración pública, entendida como una "forma" organizada de la sociedad civil (BERTI, 1994; BENVENUTI, 1994; ZITO, 2012).

Desde esta perspectiva, la ciudadanía y la sociedad civil se convierten en protagonistas "activos" también en los procesos de "valorización" del patrimonio cultural, tal y como se manifiesta en el Código, que se muestra favorable, por un lado a los modelos de co-planificación y participación en relación con los bienes paisajísticos (art. 144), y, por otro lado, a cualquier otra forma de acción consensuada aplicable a los bienes culturales (art. 112 y 115), como herramientas operativas que debe utilizar la administración de manera preferente.

Además, también resulta claro el papel que pueden asumir en la valorización del patrimonio cultural, los entes privados, ya sean propietarios, fundaciones de carácter asociativo<sup>3</sup>, organizaciones civiles<sup>4</sup>, asociaciones no lucrativas y todas las entidades que se prevén en la reciente ley de reforma del "Tercer sector" (Decreto Legislativo n. 117 de 3 de julio de 2017).

A estos sujetos se añade, además, una modalidad adicional de intervención de los sujetos privados, como, por ejemplo, entidades de lucro, que pueden participar a través de figuras como el mecenazgo cultural<sup>5</sup>, los patrocinios<sup>6</sup> y asociaciones con participación pública y privada<sup>7</sup>.

Y La función cultural también se manifiesta a través de la intervención reguladora del Estado para proteger el derecho a la fruición colectiva, también a la luz de la codificación de los niveles esenciales de los servicios en el sector cultural que han sido mencionados anteriormente.

De acuerdo con esta perspectiva, la solución "institucional" (la función cultural de la República) parece evolucionar hacia una garantía más amplia del pluralismo de la cultura, a través del establecimiento de modelos organizativos adecuados para construir una "sinergia de competencias entre todos los actores públicos, institucionales y particulares involucrados" (Convención de Faro<sup>8</sup>, art. 1).

<sup>3</sup> Las fundaciones de asociación son la expresión de formaciones sociales protegidas constitucionalmente de conformidad con el art. 2 de la Constitución. Entre las fundaciones de carácter asociativo (o fundaciones privadas) se encuentran las instituciones de asistencia y caridad, las fundaciones hospitalarias, las instituciones de seguridad social de los trabajadores independientes, las fundaciones de origen bancario, las llamadas fundaciones comunitarias y fundaciones de participación. Los llamados fundamentos de comunidades y fundaciones de participación son categorías "híbridas" entre el modelo de la fundación (fundaciones de beneficencia pública) y el modelo de la asociación (corporaciones), que tienen el propósito de mejorar la calidad de vida de la comunidad (las llamadas fundaciones comunitarias) que, sin embargo, persiguen un propósito de interés general (fundamentos de participación).

<sup>4</sup> Las organizaciones cívicas son grupos organizados ocasionalmente para la protección de un interés general.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo n. 83 de 2014, convertido con enmiendas por la Ley n. 106 de 2014.

<sup>6</sup> Artículos 19 y 151 del Decreto Legislativo n. 50 de 2016 (Código de Contratos públicos).

<sup>7</sup> Artículo 151, párrafo 3, del Decreto Legislativo n. 50 de 2016 (Código de Contratos Públicos).

<sup>8</sup> Convención del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad.

Modelos de estructura participativa, abiertos a la participación de la sociedad civil y la garantía de diferentes instancias (RIMOLI, 2016), que están en línea con la Convención de Faro, cuyo objetivo es poner en valor y tener en cuenta el nexo de unión "entre la cultura y la comunidad", ya presente en la Convención de la Unesco de 2003, y que identifica a la "participación" como un elemento esencial de las políticas culturales.

Una solución que evoca formas de acción concurrente o conjunta público-privada y en la que, por lo tanto, como se mencionó al comienzo de este trabajo, la dimensión de lo "común" encuentra su propio espacio de desarrollo y de legitimación dentro de un amplio rango de modelos "institucionales" de organización y actividades administrativas previstas en el derecho positivo.

## **9. Luces y sombras de la administración "compartida" del patrimonio cultural.**

A este esquema general pueden también reconducirse modelos como, por ejemplo, la "administración compartida" – que ha sido diseñada por la doctrina (ARENA, 1997, 2017) y ampliamente implementada en la práctica por muchas autoridades locales - para el "cuidado" y "gestión" (los términos casi siempre se usan, dentro de estas fórmulas, en un sentido muy general y no en su sentido técnico) de bienes destinados al uso colectivo.

Estos "modelos" requieren al menos de dos "momentos" institucionales: por un lado, la aprobación de un reglamento por parte del ente local (generalmente, el municipio), y por otro lado, la celebración de un "pacto" de colaboración entre la autoridad local y los ciudadanos (ya sean individuos o colectivos).

Del análisis del contenido de los reglamentos municipales destaca también el hecho de que los acuerdos de colaboración previstos en ellos no pueden asimilarse a "contratos paritarios de derecho privado" (en este sentido, ARENA). Basta recordar, a este respecto, entre otros, los Reglamentos aprobados en el Municipio de Bolonia (2014) y el Municipio de Trento (2015) que generalmente rigen las formas de colaboración entre los ciudadanos y la Administración para el cuidado y la regeneración de los "bienes urbanos comunes". Pues bien, ambas normas, de hecho, califican la "función de promoción y coordinación de colaboración con ciudadanos activos" como una "función institucional" de la autoridad local y prevén el deber de la administración pública, de evaluar las propuestas de colaboración que reciban.

Esto es suficiente para afirmar que siempre es posible identificar, rio arriba de los pactos o acuerdos de colaboración entre la Administración y los ciudadanos, un proceso de determinación discrecional del interés público concreto por parte de la Administración (SCOCA S.S., 2021).

En la forma de "administración compartida" descrita anteriormente, se prevén expresamente dos determinaciones (GIGLIONI, 2017): en primer lugar, un ejercicio de discrecionalidad "instrumental" (organizativa) a través de un reglamento (el art. 117.6 atribuye la potestad reglamentaria a los municipios); y, en segundo lugar, un acto de adhesión a la propuesta de colaboración, a través de una elección basada en una valoración discrecional que debe llevar a cabo la Administración "de acuerdo con el criterio habitual de interés público" (SCOCA, 2002).

La actividad administrativa que precede y prepara el acto de adhesión al "pacto" - cualquiera que sea la naturaleza que se quiera reconocer en cada caso (ya sean contratos de derecho privado; contratos de derecho público, acuerdos de derecho privado especial: ver DIPACE, 2017) - constituye, a todos los efectos, actividad administrativa, con su propio estatuto jurídico y sometido a sus propios principios (principios de legalidad, funcionalidad, imparcialidad, proporcionalidad, etc.).

El acalorado debate sobre la "naturaleza" de estos acuerdos, por lo tanto, no es muy útil y resulta, de alguna manera, engañoso. De hecho, y a la luz de lo que se ha indicado, debe quedar claro que el enfoque subyacente no es correcto. El intento de querer resolver en abstracto el problema de la "naturaleza" (pública, privada, mixta) de estos acuerdos para establecer cuál es la disciplina que ha de aplicarse a la relación jurídica entre la administración y los ciudadanos.

En relación con el acuerdo (el pacto de colaboración), se trata de establecer directamente qué régimen le es aplicable, basado en el análisis del derecho positivo. En nuestra opinión, dado que se trata de acuerdos que implican una "determinación discrecional", deben someterse a la Ley de procedimiento administrativo (Ley n. 241 de 1990, artículo 11).

En conclusión: la "solución institucional" a los problemas de cuidado y gestión del patrimonio cultural se ha visto afectada por un proceso evolutivo que está cambiando muchos de sus "ingredientes". También se enriquece con la dimensión "común", adoptando así una configuración más democrática y abierta, participativa e inclusiva de las más diversas instancias.

Incluso los partidarios del llamado modelo de la "administración compartida" de bienes comunes reconocen expresamente que el modelo que ellos defienden no es una alternativa a la Administración ni pretende reemplazarla, sino simplemente "acompañarla" y "subsidiarla" (ARENA, 2017).

Mientras tanto, han aparecido en escena nuevas fórmulas fascinantes: el "trueque administrativo"<sup>9</sup> (CRISMANI, 2017; MANZETTI, 2018), la Administración que no ordena, pero coordina (CORTESE, F., 2016), la "Colaboración administrada" (CHIRULLI, 2018), o la "Co-ciudad" (IAIONE, 2018).

Todas estas figuras tienen en común el reconocimiento de una tendencia que ha sido bien recibida hacia la regulación de instancias participativas y colaborativas que han surgido espontáneamente en la sociedad civil<sup>10</sup>.

Esta tendencia, además de tener muchos aspectos positivos, también presenta algunos riesgos que deben tenerse en cuenta, como, por ejemplo, el riesgo de que se produzca un endurecimiento excesivo al interés espontáneo que es una de las características fundamentales del activismo democrático. Otro riesgo, aun mayor si cabe, puede darse si afecta al requisito de voluntariedad, requisito que deviene necesario para poder hablar de una participación verdaderamente democrática, transformando, de ese modo a los ciudadanos en "funcionarios" (PUBUSA, 2009; SARTORI, 2008; L. BOBBIO, 2006).

## BIBLIOGRAFIA

AINIS, M. (1991) *Cultura e politica. Il modello costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1991.

AINIS, M.; FIORILLO, M. (2008) *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*. Milano: Giuffrè, 2008.

ALIBRANDI, T.; FERRI, P.G. (1985) *I beni culturali e ambientali*. Milano: Giuffrè, 1985.

AREDDU, A. (2019) *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

ARENA, G. (1997) Introduzione all'amministrazione condivisa. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, n. 117-119, pp. 29-65.

ARENA G., *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006

ARENA, G. (2017) Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana. *Revista de Administración Pública*, 2017, n. 203, pp. 423-441.

BENVENUTI, F. (1994) *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*. Venezia: Marsilio, 1994.

BERTI, G. (1994) *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*. Padova, CEDAM, 1994.

BOBBIO, L. (2006) Dilemmi della democrazia partecipativa. *Democrazia e Diritto*, 2006, n. 4.

BOMBARDELLI, M. (2016) La cura dei beni comuni come via d'uscita dalla crisi. En BOMBARDELLI, M. (dir) *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.

BONETTI, T. (2013) I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra "mito" e "realità". *Aedon*, 2013, n. 1, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/index113.htm>>.

BOSCOLO, E. (2011) La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze. *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, n. 1, pp. 40-78.

BOSCOLO, E. (2012) *Le risorse idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*. Milano: Giuffrè, 2012.

CAFAGNO, M. (2007) *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*. Torino: Giappichelli, 2007.

CAFAGNO, M.; D'ORSOGNA, D.; FRACCHIA, F. (2018) Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica. *Diritto e processo amministrativo*, 2018, n. 3, pp. 713-760.

<sup>9</sup> Artículo 190 del Decreto legislativo de 18 de abril 2016, n. 50, "Codigo de los Contractos Publicos".

<sup>10</sup> Más de 150 municipios italianos han aprobado reglamentos de este tipo.

- CAMMELLI, M. (2016) Unità e pluralismo culturale. En CHITI, E.; GARDINI, G.; SANDULLI, A. (dir) *Unità e pluralismo culturale*. Firenze: Firenze University Press, 2016, pp. 459-465.
- CAMMEO, F. (1960) *Corso di diritto amministrativo*. Padova, CEDAM, 1960.
- CARCIONE, M. (2013) Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale. *Aedon*, 2013, n. 2 <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/2/index213.htm>>.
- CARTEI, G.F. (1995) *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*. Torino: Giappichelli, 1995.
- CARTEI, G.F. (2017) Rigenerazione urbana e governo del territorio. *Istituzioni del Federalismo*, 2017, n. 3, pp. 603-623.
- CARTEI, G.F. (2019) Strumenti giuridici della rigenerazione urbana. En PASSALACQUA, M.; FIORITTO, A.; RUSCI, S. (dir) *Ri-conoscere la rigenerazione: strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*. Maggioli Editore: Santarcangelo di Romagna, 2019, pp. 17-38.
- CASSESE, S. (1975) I beni culturali da Bottai a Spadolini. *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, pp. 116-142.
- CASU, S. (2009) Note in tema di gestione integrata del litorale e Conservatoria delle coste della Sardegna. *GiustAmm*, Novembre, 2009.
- CAVALLO PERIN, R. (2016) Il diritto al bene culturale. *Diritto Amministrativo*, 2016, n. 4, pp. 495-510.
- CERULLI IRELLI, V. (2004) Sussidiarietà (dir. amm.). *Enciclopedia giuridica*, agg. XII, 2004.
- CERULLI IRELLI, V.; DE LUCIA, L. (2016) Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso. *Politica del diritto*, vol. XLV, pp. 3-35.
- CHIRULLI, P. (2018) Sussidiarietà e collaborazione «amministrata». En CHIRULLI, P.; IAIONE, C. *La città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*. Napoli: Jovene, 2018, pp. 55-60.
- CORTESE, B. (2017) Patrimonio culturale, diritto e storia. En BATTELLI, E.; CORTESE, B.; GEMMA, A.; MASSARO, A. (dir), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*. Roma: RomaTrE-Press, 2017, pp. 11-23.
- CORTESE, F. (2016) Dentro il nuovo diritto delle città. *Munus*, 2016, n. 2, pp. V-XI.
- CRISMANI (2016), La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile". *Amministrazione in cammino*, 2016.
- CRISMANI (2017), Baratto amministrativo, En L. PERFETTI (dir), *Codice dei contratti pubblici commentato*. Milano: Wolters Kluwer, 2017, pp. 1546-1563.
- DARDOT, P.; LARVAL, P., *Del comune o della rivoluzione del XXI secolo*. Roma: DeriveApprodi, 2015.
- DIPACE, R. (2017) Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali. *Istituzioni del Federalismo*, 2017, n. 3, pp. 625-650.
- D'ORSOGNA, D. (1994) Piani paesistici e piani dei parchi regionali: linee di tendenza della legislazione regionale alla luce della legge quadro sulle aree protette. *Il Foro Amministrativo*, 1994.
- D'ORSOGNA, D. (2005) *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2005.
- D'ORSOGNA, D. (2007), Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali. En *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol. II. Padova: CEDAM, Padova, 2007, pp. 299-330.
- D'ORSOGNA, D. (2010), Buona amministrazione e sussidiarietà. *Diritto e storia*, 2010, n. 9.
- D'ORSOGNA, D. (2015) Diritti culturali per lo sviluppo umano. En D'ORSOGNA, D.; SACCO, P.L.; SCUDERI, M. (dir), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte. Arte e Critica*, 2015, Anno XXI, Suppl. al n. 80/81, pp. 6-9.
- D'ORSOGNA, D. (dir) (2015) *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*. Torino: Giappichelli, 2015.
- DUGATO, M. (2002) La riduzione della sfera pubblica? *Diritto Amministrativo*, 2002, n. 1. 169-180.
- DURET, P. (2000) La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto. *Jus*, 2000, n. 1, pp. 96-145.
- DURET, P. (2004) *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*. Padova: CEDAM, 2004.
- FENNEL, L.A. (2004) Common Interest Tragedies. *Northwestern University Law Review*, 2004, vol. 98, pp. 907-990.

- FERRAJOLI, L. (2013) *Dei diritti e delle garanzie. Conversazioni con Mauro Barberis*. Bologna: Il Mulino, 2013.
- FERRI, D. (2008) *La Costituzione culturale dell'Unione europea*. Padova: CEDAM, 2008.
- FIDONE, G. (2017), *Proprietà pubblica e beni comuni*. Milano, Giuffrè, 2017.
- GIANI, L. (2016) Destinazione e fruibilità dei beni (di interesse pubblico). Spunti per una rivisitazione della dinamica regolativa. *Nuove autonomie*, n. 2, 2016, pp. 163-184.
- GIANNINI, M.S. (1963) *I beni pubblici*. Roma: Bulzoni, 1963.
- GIANNINI, M.S. (1973) "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1973, n. 1, pp. 15-53.
- GIANNINI, M.S. (1976) I beni culturali. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976, n. 1, pp. 5-38.
- GIGLIONI, F. (2017) La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la gestione del territorio. En DI LASCIO, F.; GIGLIONI, F. (dir), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*. Bologna: Il Mulino, 2017.
- GUIDO, R., (2018), *Diritto alla Città e Diritto all'Ambiente urbano. Dalle pratiche alle regole*, Tesi di Dottorato di ricerca, Università degli studi di Sassari (XXX Ciclo).
- GOULD, S.J. (1996) *Intelligenza e pregiudizio*. Milano: Il Saggiatore, 1996 (ed. or.: *The Mismeasure of Man*. 1981)
- GROSSI, P. (1977) *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*. Milano: Giuffrè, 1977.
- HARDIN, G. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science*, 1968, n. 162, pp. 1243-1248.
- HELLER, M.A. (1998) The tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review*, 1998, pp. 621-688.
- HESS, C.; OSTROM E. (2009) Panoramica sui beni comuni della conoscenza. En HESS, C.; OSTROM, E. (dir) *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*. Milano: Bruno Mondadori, 2009, pp. 3-28.
- IACOPINO, A. (2017) *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali. Spunti di riflessione nella prospettiva del risultato amministrativo*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017.
- IAIONE, C. (2018) L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato. En CHIRULLI, P.; IAIONE, C. *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*. Napoli: Jovene, 2018, pp. 17-34.
- IMMORDINO, M. (1991) *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*. Padova: CEDAM, 1991.
- LEDDA, F. (1993) Problema amministrativo e partecipazione al procedimento. *Diritto Amministrativo*, 1993, n. 2.
- LEDDA, F. (1997) Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica. *Foro Amministrativo*, 1997, n. 5, pp. 1561 ss.
- MANFREDI, G. (2011) La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario. *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, 2011, vol. 3, pp. 25-31.
- MANGANARO, F. (2014) Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche. *Diritto Amministrativo*, 2014, n. 1-2, pp. 45-99.
- MANZETTI, V. (2018) Baratto o baratti amministrativi. Una questione da dirimere. *Amministrazione In Cammino*, Marzo 2018 <<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2018/04/03/baratto-o-baratti-amministrativi-una-questione-da-dirimere/>>, pp. 1-35.
- MARI, G. (2019) Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica. *Aedon*, 2019, n. 2, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2019/2/index219.htm>>.
- MARINELLI, F. (2013) Usi civici e beni comuni. *Rassegna di Diritto Civile*, 2013, n. 2, pp. 406-422.
- MARINELLI, F. (2017) La proprietà come istituzione. "Un altro modo di possedere" quarant'anni dopo. En MARINELLI, F.; POLITI, F. (dir) *Un altro modo di possedere. Quaranta anni dopo*. Pisa: Pacini giuridica, 2017, pp. 9-19.
- MATTEI, U.; REVIGLIO, E.; RODOTÀ S. (dir) (2007) *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*. Bologna: Il Mulino, 2007.
- MAZZAMUTO, M. (2000) *La riduzione della sfera pubblica*. Torino: Giappichelli, 2000.
- MERUSI, F. (1975) Art. 9. En BRANCA, G., *Commentario della Costituzione (Articoli 1-12)*. Bologna-Roma: Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, pp. 434-460.
- MERUSI, F. (2007) *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*. *Diritto Amministrativo*, 2007, n. 1, pp. 1-13.

- MICCIARELLI, G. (2014) I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare". *Jura Gentium*, 2014, vol. XI, n. 1, pp. 58-83 <[https://www.juragentium.org/Centro\\_Jura\\_Gentium/la\\_Rivista\\_files/JG\\_2014\\_1.pdf](https://www.juragentium.org/Centro_Jura_Gentium/la_Rivista_files/JG_2014_1.pdf)>.
- NIVARRA, L. (2012) Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune. En MARELLA, M.R. *Oltre il privato e il pubblico. Per un diritto dei beni comuni*. Verona: Ombre Corte, 2012, pp. 69-87.
- NIVARRA, L. (2017) I beni comuni: dalla fruizione alla gestione. En BATTELLI, E.; CORTESE, B.; GEMMA, A.; MASSARO, A. (dir), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*. Roma: RomaTrE-Press, 2017, pp. 155-157.
- OSTROM, E. (1990), *Governing the Commons: the Evaluation of Institution for Collective Action*. New York. Cambridge University Press, 1990.
- PICOZZA E.; SICLARI, D. per una (ri)costruzione dei patrimoni culturali immateriali. *Federalismi.it*, 13 Novembre, 2019, n. 21 <[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)>.
- POLICE, A. (dir) (2008) *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*. Milano; Giuffrè, 2008.
- PREDIERI, A. (1969), *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*. En *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*. Firenze: Vallecchi, 1969, pp. 381-428.
- PREDIERI, A. (1981) Paesaggio. En *Enciclopedia del Diritto*, 1981, Vol. XXXI, Milano, pp. 503 ss.
- PRIETO DE PEDRO, J.J. (1992) *Cultura, culturas y constitución*. Madrid: Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 1992.
- La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere? *Diritto e processo amministrativo*, 2009, n. 4, pp. 895 ss.
- RANELLETTI, O. (1897) Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. *Giurisprudenza Italiana*, 1897, IV, pp. 325 ss.
- RENNA, M. (2009) Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici. *Il diritto dell'economia*, 2009, n. 1, pp. 11- 25.
- RESCIGNO, G.U. (2002), Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali. *Diritto Pubblico*, n. 1, 2002, pp. 5-50.
- RIMOLI, F (1992) *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*. Padova: CEDAM, 1992.
- RIMOLI, F. (2016) La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 5, 2016, pp. 505-526.
- ROMANO TASSONE (2008) Relazione di sintesi. En POLICE, A. (dir) *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*. Milano; Giuffrè, 2008, pp. 697-706.
- SARTORI G., *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, 2008, 20 ss.
- SCOCA, F.G., D'ORSOGNA. D. (1996) Centri storici: problema irrisolto. En *Scritti in onore di Alberto Predieri*, 1996 Milano: Giuffrè, vol. II, pp. 1351 ss.
- SCOCA, F.G. (1997) Usi civici e irragionevolezza regionale. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997,
- SCOCA, F.G. (2002), Autorità e consenso. *Diritto Amministrativo*, 2002, n. 3, pp. 431-457.
- SCOCA S.S., *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Il diritto dell'economia*, 2021.
- SETTIS, S. (2002) *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2002.
- SORACE D. (2012) *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*. Bologna: Il Mulino, 2012.
- SPOTO, G. (2020) Usi civici e domini collettivi: "un altro modo" di gestire il territorio. *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2020, n. 1, pp. 3-14.
- URBANI, P. (dir) (2015) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*. Torino: Giappichelli, 2015.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (1998) *Estado y cultura. La función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2015) La relazione tra cultura e mercato nel diritto dell'unione europea: dall'eccezione alla diversità culturale. En D'ORSOGNA, D.; SACCO, P.L.; SCUDERI, M. (dir), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte. Arte e Critica*, 2015, Anno XXI, Suppl. al n. 80/81, pp. 29-33.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2018), *Derecho del territorio*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.
- VIDETTA, C. (2018) *Cultura e sviluppo sostenibile*. Torino: Giappichelli, 2018.

VITALE, E. (2013) *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*. Roma-Bari: Laterza, 2013.

ZAGREBELSKY, G. (2014) *Fondata sulla cultura. Arte, scienza e Costituzione*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2014.

ZEVIANI PALLOTTA, F. (1998) La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello Stato policentrico. *Foro amministrativo*, 1998.

ZITO, A. (2012) Il principio del giusto procedimento. En RENNA, M.; SAITTA, F. (dir) *Studi sui principi del diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 2012, pp. 509-520.